

VOLUMEN I

INFORME
COMUNIDADES
AUTÓNOMAS

1996

INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO

Este Informe ha sido elaborado por un conjunto de catedráticos de Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, Hacienda Pública y Ciencia Política que se integran en dos equipos diferentes; el primero lo forman un profesor de cada una de las Comunidades Autónomas que analiza la actividad de la misma; el segundo, atiende las tareas de coordinación y realiza el estudio horizontal de los problemas comunes.

RESPONSABLES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Andalucía

FRANCISCO LÓPEZ MENUDO, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla.

Aragón

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza.

Asturias

LEOPOLDO TOLIVAR ALAS, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Oviedo.

Canarias

GUMERSINDO TRUJILLO, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de La Laguna.

Cantabria

LUIS MARTÍN REBOLLO, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Cantabria.

Castilla y León

TOMÁS QUINTANA LÓPEZ, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de León.

Castilla-La Mancha

EDUARDO ESPÍN, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Cataluña

JOAN VINTRÓ, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona.

Comunidad Valenciana

LUIS AGUILÓ, Profesor Titular de Derecho Constitucional y Letrado Mayor del Parlamento.

Extremadura

PABLO PÉREZ TREMPES, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Extremadura.

Galicia

ROBERTO L. BLANCO, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de La Coruña.

Islas Baleares

ANDREU RIBAS MAURA, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de las Islas Baleares.

La Rioja

ANTONIO FANLO, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de La Rioja.

INFORME
COMUNIDADES
AUTÓNOMAS

1996

VOLUMEN I

INFORME
COMUNIDADES
AUTÓNOMAS

1996

VOLUMEN 1

INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO

BARCELONA, 1997

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright

© 1997, by Instituto de Derecho Público,
Travessera de les Corts, 311, 2º 2ª - 08029 Barcelona
ISBN (Obra completa): 84-920.550-6-5
ISBN (Volumen I): 84-920.550-7-3
Depósito Legal: B. 16.103-1997

Diseño cubierta y producción: Estudi Montse Corral
Impresión: Romanyà Valls. Verdaguer, 1. Capellades (Barcelona)
Impreso en España - Printed in Spain

DIRECTOR: ELISEO AJA
Equipo de DIRECCIÓN: ENOCH ALBERTÍ ROVIRA
TOMÁS FONT I LLOVET
JOAQUÍN TORNOS

AUTORES

Equipo COORDINADOR

Eliseo AJA
Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad de Barcelona

Enoch ALBERTÍ ROVIRA
Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad de Barcelona

Marc CARRILLO
Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad Pompeu Fabra de
Barcelona

Tomàs FONT I LLOVET
Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Barcelona

Francesc PALLARÉS
Catedrático de Ciencia Política de la
Universidad Pompeu Fabra de Barcelona

Jesús RUIZ-HUERTA
Catedrático de Hacienda Pública de la
Universidad Complutense de Madrid

Joaquín TORNOS
Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Barcelona

David TORNOS
Master en Derecho Comunitario

Responsables de las COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Andalucía
Francisco LÓPEZ MENUDO, Catedrático
de Derecho Administrativo de la Uni-
versidad de Sevilla

Aragón
Fernando LÓPEZ RAMÓN, Catedrático
de Derecho Administrativo de la Uni-
versidad de Zaragoza

Asturias
Leopoldo TOLIVAR ALAS, Catedrático de
Derecho Administrativo de la Uni-
versidad de Oviedo

Canarias
Gumersindo TRUJILLO, Catedrático de
Derecho Constitucional de la Univer-
sidad de La Laguna

Cantabria
Luis MARTÍN REBOLLO, Catedrático de
Derecho Administrativo de la Univer-
sidad de Cantabria

Castilla y León
Tomás QUINTANA LÓPEZ, Catedrático
de Derecho Administrativo de la Uni-
versidad de León

Castilla-La Mancha
Eduardo ESPÍN, Catedrático de Derecho
Constitucional de la Universidad de
Castilla-La Mancha

Cataluña
Joan VINTRO, Profesor Titular de De-
recho Constitucional de la Universidad
de Barcelona

Comunidad Valenciana

Lluís AGUILÓ, Profesor de Derecho Constitucional y Letrado Mayor del Parlamento

Extremadura

Pablo PÉREZ TREMPs, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Extremadura

Galicia

Roberto L. BLANCO, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de La Coruña

Islas Baleares

Andreu RIBAS MAURA, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de las Islas Baleares

La Rioja

Antonio FANLO, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de La Rioja

Madrid

Luis AGUIAR DE LUQUE, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid

Murcia

Ángel GARRORENA, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia

Navarra

Martín M^a RAZQUIN, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Pública de Navarra y Letrado Mayor del Parlamento

País Vasco

José Manuel CASTELLS ARTECHE, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad del País Vasco

COLABORADORES ESPECIALES EN TEMAS MONOGRÁFICOS

Jesús RUIZ-HUERTA, Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad Complutense de Madrid, y Julio LÓPEZ LABORDA, Profesor Titular de Hacienda Pública de la Universidad de Zaragoza

Rafael JIMÉNEZ ASENSIO, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco

Enoch ALBERTÍ ROVIRA, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona

Joaquín TORNOS, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona

COLABORADORES DEL SENADO Y DEL COMITÉ DE LAS REGIONES

Alberto DORREGO DE CARLOS y Carlos GUTIÉRREZ VICÉN, Letrados de las Cortes Generales. Comisión General de las Comunidades Autónomas

Cristina PELLISÉ DE URQUIZA, Profesora de Derecho Internacional Privado de la Universidad de Barcelona

COLABORADORES DE DERECHO COMPARADO

Hans-Peter SCHNEIDER, Director del Instituto alemán de investigación sobre el federalismo de la Universidad de Hannover

Peter PERNTHALER, Director del Instituto de Derecho Público y Ciencia Política de la Universidad de Innsbruck

Etienne CEREXHE, Profesor de la Universidad católica de Lovaina y de las Facultades universitarias de Namur. Juez del Tribunal de Arbitraje

Giancarlo ROLLA, Catedrático de Instituciones de Derecho Público de la Universidad de Siena

En la realización del trabajo han participado además un amplio número de colaboradores. En las Comunidades Autónomas han sido: Carlos GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ (Castilla y León), Profesor Titular de Escuela Universitaria de Derecho Administrativo de la Universidad de León • Marcos GÓMEZ PUENTE (Cantabria), Profesor Ayudante de Derecho Administrativo de la Universidad de Cantabria • Javier DÍAZ REVORIO (Castilla-La Mancha), Profesor Asociado de Derecho Constitucional de la Universidad de Castilla-La Mancha • María TORRES (Cataluña), Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona • Rosa María LÓPEZ PRIETO y Elisabet GIBERT (Cataluña) • José Joaquín MOLLINEDO CHOCANO (Madrid), Secretario General de la Asamblea • Luis GÁLVEZ y Myriam GÓMEZ RAMÍREZ (Murcia), Profesores de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia • Alejandro SAIZ ARNAIZ (País Vasco), Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco.

También han colaborado en Barcelona: Xavier PADRÓS, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona, Montserrat BASSOLS I SANTAMARIA, Economista; Antoni MORENO, Becario en el Departamento de Economía Política, Hacienda Pública y Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Barcelona; Josep SOLER, Colaborador de investigación del Área de Ciencias Políticas de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona; Mar AGUILERA, Laura DÍEZ, María Jesús GARCÍA, Markus GONZÁLEZ, María Jesús LARIOS, David MOYA, Eduard ROIG y Joaquín SIERRA, profesores ayudantes y colaboradores de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona. Belén SANZA ha realizado la gestión administrativa y Cristina MARTÍ, Licenciada en Derecho y Gerente del IDP, ha coordinado todo el trabajo.

Este *Informe* ha sido encargado y patrocinado por el SENADO
y por las siguientes Comunidades Autónomas:

ANDALUCÍA
Consejería de Presidencia

ARAGÓN
Presidencia

CANARIAS
Presidencia

CANTABRIA
Consejería de Presidencia

CASTILLA Y LEÓN
Consejería de Presidencia y Administración Territorial

CASTILLA-LA MANCHA
Consejería de Economía y Administraciones Públicas

CATALUÑA
Instituto de Estudios Autonómicos

COMUNIDAD VALENCIANA
Consejería de Administración Pública

EXTREMADURA
Consejería de Presidencia y Trabajo

GALICIA
Consejería de Presidencia y Administración Pública

ISLAS BALEARES
Consejería de Economía y Hacienda

MADRID
Consejería de Presidencia

MURCIA
Consejería de Presidencia

NAVARRA
Consejería de Presidencia e Interior

PAÍS VASCO
Vicepresidencia

La Comisión de Seguimiento del *Informe* está formada por los siguientes miembros:

D. Francisco DEL RÍO MUÑOZ
Jefe del Gabinete Jurídico de la
Consejería de Presidencia de la Junta
de Andalucía

D. José María RODRÍGUEZ JORDÁ
Secretario General de la Presidencia
del Gobierno de Aragón

D. Antonio LAZCANO ACEDO
Secretario General de la Presidencia del
Gobierno de Canarias

D. José María MOLERO
Director del Servicio Jurídico de la
Consejería de Presidencia de la Diputación
Regional de Cantabria

Dña. Carmen LUCAS LUCAS
Directora General de Administración
Territorial de la Junta de Castilla y León

D. Diego ÍÑIGUEZ
Secretario General de la Consejería de
Economía y Administraciones Públicas de
la Junta de Comunidades de Castilla-
La Mancha

D. Antoni BAYONA
Director del Instituto de Estudios
Autonómicos de la Generalidad de Cataluña

Dña. Catalina ESCUÍN
Directora General de Coordinación
Institucional de la Generalidad Valenciana

D. José Ignacio SANCHEZ AMOR
Secretario General Técnico de la
Presidencia de la Junta de Extremadura

D. Javier SUÁREZ GARCÍA
Director General-Jefe de la Asesoría
Jurídica General de la Junta de Galicia

D. Manuel FERRER
Secretario General Técnico de la
Consejería de Economía y Hacienda del
Gobierno Balear

Dña. Catalina MINARRO
Secretaria General Técnica de la Consejería
de Presidencia de la Comunidad de Madrid

D. José GARCÍA MARTÍNEZ
Secretario General de la Consejería de
Presidencia de la Región de Murcia

D. José Antonio RAZQUIN
Director del Servicio Jurídico del
Gobierno de Navarra

D. Javier BALZA AGUILERA
Secretario General de Régimen Jurídico y
Desarrollo autonómico. Vicepresidencia
del Gobierno vasco

D. José María VERA
Director de Gabinete del Presidente del
Senado

ÍNDICE GENERAL

VOLUMEN I

PRESENTACIÓN	15
--------------------	----

PRIMERA PARTE

ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO y de LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

I. VALORACIÓN GENERAL	21
II. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO RESPECTO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	45
Leyes y normas con rango de ley	45
Disposiciones reglamentarias	59
Relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas	66
El Senado	81
III. LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	105
Andalucía	105
Aragón	124
Asturias	138
Canarias	151
Cantabria	176
Castilla y León	192
Castilla-La Mancha	210
Cataluña	232
Comunidad Valenciana	256
Extremadura	277
Galicia	291
Islas Baleares	314
La Rioja	327
Madrid	344
Murcia	364
Navarra	385
País Vasco	402

IV. LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL	419
La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional	419
Tramitación de conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional.	439
La Jurisprudencia del Tribunal Supremo	445
V. LA UNIÓN EUROPEA	453
Actividad de la Unión Europea	453
El Comité de las Regiones	476
VI. ALGUNOS ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	491
Organización administrativa de las Comunidades Autónomas	491
La administración local en las Comunidades Autónomas.	503
Los Presupuestos y la normativa presupuestaria y financiera de las Comunidades Autónomas	510
Las elecciones generales de 1996 en España.	533
Las elecciones autonómicas en Andalucía	569

SEGUNDA PARTE

El Estado de las AUTONOMÍAS EN 1996: TEMAS MONOGRÁFICOS

Catorce preguntas sobre el nuevo sistema de financiación autonómica (Jesús RUIZ-HUERTA y Julio LÓPEZ LABORDA)	581
El régimen de los convenios de colaboración entre administraciones: un problema pendiente (Enoch ALBERTÍ ROVIRA)	616
Del anhelo a la realidad: la propuesta de "Administración Única" en el Estado autonómico (Rafael JIMÉNEZ ASENSIO)	637
Comentario a la Carta Europea de Autonomía Regional. (Joaquín TORNOS)	666
ANEXO: Carta Europea de Autonomía Regional.	671

TERCERA PARTE

PRINCIPALES RASGOS DE LA EVOLUCIÓN DE LOS ESTADOS COMPUESTOS EN EL DERECHO COMPARADO EUROPEO DURANTE 1996

Alemania (Hans-Peter SCHNEIDER)	687
Austria (Peter PERNTHALER, Irmgard RATH-KATHREIN)	697
Bélgica (Etienne CEREXHE)	722
Italia (Giancarlo ROLLA)	740

VOLUMEN II

CUARTA PARTE REFERENCIAS INFORMATIVAS

I. ACTIVIDAD DEL ESTADO RELEVANTE PARA LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	19
1. Normas del Estado	19
2. Convenios con las Comunidades Autónomas	85
II. LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	203
1. Normas de las Comunidades Autónomas	203
<i>Andalucía</i>	203
<i>Aragón</i>	242
<i>Asturias</i>	257
<i>Canarias</i>	267
<i>Cantabria</i>	283
<i>Castilla y León</i>	290
<i>Castilla-La Mancha</i>	301
<i>Cataluña</i>	310
<i>Comunidad Valenciana</i>	342
<i>Extremadura</i>	356
<i>Galicia</i>	375
<i>Islas Baleares</i>	391
<i>La Rioja</i>	401
<i>Madrid</i>	412
<i>Murcia</i>	424
<i>Navarra</i>	439
<i>País Vasco</i>	458
2. Leyes presupuestarias y financieras	469
3. Magnitudes presupuestarias	535
4. Convenios entre Comunidades Autónomas	551
III. ACTIVIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA	553
IV. SENTENCIAS Y CONFLICTOS DE COMPETENCIAS	581
1. Sentencias del Tribunal Constitucional	581
2. Sentencias del Tribunal Supremo	625
3. Conflictos de competencias presentados y tramitados ante el Tribunal Constitucional	639

QUINTA PARTE
ÍNDICE POR MATERIAS

Índice analítico por materias.	649
Thesaurus de materias utilizado en el índice analítico.	829

SEXTA PARTE

BIBLIOGRAFÍA

1. Bibliografía sobre las Comunidades Autónomas (1996)	837
2. Bibliografía sobre el Federalismo y el Regionalismo en el Derecho Comparado (1995-1996)	865

PRESENTACIÓN

El *Informe de las Comunidades Autónomas*, 1996 continúa la serie anual iniciada en 1989, con la misma metodología y prácticamente el mismo equipo de autores. Como el año pasado, los promotores han sido el Senado y los Gobiernos de 15 Comunidades Autónomas, Andalucía, Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Islas Baleares, Madrid, Murcia, Navarra y País Vasco.

Los datos más significativos de este año son las elecciones generales, y el consiguiente cambio de Gobierno, formado por el Partido Popular, tras 14 años de orientación socialista, la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y la reforma de los Estatutos de Autonomía de Canarias y Aragón, así como el volumen de traspasos realizados a casi todas las Comunidades.

El estudio de éstas novedades no sólo se aborda en la crónica de cada Comunidad Autónoma afectada sino también en los análisis generales sobre la normativa estatal, los convenios, la reforma de las administraciones, etc. A primera vista podría parecer reiterativo, pero los diferentes enfoques —desde cada Comunidad Autónoma y desde el punto de vista general— permiten sistematizar la información e introducir el análisis teórico.

Este año los temas objeto de estudio monográfico, encargados a especialistas por la importancia o la dificultad que presentan, versan sobre la reforma del sistema de financiación autonómica, los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas y las diferentes vertientes prácticas que presenta la idea de Administración única. Fácilmente se observará que, junto a su indudable calidad teórica, están guiados por el interés en aportar criterios prácticos para el mejor funcionamiento del Estado autonómico, objetivo que se extiende al conjunto del Informe.

Como cada año, el conjunto de los materiales que integran el *Informe* fue discutido por todos los autores, en la reunión celebrada los días 6 y 7 de marzo de 1997. Destacaron los debates sobre la financiación, sobre las deficiencias de técnica legislativa —especialmente en torno a las llamadas leyes de acompañamiento— y sobre los efectos de la STC 118/1996, que excluye definitivamente la cláusula de supletoriedad como título competencial del Estado. También la situación del País Vasco fue objeto de especial atención, aunque la envergadura de los problemas y el respeto que nos merece el debate entre las fuerzas políticas democráticas, especialmente vascas, hayan limitado las observaciones recogidas en el Informe.

Una vez más, el objetivo de nuestro trabajo se resume en informar, analizar y procurar racionalizar los acontecimientos del año para contribuir al mejor funcionamiento del Estado autonómico.

INFORME
COMUNIDADES
AUTÓNOMAS

1996

VOLUMEN I

PRIMERA PARTE

**ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO
y de LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

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 desahogada 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 un 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.¹

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.

II. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO RESPECTO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

LEYES Y NORMAS CON RANGO DE LEY

Joaquín Tornos

Introducción

La producción de normas con fuerza de ley durante el año 1996 responde de forma clara a la situación política que se produjo a lo largo de este período, concretamente la disolución del Parlamento en enero de 1996 y la celebración de elecciones generales el 3 de marzo del mismo año.

La inactividad parlamentaria durante el primer semestre del año permite dividir este período, en cuanto a producción de normas con fuerza de ley, en tres grandes etapas. Una primera, que corresponde al mes de enero, durante el que se publican los textos legales aprobados antes de la disolución del Parlamento, algunos aprobados a finales del año 1995 y otros, con una tramitación en ocasiones poco cuidadosa, aprobados en los inicios del año 1996 (me refiero en concreto a la ley 9/1996 de 15 de enero sobre medidas extraordinarias, excepcionales y urgentes en materia de abastecimientos hidráulicos como consecuencia de la persistencia de la sequía, texto legal que incorporó de modo injustificable la reforma de los artículos 20, 21 y 34 de la ley de Contratos 13/1995).

Una segunda etapa se caracteriza por la proliferación de los Decretos leyes. Corresponde este período a la toma de posesión del nuevo Gobierno y a su voluntad de transmitir a la opinión pública una clara decisión y capacidad de introducir reformas en sectores importantes de la actividad económica. Frente a la presentación de proyectos de ley que deben seguir el cauce parlamentario, se opta por actuar a través de la técnica del Decreto-Ley. El recurso a esta técnica se justifica por lo inaplazable de las reformas desde la perspectiva del cumplimiento de los requisitos de Maastricht.

Por último el año se cierra con un importante paquete de leyes de contenido financiero-presupuestario, que se comentan en el apartado correspondiente de este Informe. Nos referiremos aquí únicamente a la ley 13/1996 de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del Orden Social, en la que se modifica el ordenamiento jurídico en sectores muy diversos. No parece necesario insistir más en la denuncia de la gravedad del fenómeno de la llamada «ley de acompañamiento», razón por la cual nos limitaremos a dar cuenta de las modificaciones de textos que inciden directamente en el ordenamiento autonómico.

La exposición de los textos con fuerza de ley publicados en el año 1996 seguirá el esquema tradicional de este Informe, dividiéndolos en razón del tipo de norma. La única excepción la constituye este año el tratamiento conjunto de la ley Orgánica 2/1996 y ley 7/1996 en materia de Comercio interior, dado la relación sustantiva existente entre estos dos textos legales.

Las Leyes Orgánicas de Modificación de los Estatutos de Autonomía de Canarias y Aragón

Las Leyes Orgánicas 4 y 5 de 1996, ambas de 30 de diciembre, llevan a cabo la reforma de los Estatutos de Autonomía de Canarias y Aragón. Reformas diversas en su contenido pues también era diverso el punto de partida.

La Comunidad Autónoma de Canarias era la única Comunidad del artículo 143 que no había modificado su Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 10/1982 de 10 de agosto más la Ley Orgánica 11/1982 de 10 de agosto de transferencias complementarias a Canarias), salvo en lo relativo a la reducida reforma electoral derivada de la Ley Orgánica 8/1991 de 13 de marzo.

En el caso de Aragón, el Estatuto aprobado por Ley Orgánica 8/1982 de 10 de agosto fue modificado por Ley Orgánica 6/1994 de 24 de marzo, recogiendo el contenido de los Pactos Autonómicos formalizados en la Ley Orgánica 9/1992 de 23 de diciembre (también se modificó anteriormente por motivos electorales en la misma fecha y con idéntico contenido que en el caso de Canarias).

A) La Ley Orgánica 4/1996 de modificación del Estatuto de Autonomía de Canarias

La Ley Orgánica 4/1996, de modificación del Estatuto de Autonomía de Canarias, es fruto de un largo proceso de elaboración del que se da cuenta en su Exposición de Motivos.

El texto finalmente aprobado tiene su origen en un Proyecto de reforma consensuado en el Parlamento de Canarias, Proyecto que fue posteriormente modificado en algunos aspectos importantes a lo largo de su discusión en las Cortes Generales. No comentaremos este proceso, y nos limitamos a continuación a destacar las novedades más importantes que introduce la Ley Orgánica 4/1996 con respecto al anterior Estatuto de Autonomía.

El nuevo artículo primero tiene un claro contenido político. Se trata de afirmar la identidad singular de Canarias, nacionalidad que ejercita el derecho a la autonomía reconocido en la Constitución para constituirse en Comunidad Autónoma. Esta nacionalidad se identifica territorialmente con el Archipiélago Canario, realidad geográfica que no aparecía en el anterior Estatuto de Autonomía (art. 2).

Una novedad importante es la que se refiere al nuevo tratamiento de la Isla y el Cabildo. De forma más correcta se afirma ahora que las Islas son elementos de la organización territorial, mientras que el Cabildo es la institución a través de la cual se ejerce el gobierno, administración y representación de cada isla, constituyendo una institución de la Comunidad Autónoma (art. 8). Junto a esta precisión formal se potencia la importancia de los Cabildos, a los que se reconoce el derecho a participar en el Parlamento (art. 12.3), y se reconoce autonomía a las Islas. Autonomía que se afirma será plena para el ejercicio de los intereses propios y que a su vez se concretará con la actuación de competencias específicas (art. 23).

El sistema electoral también se modifica, si bien por el juego del artículo 9 y

la disposición transitoria primera parece regularse un régimen transitorio a la espera de una futura ley que, aprobada por mayoría de dos terceras partes, establezca el sistema definitivo.

En relación al sistema parlamentario se introduce la cuestión de confianza (art. 21), de la que puede derivarse el cese del Presidente de la Comunidad y su Gobierno. Razón por la cual en el art. 17 actual desaparece la referencia al mandato de cuatro años del Presidente que contenía el anterior artículo 16.

En materia competencial destaca el reconocimiento de la competencia en materia de aguas como exclusiva, la previsión de una Junta de Seguridad en relación a las competencias en materia de policía, la inclusión de la competencia en materia de enseñanza, y un listado mucho más completo de competencias exclusivas en identidad sustancial con las Comunidades Autónomas llamadas del 151 (art. 30).

También cabe destacar el párrafo segundo del artículo 37, según el cual el Gobierno de Canarias podrá participar en el seno de las delegaciones españolas ante órganos comunitarios europeos cuando se traten temas de específico interés para Canarias.

En materia financiera el artículo 46 se encarga de formalizar la singularidad de Canarias en este punto, señalando que «Canarias goza de un régimen económico-fiscal especial propio de su acervo histórico y constitucionalmente reconocido». Al mismo tiempo se trata de integrar esta singularidad dentro del sistema de la Unión Europea, sistema que reconoce a Canarias el status de región ultraperiférica. Y se establece el compromiso de ejecutar en cada ejercicio presupuestario un programa de inversiones públicas financiado por el Estado y la Comunidad Autónoma (art. 55.2).

También dentro de los temas financieros debe reseñarse la creación de la Audiencia de Cuentas (art. 61.2), como ente dependiente del Parlamento con funciones de fiscalización externa del sector público económico.

Por último se introduce una tramitación más compleja de la reforma estatutaria con el fin de salvaguardar el poder de iniciativa de la Comunidad Autónoma. Si las Cortes Generales modificaran sustancialmente la reforma propuesta se articula un proceso de «negociación» sobre el alcance de las modificaciones, pudiendo la Comunidad Autónoma desistir del proceso de reforma iniciado. En todo caso queda indefinida la fórmula «modificar sustancialmente la reforma propuesta», que es lo que pondría en marcha el proceso de aproximación de posturas.

B) Ley Orgánica 5/1996 de 30 de diciembre, de Reforma de la Ley Orgánica 8/1982 de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, modificada por la Ley Orgánica 6/1994 de 24 de marzo de reforma de dicho Estatuto.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón la reforma estatutaria se produce muy poco tiempo y después de la reforma llevada a cabo por la ley 6/1994, reforma con la que se ampliaron de forma sustancial las competencias iniciales.

Los aspectos novedosos más importantes, y que de hecho estuvieron en la base del interés por acometer una nueva reforma, son a nuestro juicio dos. Por un lado el reconocimiento de Aragón como nacionalidad que ejerce su derecho a la Autonomía, reconocimiento al que se vincula un nuevo aumento del nivel competencial (el valor político de esta definición se refleja claramente en la redacción de la Exposición de Motivos).

Por otro lado, la introducción de la cuestión de confianza y sobre todo la facultad de disolución de las Cortes de Aragón. Facultad que aunque con importantes límites temporales se reconoce en el artículo 23,2. Se añade, además, que la nueva Cámara resultante de convocatoria electoral fruto de una disolución anticipada tendrá un mandato limitado por el término natural de la legislatura originaria.

En cuanto a las competencias, se sistematizan en tres grandes listas (exclusivas, de desarrollo legislativo y ejecutivas), se igualan sustancialmente con las de las Comunidades Autónomas del 151, y se asumen como más significativas las de enseñanza y policía (artículos 36 y 38). En el caso de la policía se recurre a la fórmula de posible convenio para la adscripción de una Unidad del Cuerpo Nacional de Policía.

La Ordenación del Comercio Minorista. La Ley Orgánica 2/1996 de 15 de enero y la ley 7/1996 del 15 de enero de Ordenación del Comercio Minorista

La publicación, el 15 de enero de 1996, de dos leyes en materia de Comercio interior, una ordinaria y otra orgánica (dictada al amparo del artículo 150.2 CE), exige una breve exposición y crítica de este proceder legislativo.

La aprobación de la Ley Orgánica 2/1996 responde a la constatación, en la fase final de la tramitación del proyecto de Ley de Ordenación del Comercio Interior, de que se reconocían en dicho proyecto competencias normativas a las Comunidades Autónomas que no todas podrían ejercer, pues varias de ellas carecían de competencias normativas al haber asumido estatutariamente sólo competencias de ejecución y una Comunidad Autónoma, Baleares, carecía incluso de la competencia ejecutiva (situación ésta de desigualdad de niveles competenciales en materia de Comercio interior que la Ley Orgánica 9/1992 no corrigió).

La solución que se propuso fue aprobar una ley orgánica de transferencia de competencias para igualar los niveles competenciales, igualación que se estimaba especialmente necesaria en relación a la futura regulación por las Comunidades Autónomas de la materia de horarios comerciales (la exposición de Motivos de la Ley Orgánica 2/1996 recoge una no muy clara explicación al respecto). La solución a la que se llegó fue la aprobación de la ley orgánica 2/1996, solución a nuestro juicio de muy defectuosa técnica legislativa y que plantea una serie de cuestiones conflictivas que nos limitamos a enumerar.

1º Existen dudas sobre la corrección de la tramitación parlamentaria de la ley orgánica, pues se convirtió un Proyecto de Ley ordinaria en Ley Orgánica a través del trámite de enmiendas en el Senado.

2º La única competencia que se transfiere de forma expresa es la competencia ejecutiva en materia de comercio interior a las Islas Baleares, con lo que esta Comunidad continua sin poder dictar normas en la materia.

3º En una Ley Orgánica de transferencia del artículo 150.2 se incorpora la regulación sustantiva de la materia horarios comerciales, sin que se entienda la razón de haber desagregado este tema de la Ley 7/1996 de ordenación del Comercio Minorista.

4º Al haberse incorporado la regulación de los horarios comerciales en la Ley Orgánica 2/1996 podría pensarse que se estaba, implícitamente, transfiriendo a todas las Comunidades Autónomas la potestad normativa en esta materia.

Esta interpretación nos parece muy discutible por los siguientes motivos:

– Muchas Comunidades Autónomas ya poseían la competencia normativa en la materia de horarios, competencia de desarrollo normativo, razón por la cual no es posible que ahora se les transfiera a través de una ley orgánica.

– El artículo 3.1 de la Ley Orgánica 2/1996 establece que corresponderá a las Comunidades Autónomas la regulación de los horarios comerciales «en ejercicio de sus competencias». No hay atribución de competencia en la materia, sino reconocimiento de la situación existente.

El propio artículo 3 in fine prevé la situación para el caso de falta de norma autonómica, que será un régimen de libertad de horarios.

La Ley Orgánica complementa, como hemos dicho, la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista.

La ley, que tiene su origen en una proposición de ley del grupo Parlamentario de CIU, trata de ordenar de modo general el Comercio Minorista (no es, pues, una ley general del Comercio). El Estado encuentra su título habilitante en diversos apartados del artículo 149.1, concretamente los relativos a legislación civil y mercantil, defensa de la competencia y bases de la ordenación general de la economía. La disposición final única, cumpliendo con el requisito formal de la legislación básica, identifica el título concreto en el que se apoya el legislador para dictar cada precepto de la ley, declarando a modo de cierre el valor supletorio de la ley en relación a los preceptos aprobados sin título competencial específico.

Los preceptos sancionadores (título IV) se amparan, según la disposición final única, en la competencia estatal en materia civil y mercantil, ordenación general de la economía y en el artículo 149.1.1 y 18.

En definitiva, la ley de ordenación del comercio minorista se dicta por el Estado al amparo de diversos títulos competenciales, recogiendo en buena medida la doctrina del tribunal Constitucional al respecto.

En cuanto a su contenido la ley se ocupa de los principios informadores del comercio minorista, de la instalación de grandes superficies, de la oferta comercial, de los precios, de las ventas con pérdida, de los pagos a proveedores y de las modalidades de venta, completando la ley un sistema sancionador específico en garantía de la normativa administrativa.

Desde la perspectiva competencial pueden apuntarse, también de forma esquemática, las siguientes cuestiones:

– La competencia en materia de comercio interior, que algunas Comunidades Autónomas habían asumido como exclusiva, se ha troceado en diversas materias conexas, reconvirtiéndose la competencia autonómica en concurrente o compartida según los casos. No existe una competencia autonómica para ordenar globalmente el comercio interior.

– El Estado complementa sus títulos materiales de intervención con el recurso al valor supletorio de la normativa que dicta sin título específico. Esta técnica, cuestionada recientemente por el Tribunal Constitucional, puede tal vez justificarse en esta materia en la que los niveles competenciales entre Comunidades Autónomas son dispares. No obstante plantea problemas. Así, se regulan modalidades de venta en virtud del título legislación supletoria, lo que obliga a plantear si estas modalidades existen o no en las Comunidades Autónomas que teniendo potestad normativa no hayan regulado estas modalidades.

– Especial importancia tiene la regulación de la llamada «segunda licencia» para la apertura de grandes establecimientos (artículos 2, 6 y 7). La ley define el concepto de gran establecimiento (sin perjuicio de su posible modificación por la Comunidad Autónoma) e impone la necesidad de obtener una licencia comercial de apertura para estos establecimientos. Licencia que otorgará la Comunidad Autónoma, la cual podrá crear Comisiones de Equipamientos territoriales con facultad de emitir informes. Se impone así a las Comunidades Autónomas el dar una licencia y se limita su capacidad organizativa para transferir esta competencia a órganos mixtos.

– La ley 7/1996 se remite a la potestad normativa de las Comunidades Autónomas en diversas materias. Así, en materia de Segunda licencia o ventas con obsequios ¿qué ocurrirá en aquellas Comunidades Autónomas sin potestad normativa en la materia comercio interior?

– Parece un error el haber atribuido al Estado la competencia en materia sancionadora del artículo 63 en base al título legislación civil y mercantil.

– El Gobierno de Navarra interpuso recurso de inconstitucionalidad en relación a los artículos 2 y 3 de la Ley Orgánica 2/1996, y frente a los artículos 2,3; 6,1; 6,2; 7; 28,1; 37; 53; 67; 69,1 y 70 de la ley 7/1996.

Ley Orgánica 1/1996 de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la ley de Enjuiciamiento Civil

La Ley Orgánica 1/1996 es, en verdad, sólo parcialmente orgánica, ya que la disposición final vigésima tercera atribuye este carácter a unos pocos preceptos de la ley, concretamente a los que reconocen al menos el ejercicio de diversos derechos fundamentales (derecho al honor, información, libertad ideológica, participación, libertad de expresión y a ser oído).

El resto de sus preceptos se dedica a mejorar la regulación de diversas insti-

tuciones propias del derecho civil como el acogimiento familiar, la adopción, la tutela o el internamiento del menor en un centro psiquiátrico. Pero al mismo tiempo la ley establece unos principios generales de actuación frente a situaciones de desprotección social, reconociendo al efecto un conjunto de derechos al menor.

Este particular contenido de la ley lleva a que los títulos competenciales del Estado para su aprobación sean de diverso contenido. Por un lado el bloque mayoritario de preceptos se ocupa de los principios generales de intervención de las Administraciones públicas. Preceptos que según la disposición final 21 son legislación supletoria de la que dicten las Comunidades Autónomas con competencia en materia de asistencia social.

Por otro lado, el otro gran bloque de artículos no orgánicos regulan cuestiones propias del Derecho civil, constituyendo por lo general revisiones de preceptos del Código Civil. En este caso el Estado posee la competencia que le atribuye el art. 149.1.8, sin perjuicio de la normativa que dicten las Comunidades Autónomas con competencia en materia de Derecho civil, foral o especial.

Por último, un número menor de preceptos que afectan a cuestiones de nacionalidad, Administración de justicia y legislación procesal, se amparan en los dispuesto en el artículo 149, 1-2, 5 y 6 como también recoge la disposición final 21.

De nuevo en este texto legal, a nuestro juicio, el dato a destacar es como el reconocimiento de la potestad estatal para aprobar preceptos en virtud de título de legislación supletoria supone una clara ingerencia en la potestad normativa de las Comunidades Autónomas.

De hecho en este caso los preceptos supletorios reconocen unos derechos al niño que obligan a la Administración autonómica a proveer lo necesario para darles satisfacción. La competencia autonómica en materia de asistencia social queda así completamente alterada, en la medida que se la imponen obligaciones y principios de su actuación (por ejemplo, artículos 10 y 11 de la ley).

Tal vez, si el Estado quiso reconocer un contenido básico en la protección del menor, debió acudir para fundar su competencia al artículo 149.1.1 en relación con el artículo 39 de la Constitución.

Legislación ordinaria

Leyes de carácter social: asistencia jurídica gratuita y voluntariado

Fruto del final del período parlamentario que concluyó en enero de 1996 son estas dos leyes que agrupamos bajo esta denominación común de leyes de carácter social.

A) Ley 1/1996 de 10 de enero de Asistencia Jurídica Gratuita

La ley 1/1996 crea un servicio de responsabilidad pública al reconocer a los ciudadanos, en determinadas circunstancias, el derecho a recibir una determinada prestación, la asistencia jurídica gratuita, organiza el modo de prestar el ser-

vicio a través de los Colegios profesionales y desjudicializa la actividad de reconocer el derecho.

Estos diversos cometidos de la ley se amparan competencialmente en el artículo 149.1.3-5-6 y 18, esto es, en la titularidad de la competencia normativa estatal sobre las materias relaciones internacionales, Administración de Justicia, legislación procesal y bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas.

La disposición adicional primera de la ley concreta la aplicación de estos títulos competenciales en relación a los diversos preceptos de la misma.

El Gobierno de Cataluña interpuso recurso de inconstitucionalidad frente a la citada disposición adicional primera, en relación con los artículos 9 y 10.1.

B) Ley 6/1996 de 15 de enero, del Voluntariado

El auge del fenómeno del voluntariado ha comportado la presencia del derecho, tratando de estimular y encauzar esta actividad de participación social en fines de interés general.

La ley 6/1996 responde a esta necesidad y, como dice su exposición de motivos, trata de conseguir tres fines diversos al mismo tiempo: garantizar la libertad de los ciudadanos a expresar su compromiso solidario a través de los cauces que mejor se acomoden a sus últimas motivaciones; reconocer, promover e impulsar eficazmente la acción voluntaria en sus diversas modalidades y respetar en esta regulación el orden de distribución competencial.

En relación al último punto, que es el que ahora interesa, el legislador es consciente de la falta de un título competencial específico a favor del Estado y, por ello, la ley limita su ámbito de aplicación a los voluntarios y organizaciones que participen o desarrollen programas de ámbito estatal o supraautonómico, así como a los que participen en programas que desarrollen actividades de competencia exclusiva estatal. (artículo 2).

El título competencial del Estado, es, por tanto, derivado de la actividad en la que se incardina el voluntario. La regulación de este elemento personal se asume en tanto es instrumental para llevar a cabo una actividad sobre lo que se es competente por otros títulos. La regulación del voluntariado es, de este modo, algo adjetiva.

Otro dato a destacar es la petición del legislador de que determinados beneficios, cuyo reconocimiento es exclusivo de la Administración estatal, puedan ser atribuidos a voluntarios que actúan en programas autonómicos y locales y, por tanto, ajenos al ámbito de aplicación de la ley. Así, por ejemplo, el tiempo prestado como voluntario podrá surtir los efectos del servicio militar. La Comunidad Autónoma o el ente local acreditará el tiempo de trabajo del voluntario y la Administración estatal podrá computárselo a efectos de servicio militar (artículos 14, 15 y disposición adicional tercera).

Las leyes climáticas

Bajo esta denominación englobamos tres textos legales de la primera quincena de enero que demuestran lo variable del clima y el problema de las leyes de urgencia. Aprobada la ley gestada en una determinada situación el supuesto de hecho ha cambiado. De la pertinaz sequía se pasa a luchar contra las inundaciones.

La Ley 9/1996, de 15 de enero, junto a la adopción de una medida concreta en materia de abastecimiento hidráulico (modificación excepcional y transitoria del caudal del río Tajo, art. 1), modifica con carácter permanente una serie de textos legales de indudable importancia como la ley de Aguas y la ley de Contratos.

Además, y como ya pusimos de relieve, se modifican los artículos 20, 21 y 34 de la Ley de Contratos que no tienen relación alguna con problemas hidráulicos.

Las Comunidades Autónomas, en todo caso, deben tomar nota de la modificación de preceptos básicos.

Mayor coherencia con su enunciado guarda la Ley 8/1996, de medidas urgentes para reparar los efectos producidos por la sequía. La citada ley si que adopta un conjunto de medidas de orden y ámbito general para tratar de compensar los daños producidos por la sequía (ayudas económicas, bonificaciones fiscales, obras públicas), medidas que se dictan por el Estado al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.1, 13 y 17.

La ley prevé también fórmulas de colaboración para llevar a cabo las acciones específicas de ayuda.

Como nota anecdótica puede mencionarse la disposición adicional quinta por la que se preveía la redacción de un informe en base al cual articular un Plan Integral de Actuación Urgente. Plan que, en todo caso, deberá ya tener en cuenta la situación de exceso de agua en la que nos encontramos al iniciar 1997.

Esta nueva situación climática la avanza ya la ley 2/1996 de 10 de enero, ley de fecha anterior y en la que adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por las inundaciones.

Esta ley, aplicable al ámbito territorial de Castilla la Mancha, deja a salvo en su disposición adicional única las competencias de esta Comunidad Autónoma, y prevé la coordinación entre la Administración estatal y autonómica (art. 11).

La reforma del Padrón Municipal

La Ley 4/1996, de 10 de enero, modifica la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen local en relación con el Padrón Municipal.

Damos constancia de la misma únicamente para resaltar, como dice la propia Exposición de Motivos de la ley, que se sigue manteniendo la previsión de que sea la normativa estatal la que fije los criterios de elaboración del Padrón, con el fin de asegurar una uniformidad de los datos a los efectos de su utilización con

finestadísticos y electorales. A efectos instrumentales la ley asigna al Instituto Nacional de Estadística funciones de coordinación, y crea el Consejo de Empadronamiento como órgano de colaboración entre la Administración General del Estado y los Entes locales.

La Ley 13/1996, de 30 de diciembre. La llamada ley de acompañamiento

La Ley 13/1996 de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, Administrativas y del Orden Social, vuelve, un año más, a modificar de forma sectorial pero a la vez general el ordenamiento tributario y administrativo. Aprovechando el final de año, se «acompaña» la ley de Presupuestos con un texto legislativo en el que se ubican una pluralidad de retoques singulares e inconexos del ordenamiento.

La denuncia de esta técnica legislativa ya se ha hecho de forma reiterada, por lo que no es preciso insistir. El legislador la ignora, y así, en la propia exposición de motivos de la ley 13/1996 se nos dice que la ley «incluye un amplio conjunto de medidas referidas a los distintos campos en que se desenvuelve la actividad del Estado». Modificaciones que se justifican por el fin de alcanzar los objetivos de la ley de Presupuestos y los criterios de convergencia europeos.

A los efectos de este Informe si interesa dar cuenta de aquellas reformas que inciden en normas con relación directa o indirecta con el ordenamiento autonómico. Con este fin informativo pasamos a dar cuenta de las modificaciones de interés en el ámbito autonómico.

1º Modificación parcial de la Ley 19/1994, de 6 de julio, del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (art. 60 a 62) y de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de Aspectos fiscales del Régimen Económico fiscal de Canarias (art. 63 a 65).

2º Modificación parcial del régimen fiscal de Ceuta y Melilla (art. 68).

3º Modificación parcial de la ley de contratos de las Administraciones públicas 13/1995.

Se modifica el art. 160,2 añadiendo una nueva letra f en materia de conciertos (art. 72), el artículo 3,K en relación a contratos excluidos (art. 148), el artículo 84,5 también en relación a adjudicación con presunción de temeridad (estos tres artículos se reforman en el artículo 149 de la Ley 13/1996).

Importa destacar que todos los preceptos modificados fueron declarados básicos por la Ley 13/1995. Dada la singular forma de declarar básicos los preceptos (se hizo por vía negativa, al enumerarse los preceptos no básicos en la disposición final primera de la ley) cabe entender que los párrafos añadidos a dicha ley 13/1995 en la reforma que comentamos tendrán también carácter básico aunque no se haya dicho expresamente. La razón es que se integran en una ley que es totalmente básica salvo los preceptos que se dice no lo son.

4º Modificación parcial de la Ley 30/1984 de 2 de agosto de Medidas para la reforma de la función pública.

Se modifican los artículos 18,4 (adición de un segundo párrafo), 20,1 (adición

de un párrafo) y 33, todos ellos básicos. Se modifican también otros preceptos no básicos de la ley, sin incidencia por tanto en la normativa autonómica (artículos 18,6, 20,1-d y 29,3-c y el artículo 37 de la ley de funcionarios civiles del Estado de 7 de febrero de 1964.

Todas estas modificaciones se llevan a cabo en los artículos 103 a 107 de la ley 13/1996.

5º Territorialización de las subvenciones.

La modificación del artículo 153 de la ley General Presupuestaria, que se lleva a cabo en el artículo 136 de la ley 13/1996, trata de adecuar el precepto de la ley a la doctrina del Tribunal Constitucional. Este, en su sentencia 68/1996, FJ 11, declaró inconstitucional el inciso «oídas las Comunidades Autónomas» del artículo 153 de la LGP, al entender que este simple trámite de audiencia «no puede considerarse una fórmula de colaboración constitucionalmente suficiente que respete su autonomía financiera —la de las Comunidades Autónomas—».

La nueva redacción del precepto establece un nuevo sistema para la gestión de créditos relativos a planes y programas conjuntos, determinando, entre otras cosas, que cuando no sea posible la territorialización en los propios Presupuestos Generales del Estado, la Conferencia sectorial correspondiente acordará los criterios de distribución.

6º Creación de nuevas modalidades contractuales. El contrato de obra bajo la modalidad de abono total del precio y el contrato de concesión de construcción y explotación de obras hidráulicas.

Los artículos 147 y 173 de la ley 13/1996 crean estas nuevas figuras contractuales. La primera de ellas, el contrato de obra bajo la modalidad de abono total del precio, pretende lograr la financiación de obra pública sin necesidad de previa consignación presupuestaria, pudiendo acordarse al mismo tiempo la financiación de todos o parte de los pagos previstos mediante el cobro de un peaje o tasa.

Sin entrar en el fondo de estas novedosas figuras contractuales señalaremos únicamente que los nuevos preceptos no se definen como básicos. Al no integrarse en la ley 13/1995 no cabe llegar a la conclusión a la que llegamos anteriormente (número 3 de este apartado), si bien ello no impedirá la aplicación de estos preceptos por las Comunidades Autónomas como normas de aplicación supletoria.

7º Modificación de la ley de autopistas.

Con una finalidad similar a la del artículo comentado con anterioridad, el artículo 157 de la ley 13/1996 modifica diversos preceptos de la ley 8/1972 de Autopistas.

En este caso la fórmula imaginativa para financiar las obras de modificación o ampliación consiste en ampliar los plazos de concesión. Ampliación de la autopista que podrá consistir no sólo en nuevos carriles, sino en su prolongación continua o funcional.

8º Modificación parcial de la ley de Aguas.

El artículo 174 de la ley 13/1996 añade un nuevo apartado al artículo 21 de la ley 29/1985 de 2 de agosto.

9º Prolongación de la permanencia en la situación de servicio activo de los funcionarios públicos.

La disposición adicional séptima de la ley 13/1996, declarada básica en su primer párrafo en virtud del artículo 149.1.18 CE, establece que la prolongación de la permanencia en la situación de servicio activo, hasta que cumplan como máximo los 70 años, para los funcionarios de las distintas Administraciones, será de aplicación a partir del 1 de enero de 1997.

10º Modificación de las Incompatibilidades.

La disposición adicional duodécima añade un nuevo párrafo al párrafo segundo del artículo 4 de la ley 53/1984, ampliando la posibilidad de compatibilidad para el desempeño de un segundo puesto de trabajo a los Catedráticos y Profesores de Música que presten servicios en los Conservatorios Superiores de Música y en los Conservatorios Profesionales de Música. El artículo ampliado es básico.

Decretos leyes

Los Decretos Leyes liberalizadores

El Gobierno de la Nación, poco después de su toma de posesión, decidió impulsar un conjunto de medidas sobre diversos sectores de la actividad económica con un carácter liberalizador. Se pretendía aprovechar la capacidad de crecimiento de la economía reduciendo la regulación y abriendo determinados sectores a la concurrencia. En definitiva, se trataba de liberalizar y de regular.

La técnica utilizada para articular normativamente las reformas fue la del Decreto-Ley. Técnica discutible en la medida en que puede cuestionarse seriamente que se cumpla en todos los casos con el presupuesto de hecho habilitante, la extraordinaria y urgente necesidad.

A) Real Decreto Ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales.

En materia de suelo el Decreto Ley pretende impulsar el proceso de construcción de viviendas a menor precio a través de una mayor oferta de suelo edificable. Con este fin se suprime la distinción entre suelo urbanizable programado y no programado (precepto no declarado básico), se reducen las cesiones obligatorias en suelo urbano del 15 al 10% (precepto básico al amparo del art. 149.1.1, 8, 13 18 y 23, según la disposición final primera), se establece, con valor supletorio, una reducción de los pagos de tramitación de los planes urbanísticos, y se alteran las competencias de los órganos locales en la aprobación de instrumentos de planeamiento. Al modificarse un precepto básico, la nueva redacción mantendrá este carácter.

La modificación de los artículos 21,1-m y 22,2-c de la ley de Bases de Régimen local suscita problemas interpretativos. Al respecto puede consultarse Luis MARTÍN REBOLLO (Leyes Administrativas, edición actualizada septiembre 1996, Aranzadi, Pamplona 1996, pág. 747).

En materia de Colegios Profesionales se recogen las recomendaciones del Tribunal de Defensa de la Competencia y se impone la liberalización de la práctica profesional dentro de los Colegios. La oferta y remuneración de servicios se regirán por los principios de la competencia, y se dispone que cuando una profesión se organice por Colegios de distinto ámbito territorial bastará la Colegiación en uno de ellos. En este caso se articula un mecanismo de comunicación al Colegio en el que se va a ejercer la profesión.

La nueva redacción que se da a la ley de Colegios Profesionales se declara normativa básica al amparo de los artículos 149.1.1 y 18 (disposición final segunda), salvo la modificación de la letra ñ del artículo 5 (que suprime los honorarios colegiales mínimos).

La afirmación del carácter básico de la reforma es acertada en la medida en que se incide sobre una ley preconstitucional, no declarada, por tanto, formalmente básica.

B) Real Decreto-Ley .6/1996 de 7 de junio de liberalización de las Telecomunicaciones.

Este importante Decreto-Ley crea la Comisión del Mercado de las telecomunicaciones, modifica la ley 42/1995 de Telecomunicaciones por cable y crea el segundo operador para la prestación del servicio final de telefonía básica. El Estado actúa en esta materia al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.21 CE.

Desde la perspectiva autonómica interesa destacar la composición de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, cuyos miembros son nombrados por el Gobierno a propuesta del Ministro de Fomento, sin intervención, pues, de las Comunidades Autónomas, y la modificación del artículo 2,4 de la ley del cable en relación a la alteración de las demarcaciones.

C) Real Decreto Ley 7/1996 de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y fomento y liberalización de la actividad económica.

Contiene también este Decreto-Ley un conjunto de importantes medidas de carácter fiscal y de liberalización de sectores (servicios funerarios, distribución de carburantes) que no afectan directamente a competencias autonómicas.

Si cabe mencionar, por su incidencia en competencias autonómicas, la modificación del artículo 86.3 de la LBRL. La supresión de la reserva para este servicio debe llevar a concluir que no podrá ser reservado de nuevo por ley autonómica, al amparo de lo dispuesto al final del primer párrafo del artículo 86.3. Al mismo tiempo, al no poderse gestionar en régimen de monopolio la Comunidad Autónoma pierde la facultad de aprobar esta forma de gestión.

En materia de precios autorizados se mantiene el número de actividades sometidas al control autonómico (artículo 16 y Anexo 2). En relación a los precios comunicados estatales y locales el artículo 16,5 introduce una nueva

regulación que no logramos interpretar. Así, el citado precepto afirma que estos precios «quedan eximidos de los correspondientes requerimientos». Si el único requerimiento era la comunicación y se suprime ¿ que queda del régimen propio de los precios comunicados?

D) Real Decreto Ley 11/1996, 17 de junio. Ampliación del servicio farmacéutico a la población.

Este Real Decreto Ley es el que nos suscita más dudas desde la perspectiva competencial. El propio texto normativo se refiere al artículo 149.1.16 CÉ, pero en dicho precepto se reserva al Estado la materia bases de la Sanidad nacional y legislación sobre productos farmacéuticos. El título específico de la materia que regula el Decreto-Ley es en verdad «ordenación farmacéutica», materia asumida como propia por las Comunidades Autónomas.

El Decreto Ley va más allá de lo en su día regulado por el Estado en el artículo 88 de la Ley del Medicamento (ley 25/1990), e impone un modelo de ordenación de la actividad farmacéutica reduciendo la competencia autonómica a funciones ejecutivas (planificar de acuerdo con los criterios del Decreto-Ley, autorizar, fijar y controlar horarios de acuerdo con el Decreto-Ley).

Los Decretos leyes financieros

A) El Real Decreto Ley 1/1996 de 19 de enero es fruto de la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado para 1995. La prórroga no contempla el surgimiento de nuevas obligaciones financieras de carácter ineludible que deben satisfacerse en 1996. El Decreto Ley dota los correspondientes créditos para proceder a su cobertura (actualización de retribuciones del personal activo, financiación sanidad pública, traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas en materia Universidades, participación en los ingresos del Estado de las Comunidades Autónomas y Corporaciones locales y actuaciones inversoras en la cuenca del Guadalquivir).

B) El Real Decreto Ley 16/1996 de 22 de noviembre trata de garantizar la financiación de la formación continua en el País Vasco ante la falta de acuerdo en la Comisión TRIPARTITA que debía concretar el acuerdo interprofesional sobre lo material. En el Decreto-Ley se fija el importe de la financiación que asume el Estado para 1996 (972.500.000 pesetas).

C) Los Reales Decretos Leyes 3/1996 de 26 de enero y 14/1996 de 8 de noviembre, relativos a modificaciones en el régimen fiscal de Canarias y de Ceuta y Melilla.

Ambos Decretos Leyes están dictados con el fin de adecuar la normativa interna española al Derecho Comunitario. El primero tras una advertencia de la Comisión Europea sobre la posible incompatibilidad de la Ley 19/1994 con el derecho comunitario, y el segundo tras la Sentencia del TJCE de 7 de diciembre de 1995, relativa a una cuestión prejudicial en relación a la Ley 8/1991, de 25 de marzo.

DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS

Joaquín Tornos

Valoración general

La actividad reglamentaria de la Administración general del Estado con incidencia sobre las Comunidades Autónomas durante 1996 mantiene las características generales ya apuntadas en Informes anteriores, confirma alguna tendencia advertida en los últimos años y avanza alguna novedad que deberá verse si se confirma en el futuro.

La nota común respecto a ejercicios anteriores es la importancia cuantitativa de Reales Decretos dictados en aplicación de Directivas comunitarias en materias relativas a la sanidad, alimentos, medio ambiente y agricultura.

La tendencia que podemos calificar de confirmada, es la proliferación de mecanismos de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Dentro de esta actividad de colaboración merecen destacarse como novedad algunas normas que, dictadas por el Estado al amparo de competencias exclusivas, imponen determinadas cargas ejecutivas a las Comunidades Autónomas. En estos casos, el cumplimiento de la carga se vincula a concretos mecanismos de colaboración (extranjería, régimen penitenciario, información al ciudadano).

Las relaciones de colaboración también se manifiestan en su vertiente orgánica, habiéndose creado diversos órganos estatales con participación de las Comunidades Autónomas.

En cuanto a Reales Decretos aprobados en desarrollo de normas básicas, como reglamentos ejecutivos y básicos, pueden destacarse los dictados en materia de contratos, industria y telecomunicaciones.

Reglamentos dictados en ejecución de Directivas Comunitarias

La mayoría de normas aprobadas por el Gobierno con incidencia en competencias autonómicas en 1996 lo fueron en ejecución de Directivas Comunitarias, y, dentro de este conjunto, son a su vez mayoría las dictadas en el ámbito de la sanidad.

En todos los casos se cumplió con el requisito formal de la normativa básica, tanto en el sentido de afirmarse expresamente este carácter como en el de identificar el título material que legitima la intervención estatal.

Dentro de este amplio conjunto de normas cabe destacar los Reales Decretos relativos a productos sanitarios (RD 414/1996 de 1 de marzo) y a la evaluación,

autorización, registro y condiciones de dispensación de especialidades farmacéuticas (RD 2.000/1995 de 7 de diciembre). Los dos Reales Decretos se dictan en ejecución de normativa comunitaria y se legitiman competencialmente en el art. 149.1.16 CE. La disposición adicional primera del RD 414/1996 de 1 de marzo puede servir de ejemplo en relación al rigor con el que se delimitan los títulos competenciales en virtud de los cuales se dictan los diversos artículos de la norma reglamentaria.

La ejecución interna de la normativa comunitaria exige en ocasiones imponer a las Comunidades Autónomas el deber de mutua información, para poder hacer llegar desde el Estado, responsable ante las instancias comunitarias, la información que se le reclama desde la Comunidad. Ejemplo claro de esta necesidad, es la creación de una red nacional de vigilancia epidemiológica (RD 2210/1995, de 28 de diciembre), con la que se pretende ordenar de forma más precisa el contenido y procedimiento de información entre las Comunidades Autónomas y la Administración estatal en materia de enfermedades.

La importancia de una completa y rápida información también se manifiesta en el RD 44/1996, de 19 de enero, en materia de seguridad general de los productos puestos a disposición del consumidor. El artículo 8 del citado Real Decreto crea un sistema rápido de información, y articula el procedimiento de información desde las Comunidades Autónomas hasta la Comisión Europea.

Otros Reales Decretos en materia sanitaria dictados en aplicación de normativa comunitaria son el 510/1996 de 15 de marzo en materia de listas de sustancias permitidas para la fabricación de materiales y objetos plásticos destinados a entrar en contacto con los alimentos, y el 2207/1996 de 28 de diciembre por el que se establecen las normas de higiene relativas a los productos alimenticios.

También en ejecución de Directivas Comunitarias se aprobaron una serie de Reales Decretos que afectaban a otros ámbitos materiales. De entre ellos podemos destacar los siguientes: en materia medio ambiental, RD 45/1996 de 19 de enero, por el que se regulan diversos aspectos relacionados con las pilas y los acumuladores que contengan determinadas materias peligrosas y el RD 201/1996 de 16 de febrero sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias y el RD 509/1996 de 15 de marzo, de desarrollo del Decreto Ley 11/1995, por el que establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas; en materia de ordenación del sector pesquero, el RD 696/1996 de 26 de abril, sobre criterios y condiciones de las intervenciones con finalidad estructural en el sector de la pesca, de la acuicultura y de la comercialización, la transformación y la promoción de sus productos. (este Real Decreto se dicta como complemento de un Reglamento comunitario, sin perjuicio de su aplicación directa).

Mecanismos de colaboración

Como se apuntó en la valoración general, la normativa estatal aprobada en 1996 confirma el desarrollo creciente de técnicas de colaboración, las cuales aparecen con fines diversos y a través de formulaciones también diferentes.

1. Una primera manifestación de técnicas de colaboración la encontramos en los supuestos de distribución interna de fondos comunitarios. El Estado ordena la distribución interna y busca la colaboración de las Comunidades Autónomas a través de convenios. Como ejemplos de estas formas de colaboración pueden citarse el RD 152/1996 de 2 de febrero, por el que se establece un régimen de ayudas para fomentar inversiones forestales en explotaciones agrarias y acciones de desarrollo y aprovechamiento de los bosques en las zonas rurales, el RD 204/1996 de 9 de febrero sobre mejoras estructurales y modernización de las explotaciones agrarias y el RD 206/1996 de 9 de febrero sobre ayudas para el fomento de la diversificación de la actividad económica y la creación de empleo en el medio rural. Tomando el contenido de este último, vemos como su artículo 16 establece el porcentaje de financiación que asume el Estado, remitiendo el resto a la financiación autonómica en el marco de los Convenios que define genéricamente el artículo 17.

Con un contenido diverso, la Orden de 21 de noviembre de 1996 establece una forma de coordinación en un supuesto de actuaciones coincidentes del Estado y las Comunidades Autónomas. No se trata de colaborar en Programas Comunes, sino de coordinar actuaciones que inciden en el mismo sector.

Este es el caso de la coordinación en relación a los seguros agrarios. Ante la constancia de que las Comunidades Autónomas llevan a cabo labores de fomento y subvención en esta materia, como complemento de la actuación estatal mediante la Entidad Estatal de Seguros Agrarios, pareció conveniente constituir una Comisión de Coordinación en el marco de la Conferencia Sectorial de Agricultura.

2. Una segunda manifestación de la colaboración se encuentra en la aprobación de Planes, Programas o Directrices básicas. Normas que se amparan por lo general en el título competencial del artículo 149.1.13, bases y coordinación de la planificación general de la economía. Así, por ejemplo, el Plan Nacional de abandono voluntario y definitivo de la producción lechera (RD 154/1996 de 2 de febrero), o el Programa Nacional de erradicación de enfermedades de los animales (RD 2611/1996 de 20 de diciembre), o el Plan Nacional de Regadíos Horizonte 2005, con relación al cual la Orden de 14 de marzo dispone la publicación del acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de febrero de 1996 por el que se aprobó el Plan.

Mención especial merece el RD 2346/1996 de 8 de noviembre por el que se dispone un régimen de ayudas y se regula su sistema de gestión en aplicación del Plan Marco de Competitividad del turismo español 1996-1999. La norma no crea el Plan, que fue aprobado en Conferencia Sectorial el 19 de diciembre de 1995, y se limita a instrumentar sus peticiones.

Debe destacarse que el proceso de distribución de las ayudas tiene en cuenta la STC 68/1996 de 18 de abril, a la que se alude expresamente en la Exposición de Motivos. El artículo 5 del RD 2346/1996 establece el mecanismo para territorializar las ayudas, de acuerdo con el artículo 153 de la Ley General Presupuestaria (precepto este último modificado por la Ley 13/1996 de 30 de diciembre que se comenta en este Informe).

Con anterioridad, se había aprobado la Orden del Ministerio de Comercio y Turismo, de 6 de febrero de 1996, en aplicación del Plan Marco de 1995. Esta Orden motivó un Conflicto de Competencia, planteado por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña (nº 1659/1996).

En materia de turismo el Gobierno de la Generalidad también planteó conflicto de competencia en relación a tres órdenes del Ministerio de Comercio y Turismo que otorgaban subvenciones en el marco del Plan Futuro 1996-1999 (nº 3284/1996).

También podemos destacar, por último dentro de este apartado, la figura de la Directriz Básica, como mecanismo de coordinación. A esta figura se recurre en materia de Planificación de Protección civil ante el riesgo de accidentes en los transportes de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril (RD 387/1996 de 1 de marzo), y en materia de Planificación de Protección civil ante el riesgo volcánico (Resolución de 21 de febrero de 1996).

En ambos casos la Directriz básica enmarca el contenido de los Planes que puedan aprobar las Comunidades Autónomas.

3. Por último, nos parece de interés destacar como en diversas normas que el Gobierno aprueba en virtud de una competencia exclusiva, se imponen a las Comunidades Autónomas determinadas cargas prestacionales que comportan un coste financiero. En estos casos, la misma norma estatal crea un mecanismo de colaboración para el ejercicio por la Comunidad Autónoma de su nuevo deber frente a los ciudadanos.

Esta situación se da, por ejemplo, en el RD 155/1996 de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la ley Orgánica 7/1985 (en materia de extranjería, competencia exclusiva estatal según el artículo 149.1.2 CE), o el Real Decreto 190/1996 de 9 de febrero, Reglamento Penitenciario (competencia exclusiva estatal según el art. 149.1.6 CE).

En el primero de ellos se imponen prestaciones de enseñanza básica, asistenciales o sociales, sanitarias y de protección de menores, materias de competencia autonómica. La disposición adicional quinta reclama la convocatoria de las oportunas Conferencias Sectoriales para articular el modo de hacer frente a estas prestaciones.

En el segundo de los Reales Decretos citados se garantiza a los reclusos una asistencia sanitaria orientada tanto a la prevención como a la curación y rehabilitación. Con este fin en el capítulo I del título IX se regula la corresponsabilidad de la Administración penitenciaria y de las Administraciones sanitarias, la cual se articulará mediante los correspondientes convenios de colaboración.

Cuestión diversa es la que plantea el Real Decreto 208/1996 de 9 de febrero. Dictado por el Estado para su propia Administración, este Reglamento que regula los servicios de información administrativa y atención al ciudadano permite extender sus garantías a través de las oficinas de las Comunidades Autónomas. Pero en este caso no se impone una carga prestacional a la Comunidad Autónoma, únicamente se le permite extender el ámbito de eficacia de la norma estatal, formalizando a tal fin el oportuno Convenio (art. 10).

Reglamentos ejecutivos de legislación básica estatal

1. El RD 2200/1995 de 28 de diciembre desarrolla lo dispuesto en la ley 12/1992 de 16 de julio, de Industria, en relación a los organismos y entidades que operan en el campo de la calidad y de la seguridad industrial.

Como dice la Exposición de Motivos de la norma reglamentaria citada se pretende adecuar el desarrollo de la ley a las peticiones comunitarias, imponiendo la armonización de las reglamentaciones e instrumentos de control así como el nuevo enfoque comunitario basado en la progresiva sustitución de la tradicional homologación administrativa de productos por la certificación que realizan empresas y otras entidades con la correspondiente supervisión de sus actuaciones por los poderes públicos.

Para conseguir este fin armonizador se dicta el RD 2200/1995, que se declara parcialmente básico al amparo del artículo 149.1.13 CE, imponiendo así el título horizontal sobre el sectorial de industria. La disposición final primera identifica los preceptos básicos. La declaración de preceptos básicos alcanza al régimen de las entidades de acreditación, organismos de control y verificadores medio ambientales.

En relación a las entidades de acreditación, la normativa básica establece las condiciones y requisitos de organización y funcionamiento de las mismas, sus obligaciones y medios de control. En cuanto a su designación se establece un procedimiento compartido con las Comunidades Autónomas, pues reconoce a éstas la competencia de designación previo informe positivo del Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial (procedimiento ya diseñado en términos generales en la ley de Industria).

La acreditación de los organismos de control y verificadores medio ambientales corresponde a las entidades de acreditación, si bien en el caso de los organismos de control la autorización para su actuación corresponde a la Administración competente en materia de industria del territorio donde los organismos inicien su actividad o radiquen sus instalaciones, salvo en los casos previstos en el art. 13.4 de la ley de industria en los que la competencia es de la Administración estatal.

El Gobierno de Cataluña planteó un conflicto de competencia en relación al art. 51.1 y disposición adicional tercera del citado Real Decreto.

2. El RD 390/1996, de 1 de marzo, desarrolla parcialmente la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones públicas.

La ley 13/1995 de 18 de mayo fue declarada parcialmente básica, al amparo del artículo 149.1.18 CE, por su disposición final primera. A su vez, la disposición final tercera de la misma ley estableció que «las normas que en desarrollo de esta ley promulgue la Administración general del Estado podrán tener carácter de básicas cuando constituyan el complemento necesario de dicho carácter respecto de los artículos que lo tienen atribuido conforme a la disposición final primera si así se señala en la propia norma de desarrollo».

Disposición final conforme con la doctrina del Tribunal Constitucional, al

exigir que el reglamento básico sea complemento necesario del carácter básico de la ley y que afirme expresamente su carácter de norma básica.

De acuerdo con este mandato la disposición final primera del RD 390/1996 determina qué preceptos son básicos (a través de la técnica negativa de la ley 13/1995, es decir, se enumeran los artículos no básicos), atribuyendo este carácter a los que desarrollan un precepto legal básico. En términos generales el reglamento desarrolla con carácter básico las cuestiones relativas a capacidad de contratar, garantías (salvo lo relativo a constitución, ejecución y cancelación), prescripciones técnicas, bajas temerarias, anuncios, revisión de precios y resolución de los contratos.

3. El Reglamento técnico y de Prestación del Servicio de Telecomunicación por cable, aprobado por Real Decreto 2066/1996, es sin duda, un texto de relevante importancia pues a través del mismo se hacen operativas las previsiones de la ley 42/1995 y del Decreto ley 6/1996. En cuanto a su fundamentación competencial, la disposición final primera se remite al artículo 149.1-21 y 27 CE.

Desde esta perspectiva competencial importa destacar la intervención de las Comunidades Autónomas en la determinación de las demarcaciones, en la definición del Pliego de bases administrativas y condiciones técnicas (con un informe vinculante para las materias de su competencia), participando en la Mesa de contratación y resolviendo las situaciones de dominio en los términos del artículo 32 del Reglamento. También se reconocen a las Comunidades Autónomas competencias inspectoras y sancionadoras.

4. El Reglamento Penitenciario, aprobado por RD 190/1996 de 9 de febrero, se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.6 CE en desarrollo de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre. Por tanto en este caso el Estado ejerce una potestad legislativa exclusiva, lo que lleva a reconocer únicamente la competencia autonómica en lo que concierne al modelo organizativo de los centros penitenciarios que diseña el Real Decreto 190/1996. Al formar parte la cuestión organizativa de la competencia ejecutiva, que sí pueden haber asumido las Comunidades Autónomas, la propia norma reglamentaria declara el valor supletorio de los preceptos de su título XI (cuestiones organizativas) en relación a las Comunidades Autónomas con competencia ejecutiva en la materia.

Participación de las Comunidades Autónomas en órganos estatales

Dentro de las técnicas de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas tradicionalmente se ha venido destacando la falta de supuestos en los que se articula la integración de las Comunidades Autónomas en órganos de ámbito estatal.

Esta situación deficitaria se ha corregido en dos casos muy concretos durante el año 1996. Así el RD 317/1996 de 23 de febrero, al modificar el Instituto de Comercio Exterior, formaliza la Comisión de Promoción Exterior como órgano mixto, en el que se integrarán los representantes de las Comunidades Autónomas que así lo deseen. Órgano, sin embargo, meramente consultivo.

Por su parte, el RD 399/1996 de 1 de marzo, regula también un órgano participado por las Comunidades Autónomas, pero también de nuevo órgano meramente consultivo. Se trata del Consejo Consultivo de la Comisión del Sistema Eléctrico Nacional. La falta de integración de las Comunidades Autónomas en la Comisión parece compensarse con este órgano consultivo abierto a aquéllas.

La Consejería para Asuntos Autonómicos

Un problema de difícil resolución y recurrentemente puesto de relieve por las Comunidades Autónomas es el de su participación en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas.

El Real Decreto 2105/1996 de 20 de Septiembre incide en esta cuestión, pero a través de una reforma que afecta tan sólo a la organización estatal. El Real Decreto citado lo que hace es reorganizar la Representación Permanente de España ante la Unión Europea creando en su seno un Consejero a través del cual canalizar la información de la Unión Europea hacia las Comunidades Autónomas y al que se atribuye la competencia exclusiva para relacionarse con las oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas. Esta Consejería se adscribe funcionalmente al Ministerio de Administraciones Públicas.

La reforma persigue, pues, únicamente, ordenar las relaciones entre las Comunidades Autónomas y la Representación Permanente de España ante la Unión Europea buscando a tal fin un interlocutor único y especializado.

Reales Decretos de traspaso

A lo largo de 1996 prosiguió a buen ritmo el proceso de Reales Decretos de traspasos, los cuales afectaron a todas las Comunidades Autónomas salvo Asturias, Extremadura, Murcia y Navarra.

Debe destacarse el importante número de traspasos acordados con Cantabria (un total de 18 Reales Decretos de fecha 7 de junio y 2 de agosto), y la firma de un importante número de Reales Decretos con Melilla, en materia de Casinos, Juegos y Apuestas, Espectáculos, Actividades clasificadas, Agricultura, Acuicultura, Industria, Instalaciones, Comercio interior, Turismo, Radiodifusión, Arquitectura, Carreteras, Ordenación del territorio y Medio Ambiente. En 1996 no se publicó acuerdo alguno con Ceuta.

RELACIONES DE COLABORACIÓN CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Enoch Albertí

Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas

Datos generales

En 1996 han sido publicados en el *Boletín Oficial del Estado* 389 convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas, lo que representa un significativo aumento respecto de los publicados en el año anterior (314), cifra que, a su vez, suponía un incremento notable sobre las de los años precedentes (226 en 1994 y 236 en 1993). Con ello se confirma la tendencia a aumentar el número de relaciones formalizadas como convenios entre ambas instancias de gobierno, advertida ya en los últimos años.

A estas magnitudes hay que hacer rápidamente, sin embargo, algunas observaciones, que obligan a matizarlas tanto para aumentarlas como también, en sentido contrario, para relativizarlas a menos. En el primer sentido, porque, como ya se viene repitiendo en los últimos años, los datos que se toman de referencia son los de la publicación oficial en el BOE, que no tienen porqué coincidir exactamente con el número de convenios efectivamente suscritos entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sino que más bien reflejan un número inferior. Además, este año se han tenido en cuenta también los convenios suscritos por Ceuta y Melilla (4 convenios en total, cuya contabilización por primera vez prácticamente nada añade a la tendencia creciente que se está indicando).

En el segundo sentido, apuntando a una necesaria relativización de esta magnitud global, caben destacar varias circunstancias significativas. La primera, que se toman en cuenta todos los *actos convencionales* publicados, que incluyen tanto nuevos convenios como *addenda* a otros ya existentes y protocolos de diversa índole. No todos los convenios recogidos dentro de esta cifra global (389) disponen pues de la misma significación y trascendencia.

A esta circunstancia debida a un criterio de contabilidad estadística hay que sumar otra, sustantiva, de mayor interés : los 389 convenios contabilizados en realidad responden a 81 convenios distintos; y de éstos, 34 se repiten en varias Comunidades Autónomas, formando convenios múltiples y respondiendo en realidad a tipos de convenios sustancialmente iguales, que se van suscribiendo repetidamente por varias Comunidades Autónomas, e incluso en algún caso, varias veces por cada una (en el supuesto de *addenda* y protocolos adicionales). Las cifras correspondientes pueden observarse en el cuadro siguiente.

CONVENIOS MÚLTIPLES

<i>Nº Convenios</i>	<i>Nº de partes</i>	<i>CCAA distintas</i>	<i>Total convenios</i>
2	26	16,16	52
1	23	15	23
1	21	14	21
1	17	17	17
3	16	16,16,16	48
2	15	6,11	30
1	14	14	14
1	13	13	13
2	11	11,11	22
2	9	9,7	18
2	8	8,8	16
3	7	7,7,7	21
2	6	6,6	12
2	5	5,5	10
4	4	4,4,4,2	16
5	2	2,2,2,2,2	10
34			343

Del cuadro precedente se desprende con claridad que 34 convenios-tipo, o convenios múltiples (esto es, 34 modelos distintos de convenios que se van suscribiendo repetidamente con diversas Comunidades Autónomas) representan en realidad 343 actos convencionales singulares. Estos 34 convenios (un 9 por ciento del total) concentran el 88 por ciento de los convenios suscritos. Y esta misma circunstancia se hace incluso más significativa si se tiene en cuenta que existen 295 convenios múltiples con 7 o más Comunidades Autónomas participantes en cada uno. Así, un 75 por ciento de los convenios bilaterales suscritos son en realidad convenios modelo celebrados con 7 o más Comunidades Autónomas.

De todo ello cabe indicar dos conclusiones, obvias:

En primer lugar, el número total de convenios responde en realidad a una cifra sustancialmente menor de relaciones convencionales distintas, pues se encuentra ampliamente extendida la práctica de suscribir repetida y bilateralmente determinados convenios-modelo;

En segundo lugar, hay que corregir también sustancialmente la apariencia de predominio de las relaciones puramente bilaterales que producen estas cifras, por

otra más matizada: en realidad, se trata de actuaciones de dimensión general o multilateral, pero que se articulan a través de instrumentos bilaterales de relación. Ello puede provocar algunas disfunciones, y obliga a considerar que tales actuaciones de colaboración, cuando realmente tienen carácter general o ampliamente multilateral (y son nada menos que un 75 % del total) deberían efectivamente ser discutidas y acordadas en foros generales y multilaterales, sin perjuicio de que su posterior instrumentación y concreción en cada Comunidad se realice mediante convenio bilateral, aunque para ello podría utilizarse igualmente con mayor provecho la figura de los convenios de Conferencia sectorial previstos en el art. 5.3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas.

La media de convenios suscritos por Comunidad Autónoma este año, si se toman en cuenta los correspondientes a Ceuta y a Melilla, es de 20, y si se excluyen éstos (que sólo son 4 en total, y que pueden distorsionar la serie de otros años, en los que no se contabilizaban), es de 22. Como en otros años, sin embargo, las Comunidades Autónomas presentan grandes diferencias en torno a esta media. En el cuadro final se indican los convenios suscritos por cada Comunidad, y de estos datos se desprende que algunas se sitúan en el grupo que mayor número de convenios ha firmado con el Estado (Cataluña, con 37, Madrid, con 32, Aragón, con 28, Andalucía, Castilla La Mancha y Castilla y León, con 25); otras se sitúan con un número de convenios alrededor de la media (Galicia y Murcia, con 23, Asturias y Extremadura, con 22; Baleares y Comunidad Valenciana, con 20); y el resto por debajo de la media, aunque entre ellas hay notables diferencias (Canarias, con 19, La Rioja, con 18, Cantabria, con 17, Navarra, con 16 y el País Vasco, con 13). A pesar de que algunas modifican su posición respecto de otros años, como hechos significativos pueden destacarse, por un lado, que algunas Comunidades Autónomas repiten en los primeros (Cataluña, Aragón) y en los últimos puestos de este peculiar *ranking* (Cantabria, Navarra y el País Vasco), y, por otro, que aunque Navarra y el País Vasco se mantienen como las Comunidades que menor número de convenios suscriben con el Estado (probablemente a causa de su especial sistema de financiación, como se ha apuntado ya en Informes anteriores), en 1996 dicho número ha aumentado significativamente.

Otras características comunes y generales que pueden destacarse de la actividad convencional producida este año, son:

a) Muchas de las actuaciones previstas en los convenios son continuación de otras iniciadas ya en años anteriores, circunstancia que confirma, un año más, que ciertos tipos de acción pública han encontrado en los convenios su instrumento de canalización principal.

b) Los convenios tienen una muy significativa trascendencia financiera. Aún cuando es muy difícil establecer con precisión los compromisos financieros que adquieren en firme las diversas partes intervinientes en los convenios (pues a veces no se cuantifican, o se hace con diversos grados de exactitud, y en otras se incluyen compromisos plurianuales globales), sí puede decirse que en 1996 el volumen total de recursos comprometidos mediante convenios asciende aproximadamente a 1 billón 615 mil millones de pesetas, cantidad en la que hay que tener en cuenta que se incluyen las previsiones totales plurianuales de los convenios publicados en

1996, entre los que se encuentran cuatro de carácter múltiple (los que instrumentan los planes nacionales de aguas residuales, de descontaminación de suelos y de residuos peligrosos, todos para 1995-2005, y el plan de actuación en vivienda y suelo, 1996-1999) que suman 1 billón 516 mil millones (834.000, 132.000, 180.000 y 370.000 millones, respectivamente, aunque las cantidades relativas a los tres primeros planes nacionales en materia de medio ambiente expresan más una previsión del coste total de las actuaciones a realizar que un compromiso de financiación por parte del Estado, que oscila, en principio, entre un 50 % y 25 % de la misma, pudiendo ir a cargo, incluso, de los fondos de cohesión europeos). Aún con esta advertencia, hay que resaltar el gran incremento que supone esta cifra global respecto de años anteriores, que se movía en torno a la ya respetable cantidad de 300.000 millones de ptas. Ello no hace sino confirmar, también, la creciente trascendencia de los convenios como medio para canalizar ciertas actuaciones públicas, que pueden incluir un fuerte componente de gasto.

c) Aún cuando las partes habituales de los convenios sean el Estado y las Comunidades Autónomas, en ocasiones también participan en ellos otras, entre las que destacan las corporaciones locales, y, con mucha menor frecuencia, otras entidades públicas (colegios profesionales, p.e.) o incluso privadas (fundaciones y asociaciones privadas).

d) La mayor parte de los convenios siguen incluyendo entre sus previsiones la de una comisión mixta y paritaria, a la que se atribuyen funciones de seguimiento de las actuaciones acordadas, en ocasiones también de gestión de actividades concertadas en el mismo, e, invariablemente, la de resolver las diferencias y los litigios que surjan entre las partes durante la vida del convenio. Estas comisiones se convierten así en un medio de conciliación previo a la posible y cada vez también más expresamente prevista intervención de la jurisdicción contencioso administrativa en la resolución de los conflictos originados por los convenios. En alguna ocasión, incluso se prevé explícitamente con este carácter de requisito previo al acceso a la jurisdicción.

e) Por lo que respecta a la duración de los convenios, la mayor parte de los que incluyen compromisos de trato sucesivo, que a su vez son también mayoría, prevé su prórroga automática, una vez llegado el plazo en el que expiran, salvo denuncia de alguna de las partes. La expresa inclusión de esta regla en los convenios tiene gran interés, pues, como se expone en el artículo monográfico dedicado a los convenios en este mismo número del *Informe*, permite conciliar el principio de indisponibilidad de las competencias, que juega como límite constitucional de la capacidad de obligarse del Estado y de las Comunidades Autónomas, con la vinculación propiamente jurídica de su ejercicio. La falta de previsiones expresas acerca de la posibilidad de denuncia de los convenios no debe entenderse como una negación de su existencia, pero ciertamente complica la situación que puede crearse.

Materias sobre las que recaen

Como en años anteriores, es posible identificar también algunas materias sobre las que recaen especialmente los convenios, mereciéndose destacar, por un

lado, los relativos a los servicios sociales (o más en general, los servicios públicos de carácter personal, entre los que figurarían así también los suscritos en materia de sanidad y educación) y, por otro, los que pueden ser encuadrados bajo el rótulo general de obras públicas, y que contemplan la construcción y financiación conjuntas de infraestructuras (de diversa índole, y con independencia ahora de si las mismas sirven a un sector u otro de la acción pública).

Del mismo modo, puede observarse en cada sector material una cierta tendencia a realizar mediante convenio determinadas funciones o actuaciones. Así, y aun cuando naturalmente se concluyan también convenios con otros contenidos y finalidades, en materia de *servicios sociales*, en sentido más estricto, normalmente los convenios sirven para establecer programas asistenciales de actuación conjunta (como los derivados del plan gerontológico, del de asistencia a familias con malos tratos, del de integración del pueblo gitano, o de varios relativos a las mujeres y a la juventud), en los que normalmente el Estado ofrece fondos a las Comunidades Autónomas para realizar determinadas actuaciones, que son concretadas en el convenio, dentro del marco de un programa general, normalmente acordado en la Conferencia sectorial correspondiente. En materia de *agricultura*, la mayor parte de los convenios tienen por objeto la realización de ensayos y pruebas de valor agronómico; en *sanidad*, se persigue normalmente la coordinación de ciertas actuaciones y servicios, así como el establecimiento de ciertos mecanismos de auxilio y asistencia de unas partes a otras; en *medio ambiente*, predomina la colaboración en la construcción de infraestructuras y obras, en el marco de tres planes nacionales de gran importancia (descontaminación de suelos, saneamiento de aguas y residuos peligrosos) acordados en la Conferencia sectorial del ramo; en materia de *vivienda*, los convenios se dirigen fundamentalmente a programar y financiar conjuntamente trabajos de rehabilitación y a instrumentar las medidas previstas en el plan de actuaciones protegibles, canalizando los fondos estatales establecidos al efecto; en materia de *cultura*, tienen por objeto fundamentalmente la creación y gestión de centros e infraestructuras; en materia de *estadística*, la colaboración en la realización de encuestas; en *Administración de Justicia*, la dotación de medios materiales y la habilitación de edificios; y en *obras públicas*, la construcción y financiación conjuntas de ciertas infraestructuras, así como la realización conjunta de ciertas intervenciones urbanísticas.

Tipos de actuaciones previstas

Como se viene señalando en años anteriores, a través de convenios se realizan actuaciones heterogéneas, de tipo muy diverso. Siguiendo básicamente la misma clasificación de *Informes* precedentes, puede distinguirse este año entre las clases de convenios siguientes:

a) En primer lugar, el grupo más numeroso de convenios es aquel en el que las partes establecen un determinado proyecto de actuación conjunta. En este grupo genérico puede distinguirse a su vez entre aquéllos que prevén la realización y financiación conjuntas de una obra pública (en 1996, construcción de diversas infraestructuras, rehabilitación de barrios, poblados y monumentos,

intervenciones urbanísticas); aquellos otros que establecen un determinado programa de actuación conjunta o concertada, cuyos costes se distribuyen entre las partes (p.e., y en la misma línea de años anteriores, los diversos programas en materia de servicios sociales –integración del pueblo gitano, plan gerontológico, familias con malos tratos, asistencia a mujeres y juventud–, educación –planes de formación continua–, y sanidad –actuaciones preventivas del SIDA, programa de farmacovigilancia–); y, en tercer lugar, aquéllos en los que las partes acuerdan la realización conjunta de un proyecto o trabajo concreto (p.e., catalogación del patrimonio bibliográfico, realización y comercialización de trabajos cartográficos, realización de ensayos agronómicos, trabajos estadísticos conjuntos, etc).

b) En segundo lugar, hay convenios que tienen por objeto el establecimiento de un marco general de colaboración entre las partes, en un determinado sector de común interés. Este es el caso en 1996, p.e., de varios convenios celebrados por diversas Comunidades Autónomas con la Agencia Española de Cooperación Internacional.

c) En tercer lugar, a través de convenios se pacta el establecimiento de concretos mecanismos de relación y colaboración entre las partes, a veces en el marco de otro convenio previo, más general. Este es el caso, entre otros, en 1996, de los convenios suscritos para facilitar el intercambio de información respecto de prestaciones no contributivas; de apoyo a los entes locales para la prestación de servicios sociales; de prestación de auxilio y asistencia de una Comunidad a otra (p.e., el convenio suscrito entre el País Vasco, La Rioja y el Ministerio de Sanidad en materia de trasplantes renales); de prestación de servicios (auxilio, en sentido estricto) del Estado a una Comunidad (p.e, el convenio por el que el Estado presta el servicio de vigilancia a los edificios oficiales de la Comunidad de Madrid, a través de la Guardia Civil); de previsión de un conjunto de técnicas y concretos mecanismos de relación interadministrativa para ciertos sectores o clases de actuación (p.e., los convenios suscritos para la gestión interna de los fondos FEOGA-garantía); o, entre otros, de creación de órganos comunes de colaboración (convenio por el que se crea el Consorcio de la Ciudad Monumental de Mérida).

d) Y, en cuarto lugar, a través de convenio siguen produciéndose trasvases de funciones, sean encomiendas de gestión (como p.e., el caso ya citado de la vigilancia por la Guardia Civil de los edificios oficiales de una Comunidad) o delegaciones y transferencias de funciones de tipo diverso, aunque reconducibles todas ellas a la genérica categoría y régimen de las encomiendas, como única fórmula para salvar su legitimidad (casos, p.e., de la proroga de la asignación de una unidad policial a la Comunidad de Galicia, o los convenios sobre gestión de archivos y otros depósitos culturales).

En 1996 cabe destacar especialmente cuatro series de convenios, de gran trascendencia económica :

1º Los suscritos entre el Estado y 16 Comunidades Autónomas en materia de descontaminación de suelos dentro del Plan nacional de recuperación de Suelos Contaminados, 1995-2005,

2º Los suscritos entre el Estado y 7 Comunidades Autónomas dentro del Plan nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales Urbanas, 1995-200;

3º Los suscritos entre el Estado y 16 Comunidades Autónomas para la realización de actuaciones dentro del Plan nacional de Residuos Peligrosos, 1995-2000;

En estos tres casos, y aunque los convenios se hayan publicado este año, su celebración corresponde en realidad a 1995, a partir de los respectivos planes acordados en la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, y aprobados mediante sendos Acuerdos de Consejo de Ministros de 17 de febrero de 1995, y de los que se dio cuenta ya en el *Informe* del año pasado.

4º Y, finalmente, entre los convenios publicados (y en este caso también celebrados) en 1996 debe destacarse la serie suscrita entre el Estado y 15 Comunidades Autónomas dentro del Plan de actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo, 1996-1999, aprobado mediante RD 2190/1995, y que suponen una muy considerable movilización de recursos financieros, como ha quedado indicado ya.

Convenios entre Comunidades Autónomas

A diferencia de años anteriores, en 1996 sí se han producido algunas relaciones formalizadas de cooperación entre Comunidades Autónomas, mediante los instrumentos previstos en el art. 145.2 CE. Aún cuando sean muy escasas, en comparación con los convenios de colaboración vertical, y hayan tenido una existencia azarosa (de los cuatro convenios que van a reseñarse, uno fue retirado por uno de los Gobiernos suscribientes durante el trámite de autorización en el Senado, otro fue suspendido *de facto* en su aplicación también por una de las partes y un tercero fue convertido en convenio vertical, por la entrada, más o menos forzada, del correspondiente Ministerio estatal en el mismo), resulta de interés poner de relieve los convenios que han sido celebrados entre Comunidades Autónomas:

El convenio de colaboración entre las Comunidades de Castilla La Mancha, Madrid y Castilla y León en materia de extinción de incendios forestales, de 22 de mayo de 1996, (texto publicado en el BO de las Cortes Generales, Serie I, n. 47, de 11 de septiembre de 1996), mediante el cual se establecen sistemas y procedimientos de ayuda recíproca para la extinción de incendios que afecten a una o a varias de las Comunidades firmantes, especialmente en la denominada «zona de asistencia y socorro», formada por las provincias colindantes entre dos o las tres Comunidades partícipes, realizándose al efecto igualmente previsiones acerca de los gastos de asistencia y fórmulas adicionales de cooperación práctica y técnica. El propio convenio prevé la creación de una Comisión de seguimiento, a la que se encomiendan también funciones de conciliación en caso de discrepancias en su interpretación y cumplimiento. Su vigencia es, en principio, anual, aunque se prevé su prórroga automática por periodos anuales, salvo manifestación en contrario de alguna de las partes. La posibilidad de denuncia se establece expresamente con carácter general, requiriéndose una mera comunicación a las otras

partes, de tal forma que los efectos del convenio cesen transcurridos seis meses desde la comunicación de la denuncia.

El convenio de colaboración entre el Gobierno vasco y el Consejo de Gobierno de La Rioja sobre trasplantes renales, (texto publicado en el BO de las Cortes Generales, Serie I, n. 15, de 29 de mayo de 1996), al que se sumó como parte el Ministerio de Sanidad (convenio de 10 de octubre de 1996, publicado en el BOE de 26 de diciembre de 1996), mediante el cual, y ante la inexistencia en La Rioja de un centro hospitalario donde se realice este tipo de trasplantes, el Gobierno vasco se compromete a incluir a los pacientes riojanos en sus listas de espera, realizándose la compensación económica entre La Rioja y el Ministerio de Sanidad, por una parte, y el País Vasco, por otra, según lo que se acuerde, con carácter general, en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. Se prevén igualmente actuaciones de colaboración y auxilio complementarias, y se establece la vigencia bianual del convenio, con prórroga automática por periodos iguales, salvo denuncia de cualquiera de las partes con una antelación mínima de seis meses.

El convenio de colaboración entre el Gobierno vasco y el Gobierno de Navarra sobre captación en Navarra de los servicios de Euskal Irrati-Telebista (EITB), celebrado en Pamplona a 17 de abril de 1996 (texto publicado en el BO de las Cortes Generales, Serie I, n. 15, de 29 de mayo de 1996), por el cual el Gobierno vasco se compromete a poner a disposición del navarro las señales de televisión correspondientes, para que éste último las difunda en su territorio. En el propio convenio (que fue después suspendido *de facto* por el nuevo Gobierno de Navarra, de UPN, surgido tras la dimisión como Presidente del Sr. Otano, tal como se indica en el Informe sobre el País Vasco, elaborado por los Prof. J.M. Castells y A. Saiz Arnaiz) se establecen ciertas previsiones para el caso que Navarra decida crear su propio canal público de televisión, y también otras relativas al tratamiento de Navarra por la propia ETB (respeto de sus símbolos propios, «de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente y la sentencia del Tribunal Constitucional 94/1985, de 29 de julio»; tratamiento como «realidad diferenciada», tanto en «los aspectos gráficos como en las descripciones y los textos»). Se crea una comisión mixta paritaria, a la que se atribuye la resolución de los conflictos y controversias producidos en el cumplimiento del convenio, de tal forma que cualquier discrepancia debe plantearse en la misma, para que adopte las medidas destinadas a garantizar el correcto cumplimiento del convenio. El no seguimiento de estas medidas (en un plazo máximo de 7 idas) se constituye en causa de resolución unilateral del convenio.

Y, finalmente, conviene hacer mención al proyecto de acuerdo de cooperación entre el País Vasco y Navarra, que fue retirado, después de una agria polémica política, por el Gobierno de Navarra, de UPN, surgido después de la dimisión del anterior Presidente, del PSN, en el trámite de autorización en el Senado. El objeto fundamental del Acuerdo consistía en establecer un marco permanente y estable de cooperación entre ambas Comunidades, creando para ello un «órgano permanente de encuentro», integrado por un Consejo (del que formarían parte los Presidentes y tres miembros de cada uno de los dos Gobiernos), un Secretariado permanente y unas ponencias técnicas. Dicho proyecto de Acuerdo de

Cooperación fue aprobado por los Gobiernos de Navarra (13 de mayo de 1996) y del País Vasco (14 de mayo de 1996); autorizado por el Parlamento de Navarra (11 de junio de 1996), según exige la LORAFNA (art. 70.3; mientras que ni el Estatuto ni la legislación vasca exigen intervención parlamentaria alguna); y remitido para su autorización al Senado y al Congreso de los Diputados (en fecha de 18 de junio de 1996, el País Vasco, y 19 de junio, Navarra; publicación en el BO de las Cortes Generales, Serie I, n. 27, de 26 de junio de 1996), habiendo despertado un gran debate político, en el que se significó especialmente por su oposición el partido de la Unión del Pueblo Navarro (UPN), como puede consultarse en el Informe sobre Navarra, del Prof. Martín M. Razquin. El Partido Popular, vinculado por un acuerdo político con UPN, presentó en el Senado una propuesta de autorización condicionada (BO de las Cortes Generales, Serie I, n. 66, de 11 de octubre de 1996), en la que fundamentalmente se trataba de reconducir el «Órgano permanente de encuentro» a una comisión mixta paritaria con meras funciones de impulso y deliberación general. Finalmente, cuando la principal fuerza opositora del Acuerdo (UPN) accedió al Gobierno navarro, retiró el proyecto en el trámite de autorización en el Senado, retirada que fue aceptada por Mesa de éste (como retirada de la solicitud de autorización por una de las partes, Acuerdo de la Mesa de 10 de diciembre de 1996).

Colaboración prevista en la legislación estatal

La legislación estatal con incidencia autonómica sigue siendo una fuente importantísima de previsiones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, hasta el punto que difícilmente las normas dictadas en la materia dejan de contener referencias a procedimientos, mecanismos y fórmulas de colaboración, aunque de signo, forma e intensidad muy diversas. Esta larga serie de previsiones puede agruparse en algunas grandes categorías, que a continuación se refieren brevemente.

En primer lugar, son abundantes las *previsiones genéricas* a la necesaria articulación de las actuaciones de las diversas instancias de gobierno en sectores y ámbitos determinados, señalando especialmente los *convenios* a tal efecto. Este tipo de previsiones generales son comunes en los Reales Decretos de traspasos de medios y servicios, muy abundantes también este año, debido aún a los Pactos autonómicos de 1992 y a la ampliación de competencias de las Comunidades que supusieron. Pero también en otros casos, las normas estatales apelan genéricamente a los convenios para articular la necesaria colaboración que debe producirse para realizar ciertas actuaciones (así, p.e., el RD 299/1996, de ordenación de las acciones dirigidas a la compensación de desigualdades en la educación), o para la aplicación de ciertos planes generales (p.e., entre otros, el Plan nacional de regadíos Horizonte 2005, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de febrero de 1996).

En segundo lugar, los decretos de traspasos avanzan también en ocasiones en la concreción de ciertos mecanismos de colaboración, especialmente en cuanto se refiere al intercambio de información y a la prestación de auxilio y asistencia (así, p.e., los diversos decretos de traspasos que se han dictado este año en materia de

universidades, de defensa contra fraudes y calidad agroalimentaria, de casinos, juegos y apuestas, de seguridad e higiene en el trabajo o de asociaciones, entre otros). Pero este tipo de colaboración no es exclusiva de los decretos de traspasos, sino que en ocasiones, algunas normas generales recurren también a previsiones de esta naturaleza. El establecimiento de mecanismos específicos de intercambio de información es frecuente en aquellos sectores donde ambas partes cuentan con funciones y servicios propios (pe., RD 44/1996, de medidas para garantizar la seguridad general de los productos puestos a disposición del consumidor, RD 384/1996, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Fundaciones de competencia estatal, o, entre otros, el RD 397/1996, por el que se regula el Registro de prestaciones sociales públicas), del mismo modo que son frecuentes también las previsiones de auxilio, generalmente del Estado a las Comunidades Autónomas (p.e, RD 414/1996, por el que se regulan los productos sanitarios, RD 2076/1995, relativo a la Dirección General del Instituto Nacional de Meteorología, o la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo Volcánico, que establece mecanismos de apoyo al plan de la Comunidad Autónoma de Canarias).

En tercer lugar, algunas normas establecen mecanismos generales de coordinación en ciertas áreas donde el Estado cuenta con competencia para ello. Entre los casos producidos este año, destacan por su importancia la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el riesgo de accidentes en los transportes de mercancías peligrosas por carreteras y ferrocarril (aprobada por RD 387/1996, de 1 de marzo), que se convierte en el instrumento básico de coordinación de los planes especiales de protección civil en la materia, tanto estatal como autonómicos; y el RD 2210/1995, de 28 de diciembre, por el que se crea la red nacional de vigilancia epidemiológica, como mecanismo de coordinación y de intercambio de información entre los servicios sanitarios del Estado y de las Comunidades Autónomas.

En ocasiones, en cuarto lugar, el Estado concede a las Comunidades Autónomas una participación en ciertas actuaciones y procesos de decisión que le corresponden, participación que puede revestir modalidades diversas, entre las que en 1996 conviene destacar dos: la primera, la concesión a las Comunidades Autónomas que reciben traspasos en materia de servicios asistenciales prestados por el INSERSO y por el Instituto Social de la Marina de la facultad de elaborar el anteproyecto del presupuesto general de gastos de la Seguridad Social para la gestión de los servicios traspasados. Esta es una fórmula de participación que, a su vez, significa que se mantienen bajo la órbita estatal y con una estructura unitaria ciertos organismos que cumplen funciones que han sido asumidas ya por las Comunidades Autónomas. La participación puede entenderse aquí como una alternativa a la plena asunción de las competencias correspondientes por parte de las Comunidades Autónomas, o como una compensación por no haberse producido tal asunción plena. Y, segunda, la participación de las Comunidades en la designación de los tribunales calificadoros para el acceso a ciertas plazas de personal al servicio de la Administración de Justicia, establecida en los Reglamentos orgánicos del Cuerpo de Médicos Forenses (RD 296/1996) y de los Cuerpos de Oficiales, Auxiliares y Agentes judiciales (RD 249/1996).

En quinto lugar, siguen creándose órganos mixtos entre el Estado y las Comunidades Autónomas, muchas veces mediante el expediente de ofrecer la participación autonómica en órganos estatales, que normalmente tienen carácter consultivo y deliberante. Entre estos órganos con participación autonómica cabe citar en 1996 la Comisión General de la Entidad Estatal de Seguros Agrarios, con sus Comisiones Territoriales en cada Comunidad, la Comisión de Coordinación con las Comunidades Autónomas sobre Seguros Agrarios, el Comité Nacional de Cooperación y Seguimiento de los Programas Nacionales de Erradicación de Enfermedades de los Animales, el Observatorio de la Distribución Comercial, el Consejo Consultivo de la Comisión del Sistema Eléctrico Nacional, el Instituto Español de Comercio Exterior, el Consejo Superior de Fundaciones, el Consejo de Consumidores y Usuarios, la Comisión de Coordinación del Transporte de Mercancías Peligrosas y la Comisión Consultiva Nacional de Asuntos Taurinos, entre otras. En algunos, además, se prevé específicamente la participación de una concreta Comunidad Autónoma: es el caso, p.e., del Organismo Autónomo Museo Nacional del Prado (Madrid) y del Consejo Asesor para la promoción del Comercio con África Occidental (Canarias).

De especial importancia este año son los órganos mixtos o participados creados con ocasión de la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, destinados bien a resolver algunos conflictos que previsiblemente pueden producirse con el nuevo sistema (así, los conflictos entre Administraciones en torno al punto de conexión de los tributos cedidos, que serán resueltos en vía administrativa por una Junta arbitral, de composición mixta, según la nueva redacción que otorga la Ley orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la LOFCA, a los art. 23 y 24 de ésta); bien a establecer los instrumentos orgánicos que permitan la necesaria colaboración y coordinación en la nueva gestión de los tributos (así, la «creación» del Consejo de Política Fiscal y Financiera, por la LO 3/1996, de reforma de la LOFCA, que no hace sino dar estatuto legal a dicho órgano mixto; y la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria y los Consejos Territoriales de Dirección para la Gestión Tributaria, creados ambos órganos por la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos a las Comunidades Autónomas, art. 33 y 34, y a través de los cuales se da entrada a las Comunidades en la Agencia Estatal de Administración Tributaria).

Y, en sexto lugar, las normas estatales, especialmente aquellas que disponen subvenciones en materias de competencia autonómica, establecen procedimientos mixtos y compartidos, en los que cada parte realiza ciertas actuaciones parciales (plan de empleo rural, ayudas para fomentar las inversiones forestales, plan marco de competitividad del turismo español, entre otras). Este es igualmente el caso de las normas estatales que ordenan el procedimiento de gestión de las subvenciones con cargo a fondos comunitarios europeos (plan de abandono de la producción de leche, ayudas para la diversificación de la actividad económica en el medio rural, ayudas para mejoras estructurales y modernización de explotaciones agrarias, y gestión de ayudas a cargo del Fondo Social Europeo, entre otras).

En materia de gestión de subvenciones cabe destacar en 1996, en la dimensión

de las relaciones interadministrativas, un hecho importante, como es la modificación de la Ley General Presupuestaria en este aspecto (art. 153), mediante la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, modificación que guarda una evidente relación con la STC 68/1996, de 18 de abril, que consideró insuficiente que las Comunidades Autónomas fueran sólo oídas en la fijación de los criterios objetivos conforme a los cuales deben distribuirse las subvenciones condicionadas. La modificación introducida en la LGP consiste en establecer un procedimiento general para la asignación y distribución territorializadas de subvenciones, que prevé que sean las correspondientes Conferencias sectoriales las que establezcan los criterios objetivos de distribución y, en su caso, los fines y actividades propios del programa o plan en cuestión, siempre que las subvenciones no se encuentren territorializadas en la propia Ley de Presupuestos Generales del Estado. Todo ello, se entiende, respecto de aquellas subvenciones que se proyecten sobre sectores de competencia autonómica y en los que el Estado pueda esgrimir algún título competencial, en aplicación de la doctrina contenida fundamentalmente en la STC 13/1992. En la STC 68/1996, el Tribunal declaró la inconstitucionalidad, por insuficiente, de la fórmula de colaboración prevista en el antiguo art. 153 LGP, declarando al mismo tiempo que no le correspondía a él establecer la fórmula adecuada de relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la materia, que en todo caso debería presentar una intensidad cooperativa mayor (FJ 11). La reforma de la LGP ha venido a llenar el vacío producido por la declaración de nulidad de parte del art. 153 LGP, diseñando un régimen de colaboración donde el peso fundamental de la decisión se traslada a las Conferencias sectoriales. Ello, sin duda, puede contribuir a reforzar a estos órganos mixtos de encuentro y colaboración.

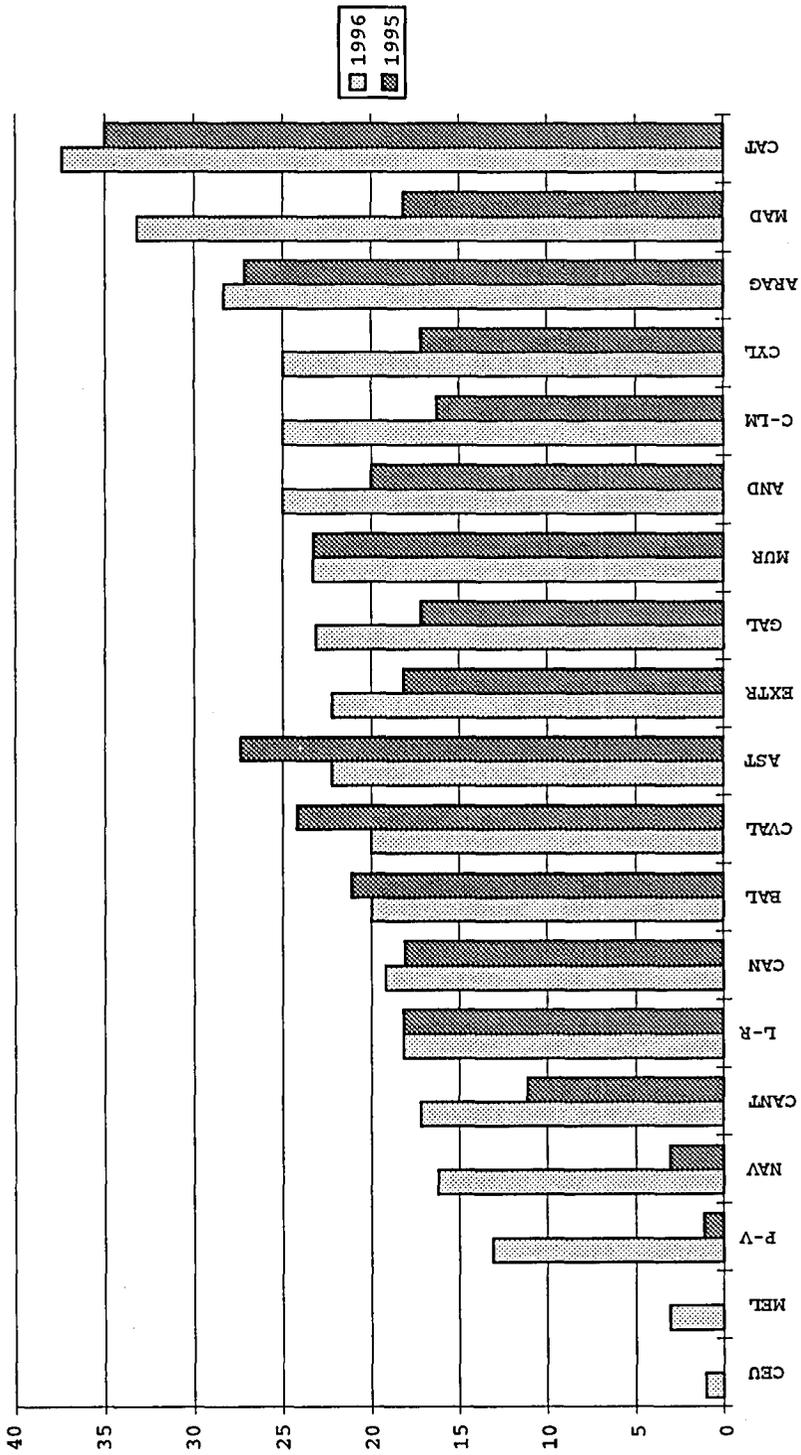
Finalmente, por su importancia singular en el campo que aquí interesa cabe destacar el RD 2105/1996, de 20 de septiembre, dictado en cumplimiento de un Acuerdo de la Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión Europea (de 22 de julio de 1996), y por el que se crea la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, dependiente funcionalmente del Ministerio para las Administraciones Públicas, y cuya misión principal consiste en relacionarse con las oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas y canalizar hacia éstas la información comunitaria europea, con independencia de los mecanismos de información establecidos en las Conferencias sectoriales.

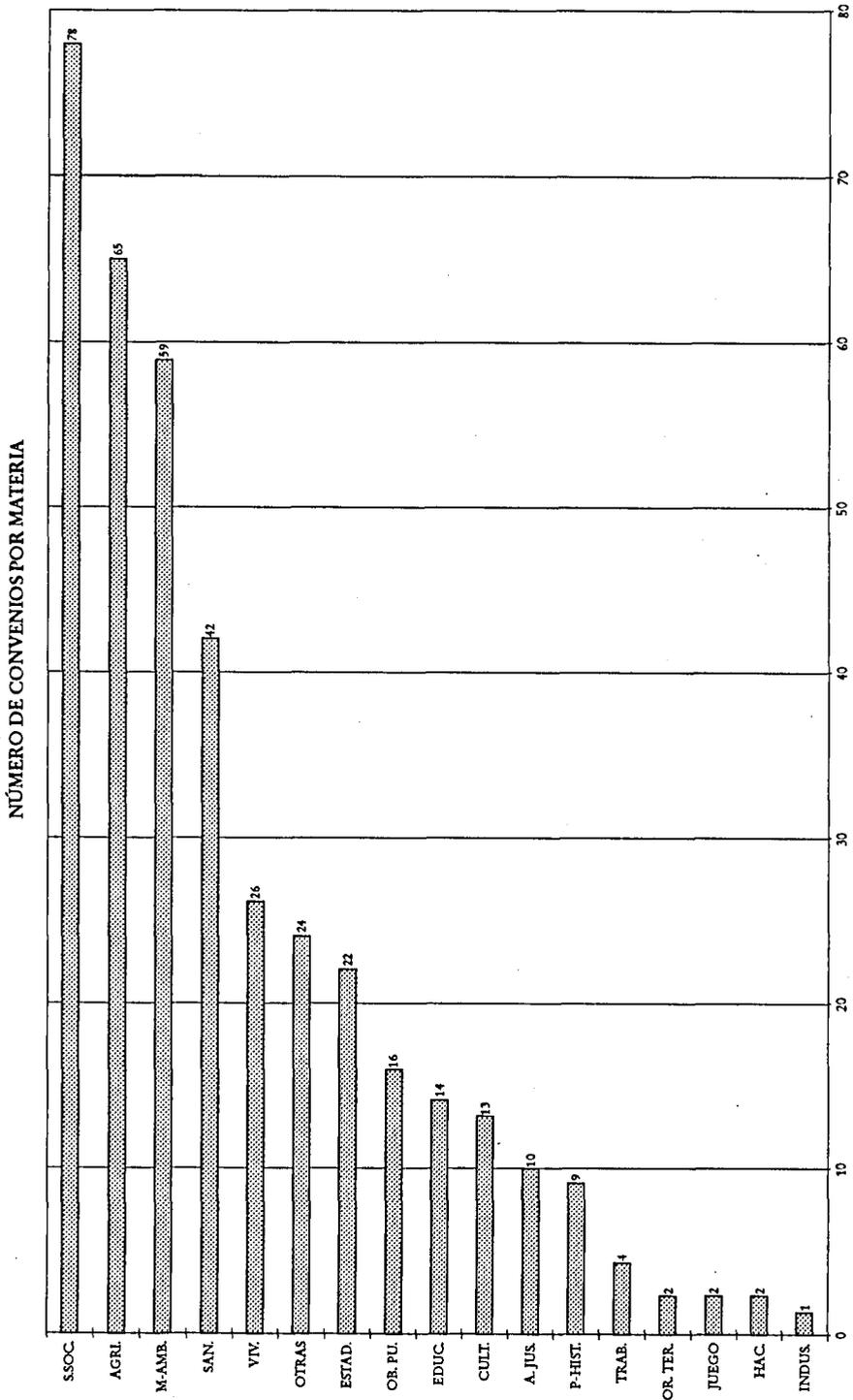
CUADRO DE CONVENIOS ENTRE EL ESTADO Y LAS CCAA

	And	Arag	Ast	Bal	Can	Cant	C-LM	CyL	Cat	CVal	Extr	Gal	L-R	Mad	Nav	Mur	PV	Mel	Ceu	TOTAL
Adm. Justicia		2		1	1				1			1		3			1			10
Agricultura	5	8	3	3	2	3	4	5	7	5	3	3	3	3	4	4				65
Consumo																				
Cultura		1	1	1	1		1	1	1			2		1		1	2			13
Educación	1	1	1	1	1	1		1			1	1	1		1	1		1		1114
Estadística	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	1	2	1	1	2	1	2			22
Hacienda									1					1						2
Industria											1									1
Juego						1												1		2
Medio Ambiente	5	4	4	3	2	5	2	5	3	4	1	4	4	5	2	4	2			59
Obras Públ.	2		2						9					2			1			16
Ord. Territ/urb									1							1				2
Patrim. hist.		3			1						3	2								9
Sanidad	1	2	2	2	4	2	5	4	3	1	1	2	4*	4	1	3	2*			42
Serv. sociales	7	3	5	4	3	1	7	5	6	4	7	3	3	8	4	6	2			78
Trabajo		1					1				1			1						4
Vivienda	2	1	2	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1	2	1	1		1		26
Otras materias	1	1	1	2	1	1	2	1	1	3	2	2	1	2	1	1	1			24
TOTAL CCAA	25	28	22	20	19	17	25	25	37	20	22	23	18*	33	16	23	13*	3	1	289

* Convenio tripartito entre el Ministerio de Sanidad y las Comunidades Autónomas del País Vasco y La Rioja sobre Transplante Renal

CONVENIOS POR CCAA 1995 Y 1996





EL SENADO

*Alberto Dorrego de Carlos y
Carlos Gutiérrez Vicén*

El inicio de la Legislatura y la reanudación de los trabajos de la Comisión General de las Comunidades Autónomas: Primer debate sobre la política autonómica del nuevo gobierno

La VI Legislatura de las Cortes Generales, surgida de las elecciones generales celebradas el 3 de marzo de 1996, comenzó formalmente el día 27 de este mes, fecha en la que, tras un largo y tenso período electoral, quedaron definitivamente constituidas ambas Cámaras y elegidos sus nuevos Presidentes y Mesas.

Lógicamente, la nueva etapa se inició bajo una gran expectación política, derivada de la victoria electoral del Partido Popular —más amplia en el Senado que en el Congreso de los Diputados— y la previsible alternancia en el Gobierno de la Nación, tras catorce años ininterrumpidos de gobiernos apoyados por el Partido Socialista, hecho que finalmente se produciría en el mes de mayo, al resultar investido como Presidente del Gobierno D. José María Aznar López.

La actividad política del Senado, ralentizada a consecuencia de las negociaciones previas a la investidura del Presidente del Gobierno entre el Partido Popular y los principales partidos nacionalistas representados en el Congreso de los Diputados, se reanudó a partir de este momento, recuperando paulatinamente durante todo el año 1996 su ritmo normal de trabajo.¹

El principal cambio operado en la composición de la Cámara fue, evidentemente, la consecución de la mayoría absoluta por el Partido Popular, con todo lo que ello supone en cuanto a la composición de todos sus órganos: desde la Mesa y la Diputación Permanente, hasta las propias Comisiones. Pero hubo también otros cambios, derivados directamente de los resultados electorales, que afectaron a esta cuestión, como es, señaladamente, la desaparición del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria, al no poder contar con el número mínimo

1. El nuevo Presidente del Senado, elegido con el voto favorable de todos los miembros de la Cámara, es el Excmo. Sr. D. Juan Ignacio Barrero Valverde, en quien concurre la condición de Senador por la provincia de Badajoz y Presidente del Partido Popular en la Comunidad Autónoma de Extremadura. La nueva Mesa del Senado quedó integrada por las siguientes personas: Excmo. Sr. D. Joan Rigol i Rigol, Vicepresidente Primero, designado por la Comunidad Autónoma de Cataluña; Excmo. Sr. D. Manuel Ángel Aguilar Belda, Vicepresidente Segundo, elegido por la provincia de Albacete; Excmo. Sra. D^a M^a Cruz Rodríguez Saldaña, Secretaria Primera, elegida por la provincia de Burgos; Excmo. Sr. D. Victoriano Ríos Pérez, Secretario Segundo, designado por la Comunidad Autónoma de Canarias; Excmo. Sr. D. Joaquín Jesús Galán Pérez, Secretario Tercero, elegido por la provincia de Sevilla y la Excmo. Sra. D^a M^a Dolores Gorostiaga Saiz, Secretaria Cuarta, elegida por la provincia de Cantabria.

de miembros exigido por el artículo 27 del Reglamento. El paso de seis a cinco Grupos Parlamentarios tuvo, asimismo, una multitud de consecuencias organizativas y de funcionamiento entre las que pueden destacarse fundamentalmente dos: la nueva composición de la Junta de Portavoces y la adecuación del número de miembros de todas las Comisiones a la nueva situación. Dicho número pasó a ser el de veinticinco, por Acuerdo de la Mesa de 16 de abril de 1996 (adoptado conforme a la reforma del artículo 55 del Reglamento aprobada el 6 de octubre de 1993), frente a los treinta y uno, e incluso treinta y dos que llegaron a tener en la pasada Legislatura, mientras que la Comisión General de las Comunidades Autónomas pasó a estar compuesta por 50 miembros.

Resueltas estas cuestiones, e iniciada la acción política del Gobierno, las Cámaras pudieron comenzar a desarrollar sus funciones a mediados del mes de mayo. Pero, lógicamente, la actividad se centró en la función de control, pues siendo el Gobierno en nuestros días el principal motor de la legislación, hubo de esperarse a la presentación de sus iniciativas y, en el caso del Senado, además a la tramitación de éstas en el Congreso de los Diputados. Si a esto le añadimos el hecho de que, durante el período de sesiones de septiembre a diciembre es siempre preciso reservar una buena parte del tiempo para la tramitación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado y de las leyes que la acompañan (que en esta ocasión fueron cuatro), se hace patente la dificultad para desarrollar una mayor actividad legislativa.

El órgano nuclear del Senado en cuanto a su función territorial, la *Comisión General de las Comunidades Autónomas*, también se vio afectado por las peculiares circunstancias políticas del momento, debido a lo cual no pudo celebrar su sesión constitutiva hasta el día 14 de mayo de 1996. En el transcurso de dicha sesión resultó elegido Presidente de la Comisión General D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, Senador del Partido Popular por La Rioja y ex-Presidente de dicha Comunidad Autónoma.²

El día 28 de mayo de 1996 celebró su primera reunión el órgano de gobierno de la Comisión General junto con los Portavoces de los Grupos Parlamentarios con el fin de establecer un primer calendario de trabajo y los criterios generales de organización de la Comisión en la nueva Legislatura. En dicha reunión se acordó unánimemente proponer a la Comisión una delegación genérica en favor

2. Los restantes miembros de la Mesa elegidos en esta sesión fueron los siguientes: D. Jaime Cardona i Vila, Vicepresidente Primero, elegido por la provincia de Lleida, D. Antonio García Miralles, Vicepresidente Segundo, designado por la Comunidad Valenciana, D. Pedro Agramunt Font de Mora, Secretario Primero, elegido por la provincia de Valencia, D. Mario Onaindia Nachiondo, Secretario Segundo, elegido por la provincia de Guipúzcoa, D. Gregorio Garzarán García, Secretario Tercero, elegido por la provincia de Teruel y D. Antonio Garcías Coll, Secretario Cuarto, elegido por la provincia de Mallorca.

Han actuado como Portavoces de los Grupos Parlamentarios en la Comisión General durante este período D. Victoriano Ríos Pérez, Portavoz del Grupo Parlamentario Mixto, D. Joseba Zubia Atxaerandio, Portavoz del Grupo Parlamentario Senadores Nacionalistas Vascos, D. Joaquim Ferrer i Roca, Portavoz del Grupo Parlamentario Convergència i Unió, D. Lluís Armet i Coma, Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista y D. Fernando Bécker Zuazua, Portavoz del Grupo Parlamentario Popular (más adelante sustituido por D. Francisco Utrera Mora).

de la Mesa, reunida conjuntamente con los Portavoces de los Grupos Parlamentarios, para el ejercicio de las competencias a que se refiere el artículo 56. b) del Reglamento del Senado (emisión de Informes acerca del contenido autonómico de las iniciativas que hayan de ser tramitadas en la Cámara) y, en general, «...aquéllas relativas a la emisión de Informes cuyos destinatarios sean otros órganos de la Cámara, fuera de los supuestos en que la Comisión actúe con competencia legislativa ordinaria». No obstante, en el ánimo de los miembros de este órgano no estuvo en ningún momento centralizar, ni mucho menos monopolizar, el ejercicio de esta competencia frente a la Comisión, cuya intervención en pleno es la única que hace cobrar verdaderamente sentido político a los Informes sobre el contenido autonómico, sino simplemente establecer una *delegación cautelar* en previsión de situaciones de urgencia, como las que finalmente acabarían produciéndose con la tramitación presupuestaria. No obstante, sobre todos estos extremos se insistirá más adelante, al tratar de los Informes sobre el contenido autonómico tramitados en la Comisión General.

La Mesa y los Portavoces adoptaron también el acuerdo de atribuir las funciones de estudio y propuesta que en la pasada Legislatura desempeñaba el *Relator rotatorio* designado por la Mesa a la Presidencia de la Comisión, la cual actuará en este cometido asistida técnica y jurídicamente por los Letrados de la Comisión General. La decisión de suprimir esta figura, extraña en nuestro Derecho parlamentario, se adoptó ante las disfuncionalidades prácticas advertidas durante la pasada Legislatura y, sobre todo, ante la evidencia de que el órgano unipersonal más adecuado para representar institucionalmente la opinión de la Comisión o de su Mesa y efectuar las correspondientes propuestas de Informe, generalmente sobre bases técnico-jurídicas, es la propia Presidencia de la Comisión.

Además de estos acuerdos de mayor alcance, la Mesa y los Portavoces acordaron también solicitar a los órganos correspondientes, en particular al Ministerio para las Administraciones Públicas, toda la documentación e información disponible sobre asuntos relacionados con el desarrollo del Estado autonómico a los que se refieren los distintos apartados del artículo 56 del Reglamento de la Cámara, con el fin de garantizar su recepción regular por la Comisión General; invitar al Gobierno de la Nación, a través de la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes, a asistir a las reuniones de la Mesa y Portavoces de la Comisión General, siguiendo con el precedente establecido en ese sentido en la pasada Legislatura, y encomendar a la Presidencia y a los servicios técnicos de la Comisión General iniciar los contactos precisos para asegurar una eficaz coordinación con los Consejos de Gobierno y la Administración de las Comunidades Autónomas, estableciendo, en su caso, *relaciones estables* con los responsables que designen cada una de ellas para el seguimiento de los trabajos de la Comisión General.

En otro orden de asuntos, el órgano rector de la Comisión General adoptó el acuerdo de celebrar una primera sesión de la Comisión el día 10 de junio con la comparecencia del Ministro para las Administraciones Públicas para informar sobre la nueva política autonómica del Gobierno y las líneas generales de actuación de su Departamento en esta materia. Con esta comparecencia el Gobierno

reafirmaba la prioridad del Senado sobre los asuntos autonómicos y la centralidad en este ámbito de la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

Las líneas maestras de la *nueva política autonómica del Gobierno de la Nación*, expuestas por el Ministro para las Administraciones Públicas ante la Comisión General, pueden sintetizarse en los siguientes términos:

a) *en materia competencial* el programa del Gobierno gira en torno a tres grandes ejes: el cumplimiento efectivo de los Estatutos de las Comunidades Autónomas que accedieron a dicha condición por la vía del artículo 151 de la Constitución, la ejecución de los acuerdos contenidos en el pacto autonómico de 1992 respecto a las restantes Comunidades Autónomas y la progresiva implantación de la llamada *Administración única*.

Por lo que respecta a la primera cuestión, el Gobierno planteó esencialmente su disposición política a negociar con las Comunidades Autónomas afectadas los traspasos pendientes y, sobre todo, avanzar en una *interpretación progresiva* de los Estatutos de Autonomía. En esta línea, el Gobierno es partidario de reducir la conflictividad existente ante el Tribunal Constitucional con dichas Comunidades Autónomas a través de pactos políticos con todas ellas.

Con mayor detalle se presentó el programa autonómico del Gobierno respecto a las Comunidades Autónomas de *régimen ordinario*, sobre las cuales el punto básico consiste en la plena ejecución del *Pacto Autonómico* de 1992. A tal efecto, el Gobierno anunció el inicio del proceso de traspaso de las competencias en materia de educación a partir de septiembre de 1996 en las diez Comunidades Autónomas en las que aún no ha sido transferida, y completar los traspasos pendientes del Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO) y de las competencias en materia de universidades.

En este orden de cosas, el Gobierno expresó su intención de concluir con las fuerzas políticas un nuevo *Pacto Autonómico* de características funcionales similares al de 1992, es decir, firmado entre partidos políticos y destinado a servir de soporte a una nueva legislación de ampliación de competencias, bien mediante la reforma de los Estatutos de Autonomía, bien a través de otras técnicas de ampliación extra-estatutaria de las competencias.

En cuanto a la llamada *Administración única*, uno de los elementos nucleares del programa político del partido que sostiene el Gobierno, se pretende su implantación progresiva a través de la delegación de competencias en todas las Comunidades Autónomas por la vía del artículo 150.2 de la Constitución y la profunda reforma de los servicios periféricos de la Administración General del Estado. Ello se hará, en opinión del Gobierno, mediante la presentación en el Congreso de los Diputados en breve plazo de un proyecto de ley de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE).

b) La reforma del *sistema de financiación de las Comunidades Autónomas* es, sin duda, el punto más novedoso, aunque también más conflictivo, de cuantos integran el programa autonómico del nuevo Gobierno surgido de las elecciones generales del 3 de marzo.

En su intervención ante la Comisión General, el Ministro para las

Administraciones Públicas comenzó poniendo el acento en la necesaria renovación del modelo de financiación diseñado en 1980 por la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y su sustitución por otro cuyos elementos vertebradores sean la *corresponsabilidad fiscal y la suficiencia financiera*.³ Ambos principios coexisten en la actualidad en la financiación de las Corporaciones Locales y se proyectan sobre todo su sistema financiero, que incluye impuestos de tanta relevancia económica como el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) o el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) y numerosas tasas. En opinión del Gobierno, es preciso acercar la corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas, al menos, a los mismos niveles que las Entidades Locales.

Sentadas estas cuestiones preliminares, el Gobierno anunció haber elegido como instrumento para hacer efectivo el principio de corresponsabilidad fiscal el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), del cual se cederá a las Comunidades Autónomas un tramo del 30 por ciento con *ciertas facultades normativas*. La transferencia total del 30 por ciento sólo entrará en vigor, lógicamente, cuando todas las Comunidades Autónomas estén en condiciones de absorber este flujo financiero en atención a sus propias competencias, lo cual no se producirá hasta que hayan asumido las relativas a educación. Hasta entonces se establecerá un sistema transitorio cuya duración no debiera extenderse más allá de dos años.

La reforma del sistema se efectuará, según el Ministro, buscando compromisos con todas las Comunidades Autónomas en el Consejo de Política Fiscal y Financiera y con las restantes fuerzas políticas sobre tres cuestiones esenciales: la distribución de la participación en los ingresos del Estado de las Comunidades Autónomas (PIE) y las variables aplicables, la existencia o no de topes y mínimos de garantía en la cesión del IRPF (respecto a lo cual el Gobierno manifiesta su posición favorable únicamente a los segundos) y la dotación del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), que se mantiene prácticamente congelado desde 1993.

3. En este punto el Ministro afirmó: «El instrumento por el que se ha optado -y ya adelante la firme voluntad del Gobierno de cumplir los acuerdos a los que se ha llegado- es el de transferir a las Comunidades Autónomas una parte del IRPF, concretamente del 30 por ciento del IRPF actual, lo que significa que tendrán competencia para fijar el mínimo exento, para fijar los tramos, la tarifa y también las deducciones...» (*Diario de Sesiones del Senado - Comisiones....* op. cit., pág. 4).

Más adelante el Ministro Rajoy afirmó: «...este es el acuerdo al que se ha llegado y desde luego el Gobierno tiene la firme voluntad de cumplirlo. Es evidente que hay otras posibles formas de corresponsabilidad fiscal: se ha hablado del IVA, de los impuestos especiales, también del IRPF con otra fórmula, pero nos ha parecido la más adecuada la fórmula a la que yo acabo de hacer referencia, fundamentalmente por dos razones. Primero, porque tenía un antecedente, aunque a nosotros -me refiero al Gobierno- no nos gustaba y, de hecho, no le dimos nuestro apoyo cuando éramos oposición, porque era una cesión de un 15 por ciento de la cuota líquida del IRPF, que nada tenía que ver con la corresponsabilidad fiscal; pero, en cualquier caso, hay un antecedente en un impuesto y sobre todo porque las recomendaciones del *Libro Blanco* elaborado por los expertos a los cuales el Gobierno hizo el encargo de su redacción, establecía, aunque contemplaba varias posibilidades, que el mejor modelo era el de la cesión de una parte del IRPF con capacidad normativa...» (*Diario de Sesiones del Senado - Comisiones....* op. cit., pág. 5).

En cuanto a las Comunidades Autónomas del País Vasco y Canarias, el Gobierno reafirmó en este debate su compromiso de integrar los impuestos especiales en el sistema fiscal vasco y de refundir los elementos económicos y fiscales del Régimen Económico y Fiscal (REF) canario.

c) En cuanto al llamado *Pacto Local*, el Gobierno manifestó su voluntad «...clara y rotunda...» de continuar el proceso de descentralización política y administrativa realizado en los últimos años y proyectarlo también hacia las Entidades Locales. El concepto de *Administración única* engloba también a las Corporaciones Locales, las cuales deben recibir la delegación de numerosas competencias administrativas que ahora gestionan directamente las Comunidades Autónomas. En opinión del Gobierno, es preciso construir una Administración eficiente, racional y, sobre todo, próxima al ciudadano, para lo cual es esencial contar con la Administración Local. Ello debe realizarse a través de un gran *Pacto Local* cuyos documentos base están siendo preparados conjuntamente por la Comisión Ejecutiva de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y el Ministerio para las Administraciones Públicas, para su discusión con las fuerzas políticas y las Comunidades Autónomas en breve plazo.

d) La *participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos de la Unión Europea* constituye otro de los puntos esenciales del programa gubernamental, que se centra en la reforma de la Conferencia Sectorial para asuntos de las Comunidades Europeas, a la cual se debe otorgar, en opinión del Gobierno, el mismo estatuto formal que al Consejo de Política Fiscal y Financiera. El Proyecto de Ley sobre la *Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas*, fue remitido por el Gobierno al Congreso de los Diputados poco después de celebrarse la comparecencia del Ministro para las Administraciones Públicas.

El Gobierno tiene la firme voluntad política, según el Ministro para las Administraciones Públicas, de garantizar a las Comunidades Autónomas la consulta previa en todas aquellas materias que afecten al círculo de sus competencias e intereses y su derecho a intervenir en la definición de la posición del Estado en todas estas materias.

Además de la reforma legislativa antes señalada, el Gobierno anunció la creación, en el seno de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, de una unidad administrativa para la coordinación con las oficinas de las Comunidades Autónomas ante la Unión Europea.

e) Finalmente, por lo que respecta a la *reforma constitucional del Senado*, el Gobierno se manifestó a favor de continuar los trabajos realizados en la Cámara Alta durante la V Legislatura, sobre la premisa de que el Senado debe ser en todo caso la primera Cámara en los asuntos de trascendencia autonómica. Asimismo, aunque tales decisiones deben ser adoptadas por el propio Senado y las fuerzas política en él representadas, parece ineludible modificar la actual composición de la Cámara, lo que posiblemente llevará aparejada una reforma del Título III de la Constitución.

El Senado y los convenios entre Comunidades Autónomas. La tramitación del Acuerdo de Cooperación entre el País Vasco y Navarra

Una de las cuestiones más insatisfactoriamente resueltas en el Derecho Público de las Comunidades Autónomas desde la entrada en vigor de la Constitución es la interpretación y aplicación práctica de su artículo 145.2, relativo a los convenios y acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas.

Al margen de consideraciones y problemas teóricos como es la explicación jurídico-constitucional de la intervención de las Cortes Generales sobre una facultad en principio libre de las Comunidades Autónomas, como es concluir acuerdos en el ámbito de sus competencias con otras Entidades de naturaleza similar, cuestión esta en cierto modo resuelta por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 74/1986, de 17 de abril, las dificultades aplicativas de este precepto son tan numerosas que han llevado a un cierto desuso de esta figura y, en todo caso, impiden actuar a las Cortes Generales con unos criterios mínimamente seguros en este terreno.

Dichas dificultades abarcan desde la distinción entre los «*convenios para la gestión y prestación de servicios propios*» y los «*acuerdos de cooperación*» (distinción que recuerda la existente en el Derecho constitucional norteamericano entre los *agreements* y *compact*s entre Estados y, en el Derecho alemán, entre los *convenios de Estado* y los *convenios administrativos* entre Länder) hasta cuestiones elementales relacionadas con su tramitación parlamentaria: la incidencia de la actividad interna de las Comunidades Autónomas sobre el procedimiento parlamentario, la tramitación simultánea o sucesiva de los convenios para la objeción de su calificación jurídica, las diferencias entre Cámaras sobre la calificación, el desarrollo sucesivo del procedimiento de autorización, la introducción de condicionamientos por las Cortes Generales en los acuerdos de cooperación, el procedimiento de solución de diferencias entre Cámaras vía Comisión Mixta, el registro de convenios y acuerdos, la retirada unilateral de los acuerdos remitidos a las Cámaras...etc. Problemas estos a los que se une la limitada preocupación doctrinal y jurisprudencial por estas cuestiones y los escasos precedentes parlamentarios con los que contamos, pues, sorprendentemente, en cerca de veinte años de vigencia de la Constitución no pasan de una decena los convenios y acuerdos entre Comunidades Autónomas tramitados por las Cortes Generales.

Sin embargo, es ésta una cuestión que se trata a fondo en otra parte de esta misma obra, donde se da cuenta no sólo de los convenios tramitados ante las Cortes Generales, sino también de aquellos otros que no son subsumibles en el ámbito de aplicación del artículo 145.2 de la Constitución, los llamados «convenios verticales».

Por ello no vamos a detenernos en el análisis de los complejos problemas jurídicos antes mencionados y simplemente recordaremos que a lo largo de 1996 se presentaron a las Cortes Generales, para su autorización, cuatro convenios entre Comunidades Autónomas:

- El Convenio de colaboración entre las Comunidades de Castilla-La

Mancha, Madrid y Castilla y León en materia de extinción de incendios forestales, de 22 de mayo de 1996.

- El Convenio de colaboración entre el Gobierno Vasco y el Consejo de Gobierno de La Rioja sobre trasplantes renales, al que se sumó como parte firmante el Ministerio de Sanidad y cuyo texto final fue publicado en el B.O.E. de 26 de diciembre de 1996.

- El Convenio de colaboración entre el Gobierno Vasco y el Gobierno de Navarra sobre captación en Navarra de los servicios de Euskal Irrati-Telebista (EITB), celebrado en Pamplona el 17 de abril de 1996.

- Y el Acuerdo de cooperación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra, para establecer un marco permanente de cooperación en aquellas materias que sean de su competencia, que fue finalmente retirado por el Gobierno de Navarra.

Este último fue, obviamente, el que presentó un mayor interés tanto para la opinión pública como para los estudiosos de la figura de los convenios en nuestro Derecho Público.

Desde nuestro punto de vista, y con ánimo de dejar tan sólo enunciados los dos problemas fundamentales que deberán resolverse en el futuro y que se plantearon en la tramitación de la autorización de este acuerdo, hay que decir que estos fueron el de la posibilidad de enmienda del mismo por parte de las Cortes Generales, la cual se articuló por la vía de permitir la presentación de propuestas de autorización condicionada de que, de hecho, permitía introducir determinadas interpretaciones del texto del convenio con efectos muy similares a las enmiendas, y el del valor y alcance de la retirada unilateral del proyecto de acuerdo.

El debate sobre el nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas

El 12 de noviembre se celebró, precedido de una inusual expectación un importante debate en la Comisión General de las Comunidades Autónomas sobre el nuevo sistema de financiación autonómica acordado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera días atrás, el cual no sólo marca el punto álgido de la actividad del Senado sobre los asuntos autonómicos en 1996, sino posiblemente también de la polémica abierta el pasado año entre las fuerzas políticas de ámbito nacional y las Comunidades Autónomas en torno al arduo y siempre sensible problema de la financiación autonómica.

El debate parlamentario sobre la financiación autonómica hay que situarlo en el contexto de los acuerdos post-electorales concluido entre los partidos nacionalistas del Congreso de los Diputados y el Partido Popular, fuertemente contestados tanto desde la nueva oposición parlamentaria como desde algunos Gobierno autonómicos. Así las cosas, el Gobierno de la Nación presentó en el Congreso de los Diputados, formando parte del llamado *paquete presupuestario*, dos proyectos de Ley para instrumentar jurídicamente la reforma del modelo de

financiación de las Comunidades Autónomas: el Proyecto de Ley Orgánica de modificación parcial de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y el Proyecto de Ley de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y medidas fiscales complementarias. Por otro lado, el Gobierno convocó al Consejo de Política Fiscal y Financiera para plantear los términos y el alcance de la reforma del modelo de financiación, el cual adoptó, en su reunión celebrada el 23 de septiembre, un nuevo acuerdo para el quinquenio 1997-2001, que obtuvo el voto a favor tanto del Gobierno como de 12 de las 15 Comunidades Autónomas de régimen financiero común.

En medio de un agitado debate público sobre cuestiones autonómicas, provocado por la reforma del sistema de financiación, comenzó a señalarse por destacados líderes del Senado la conveniencia de trasladar el debate anual sobre el *Estado de las Autonomías* a los primeros meses de 1997, evitando así su coincidencia con el debate presupuestario.

El artículo 56.bis.7 del Reglamento vigente del Senado dispone lo siguiente:

«1. La Comisión General de las Comunidades Autónomas celebrará *una vez al año y preceptivamente antes de que finalice el primer período de sesiones*, una sesión cuyo único punto del orden del día será dedicado a efectuar un balance de la situación del Estado de las Autonomías. Tras el correspondiente debate, se podrán presentar mociones, al amparo de lo dispuesto en este Reglamento.

2. Las intervenciones que se produzcan en esta sesión de la Comisión General de las Comunidades Autónomas podrán realizarse en cualquiera de las lenguas que, con el castellano, tengan el carácter de oficiales en alguna Comunidad Autónoma, de acuerdo con la Constitución y el correspondiente Estatuto de Autonomía. En el Diario de Sesiones se reproducirán todas íntegramente en castellano y en la lengua en que se hayan realizado.»

No obstante, lo dispuesto en el apartado 1 de este precepto, el Debate de la Comisión General sobre el Estado de las Autonomías sólo se ha celebrado en una ocasión (en 1994). En 1995 las circunstancias políticas obligaron a posponerlo reiteradamente, sin que finalmente llegara a celebrarse como consecuencia de la disolución anticipada de las Cámaras en enero de 1996.

Días más tarde se recibía oficialmente en la Comisión General, por primera vez desde su creación, el escrito del Presidente de una Comunidad Autónoma (en concreto, de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha) solicitando la convocatoria de la Comisión General, al amparo de lo dispuesto en el artículo 56.bis.3 del Reglamento del Senado, para expresar la posición de dicha Comunidad Autónoma ante el sistema de financiación autonómica. Por su parte, el Ministro para las Administraciones Públicas solicitó también la convocatoria ante la Comisión General para informar ante ella de los acuerdos adoptados por el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Ante esta situación, la Mesa y los Portavoces de la Comisión General, en su reunión de 31 de octubre de 1996, acordaron celebrar un *debate general sobre el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas*, en el cual quedarían refundidas ambas iniciativas. Asimismo se establecían, después de no pocas deli-

beraciones, los criterios generales de ordenación de este debate que se presuponía tenso y complejo organizativamente.

La complejidad de estos debates deriva de la peculiar naturaleza de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, que se sitúa a caballo entre un órgano típico parlamentario, con sus portavoces, turnos de intervenciones, ...etc, y una gran *Conferencia* (en la cumbre) de *Presidentes* o *Consejeros* de los Gobiernos autonómicos.

En esta ocasión, se acordó por la Mesa de la Comisión que intervendrían en primer lugar los autores de la iniciativa, esto es, el Presidente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y el Ministro para las Administraciones Públicas, quienes podrían replicarse y contrarreplicarse entre sí. Posteriormente, en la ordenación establecida por la Mesa, podrían intervenir los Presidentes de las Comunidades Autónomas presentes, tras lo cual lo harían los Consejeros de las Comunidades Autónomas, por su orden protocolario habitual. Concluida esta primer fase (*intergubernamental*) del debate, podrían tomar la palabra los Senadores de la Comisión inscritos en el registro de oradores (art. 56.bis.4.1 del Reglamento del Senado) y, en todo caso, los Portavoces de los Grupos Parlamentarios en la Comisión.

En suma (y a efectos de satisfacer la curiosidad de algún lector) se contabilizaron, incluyendo réplicas y dúplicas hasta 48 intervenciones, con una duración total de la sesión próxima a las diez horas; cifras estas muy próximas, e incluso superiores, a la de algunos de los más largos y complejos debates del Congreso de los Diputados, como el llamado *debate sobre el Estado de la Nación*, debates de investidura o mociones de censura. El desarrollo íntegro de esta sesión se contiene el *Diario de Sesiones del Senado* – Comisiones, núm. 56, de 12 de noviembre de 1996.

La presencia en el Senado, también por primera vez desde 1994, de cinco Presidentes de Comunidades Autónomas (Castilla-La Mancha, Comunidad Valencia, Extremadura, Madrid y Baleares) y ocho Consejeros de Gobiernos autonómicos en representación de sus respectivos Presidentes confirió a este debate unos perfiles muy peculiares, que permiten calificarlo de *pseudo-debate sobre el Estado de las Autonomías*, al menos si atendemos a la expectación política que generó y a su repercusión en los medios de comunicación social.

Como preveía la Mesa de la Comisión, el debate no sólo fue largo, sino muy tenso políticamente y en ocasiones vibrante. El Gobierno de la Nación, los Gobiernos autonómicos (en número de trece) y todos los Grupos Parlamentarios tuvieron ocasión de expresar públicamente su posición ante un asunto tan esencial para España al tiempo que se contrastaban los datos que todos los intervinientes, de un modo u otro, tuvieron ocasión de aportar al debate.

La información proporcionada por el Gobierno de la Nación coincide en lo sustancial con la aportada en la sesión del mes de junio, antes relatada, en la que el Gobierno explicó su programa general en materia autonómica, así como con la proporcionada al Congreso de los Diputados en el debate de los proyectos de ley sobre el sistema de financiación autonómica anteriormente aludidos. En términos generales, el Gobierno insistió en los inconvenientes del modelo anterior

y en su decidida apuesta por la *corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas*. Para la consecución de este objetivo, el nuevo modelo habría de actuar por dos vías complementarias: la de los actuales tributos cedidos, respecto a los cuales se atribuirá, dentro de ciertos límites, capacidad normativa a las Comunidades Autónomas, y el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. En relación con este impuesto, y a diferencia del modelo anterior basado en una participación territorializada del 15 por ciento sobre la cuota líquida recaudada sobre cada Comunidad Autónoma, se cederá también ahora una *amplia capacidad normativa* de una parte del impuesto, que llegará hasta el 30 por ciento al finalizar el período transitorio.

Esta cesión deberá complementarse, y así figura en el *paquete normativo* remitido para su aprobación al Congreso de los Diputados junto con los Presupuestos Generales del Estado para 1997, con una serie de medidas tales como la participación de las Comunidades Autónomas en la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la correcta regulación del régimen jurídico del domicilio fiscal de los contribuyentes.

Asimismo, el Gobierno anunció importantes modificaciones en los instrumentos técnicos de *solidaridad financiera interterritorial*, particularmente la mejora en la dotación del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), congelado desde 1993, y la creación del Fondo de Nivelación a que se refiere el artículo 15 de la LOFCA. En cuanto a las *garantías básicas del nuevo sistema*, el Gobierno se comprometió formalmente a que el volumen total de los recursos de las Comunidades Autónomas experimente en el quinquenio, al menos, una subida del 90 por ciento del incremento medio del volumen de recursos de las Comunidades Autónomas durante este período, así como a que todas las Comunidades Autónomas tengan, al final del quinquenio, una «...financiación mínima per cápita equivalente al 90 por ciento de la financiación media per cápita en el conjunto de todas ellas».

La actividad legislativa de la Comisión General de las Comunidades Autónomas: La reforma de los Estatutos de Autonomía de Aragón y Canarias

La actividad legislativa del Senado durante 1996 no es una excepción, frente a las restantes actividades de la Cámara, en cuanto a la influencia que en ella han producido las nuevas circunstancias políticas. Antes al contrario, si el período de disolución de las Cortes Generales, la nueva mayoría parlamentaria surgida de las elecciones generales del 3 de marzo y todo el conjunto de consecuencias, de más variada índole, que de ello se derivan, han tenido un reflejo inmediato y decisivo en la organización y funcionamiento del Senado y en el desarrollo de sus funciones, esto se aprecia de una manera particularmente clara en la actividad legislativa.

De esta forma, lo primero que se advierte es una reducción muy notable en el volumen de dicha actividad, especialmente si se compara con la desarrollada en 1995 y, sobre todo, en el último período de sesiones de este año, en que la pro-

ducción legislativa fue excepcionalmente abundante. Este es, por otra parte, un rasgo característico común a todos los años en que tiene lugar la celebración de elecciones generales, como puede comprobarse con una sencilla consulta a las elecciones legislativas al uso, acudiendo, por ejemplo, a los años 1986, 1989 o 1993.

Sin embargo, 1996, además de ser un *año de elecciones*, ha sido también, como es sobradamente conocido, un año de cambio en el Gobierno, de *relevo en el poder*, lo cual ha acentuado, sin lugar a dudas, el fenómeno al que estamos aludiendo. Así, algunos observadores han querido ver en la intensidad de la actividad legislativa de 1995, una consecuencia del *fin de la era socialista*, por decirlo con sus propias palabras. De modo que según esta interpretación, el Gobierno y el Grupo Parlamentario que lo apoyaba, conscientes de la proximidad de un cambio en el poder, habrían acelerado la toma de decisiones legislativas para concluir su labor en determinadas materias. Por contraste, y siguiendo esta argumentación, con las elecciones de 1996 se iniciaría la etapa de gobierno del Partido Popular, el cual necesitaría tiempo, en primer lugar, para elaborar y poner en marcha una estrategia legislativa coherente que acompañase a su acción ejecutiva y, en segundo lugar, estaría (teóricamente) menos necesitado que un Gobierno socialista de un abundante desarrollo legislativo, en virtud del menor intervencionismo que proclama su programa político inspirado, según se afirma, en los principios del neoliberalismo.

Pero, dejando de lado una explicación como la anterior, quizá excesivamente simplista y, con toda seguridad, aventurada, como siempre que se pretenden hacer juicios sobre las intenciones políticas, sí es preciso reconocer que la propia disminución de la actividad legislativa incide en la relevancia de los proyectos o proposiciones de ley tramitados. En efecto, no puede decirse que en 1996 se aprobase ningún texto con la trascendencia general que tuvo, por ejemplo, la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Pero en cambio, sí puede decirse que prácticamente toda la legislación habida en 1996 ha tenido un interés autonómico de primer orden. Así ha sucedido con los cinco proyectos de ley que han integrado el *paquete presupuestario*, en donde se establecen las bases jurídicas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y también ha ocurrido así, desde luego, con las proposiciones de leyes orgánicas de reforma de los Estatutos de Autonomía de Aragón y de Canarias.⁴

Esta misma división en dos bloques puede servirnos a la hora de examinar el trabajo desarrollado en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, pues no debe olvidarse que, dentro del estudio sobre la normativa estatal que se hace en otro lugar de esta misma obra, se puede encontrar un análisis general de la actividad legislativa senatorial.

Para ello nos referiremos, en primer término, a las reformas de los Estatutos de Autonomía de Aragón y de Canarias, en las que la Comisión General de las Comunidades Autónomas actuó, dentro del procedimiento legislativo, como

4. Aparte de éstas, sólo se tramitó una ley más. En realidad, la producción legislativa de 1996 supuso solamente la tramitación de seis proyectos de ley y de dos proposiciones de ley.

una Comisión Legislativa más de las que prevé el artículo 49.3 del Reglamento del Senado. Y ello porque resulta evidente la primordial relevancia que estas reformas han tenido para las Comunidades Autónomas afectadas. Además de que, por su contenido, constituye una competencia básica o esencial de la Comisión General, como lo demuestra el que esta Comisión se estrenase en sus tareas legislativas, precisamente, con las reformas de los Estatutos de Autonomía de 1994, que afectaron, como se recordará, a once Comunidades Autónomas (Comunidad Valenciana, La Rioja, Cantabria, Murcia, Baleares, Castilla y León, Castilla-la Mancha, Extremadura, Madrid, Asturias y Aragón).

Esto no puede predicarse de la legislación presupuestaria, aunque tampoco pueda dudarse de la incidencia que dicha legislación ha tenido en 1996 en los ordenamientos jurídicos autonómicos, en la medida en que, como hemos dicho, incluyó entre sus disposiciones, la aprobación del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Pero es ésta, si se quiere, una normativa más general que, en ciertos aspectos, rebasa los límites de la discusión sobre las relaciones entre éstas y el Estado.

A ello debe unirse, además, la consideración de que el nuevo sistema de financiación autonómica no puede entenderse todavía como una cuestión totalmente cerrada. No se olvide que el Tribunal Constitucional ha admitido a trámite los recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura contra el artículo único de la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, en cuanto da nueva redacción a los artículos 10.4, a) y g), y 19.2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas; contra determinados preceptos de la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias; y contra determinados preceptos de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997, relativos a esta materia (recursos de inconstitucionalidad 104/97, 105/97 y 106/97, respectivamente). Asimismo, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía acordó, el pasado 4 de febrero de 1997, presentar sendos recursos de inconstitucionalidad contra las mismas normas.

En otro orden de cosas, la polémica sobre el sistema de financiación autonómica sigue abierta en la práctica política diaria, pudiendo preverse, sin temor a equivocarnos excesivamente, que será éste uno de los temas centrales del próximo Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías cuya celebración está prevista para los próximos días 11, 12 y 13 de marzo de 1997.

Por otra parte, desde un punto de vista formal, en el caso de las reformas estatutarias la Comisión General de las Comunidades Autónomas ha desplegado su máxima capacidad legislativa, siendo la Comisión encargada de dictaminar las proposiciones de ley orgánica y designando, en su seno, las correspondientes Ponencias a las que se les encomendó el Informe de las mismas. En cambio, en el caso del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997 y los proyectos de ley de acompañamiento, la Comisión General se limitó, por imperativo de la aplicación del principio de competencia material que implicó la remisión de estos Proyectos por la Mesa de la Cámara a las Comisiones de Presupuestos y de Economía y Hacienda para su conocimiento, a emitir el

correspondiente informe acerca del contenido autonómico de dichas iniciativas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 56 b) y o) del Reglamento de la Cámara.

Centrándonos, pues, en la tramitación de las reformas estatutarias, debemos empezar recordando que ésta tuvo lugar a través de sendas proposiciones de ley orgánica: la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, modificada por la Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, de reforma de dicho Estatuto, remitida al Congreso de los Diputados por las Cortes de Aragón y la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias, presentada por el Parlamento de Canarias. Ambas tuvieron su entrada en el Senado el 6 de noviembre de 1996 y fueron tramitadas por el orden enunciado, a pesar de que, finalmente, se promulgó primero la reforma del Estatuto de Canarias como Ley Orgánica 4/1996 y después la del Estatuto de Aragón, como Ley Orgánica 5/1996, ambas de 30 de diciembre.

El procedimiento seguido en su tramitación, dado que tanto el Estatuto aragonés como el canario fueron aprobados conforme a las previsiones del artículo 143 de la Constitución, estuvo condicionado por lo dispuesto en el artículo 147.3 de la misma, que exige que dicho procedimiento se ajuste a lo establecido en los Estatutos y requiera, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica.

Esta exigencia no planteó en la práctica ningún problema durante la tramitación en las Cortes Generales, donde se estaba llevando a cabo el último requisito mencionado, la aprobación mediante ley orgánica, dándose por supuesto que las proposiciones presentadas por los Parlamentos autonómicos habían cumplido todos los requisitos procedimentales necesarios, de acuerdo con sus respectivos Estatutos.

Sin embargo, con ocasión de este trámite pudo suscitarse, desde un punto de vista teórico pues, insistimos, la cuestión no se planteó en ningún momento como una objeción procedimental real, cuál hubiera sido la situación en el caso de que se achacase a alguna de estas proposiciones un vicio procedimental que la convirtiese en *anti-estatutaria*.

Esta posibilidad estaba, sobre todo, referida a la reforma del Estatuto de Canarias, que en su artículo 64 exige la audiencia previa de los Cabildos Insulares, cuando la reforma tuviere por objeto una alteración de la organización de los poderes de Canarias que afectara directamente a los mismos. Si se hubiese alegado la falta de este requisito cuando la proposición de ley orgánica se encontraba ya en las Cortes Generales, probablemente la solución hubiera pasado por considerar que era éste un vicio subsanable o convalidable a la luz de la doctrina emanada del Tribunal Constitucional en sentencias como la recaída sobre el recurso de inconstitucionalidad planteado contra la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (STC 108/1986, de 26 de julio) o en la que resolvió el recurso presentado contra la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (STC 99/1987, de 11 de junio).

En la STC 99/1987, de 11 de junio, el Tribunal Constitucional sostiene que «la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo

podría viciar de inconstitucionalidad la ley, cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de la voluntad en el seno de las Cámaras». Mientras que, en la STC 108/1986, de 26 de julio, el Alto Tribunal se manifiesta, en concreto, sobre la trascendencia del requisito contenido en el artículo 88 de la Constitución, que exige que los proyectos de ley que se sometan al Congreso, estén acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos. Para el Tribunal Constitucional la ausencia de un determinado antecedente (en este caso, el Informe emitido por el Consejo General del Poder Judicial, cuya ausencia denunciaban los recurrentes), sólo tendrá trascendencia si se hubiese privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión, pero en tal supuesto, el defecto, que tuvo que ser conocido de inmediato, hubiese debido ser denunciado por las propias Cámaras. «No habiéndose producido esa denuncia, (dice el Tribunal Constitucional), es forzoso concluir que las Cámaras no estimaron que el informe era un elemento de juicio necesario para su decisión, sin que este Tribunal pueda interferir en la valoración de la relevancia que un elemento de juicio tuvo para los parlamentarios».

Si consideramos en términos similares el requisito de la audiencia previa de los Cabildos Insulares, exigido por el artículo 64 del Estatuto canario, dicha audiencia previa debe considerarse como un elemento de juicio necesario para que el Parlamento de Canarias se pronuncie sobre la propuesta de reforma. Correspondería, pues, a esta Cámara la valoración sobre la incidencia que la falta de tal elemento de juicio produciría en el proceso de formación de su voluntad y sería también de su competencia la exigencia del cumplimiento de este requisito. Pero, en todo caso, con carácter previo a la remisión de la propuesta de reforma a las Cortes Generales.

Otra posibilidad, que presenta mayores dificultades de solución, es la de considerar el requisito mencionado como un derecho de audiencia de los Cabildos Insulares, cuyo ejercicio no podría dejarse a disposición del Parlamento. En este caso, seguramente, la discusión debería centrarse en qué es lo que debe entenderse incluido en la definición genérica de «una alteración de la organización de los poderes de Canarias que afecte directamente a los Cabildos Insulares». Aunque, lo que sí parece claro es que la exigencia del cumplimiento del trámite de audiencia debería, en este supuesto, ser instada por los propios Cabildos Insulares. Por cierto, debe señalarse que, precisamente, la redacción del artículo 64 del Estatuto canario se ha visto modificada por la reforma, de manera que ahora establece que: «Cuando la reforma tuviera por objeto una alteración en la organización de los poderes de Canarias que afectara directamente a las Islas, se requerirá la audiencia previa de los Cabildos Insulares».

Por otra parte, en cuanto a la participación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas en el procedimiento, ésta hubo de observar en su funcionamiento lo establecido para las demás Comisiones legislativas del Senado, según dispone el artículo 56 bis 6 del Reglamento.

Dicho Reglamento no contiene ninguna previsión específica para la tramitación de las reformas estatutarias, refiriéndose únicamente el artículo 143 a los procedimientos a seguir para la aprobación de los Estatutos originales. Por esta

razón, hubo de aprobarse la Norma supletoria de la Presidencia del Senado, de 30 de septiembre de 1993, sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía, que contiene distintas previsiones acerca del procedimiento ordinario; del procedimiento para la reforma de los Estatutos que se elaboraron conforme a lo previsto en el artículo 151.2 de la Constitución; y de los procedimientos especiales previstos en los Estatutos de Autonomía.

Tanto en el caso de la reforma del Estatuto de Aragón como en la del Estatuto de Canarias, fueron de aplicación las normas sobre el procedimiento ordinario de reforma que, básicamente, establecen los mismos trámites que se exigen en el procedimiento legislativo ordinario con dos excepciones: en primer lugar, la Comisión podrá solicitar, dentro del plazo de presentación de enmiendas, la presencia de una delegación de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma proponente, pudiendo también ser ésta quien solicite la presencia de dicha delegación ante la Comisión; y, en segundo lugar, la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma cuyo Estatuto sea objeto de reforma, podrá retirar la propuesta en cualquier fase del procedimiento anterior al último pronunciamiento del Senado sobre la misma, suponiendo dicha retirada que la propuesta de reforma no ha sido aceptada por las Cortes Generales.

No se hizo uso de ninguna de estas dos posibilidades, pero sí puede destacarse la asistencia del Presidente de la Comunidad Autónoma de Aragón, D. Santiago Lanzuela Marina, al debate sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de esta Comunidad celebrado ante la Comisión General de las Comunidades Autónomas el día 28 de noviembre de 1996.

Por lo demás, no parece éste el lugar adecuado para hacer una descripción detallada de los avatares sufridos por las citadas proposiciones de ley durante su tramitación en el Senado, que se sucedió en todas sus fases de forma paralela. Pero sí conviene quizá destacar dos hechos que caracterizaron esta tramitación.

En primer lugar, el alto grado de consenso con el que contaban ambos textos, tanto en el momento de ser aprobados por la respectiva Asamblea Legislativa, como en cuanto a las enmiendas que se introdujeron en los mismos en el Congreso de los Diputados, hizo que en el Senado no se presentara un número excesivamente alto de enmiendas y que éstas, en su mayoría, no estuvieran referidas a los aspectos sustanciales de las reformas, sino más bien a cuestiones técnicas. Así, en el caso del Estatuto de Aragón se presentaron 69 enmiendas, de las cuales 47 fueron presentadas por D. José María Fuster Muniesa, D. Manuel Lorenzo Blasco Nogués y D. Luis Sebastián Estaún García, Senadores del Partido Aragonés (PAR) integrados en el Grupo Parlamentario Popular y, en líneas generales, pretendían la supresión de las modificaciones sufridas por el texto a su paso por el Congreso y la vuelta a la redacción original dada por las Cortes de Aragón. En el caso del Estatuto de Canarias se presentaron 79 enmiendas con las características antes mencionadas. En ambos casos se aprobaron, finalmente, diversas modificaciones referidas, sobre todo, a la ordenación de las competencias de cada Comunidad Autónoma en sus respectivos Estatutos.

No obstante, contrasta con lo anterior la presentación de dos propuestas de

veto a la proposición de reforma del Estatuto de Aragón. La primera, presentada por el Senador Blasco Nogués, del Partido Aragonés, se basaba en el motivo antes mencionado, de la supuesta ruptura de la unanimidad conseguida en las Cortes de Aragón. Sin embargo, fue retirada por su autor durante la fase de Comisión. La segunda, que se mantuvo hasta la discusión en el Pleno, se presentó por D. José Fermín Román Clemente y D. José Luis Nieto Cicuéndez, de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, integrados en el Grupo Parlamentario Mixto. Se justificaba también en el rechazo a las enmiendas aprobadas por el Congreso, pero fue desestimada por una amplia mayoría en el Pleno del Senado, que aprobó esta reforma y la del Estatuto de Canarias en su sesión del día 4 de diciembre de 1996.

En segundo lugar, hay que destacar la importante participación de los Senadores miembros de la Comisión General, elegidos en las circunscripciones propias de cada una de las dos Comunidades Autónomas afectadas. Este criterio se tuvo en cuenta en la designación de las correspondientes Ponencias y, a partir de aquí, se mantuvo el protagonismo de sus intervenciones en todas las fases del procedimiento.

Por lo que se refiere al contenido de las reformas, es, sin duda, muy variado, en la medida en que, en ambos casos, se aprovechó el objetivo fundamental de cada una de ellas, que era la ampliación y reordenación de las competencias asumidas por cada Comunidad Autónoma, para modificar algunos otros aspectos de los respectivos Estatutos que no siempre tenían una importancia menor, como sucedía, por ejemplo, con las disposiciones relativas al régimen electoral de Canarias.

Sin ánimo exhaustivo y partiendo de la similitud existente entre ambos textos, en la medida en que en los dos puede encontrarse un núcleo básico referido a la nueva ordenación de las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma, las competencias que ostenta para el desarrollo legislativo y la ejecución de materias de competencia estatal, así como para las competencias sólo de ejecución, pueden destacarse en cada caso las principales modificaciones estatutarias referidas a otras cuestiones.

Así, en el caso de la reforma del Estatuto de Aragón sobresalen, entre otras cuestiones, la redefinición del acceso a la autonomía de Aragón; el reforzamiento de la protección a las modalidades lingüísticas propias de Aragón, hablándose ahora de lenguas y modalidades lingüísticas y garantizándose su enseñanza; la modificación de las competencias de las Cortes de Aragón, así como la supresión de la referencia a la duración de los períodos de sesiones de las mismas de 120 días y, sobre todo, el establecimiento de la posibilidad de la disolución anticipada de las mismas por parte del Presidente de la Comunidad; la sustitución de la regulación de las relaciones de la Comunidad Autónoma con las Diputaciones Provinciales por la regulación, más amplia, de las relaciones con las Entidades Locales; y la nueva redacción que se le da a distintos preceptos del Título IV del Estatuto, dedicado a Economía y Hacienda.

En cuanto al Estatuto de Canarias, la reforma implicó, además de otros aspectos, la modificación del artículo 1, referido al acceso al autogobierno de Canarias;

la redefinición de los principios rectores de la política de la Comunidad Autónoma; la introducción de un nuevo artículo dedicado a las comunidades canarias establecidas fuera del territorio de la Comunidad Autónoma; el reconocimiento de las Islas como Entidades Locales, siendo los Cabildos Insulares, sus órganos de gobierno, administración y representación; la modificación del régimen electoral en cuanto a la fijación del porcentaje de votos obtenidos por las candidaturas que actúa como *barrera electoral*; las funciones del Parlamento de Canarias y la elección de su Mesa; la definición del Consejo Consultivo de Canarias; el Régimen Económico y Fiscal, así como el sistema de financiación y la cesión de tributos estatales a la Comunidad Autónoma.

De todas estas cuestiones, hubo una que suscitó una mayor controversia de fondo, en la tramitación de ambas reformas. Se trata de la utilización del término nacionalidad en la nueva redacción que reciben los primeros artículos de los dos Estatutos de Autonomía, al referirse al acceso al autogobierno de Aragón y de Canarias. Por más que, a efectos prácticos, ello no se traduzca en ningún resultado apreciable, a nadie se le escapan las importantes consecuencias que puede tener el empleo de este término con su correspondiente carga simbólica y que justifican la citada controversia.

Cabe hacer, en fin, una última consideración sobre la deficiente técnica legislativa empleada para llevar a cabo las reformas estatutarias que venimos examinando.

En ambos supuestos se utilizó un procedimiento de reforma que puede ser válido para hacer pequeñas modificaciones de otros textos legislativos en vigor, de manera que en la ley de reforma sólo se haga mención de los preceptos de la ley vigente que resultan afectados y de la nueva redacción que se le da a los mismos. Pero en este caso se trataba de textos que implicaban, en cada Estatuto, la modificación de casi la mitad de sus artículos, con las correspondientes supresiones y alteraciones de la numeración. Por ello, el examen de cada uno de los cambios introducidos y de las enmiendas propuestas exigía un minucioso análisis comparativo con el texto en vigor del respectivo Estatuto, haciendo difícil en ocasiones prever las consecuencias de la aprobación de dichas enmiendas en el resultado final.

En definitiva, hubiera sido más aconsejable presentar un texto refundido completo de los Estatutos de Autonomía, considerando que ninguno de ellos es una norma demasiado extensa y habida cuenta de la complejidad de las reformas operadas. Tal vez este criterio pueda tenerse en cuenta a la hora de elaborar las próximas reformas estatutarias y, en este caso, sería conveniente que el texto reformado completo fuese ya aprobado en la propuesta de la correspondiente Asamblea Legislativa autonómica.

Seguramente ello contribuiría a evitar situaciones como la planteada con la aprobación de la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, modificada por la Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo de dicho Estatuto. En el artículo 2 de la misma se declara suprimido el artículo 29 del Estatuto antes vigente, referente a las competencias de los órganos jurisdiccionales en Aragón, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Como

resultado de ello, la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Aragón no podrá conocer, en lo sucesivo, de los recursos de casación y revisión contra las resoluciones de órganos jurisdiccionales del orden civil con sede en la Comunidad Autónoma, fundados en infracción de normas del Derecho civil foral aragonés; puesto que esta competencia solo se atribuye a la Sala de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia, según el artículo 73 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, cuando el correspondiente Estatuto de Autonomía haya previsto esta atribución.

Las dudas sobre si este efecto era realmente querido por la reforma estatutaria o, por el contrario, se debe a un error en la redacción del citado artículo 2 de la Ley Orgánica de reforma, han llevado al Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Aragón a dirigirse, tanto al Presidente de esta Comunidad Autónoma como al Presidente de las Cortes de Aragón, así como al Presidente del Senado, para poner en su conocimiento esta situación. En estos escritos se apunta la hipótesis del error, basándose en que, tanto de la lectura de la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 5/1996, como de los debates habidos en el procedimiento legislativo, se deduce que no parecía existir en el legislador la voluntad de dejar sin efecto las citadas competencias en el ámbito jurisdiccional civil del mencionado órgano. A todo ello cabría añadir, además, que este efecto restrictivo de la competencia del Tribunal Superior de Justicia parece en contradicción con el mantenimiento, en el artículo 30 del Estatuto de Autonomía, de la previsión de que, para el nombramiento del Presidente y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, que se realizará en la forma prevista en la Ley Orgánica del Poder Judicial, será mérito preferente el conocimiento del Derecho propio de Aragón, aunque, en ningún caso, podrá establecerse excepción alguna por razón de naturaleza o vecindad.

Pero, evidentemente, sea cual fuere la voluntad del legislador, el texto de la Ley Orgánica es el que es y, además, es el mismo desde la proposición remitida por las Cortes de Aragón, puesto que no fue modificada en este punto por las Cortes Generales. De modo que, hasta que no se produzca una modificación expresa, la competencia para el conocimiento de los citados recursos de casación y revisión, contra resoluciones de órganos jurisdiccionales del orden civil con sede en la Comunidad Autónoma de Aragón y fundados en infracción de normas del Derecho civil foral aragonés, corresponderá a la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo. Todo ello, a no ser que se quiera salvar la cuestión mediante lo que podríamos llamar *alguna imaginativa solución por vía de interpretación*.

Los informes acerca del contenido autonómico de los proyectos y proposiciones de Ley: la participación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas en la actividad legislativa de otras Comisiones

Como hemos visto, el segundo grupo de iniciativas legislativas de las que la Comisión General de las Comunidades Autónomas ha tenido un conocimiento directo participando en su tramitación, es el llamado *bloque presupuestario*, compuesto del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales y de los cuatro proyectos de ley de acompañamiento del anterior.

En este caso, también se ha apuntado antes, la Comisión General no actuó como Comisión legislativa competente, encargada de dictaminar estos proyectos, sino que su intervención se limitó a emitir el correspondiente informe acerca del contenido autonómico de los mismos, encomendándose la tramitación legislativa ordinaria de los citados proyectos de ley a la Comisión de Presupuestos y a la Comisión de Economía y Hacienda.

Como es sabido, la competencia para emitir este tipo de informes se recoge en el artículo 56 b) del Reglamento del Senado, que se la atribuye a la Comisión General respecto de cualquier iniciativa que haya de ser tramitada en esta Cámara. Aunque, si se trata en particular de proyectos o proposiciones de ley, la Comisión deberá emitir su informe en el plazo que media entre la publicación del texto y la finalización del plazo de presentación de enmiendas que fije la Mesa del Senado.

Por su parte, el artículo 56 o) atribuye también a la Comisión General de las Comunidades Autónomas la facultad de informar, durante su trámite en el Senado, sobre las secciones del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado que afecten al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, debiendo remitirse los informes correspondientes a la Comisión de Presupuestos para su conocimiento.

Según se ha venido interpretando en los precedentes habidos durante la pasada Legislatura, estos informes deben limitarse reglamentariamente a examinar la incidencia de dichas iniciativas legislativas sobre el Ordenamiento Jurídico propio de las Comunidades Autónomas y sobre las competencias que estatutariamente hayan asumido, valorando, en su caso, la suficiencia y adecuación de las previsiones contenidas en el proyecto o proposición de ley a estos efectos. En consecuencia, el Informe de la Comisión General de las Comunidades Autónomas tiene por objeto ilustrar a la Comisión legislativa que resulte competente por razón de la materia acerca de los extremos referidos anteriormente, correspondiendo exclusivamente a esta Comisión, mediante el debate de las propuestas de veto y enmiendas presentadas, pronunciarse sobre la oportunidad política, fines y objetivos generales del Proyecto o Proposición de Ley, así como sobre la corrección técnica y jurídica de cada una de sus disposiciones.

Ahora bien, si esta forma de operar está clara, en cuanto que así lo exige la lógica del procedimiento legislativo, que se vería seriamente dañada en caso de reconocer capacidad de enmienda a más de una Comisión, no lo están, en cambio, otros muchos aspectos en relación con la emisión de los informes acerca del contenido autonómico por parte de la Comisión General de las Comunidades Autónomas. Así se puso de relieve en el anterior Informe sobre las Comunidades Autónomas, elaborado por el Instituto de Derecho Público y referido al año 1995.

En este estudio se exponían los criterios que durante la V Legislatura sirvieron para despejar algunas incógnitas planteadas por el artículo 56 b) del Reglamento del Senado, en cuanto a las iniciativas parlamentarias sobre las que cabe emitir este tipo de informes; el objeto y finalidad de los mismos; y el procedimiento de emisión de los informes acerca del contenido autonómico de las distintas iniciativas.

Sin embargo, las circunstancias de la nueva Legislatura y, de modo destacado, la nueva composición de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, han propiciado el que se haya abierto un nuevo período de reflexión en torno a la mencionada competencia de la misma. No se ha producido ningún acuerdo al respecto, pero de la práctica observada durante 1996 pueden deducirse algunos principios que parecen recoger las intenciones de los Grupos Parlamentarios respecto a esta cuestión.

En primer lugar, la limitación del ejercicio de esta facultad informativa a las iniciativas legislativas, siendo posible que se elaboren y aprueben informes acerca del contenido autonómico de otras iniciativas, como las mociones u otros informes emitidos por diversos órganos parlamentarios (así, por ejemplo, el Informe acerca del contenido autonómico del Informe de la Ponencia de estudio del problema de los incendios forestales, constituida en el seno de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca, aprobado en la sesión de la Comisión General del día 26 de junio de 1995). Sin embargo, la Mesa y los Portavoces de los Grupos Parlamentarios en la Comisión General de las Comunidades Autónomas han entendido que, en la práctica, esta facultad debe limitarse a los proyectos y proposiciones de ley como iniciativas de mayor alcance e importancia. Todo ello acompañado del compromiso de este órgano, de aceptar todas las solicitudes presentadas por cualquiera de los Grupos Parlamentarios en este sentido y siempre que se refieran a las citadas iniciativas legislativas.

En segundo lugar, se ha entendido también, que los informes del artículo 56 b) del Reglamento han de ser debatidos y aprobados, en su caso, en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, excluyendo, siempre que eso sea posible, la delegación efectuada con carácter general al principio de la Legislatura en la Mesa y Portavoces de la misma. Este deseo no ha podido ser llevado a cabo siempre en los informes aprobados en 1996, de los cuales sólo dos fueron debatidos y aprobados en la Comisión General, mientras los tres restantes fueron conocidos por la Mesa y Portavoces. Lo cual se debió, en buena medida, al brevísimo plazo con que se cuenta para la emisión de estos informes, que se ve aún más reducido cuando los proyectos son tramitados por el procedimiento de urgencia.⁵

5. Es fácil comprender la dificultad de llegar a planteamientos políticos, que puedan ser suscritos de forma unánime por todos los Grupos Parlamentarios y las Comunidades Autónomas representadas en la Comisión General, sobre cuestiones tales como la valoración de la suficiencia y adecuación de las previsiones contenidas en el proyecto o proposición de ley en materias que afecten a estas últimas. Por ello, desde su nacimiento, esta Comisión ha buscado distintos mecanismos de elaboración de los informes que permita la introducción de esa perspectiva política. Lo cierto es que, cuando esto no ha sido posible, el cumplimiento de la función encomendada por el artículo 56 b) a la Comisión General de las Comunidades Autónomas se ha llevado a cabo a través de la elaboración de informes jurídicos que, con arreglo a criterios normativos y puramente objetivos, se refieren exclusivamente a la incidencia de la iniciativa correspondiente sobre el Ordenamiento Jurídico propio de las Comunidades Autónomas y sobre las competencias que estatutariamente hayan asumido, de forma que pueden ser apoyados, sin ningún reparo, por todos los Grupos Parlamentarios. En esta labor, preciso es reconocerlo, han tenido una importante participación los Letrados de las Cortes Generales que, sucesivamente, han estado adscritos a la Comisión General.

Sobre la base de estos principios, ha continuado el debate, en el seno de la Comisión General, sobre cuál puede ser el procedimiento de elaboración de estos informes, más adecuado a la consecución del objetivo, perseguido desde los primeros momentos de funcionamiento de la Comisión, de dotarlos de un verdadero contenido político. En este sentido, sin que pueda afirmarse que se ha llegado a un acuerdo definitivo al respecto, si parece que la intención de los Grupos Parlamentarios es la de abandonar el mecanismo de elaboración y presentación del informe ante la Comisión por un relator, miembro de la misma. El nuevo sistema apunta hacia el debate, en el seno de la Comisión, de los informes jurídicos elaborados por los Letrados de las Cortes Generales y la remisión a la Comisión Legislativa competente de dichos informes, acompañados de los correspondientes Diarios de Sesiones, de forma que, en las intervenciones de los representantes de los distintos Grupos Parlamentarios y de las distintas Comunidades Autónomas, quede reflejada la valoración política de los mismos sobre la iniciativa de que se trate.

Por último, se hace preciso hacer una referencia, al menos breve, al contenido de los informes emitidos en 1996. De éstos, como se anticipó, tan sólo dos fueron debatidos ante la Comisión General de las Comunidades Autónomas, que conoció de ellos en su sesión del día 28 de noviembre de 1996: los informes acerca del contenido autonómico del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997 y del Proyecto de Ley de medidas fiscales, administrativas y de orden social.

En el primer caso, el informe se limitó, de acuerdo con la previsión especial del artículo 56 o) del Reglamento del Senado, a examinar las secciones del Proyecto Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997 que afectan al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas; es decir, la Sección 32, Entes Territoriales y la Sección 33, Fondo de Compensación Interterritorial. En sus conclusiones se destacaban los programas principales dentro de las mencionadas secciones, con referencia a la tasa de variación respecto de los mismos programas en los Presupuestos prorrogados para 1996.

En el segundo caso, en un informe más extenso, se insistía en el indudable contenido autonómico del Proyecto de Ley, al afectar a materias en las que concurren títulos competenciales del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como en la dificultad de su tratamiento homogéneo, dada la gran variedad de las disposiciones incluidas en el mismo. No obstante, se resaltaban las disposiciones contenidas en el Título I del Proyecto de Ley que establecían medidas fiscales que pueden afectar al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas; las normas del Título II de dicho Proyecto que afectan a las relaciones entre la Seguridad Social y las Comunidades Autónomas y las referidas a las pensiones públicas; y las medidas administrativas de los Títulos III, IV y V del Proyecto de Ley relativas a las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, aplicables al personal de todas las Administraciones Públicas y las referentes al régimen de las ayudas y subvenciones públicas. Por otra parte, se señalaban también aquellas disposiciones con incidencia particular en alguna Comunidad Autónoma como sucedía con la modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias y con la autorización para modificar el régimen de subvenciones al transporte aéreo para residentes en Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla.

Los tres restantes informes acerca del contenido autonómico fueron debatidos y aprobados por la Mesa y los Portavoces de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, en su reunión del día 3 de diciembre de 1996, y recaeron sobre el Proyecto de Ley Orgánica de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y de los Proyectos de Ley de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y medidas fiscales complementarias y de medidas de disciplina presupuestaria.

Sólo en el último caso el informe concluía que el Proyecto de Ley carecía de contenido autonómico por referirse a materias (fundamentalmente, la modificación de la Ley General Presupuestaria, cuyo texto refundido fue aprobado por el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre) de competencia exclusiva del Estado y carecer de una influencia directa en el Ordenamiento Jurídico propio de las Comunidades Autónomas o en las competencias asumidas por éstas.

En los otros dos supuestos, en cambio, se destacaba la importancia del contenido autonómico de los proyectos de ley, que se refiere al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y, en particular, a la regulación de los tributos estatales cedidos a las mismas. En esta línea, se afirmaba la existencia de una influencia no uniforme sobre todas las Comunidades Autónomas en la medida en que lo dispuesto en estas normas se entiende sin perjuicio de lo establecido en los regímenes tributarios forales de Concierto y Convenio Económicos vigentes en los Territorios Históricos del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra, respectivamente y en la medida, también, en que se respetan los regímenes económicos y fiscales propios de Canarias y de Ceuta y Melilla, que se integran en el régimen general de la LOFCA. Para el resto de las Comunidades Autónomas, según afirman los citados informes, estas leyes tienen una incidencia homogénea, si bien se respeta la voluntad de aquellas Comunidades Autónomas que decidan no asumir, en todo o en parte, el nuevo régimen de cesión de tributos, pudiendo regirse, total o parcialmente, por la normativa anteriormente vigente en esta materia.

En fin, puede concluirse afirmando que, a pesar de la escasa actividad legislativa desarrollada en 1996 en el Senado, ésta ha tenido, en casi todos los casos, una importante influencia en el régimen de las Comunidades Autónomas. Todo lo cual ha llevado a que la Comisión General de las Comunidades Autónomas haya desempeñado un protagonismo muy destacado en dicha actividad, haciendo uso de todas las competencias que en esta materia le reconoce el Reglamento, excepto por lo que se refiere a la iniciativa legislativa, reconocida en el artículo 56 s). Bien es verdad que, por todas las circunstancias ya examinadas, quizá éste no fuera el momento más apropiado para ejercer esta facultad de iniciativa, especialmente si tenemos en cuenta que en la VI Legislatura la Comisión General ha de convivir con la Comisión Especial para el Estudio de la Reforma Constitucional del Senado, cuyo cometido específico, es precisamente, la búsqueda de soluciones al problema de la necesidad de potenciar la función territorial de la Cámara Alta.

III. LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ANDALUCÍA

Francisco López Menudo

Rasgos generales

El hecho básico del que derivan los demás rasgos fundamentales de 1996 no es otro que el de la celebración de elecciones al Parlamento andaluz, anticipadas al igual que las elecciones a las Cortes Generales y coincidentes con ellas, el día 3 de marzo. El hecho citado, póstico de la V Legislatura, cubre además la totalidad del ejercicio; es bien expresivo de ello que el primer Decreto del año (1/1996 de 8 de enero) fuera precisamente el de disolución del Parlamento y convocatoria de elecciones.

De los comicios celebrados en dicho día cabe destacar algunas singularidades. Se produjo el récord de participación en la historia de la Comunidad; votó el 78% sobre un censo de 5.577.567 personas. El PSOE, que perdió las elecciones generales en la misma jornada, volvió a ganar en Andalucía y esta vez, contra todo pronóstico, recuperando la hegemonía que siempre tuvo en esta región, superando así el "bache" de su exigua victoria en la anterior Legislatura. Con 52 Diputados, quedó tan sólo a tres por debajo de la mayoría absoluta. Los análisis realizados *a posteriori* fueron descubriendo la lógica interna del sorprendente resultado —el castigo a la famosa "pinza", el voto en favor de la gobernabilidad, etc.— pero lo cierto es que antes de las elecciones ni los más optimistas del partido ganador ni, desde luego, las tan fallidas encuestas, concebían un tal desenlace. Repitió, pues, como Presidente de la Junta de Andalucía el diputado socialista por la provincia de Cádiz Manuel Chaves González.

Otro rasgo destacable es la experiencia primera de un gobierno de coalición en esta Comunidad, resultante de la alianza entre el PSOE y el Partido Andalucista (PA) fraguada en la misma noche electoral, facilitada sin duda por el cansancio de las intensas luchas políticas vividas en la anterior Legislatura, tan calificadas de estériles por el propio líder andalucista Pedro Pacheco. Desde el primer instante éste anunció que ponía sus cuatro escaños al servicio de la gobernabilidad de la región y que en ningún caso pondría trabas a la investidura del candidato socialista Manuel Chaves. Ciertamente, la interpretación que se desprende de la actitud de los electores no aconsejaba más que la convergencia y la búsqueda de una política constructiva.

Resaltado lo anterior, cabe dejar memoria, aunque sucinta, de la formación del espectro político andaluz y de sus más importantes consecuencias. El PSOE obtuvo 1.903.160 votos, lo que representa el 43,78% y un aumento de 5,28 puntos sobre las elecciones de 1994, ganando así 7 escaños (el mismo número que pierde Izquierda Unida-Los Verdes Convocatoria por Andalucía, IU-CA). Marca ello una ventaja de 10,03% puntos sobre el Partido Popular de Andalucía

(PP), margen realmente insospechado antes de la jornada electoral. No obstante, hay que notar que el voto andaluz en favor del PSOE fue aún superior en las elecciones generales (114.331 votos más, un 5,7%), dato a conjugar para no errar en los enfoques: resulta incuestionable que el electorado andaluz no tuvo en cuenta exclusivamente lo acaecido en la Comunidad Autónoma, confirmando además su tradicional adhesión a la figura de Felipe González. Por otra parte, el voto socialista restableció el equilibrio –casi a partes iguales– entre los núcleos rurales y urbanos (éstos dominados últimamente por el PP), venciendo incluso en dos lugares tan significativos como Marbella y Estepona, feudos municipales del G.I.L.

Por su parte, el Partido Popular, con su aspirante por Sevilla Javier Arenas Bocanegra (incorporado días después al Gobierno central como Ministro de Trabajo), obtuvo 1.466.980 votos (33,75%), manteniendo prácticamente su cuota en relación con las elecciones de 1994, retrocediendo sólo 0,45 puntos. No obstante, obtuvo doscientos mil votos más que en dichas elecciones, perdiendo sin embargo un escaño por efecto del deslizamiento del voto de IU-CA hacia el PSOE y el consabido juego de la ley D'Hont, quedando, por tanto, en 40 escaños. También hay que destacar que el apoyo del electorado al PP de Andalucía fue en este caso superior (63.134 votos más, un 4,14%) al de la formación nacional de dicho partido, liderada por José María Aznar, ganador de las elecciones generales celebradas en la misma jornada. Sea como fuere, lo cierto es que el PP resultó el otro gran derrotado si se tienen en cuenta las optimistas expectativas de las que partía. Asimismo, hay que destacar que aunque el voto del PP sigue procediendo en sus dos terceras partes de los 61 municipios andaluces de más de 20.000 habitantes, en esta ocasión sólo consiguió vencer en 16 de ellos, entre los que se incluyen las capitales de provincia, a excepción de Sevilla.

IU-CA, con su candidato por Córdoba Luis Carlos Rejón Gieb, obtuvo 603.495 votos, lo que representa el 13,88% y un sensible retroceso de 5,12 puntos (88.000 votos) respecto de 1994, con pérdida de 7 escaños, quedando reducidos a 13. Aún menor fue el número de votos andaluces a la formación nacional del candidato Julio Anguita (20.040 votos menos).

El PA, con su líder Pedro Pacheco Herrera, Alcalde de Jerez de la Frontera y diputado por Cádiz, alcanzó 287.764 votos, equivalentes al 6,62%, creciendo en 78.902 votantes y 0,82 puntos sobre las autonómicas de 1994, ganando un escaño y obteniendo así 4. En las elecciones generales no consiguió ninguna representación, con una considerable disminución de votos: 152.000 votos menos.

A gran distancia de los anteriores quedaron otros partidos concurrentes: Partido Comunista del Pueblo Andaluz (7.340 votos), Nación Andaluza (5.846), Partido Humanista (4.339), Falange Española Auténtica (3.869), Unión Centrista (1688), Unidad Andaluza Democrática (1486), Voz del Pueblo Andaluz (840).

El nuevo equilibrio de fuerzas ha supuesto cambios importantes. El más significativo es, sin duda, el posible gobierno del PSOE sin la dependencia de IU-CA. Además, en aquel partido se consolida el sector “renovador” sobre el “guerrismo” –que vaticinaba un descalabro electoral– achicando, al menos transitoriamente, una pugna interna llena de episodios en esta región. Por otra parte, el

Gobierno socialista y su grupo parlamentario han encontrado la posibilidad de cambiar con relativa facilidad situaciones creadas en la anterior Legislatura, algunas de gran calado institucional; así, la regularización del tema presupuestario –en 1996 regía aún el Presupuesto “reprorogado” de 1994–, la recuperación de la Presidencia de la Cámara que ostentaba el Sr. Valderas Sosa, Diputado de IU-CA, y la modificación de ciertas Leyes nacidas en dicha etapa bajo la filosofía de la “gobernación desde el Parlamento” y que habían reservado a éste la designación de ciertos cargos de la normal competencia del Gobierno. Precisamente, esta tarea de “restauración” ha constituido el núcleo de la actividad política en 1996, como más abajo se detallará. En tal empeño ha colaborado el PA que con sus cuatro diputados y dos miembros en el Consejo de Gobierno ha cobrado un papel decisivo en esta Legislatura, superando una vez más sus clásicas “travesías del desierto”. Probablemente, las claves de su ascenso han sido la reunificación del Partido –con la avenencia de los Sres. Pacheco y Rojas Marcos– y haberse situado a cierta distancia de la crispación política habida entre el Gobierno y los dos partidos que hicieron juntos la oposición.

Contrariamente, el grupo de IU-CA –tras el mentís de las urnas a la teoría del *sorpasso*– pierde su peso parlamentario, reconociendo autorizadas voces de dicho partido cómo el electorado pasó factura por año y medio de confrontación sistemática con los socialistas y sobre todo por no pactar con éstos en los Ayuntamientos (perdiendo ambas significativas alcaldías, como las de Córdoba, Málaga y Huelva) y no apoyar la aprobación de los Presupuestos, lo que forzó la anticipación de las elecciones. Como cabía esperar, cesó el liderazgo del Sr. Rejón (presentó su dimisión el 20 de abril), y la nueva coordinación general de IU-CA, asumida ahora por el Sr. Romero Ruiz –portavoz comunista del Ayuntamiento de Málaga–, ha impulsado hacia finales del ejercicio líneas de entendimiento con el PSOE centradas en asuntos tales como el modelo de financiación autonómica –tema estelar del año– y su posible impugnación ante el Tribunal Constitucional; la cuantificación de la suma total de la “deuda histórica”; y la reconsideración de la política a seguir en los municipios, especialmente en aquellos Ayuntamientos donde el PP gobierna en minoría, aspecto éste que no parece contar con la disposición del PSOE a romper las situaciones creadas.

En suma, frente a lo que ha sido corriente en los últimos años, el rasgo fundamental que puede definir el que se comenta es el de la estabilidad –con la reubicación de las instituciones en sus respectivas funciones– y una desusada tranquilidad interna. La oposición ha visto en ello un retorno a la atonía parlamentaria y una gestión dedicada casi exclusivamente a cuestiones domésticas.

El tema de la “deuda histórica” ha presidido el decurso del ejercicio. A finales de noviembre, la Junta y el Gobierno central llegaron a un acuerdo en la Comisión Mixta de Transferencias sobre el pago de los 20.000 millones que como adelanto de la deuda de 1996 había aprobado el anterior Gobierno el día 16 de febrero. La Ley de Presupuesto de la Junta para 1997 incluyó dicha partida. Tras no pocas tensiones, por el retraso del pago y la indicación del PP de que los Ayuntamientos reivindicaran una parte del dinero, el Gobierno del Sr. Aznar hizo efectiva dicha suma el día 18 de enero de 1997. Su destino, de acuerdo con la Ley del Presupuesto, es para educación, sanidad y asistencia social.

Nada más realizado dicho pago el Gobierno andaluz ha recordado que dicha cifra es sólo una cantidad a cuenta de la deuda que el Estado tiene con Andalucía, basada en lo dispuesto en la Disposición adicional segunda de su Estatuto. Se ha abierto, pues, un nuevo capítulo que según resulta de los primeros contactos habidos para cuantificar el montante global de esa deuda, parece que no será pacífico. Sea como fuere y sin entrar a valorar el fondo del asunto es lo cierto que el tema de la deuda histórica ha tenido un efecto *boomerang* para el Gobierno del Partido Popular, pues no hay que olvidar que esta reivindicación fue puesta en marcha por IU-CA ante los gobiernos socialistas —central y autonómico— cuando dicho partido y el PP ejercían de consuno la oposición. El asunto ha cobrado nuevos vuelos, ahora en el marco argumental de las acusaciones de trato preferente del Gobierno a ciertas Comunidades, y se involucra, además, con el tema del modelo de financiación autonómica, asunto complejo donde los haya. Volveremos sobre esto más abajo, en la reseña del único Debate General celebrado en el Pleno de la Cámara durante el ejercicio, dedicado precisamente a este asunto.

Cabe concluir esta impronta de lo que ha sido 1996 con la expresión de algunos datos económicos y sociales de interés. Aunque el año comenzó bajo los efectos de las graves inundaciones que cerraron un lustro de penosa sequía, la agricultura aumentó su producción un 7%, dato muy positivo dado que este sector sigue siendo fundamental para la economía andaluza (en 1996 la producción ha sido de un billón de pesetas), aportando casi la mitad de los ingresos que la región obtiene por exportaciones. Crece su condición de región-punta en agricultura ecológica, con 6.500 Has. dedicadas a este apreciado tipo de cultivo (el 27% de la superficie nacional destinada al mismo). No obstante, la normativa de la Organización Común del Mercado (OCM) de Frutas y Hortalizas no es satisfactoria para los intereses de esta región, por lo que el sector deberá aprestarse con el fin de obtener más recursos de la Unión Europea. Un asunto prioritario pendiente es el de la posible reforma en 1997 de la OCM del aceite de oliva, con sus posibles repercusiones negativas para el sector, tan vinculado al campo andaluz (en 1996 ha producido 312.000 Tn. de aceite). Otro sector básico de la economía de Andalucía —la pesca— ofreció una normalidad que supera la caótica situación vivida en el ejercicio precedente, a causa del conflicto con Marruecos y las paradas biológicas. Se culminó además el Plan de modernización de la flota.

La balanza comercial muestra un gran equilibrio, superando las importaciones a las exportaciones en sólo un 5%. El PIB, según las estimaciones de la Consejería de Economía y Hacienda (a falta del último trimestre y de otras estimaciones) crece un 3%, superior a la media nacional. Destacan los sectores agrícola y turístico, mostrando la industria, dentro de su crónica atonía, ciertos signos de recuperación.

En cuanto al IPC, según los datos del Instituto Nacional de Estadística, la tasa interanual queda fijada en el 2,9% , la más baja de su historia en Andalucía, situada por debajo de la inflación media nacional (estimada en el 3,2%), que a su vez supone el índice más bajo desde hace 28 años. En la región, el índice más alto correspondió a vivienda (4,3%) y el más bajo a alimentación (2,0%). Granada fue la provincia más inflacionista (3,7%), registrando Málaga el índice más bajo (2,4%).

Dentro de una situación nunca satisfactoria, la estadística arroja sin embargo datos halagüeños respecto al desempleo. Tradicionalmente, la tasa de paro en Andalucía es la más alta de España, quedando todas sus provincias por encima de la media nacional, situada ésta última en el 21,8% y 3.492.200 desempleados a finales de 1996, según la Encuesta de Población Activa elaborada por el INE. La cifra de parados en Andalucía es de 880.600, lo que mejora la situación del año anterior, al marcar el segundo descenso más importante, tras el de la Comunidad Valenciana. No obstante, Cádiz y Jaén son las dos provincias españolas con mayor tasa de paro (38,08% y 36,09%, respectivamente). Los datos del INEM están en línea con las estimaciones anteriores, aunque sus índices arrojan cifras muy distintas, al fijar para Andalucía un número total de parados de 456.503 y una tasa del 16,7% de la población activa (siendo el paro masculino superior al femenino). Con todo, no cabe desatar la euforia si se tiene en cuenta el Informe elaborado por el INEM (presentado el 23 de Enero de 1997), según el cual la mitad de los contratos de trabajo que se suscriben tienen una duración inicial inferior a un mes, y sólo el 0,13% de ellos rebasa los dos años.

No han faltado conflictos laborales de resonancia. Retorna el tema de la crisis de los astilleros, factorías de Puerto Real (Cádiz) y Sevilla. Se han producido desviaciones en el Plan Estratégico de Competitividad y las pérdidas se han elevado a 37.000 millones de pesetas, lo que plantea la posibilidad de llegar, si no al cierre de dichas factorías —así lo ha garantizado el Ministro de Industria— sí a una nueva regulación de empleo que afectaría a unos 450 trabajadores. El gobierno andaluz ha acusado al central de provocar esta situación al desviar la carga de trabajo de los astilleros públicos hacia la planta de Sestao.

Son igualmente destacables los conflictos de "Mediterránea Técnica Textil" (antigua HYTASA) y de "Hilados y Tejidos Malagueños", HITEMASA, (antigua INTELHORCE). La Junta trata de reflotar la primera mediante un Plan de viabilidad para la nueva sociedad anónima laboral, cuya firma —a comienzos de 1997— ha contado con no pocas dificultades por el tema de las prejubilaciones. Respecto a la segunda se encuentra ya en marcha un plan de reciclaje para la nueva sociedad, controlada con el 51% por los antiguos empleados y participando en ella el Instituto de Fomento de Andalucía, IFA, (47%) y el Ayuntamiento de Málaga (2%). Con ello se trata de superar la crisis en la que entró INTELHORCE tras la fracasada privatización, acometida por el gobierno central en 1989.

En términos generales, el ejercicio económico ha sido satisfactorio y los indicadores para 1997 son igualmente favorables. Sin embargo, el año se ha despedido con un catastrófico mes de diciembre, registrando éste la pluviometría mas alta del siglo, o sea, desde que existen datos estadísticos fiables. Ello ha supuesto muy cuantiosos daños en carreteras (más de 600 kms. deteriorados), infraestructuras hidráulicas y cultivos (se han perdido ya millón y medio de jornales). La Junta ha solicitado del Gobierno central medidas urgentes para la región y cuando escribimos estas líneas discuten sobre quien pagará los 110.000 millones de pesetas por los daños causados por el temporal. Es indudable que el suceso influirá negativamente sobre las previsiones de mejora que se auspiciaban para el siguiente ejercicio.

Instituciones básicas

Parlamento

Actividad parlamentaria en general. La nueva Cámara se constituyó el 29 de Marzo, inaugurando formalmente la V Legislatura. Fue elegido presidente de la misma D. Javier Torres Vela, diputado del PSOE por Granada, obteniendo todos los votos menos los de IU, que se abstuvo. Los cuatro puestos restantes de la Mesa fueron distribuidos así: Vicepresidencia 1ª (PP), Vicepresidencia 2ª (PA), 1ª Secretaría (PP), 2ª Secretaría (PSOE). Por acuerdo de la Mesa se creó una Vocalía provisional a favor de IU, a la espera de la recomposición de la Mesa que habría de hacerse —tres meses después— mediante la reforma del Reglamento de la Cámara.

El 10 de abril, el candidato Sr. Chaves González, pronunció el discurso de investidura y el día siguiente, en primera vuelta, obtuvo la mayoría absoluta con los votos de su partido y los del PA, frente a los negativos del PP y IU-CA. Logró así su reelección como Presidente de la Junta de Andalucía (R.D. 603/1996 de 12 de Abril).

Previamente al acto de investidura, los Sres. Chaves y Rojas Marcos habían suscrito un primer “acuerdo de estabilidad” para gobernar en coalición. Tras la investidura, suscribieron el día 13 de abril un “acuerdo programático” concretando el compromiso de gobernar juntos hasta el año 2000 “con fidelidad total”. Días después, el Decreto del Presidente 133/1996 designó los Consejeros de su Gobierno, incluyendo entre ellos a dos miembros del PA como titulares de las Consejerías de *Turismo y Deporte* y de *Relaciones con el Parlamento* (ésta creada a finales de año; su antecedente era una Dirección General antes radicada en la Consejería de Presidencia). Con esta cesión quedó materializado el pacto, cuyo primer cometido habría de ser el de revisar la obra legislativa creada en la anterior etapa.

En cuanto a la actividad parlamentaria no traducida en leyes la cifra se eleva a 2.522 iniciativas (frente a las 5.347 de toda la IV Legislatura, que duró año y medio). En términos relativos supone un alto número, dada la brevedad del período, desmintiendo así el pronóstico de que la hiperactividad que mostró la IV Legislatura en este aspecto decaería cuando cesara aquella composición de fuerzas, es decir, la que fue calificada como estrategia de bloqueo encaminada a agotar al Gobierno.

Sobre todas las iniciativas destaca el Debate General relativo al *Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas*, celebrado en sesión plenaria los días 18 a 20 de septiembre (Diario de Sesiones nº 17). Con anterioridad, el 7 de mayo, (Diario de Sesiones nº 5) había tenido lugar un debate sobre comparencias del Consejo de Gobierno solicitadas por los Grupos Popular e IU-CA, con el fin de que explicase su posición sobre el nuevo modelo de financiación para el quinquenio 1997-2001. No es preciso decir que la magnitud que ha tomado el asunto desborda en esta ocasión el contenido de dicho Debate, pues las opiniones sobre el tema (de políticos de una y otra parte, de juristas y especialistas en la materia, etc.) han ido aumentando en número e intensidad, inundando los

medios de difusión, a medida que se acercaba la aparición de las normas que han concretado el nuevo modelo: Ley Orgánica 3/1996 de modificación de la LOFCA, Ley 12/1996 de Presupuestos Generales del Estado para 1997 y la Ley 14/1996 de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de Medidas Fiscales Complementarias. Como es sabido, tres han sido las Comunidades Autónomas que no han suscrito el nuevo sistema, entre ellas, la de Andalucía. El tema, en su forma y fondo, es sobradamente conocido y está absolutamente abierto. Sería una temeridad hacer aquí por nuestra parte una valoración técnica del asunto. Se celebran, cuando escribimos estas líneas, negociaciones muy delicadas y tensas entre los gobiernos central y de Andalucía; y en el Diario Oficial de 22 de febrero de 1997 aparece un Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 4 anterior, sobre interposición de recurso de inconstitucionalidad contra determinados artículos de las Leyes citadas, al considerar que los diversos aspectos del nuevo sistema comprometen seriamente los principios constitucionales que deben inspirar la actuación de los poderes públicos y las relaciones Estado-Comunidades Autónomas. Señala dicho Acuerdo que principios constitucionales como el de igualdad, solidaridad, justa redistribución de la renta y de la riqueza, fundamentos del Estado Social, amén de otros contenidos en el Estatuto de Autonomía y, en definitiva, en el bloque de constitucionalidad, se ven vulnerados por el nuevo sistema de financiación.

En síntesis, la motivación básica de dicho Acuerdo (sin perjuicio de las argumentaciones que han de contenerse en las demandas, para cuya presentación queda autorizado el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía según el punto segundo de dicha resolución), es la siguiente: La atribución de competencias normativas a las Comunidades Autónomas sobre el IRPF, no se concilia con el principio de unidad de mercado y la necesidad de preservar la coherencia de la política económica global; supone la posibilidad de establecer obstáculos a la libre circulación de bienes y la adopción de medidas tributarias extraterritoriales; provoca una competencia fiscal imperfecta; la cesión de la recaudación pugna con el principio de solidaridad, que ha de jugar como efectivo límite condicionante de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas; el sistema genera privilegios económicos y sociales, alterando el equilibrio económico interterritorial. Todo lo cual supone —indica el Acuerdo— una dejación por el Estado de su deber de garantizar la igualdad y solidaridad que le viene impuesta por la Constitución. Hace relación de los preceptos de la Constitución y del Estatuto de Autonomía que se consideran vulnerados y los de las Leyes estatales objeto de la impugnación (punto primero del Acuerdo); y en su punto tercero solicita el preceptivo informe del Consejo Consultivo de Andalucía. Hay que hacer constar que este órgano emitió dictamen favorable con fecha 20 de febrero de 1997.

Actividad legislativa. El número de iniciativas legislativas ascendió a 18 (6 Proyectos de Ley; 11 Propositiones de Ley; 1 Propuesta de proposición de Ley). El ejercicio ofrece un número de diez Leyes publicadas en el Diario Oficial. Pueden ser clasificadas en tres grupos:

En el *primer grupo* se encuentran dos Leyes que fueron aprobadas en la anterior Legislatura. Son:

— *Ley 6/1995 de 29 Diciembre, de Consejos Andaluces de Colegios Profesionales.*

— *Ley 1/1996 de 10 de Enero, del Comercio Interior de Andalucía.*

La primera de ellas fue aprobada en 1995, aunque publicada después. La segunda, si bien está referenciada como primera Ley de 1996, pertenece naturalmente al ejercicio anterior, ya que el texto traía causa de un Proyecto del Gobierno que éste se avino a retirar el 29 de diciembre —fecha prevista para su aprobación— para firmar con los demás Grupos la proposición que dio lugar a dicha Ley y que fue aprobada por el procedimiento de lectura única. Se produjo así una paradójica “ley de consenso final” con la que se quiso proteger a la pequeña y mediana empresa al establecer la obligatoriedad de obtener, para implantar una gran superficie comercial, además de la licencia municipal, la autorización de la administración autonómica, fijando asimismo en ocho los domingos y festivos que los comercios pueden abrir, sin superar las doce horas cada uno de esos días, así como la fijación de setenta y dos horas máximas de apertura a la semana.

En el *segundo grupo* cabe incluir las cinco leyes dictadas hasta el momento, cuyo objeto no es otro que el de recuperar para el Gobierno la competencia para designar determinados altos cargos o para facilitar su elección, evitando situaciones de bloqueo como las vividas en la anterior legislatura. Son las siguientes:

— *Ley 2/1996 de 17 de julio, por la que se modifica la Ley 1/1988, de 17 de marzo, de la Cámara de Cuentas de Andalucía.*

— *Ley 3/1996, de 17 de julio, por la que se modifica la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz.*

— *Ley 4/1996, de 17 de julio, por la que se modifica la Ley 2/1982 de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Asesor de RTVE en Andalucía, modificada por la Ley 4/1987, de 14 de abril.*

— *Ley 5/1996, de 18 de julio, relativa a la modificación de los artículos 9.1 y 11 de la Ley 8/1987, de 9 de diciembre, por la que se crea la Empresa Pública de la Radio y Televisión de Andalucía y regulación de los servicios de radiodifusión y televisión gestionados por la Junta de Andalucía.*

— *Ley 6/1996, de 18 de julio, relativa a la modificación del artículo 20 de la Ley 2/1989, de 18 de Julio, por la que se aprueba el inventario de espacios naturales protegidos de Andalucía.*

La reforma de la Ley de la Cámara de Cuentas amplía el número de sus Consejeros, quedando fijado en siete, al objeto de permitir la máxima participación de los Grupos parlamentarios en la elección de los miembros. La reforma de la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz, regulariza la posible interinidad del cargo en favor del Adjunto que designe la Comisión Parlamentaria de Gobierno Interior y Derechos Humanos; además, amplía a tres el número de Adjuntos, para facilitar el consenso en la Cámara a la hora de los nombramientos. Con esta misma finalidad, la Ley 4/1996 —al igual que la de la Cámara de Cuentas, antes referida— consagra el derecho de todos los grupos parlamentarios a proponer como mínimo un miembro para el Consejo Asesor de RTVE (tras su elección,

fueron nombrados los miembros de dicho Consejo por Decreto 360/96 de 29 de Julio). La Ley 5/1996, entre otras previsiones “devuelve” al Consejo de Gobierno la facultad de nombrar al Director General de la Empresa Pública de la Radio y Televisión de Andalucía (fue efectivamente nombrado por Decreto 421/96 de 3 de Setiembre D. Eduardo Abellán García); y también lo fueron los miembros del Consejo por Decreto 359/96 de 29 de Julio. En la Ley 6/1996 se adopta una solución de equilibrio, pues aunque los Presidentes de las Juntas Rectoras de los Parques Naturales serán nombrados por el Consejo de Gobierno, ello ha de ser sobre una terna propuesta por dichas Juntas Rectoras, que se configuran como órganos de amplia participación.

En este grupo de leyes de la “contrarreforma” falta la referida a la Ley 5/1995 de 6 de Noviembre, reguladora de la Publicidad Institucional, norma extraordinariamente conflictiva sobre la que el Gobierno tiene anunciado un Proyecto de Ley que regule equilibradamente la publicidad oficial previa a las elecciones.

En el *tercer grupo* han de incluirse dos Leyes de Presupuestos: la de 1996, normalizadora de la situación creada por las dos prórrogas del Presupuesto de 1994; y la ordinaria para el año 1997; más una Ley “de acompañamiento” de esta última, siguiendo así el buen criterio sentado por el Consejo Consultivo de Andalucía, sobre la conveniencia de no recoger en las leyes de Presupuestos preceptos que no guarden directa relación con las previsiones de ingresos y gastos, o con la política económica a que sirve el Presupuesto; y ello aunque la Sentencia del Tribunal Constitucional -116/1994 de 18 abril, Fto. Jur. 5- se haya pronunciado en el sentido de que el artículo 134 de la Constitución regula una institución estatal, por lo que “no pueden inferirse, sin más, reglas y principios de aplicación análoga a las instituciones autonómicas homólogas”. Parece razonable, sin embargo, que, aun aceptándose lo anterior, la propia naturaleza de las instituciones y exigencias de la seguridad y certidumbre del Derecho, impongan una solución análoga a la dimanante para el Estado del referido artículo 134 de la Constitución. Citadas leyes tienen la siguiente denominación:

— *Ley 7/1996, de 31 de julio, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1996.*

— *Ley 8/1996, de 26 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1997.*

— *Ley 9/1996, de 26 de diciembre, por la que se aprueban Medidas Fiscales en materia de Hacienda Pública, Contratación Administrativa, Patrimonio, Función Pública y Asistencia Jurídica a Entidades de Derecho Público.*

Como dato destacable hay que señalar que el Presupuesto para 1997 tiene un montante récord: 2,2 billones de pesetas. Es el más importante después de los Presupuestos Generales del Estado.

En estos momentos, éstas son las Iniciativas legislativas en tramitación:

— *Proyecto de Ley del Consejo Económico y Social de Andalucía.*

— *Proyecto de Ley sobre prevención y asistencia en materia de drogas.*

— *Proyecto de Ley de creación de la Universidad Pablo Olavide de Sevilla.*

— *Proposición de Ley del Deporte de Andalucía.*

— *Proposición de Ley de creación de la comarca del Campo de Gibraltar.*

— *Propuesta de Proposición de Ley sobre modificación de la Ley 18/1991 de 6 de Junio, de normas reguladoras del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.*

En el último Consejo de Gobierno de 1996 (27 diciembre) fue aprobado el *Proyecto de Ley de Atención al Menor*, que incluye la figura del Defensor del Menor en Andalucía y que se integra como Adjunto en la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz.

Las Iniciativas legislativas rechazadas han sido las siguientes:

— *Proposición de Ley del Deporte de Andalucía.*

— *Proposición de Ley sobre prevención, asistencia e integración sociolaboral de drogodependientes.*

— *Proposición de Ley de Atención a las drogodependencias.*

Gobierno

Los datos reseñables son los relativos a la reestructuración de Consejerías operada tras la formación del nuevo Gobierno. El Decreto del Presidente 132/1996 de 16 de abril estableció once Consejerías, iguales en número a las del anterior Gobierno. La habilitación operada por la Ley de Presupuesto para 1996, abrió la posibilidad de aumentar dicho número por Decreto. Así, la de Asuntos Sociales, fue creada el 1 de agosto (Decreto 382/1996). El primer Decreto presidencial citado, aunque creó la figura del Consejero de Relaciones con el Parlamento no estableció la Consejería correspondiente; esto se produjo a final de año, mediante el Decreto 536/1996 de 26 de diciembre. Por tanto, el número de Consejerías quedó fijado en trece.

Se mantienen con su misma denominación las Consejerías de *Presidencia, Gobernación, Economía y Hacienda, Obras Públicas y Transportes, Agricultura y Pesca, Salud, Educación y Ciencia, Cultura, y Medio Ambiente*. Es nueva la de *Relaciones con el Parlamento*. La anterior de Trabajo y Asuntos Sociales, y ahora de *Trabajo e Industria*, absorbe el ramo de industria (de la extinta Consejería de Industria, Comercio y Turismo) y deja el sector de *Asuntos Sociales*, creándose una nueva Consejería con este nombre. También se crea una nueva de *Turismo y Deporte*.

De los once Consejeros del anterior Gobierno, siete continúan en el nuevo; por tanto, son seis los Consejeros de nueva incorporación (los Sres. Ortega García, Gutiérrez Crespo, Núñez Castaín, Calvo Poyato, Blanco Romero y Pérez Saldaña). Nueve son del PSOE, dos del PA (Sres. Ortega García y Núñez Castaín) y dos independientes (Sras. Alvarez Arza y Calvo Poyato).

Ejercicio de las competencias

La actividad ordinaria del Ejecutivo en ejercicio de sus competencias refleja un alto número de Decretos (unos 600), dedicados en gran parte a organización,

en su más amplio sentido, dada la gran incidencia del Decreto del Presidente 132/96 sobre reestructuración de Consejerías y sus normas derivadas. Cabe esperar que una vez lograda la puesta a punto de la estructura organizativa y superada ya la etapa en que la actividad legislativa ha consistido prácticamente en revocar decisiones parlamentarias anteriores, se impulse una actividad de desarrollo estatutario vertebradora de instituciones eficaces y trascendentes para la vida ciudadana.

Aunque las más importantes disposiciones quedan recogidas en otra parte de esta obra (ver fichas normativas), cabe no obstante reseñar, por sectores de actividad, algunas acciones de especial relevancia.

En cuanto a la *creación de órganos*, tiene evidente calado la conversión de los delegados provinciales de la Consejería de Gobernación en "delegados del Gobierno", denominación idéntica a la del representante estatal en la Comunidad y figura de notorio paralelismo con la de los Gobernadores civiles. El Decreto 512/96 crea las Delegaciones del Gobierno en cada una de las ocho provincias andaluzas y define a los delegados como primera autoridad administrativa en la provincia; contempla asimismo una llamada Comisión Provincial de Coordinación que guarda evidentes analogías con la Comisión Provincial de Gobierno de la Administración periférica estatal. Existe constancia de primeros "desencuentros" habidos entre los nuevos delegados y sus homólogos estatales.

El sector de la *Función Pública* ofrece algunas disposiciones de interés (regulación del Área funcional, de los concursos para la provisión de puestos de trabajo y de las formas de prestación del tiempo de trabajo), pero es evidente que está precisado de una nueva regulación general de mayor alcance. Se hace necesaria, como efectivamente se anuncia, una nueva Ley de la Función Pública.

En *Economía y Hacienda* destaca el Decreto 350/96 que acuerda la formulación del Plan Económico de Andalucía Horizonte 2000, cuyo primer objetivo pretende que sea el del aumento de la generación de empleo de la economía andaluza. Su aprobación corresponderá al Parlamento. También cabe dejar constancia de dos emisiones de Deuda Pública por un montante total de 116.614 millones de pesetas.

En *Urbanismo y Vivienda* es reseñable el Decreto 298/95 por el que se aprueban los criterios para la supresión de barreras arquitectónicas en los edificios e instalaciones de propiedad y en uso de la Junta de Andalucía. Asimismo, la aprobación del II Plan Andaluz de Vivienda y Suelo para el cuatrienio 1996/1999 (Decreto 16/96).

En materia de *Medio Ambiente*, especial repercusión ha tenido el Decreto 472/96 aprobatorio de la revisión del Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana, que aumenta la superficie del Parque y del que resulta cerrada la posibilidad de realizar el conflictivo proyecto "Costa Doñana" u otros usos urbanísticos; si bien la exclusión de los términos municipales de Trebujena y Sanlúcar de Barrameda ha levantado otras críticas, procedentes del Gobierno central, que incluso ha recurrido en vía contencioso administrativa el PDTC en cuestión. A comienzos de 1997 se ha dictado el Decreto 2/1997 por el que se modifican la denominación y límites del Parque Natural Entorno de Doñana,

que pasa a denominarse Parque Natural de Doñana, y se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del mismo.

Destaca asimismo en este sector un grupo de reglamentos de gran incidencia, que vienen a complementar sendos capítulos de la Ley 7/1994 de 18 de mayo de Protección Ambiental. Tales son el de calidad de las aguas litorales (Decreto 14/96), calidad del aire (74/96), calificación ambiental (297/95) e informe ambiental (153/96). Estas dos últimas técnicas, junto con la de evaluación de impacto ambiental, constituyen las tres figuras básicas sobre las que se sustenta el sistema de prevención ambiental establecido por la referida Ley 7/1994. Su prolijo contenido impide hacer aquí una reseña de los mismos, ni siquiera breve.

En el sector *Salud* se siguen produciendo disposiciones que van cubriendo tan importante área. El presente ejercicio ofrece como medidas más destacables el Sistema de Vigilancia Epidemiológica (D. 66/96) y el reglamento que regula el procedimiento de autorización, el reconocimiento de la acreditación y el registro de los laboratorios de salud pública (D. 444/96). Pero, sin duda, han de ser objeto de mayor atención los anunciados proyectos de leyes de Salud y de Farmacia, que habrán de afrontar cuestiones nada fáciles. Por ejemplo, este último habrá de tocar entre otros puntos conflictivos, aspectos que han sido objeto del recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno andaluz contra el Real Decreto-Ley 11/1996 de 17 de Junio de "ampliación del servicio farmacéutico a la población", que más abajo reseñamos.

El ramo de *Asuntos Sociales* ha producido un importante reglamento regulador de las entidades colaboradoras en materia de adopción, integración y acogimiento familiar. En la última reunión del Gobierno andaluz de 1996 se aprobaron dos medidas plausibles: el Plan Integral para la comunidad gitana, que contempla setenta medidas hasta el año 2000 para ayudar a esta población; y un Decreto estableciendo ayudas económicas complementarias y de carácter extraordinario para ancianos, enfermos incapacitados y personas con minusvalías, por un montante de 3.000 millones de pesetas.

En *Educación y Ciencia* –enseñanza universitaria– hay que referir la aprobación del II Plan Andaluz de Investigación 1996-1999, que comprende las dos vertientes de atención: la ayuda a la investigación básica en las áreas de ciencias y humanidades, y la potenciación de I+D. Como es lógico, su alcance real viene condicionado por las dotaciones presupuestarias. También fue aprobado el Catálogo de Títulos Oficiales de las Universidades andaluzas (D. 70/96). Mayor actividad ofrecen los demás niveles de enseñanza, destacando la aprobación de criterios de admisión de alumnos en los centros docentes públicos y concertados, estableciendo un principio de libre acceso, salvo indisponibilidad de plazas, situación para la que el Decreto que se comenta (72/96), establece tales criterios. El Decreto 488/96 regula los órganos colegiados –Consejo escolar y Claustro de profesores– de dichos centros. Hay que destacar, por último, de entre otras disposiciones, una modificación del Plan de enseñanza de la Educación Secundaria Obligatoria (D. 262/96). Mención aparte merece la abundante producción de nuevas titulaciones de Formación profesional: se han creado 51, conforme a dos categorías, la de Técnico y de Técnico Superior.

El área de *Cultura* ofrece sólo una disposición pero de gran interés: el Reglamento de creación de Museos y de gestión de fondos museísticos, disposición que en realidad pertenece al ejercicio de 1995 (D. 284/95).

Finalmente, son de citar cuatro disposiciones pertenecientes todas ellas al ramo de *ocio*, aunque entroncadas con la materia fiscal y de orden público. Se trata de los reglamentos sobre Hipódromos y apuestas hípicas (D. 295/95), ampliación del Catálogo de juegos y apuestas (D. 385/96), Máquinas recreativas y de azar (D. 491/96) y Juego del bingo (D. 513/96).

Hay que insistir en lo dicho más arriba sobre la necesidad de desarrollar el Estatuto con normas de verdadero alcance, abordando cuestiones pendientes para cuya demora no hay ya excusa posible. En este sentido, bueno es que los titulares de las distintas Consejerías hayan manifestado públicamente su atención preferente en 1997 para asuntos tales como el Pacto Andaluz por el Empleo, Plan Económico Andaluz Horizonte 2000, Ley de Tasas y Precios públicos, Ley de Cajas de Ahorros, aplicación del Plan General de Contabilidad Pública (aprobado en 1997, por Orden de la Consejería de Economía de 31 de Enero, llamado "*Plan General de Contabilidad Pública de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus Organismos Autónomos de carácter administrativo*"); creación de una gran comercializadora andaluza del aceite de oliva; Planes de Modernización de la Agricultura y del Comercio interior, Plan de Desarrollo minero, Ley de Sociedades Cooperativas andaluzas, leyes de Carreteras y del Transporte metropolitano, Plan de Gestión de residuos peligrosos de Andalucía, Plan director de Infraestructuras deportivas, leyes de Salud y de Ordenación farmacéutica; ayuda decidida y efectiva en favor de marginados y personas desvalidas, etc. Tampoco es preciso recordar la necesidad de una Ley de la Función pública y la importante actividad que es preciso desarrollar en el ámbito de las Corporaciones locales.

Otras actividades

Hay que destacar los convenios de colaboración celebrados con órganos de la Administración del Estado. Se ha mantenido en este año el buen nivel de estas relaciones convencionales, si bien hay que señalar que en su práctica totalidad fueron concertadas en fechas anteriores a la constitución de los respectivos Gobiernos, central (PP) y andaluz (PSOE y PA), resultantes de las elecciones simultáneas celebradas el día 3 de marzo. Quizás el año próximo sea más propicio —una vez asentada la situación político-administrativa de ambas partes— para detectar si sufren algún cambio estas relaciones de colaboración. Se han realizado en materia de Administraciones Públicas, Agricultura (Varios), en Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, (Varios también), en Sanidad, en Asuntos Sociales, y finalmente, con el Consejo Superior de Deportes, con el Instituto Nacional de Estadística y con el Instituto de la Mujer.

Conflictividad

Se ha presentado el recurso de Inconstitucionalidad núm. 3404/1996, promovido por el Consejo de Gobierno contra el Real Decreto-Ley 11/1996, de 17 de Junio, de ampliación del servicio farmacéutico a la población. El Gobierno andaluz entiende que esa norma estatal, al tener la consideración de legislación básica, dictada al amparo del artículo 149.1.16 de la Constitución, ha de atender esencialmente a la fijación de mínimos, permitiendo a las Comunidades Autónomas el establecimiento de medidas protectoras más intensas; y que, sin embargo, el art. 1.3 de dicho Real Decreto-Ley establece precisamente lo contrario, es decir, máximos de servicios farmacéuticos, previendo la norma la posible reducción de este máximo por las Comunidades Autónomas para determinadas zonas. En consecuencia, concluye que la norma estatal no cumple la función que tiene asignada constitucionalmente, de establecer una garantía mínima del servicio farmacéutico. Por cierto, se anuncia la presentación en el Parlamento andaluz, hacia finales de febrero de 1997, del Proyecto de Ley de Farmacia de Andalucía, que abordará, entre otros aspectos, la polémica cuestión antes referida: el número de farmacias por habitante.

Tres recursos de amparo fueron interpuestos por la Junta de Andalucía (se desistió en uno de ellos por posterior cambio de criterio del Tribunal Supremo). El recurso 138/1996 tiene por objeto la Providencia de 7 de febrero y Autos de 9 de mayo y 9 de noviembre, todos ellos de 1995, dictados por la Sección 3ª de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo en el recurso de casación 8335/1994, sobre requerimiento de la *comparecencia de la Junta de Andalucía en el Recurso de Casación mediante Procurador*. El recurso 2751/1996 tiene por objeto la Sentencia de 31 de mayo de 1996, dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo en el Recurso de Casación para la Unificación de Doctrina núm. 3440/1995, sobre *devengo de intereses procesales por demora*. Se basa este recurso en el trato discriminatorio sufrido por la Comunidad Autónoma respecto al Estado, al concluir la Sentencia recurrida que las específicas disposiciones referidas a la Hacienda Pública del artículo 921.5º de la Ley de Enjuiciamiento Civil, no resultan de aplicación a la Comunidad Autónoma de Andalucía, sino exclusivamente a la Hacienda Pública estatal.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 109

Composición a 1-I-1996:

Socialista: 45

Popular de Andalucía: 41

Izquierda Unida-Convocatoria por Andalucía: 20

Andalucista: 3

Composición a 31-XII-1996:

Se corresponde con el resultado de las elecciones celebradas el día 3 de marzo de 1996, que supuso la apertura de la V Legislatura:

Socialista: 52

Popular de Andalucía: 40

Izquierda Unida-Convocatoria por Andalucía: 13

Andalucista: 4

Estructura del Gobierno

Presidente: Manuel Chaves González.

Número de Consejerías: 13

Presidencia: Gaspar Zarrías Arévalo

Gobernación: María del Carmen Hermosín Bono

Economía y Hacienda: Magdalena Alvarez Arza

Relaciones con el Parlamento: Antonio Ortega García

Trabajo e Industria: Guillermo Gutiérrez Crespo

Turismo y Deporte: José Núñez Castaín

Obras Públicas y Transportes: Francisco Vallejo Serrano

Agricultura y Pesca: Paulino Plata Cánovas

Salud: José Luis García de Arbolea y Tornero

Educación y Ciencia: Manuel Pezzi Ceretto.

Cultura: Carmen Calvo Poyato

Medio Ambiente: José Luis Blanco Romero.

Asuntos Sociales: Isaías Pérez Saldaña.

Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario: Mayoritario absoluto (pacto de legislatura PSOE-A y PA)

Partidos y número de Diputados que le apoyan: Socialista (52 Diputados) y Andalucista (4 Diputados). Suman 56, lo que representa mayoría absoluta.

Composición del Gobierno: Coalición PSOE-A y PA.

Cambios en el Gobierno

Tras la formación del nuevo Gobierno, por el Decreto 133/1996 de 16 de abril, no ha habido cambios, aunque con posterioridad a dicho Decreto se crearon las Consejerías de Asuntos Sociales y de Relaciones con el Parlamento (el titular de esta última sí había sido nombrado desde un principio).

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Investidura de D. Manuel Chaves González como Presidente de la Junta de Andalucía, obtenida en primera votación el día 11 de abril de 1996.

Mociones de reprobación

No ha habido.

Debates y resoluciones parlamentarias

Proposiciones no de Ley ante el Pleno: 126 presentadas, fueron aprobadas 27 y rechazadas 8.

Proposiciones no de Ley ante Comisión: 113 presentadas, 23 aprobadas y 22 rechazadas.

Mociones: 6 presentadas, aprobadas 4, rechazadas 2.

Interpelaciones: presentadas 13, sustanciadas 7.

Preguntas orales ante el Pleno: 388 formuladas, sustanciadas 204 (12 fueron contestadas por el Presidente de la Junta de Andalucía).

Preguntas orales en Comisión: 147 planteadas, 57 sustanciadas.

Preguntas de contestación escrita: 664 planteadas, contestadas 481.

Preguntas de iniciativa ciudadana: 60 fueron formuladas, siendo sustanciadas 7.

Solicitudes de información y documentación: 668 presentadas, 468 contestadas.

Solicitudes de comparecencia: 33 fueron solicitadas para el Pleno, de las que fueron sustanciadas 17; y 272 ante Comisiones, sustanciadas 102.

Creación de Comisiones:

de Investigación. Fueron solicitadas las 2 siguientes: a) "Sobre la presunta actuación irregular de la Junta de Andalucía en la Urbanización 'Los Cipreses' de Marbella (Málaga), así como la posible financiación del PSOE como consecuencia de tratos de favor realizados por el Consejo de Gobierno", se encuentra pendiente; b) "Fondos de la Comunidad Autónoma de Andalucía invertidos en la Expo '92 (Isla de la Cartuja y su entorno) y celebración del V Centenario"; rechazada en sesión plenaria de los días 21 y 22 de mayo de 1996.

de Estudios. 3 han sido solicitadas: a) "Sobre el nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y sus alternativas", derivada de resoluciones aprobadas con ocasión del Debate General sobre dicho asunto celebrado en sesión plenaria los días 18 a 20 de septiembre 1996, constituyéndose el día 10 de octubre siguiente; b) "Sobre Parques Nacional y Natural de Doñana y sus zonas de influencia", aprobada en la sesión plenaria de los días 18, 19 y 20 de Septiembre 1996. Pendiente de constitución; c) "Situación de los derechos humanos y cumplimiento de los artículos 11 y 12 del Estatuto de Autonomía en las cárceles situadas en el territorio andaluz". Su aprobación está pendiente.

Grupos de trabajo o Ponencias de estudio: 3 han sido aprobados y constituidos ("Medio ambiente urbano", "Sector hortofrutícola andaluz", "Comarcas de Andalucía"). Se encuentran pendientes de aprobación una Ponencia que estudie las "Reformas legislativas que haya que introducir en la legislación autonómica de Andalucía para evitar que las elecciones a su Parlamento puedan coincidir con otras de carácter general"; y otra sobre la "Situación educativa". Fueron rechazadas las solicitudes de creación de tres Grupos de Trabajo, sobre "Vertidos industriales y urbanos en las Bahías de Algeciras, Cádiz y Huelva", "Posibilidades y propuestas a determinar sobre la reforma agraria en la Andalucía del Siglo XXI", y "Pacto local en Andalucía".

Debates Generales ante el Pleno:

Sobre el "Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas". Debate celebrado en la sesión plenaria de los días 18, 19 y 20 de septiembre de 1996. Como consecuencia del mismo fueron aprobadas 32 resoluciones.

Reformas del Reglamento del Parlamento

Reforma aprobada por el Pleno de la Cámara en la sesión de los días 16 y 17 de Julio de 1996, (BOJA núm. 82 de 18 de Julio). Afecta la reforma a la compo-

sición de la Mesa de la Cámara y otros aspectos relacionados con la tramitación de interpelaciones, preguntas orales ante el Pleno y otras iniciativas.

El 4 de Noviembre de 1996 (BOJA núm. 130 de 12 noviembre) el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, adoptó el acuerdo de reformar el art. 47.1 del Reglamento, dando nueva configuración a las Comisiones Permanentes Legislativas, estableciendo las siguientes: Coordinación y Régimen de las Administraciones Públicas; Economía Hacienda y Presupuestos; Trabajo, Industria y Comercio; Agricultura, Ganadería y Pesca; Infraestructuras, Transportes y Vivienda; Medio Ambiente; Educación; Salud; Asuntos Sociales; Cultura, Turismo y Deporte.

Normas interpretativas y supletorias del Parlamento

No constan.

Instituciones similares a Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

Consejo Consultivo de Andalucía. Presentó su Memoria anual correspondiente a 1.995 ante el Presidente de la Junta en sesión solemne celebrada el día 24 de Mayo de 1996 en su sede de la ciudad de Granada. La Memoria refleja un total de 92 dictámenes emitidos: 7 sobre Anteproyectos de Ley, 12 sobre Anteproyectos de disposiciones reglamentarias, 3 referidos a cuestiones de competencia y 68 sobre actuación administrativa en general. De dichos dictámenes, 26 correspondieron a expedientes tramitados por entidades locales y 3 a Universidades andaluzas.

Los datos que de 1.996 pueden avanzarse —a reserva de la presentación formal de la Memoria— confirman el vigoroso crecimiento de la actividad de este Órgano, cuyo número de dictámenes emitidos en este ejercicio (152) cuadruplica el de su primer año de funcionamiento (1994). 5 Dictámenes han tenido por objeto Anteproyectos de Ley, 22 Proyectos de disposiciones reglamentarias, 1 ha versado sobre Recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno (del que ya hemos hecho referencia), y 128 se han emitido sobre los demás asuntos de la competencia del Consejo. Junto al dato puramente cuantitativo hay que resaltar el alto nivel de sujeción de los órganos consultantes a los dictámenes del Consejo, incluso a los no vinculantes (sólo en 7 ocasiones no se han seguido las indicaciones de éste, en todo o en parte), lo que hay que dejar anotado como dato altamente positivo desde todas las perspectivas.

A comienzos del ejercicio tuvo lugar la primera renovación de los miembros electivos del Consejo, que ha de hacerse por mitad, cada dos años.

Defensor del Pueblo Andaluz. El 16 de Julio de 1996, con el nombramiento por el Pleno de la Cámara del nuevo Defensor del Pueblo, D. José Chamizo de la Rubia, quedó desbloqueada una situación que se mantenía desde el 24 de Enero de 1995, período en el que cubrió interinamente el cargo de Defensor el Adjunto Primero, D. Jesús Maeztu Gregorio de Tejada.

El Informe anual relativo a 1995, que fue presentado al Pleno del Parlamento el 11 de diciembre de 1996 (Diario de Sesiones núm. 28, 1996), corresponde, pues, a la gestión del Sr. Maeztu. Se trata de un extenso libro (1.200 págs. Edit. Defensor del Pueblo Andaluz, Sevilla, 1996), de riguroso contenido, elogiado por los Grupos en el acto de su presentación, que reconocieron la meritoria labor realizada por el Defensor interino, superando las negativas circunstancias. El nuevo titular Sr. Chamizo, resaltó en su discurso algunos trazos relevantes de la actividad de la institución y situaciones acuciantes a resolver.

Durante 1995 se tramitaron 1898 quejas (más 1, descompuesta en 2144 solicitudes individuales) número menor que el del año anterior (2198). Se admitieron a trámite el 56% de las quejas recibidas; el 12,96% se remitieron a otros comisionados parlamentarios y el 31,14% no se admitieron. En cuanto al contenido de las quejas el 40% la absorben los problemas de vivienda (carencia y chabolismo, deficiencias constructivas en viviendas de protección oficial, procedimiento de adjudicación, ocupaciones ilegales), educación y salud. En el ámbito educativo se revelan crónicos problemas en los sectores desfavorecidos, bien por circunstancias personales (enfermedad, discapacidad física y mental) o sociales (marginación, pobreza, discriminación). Se hace hincapié en la situación de desamparo de los enfermos mentales y sus familiares dado que el desmantelamiento de los hospitales psiquiátricos emprendido en Andalucía en aplicación de los postulados de la psiquiatría comunitaria no ha sido acompañado de actividad y medios suficientes para hacer efectivo el modelo teórico de la inserción del individuo en su núcleo familiar y en la trama social. También se denuncia la crisis del llamado Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad aprobado en 1990, falta de previsiones presupuestarias consecuentes. En el ámbito de la gestión administrativa el Defensor resalta las numerosas quejas referidas a irregularidades de la actividad de policía en materia de tráfico, lo que incluso ha motivado una investigación específica sobre el Ayuntamiento de Sevilla.

Cámara de Cuentas. El 26 de Diciembre, el nuevo Consejero Mayor de la Cámara de Cuentas, D. Rafael Navas Vázquez (nombrado por Decreto del Presidente 365/1996 de 29 de julio), entregó el primer documento de fiscalización correspondiente al ejercicio de 1995 (pendiente de ratificación por el Pleno de la Cámara de Cuentas). El Consejero Mayor avanzó que el hecho de que el último Presupuesto aprobado fuera el de 1994 —hay que recordar aquí el tema de la “reprórroga” presupuestaria en esta Comunidad, y sus decisivas repercusiones políticas— ha incidido muy negativamente sobre el nivel de cumplimiento de las previsiones por parte de las distintas Consejerías, especialmente en el ramo de Sanidad y Educación. Hay que registrar que en enero de 1997, el Grupo Popular ha presentado una iniciativa en el Parlamento para reformar la Ley de creación de la Cámara de Cuentas, tendente a evitar el excesivo retraso de sus informes. Por su parte, el Consejero Mayor ha patentizado la carencia de medios personales y técnicos que padece la Institución.

Rasgos generales

En la Comunidad Autónoma de Aragón, el año 1996 ha resultado tranquilo, en términos políticos, sobre todo si se toman como puntos de comparación las relaciones políticas generadas en ejercicios anteriores. La crispación había venido siendo el elemento dominante en la política aragonesa, desde la caída del Gobierno PAR-PP en septiembre 1993, como consecuencia de la moción de censura presentada por el PSOE, con el apoyo de CAA-IU y un diputado tráfuga del PP. Los escándalos políticos, los casos de corrupción, las paralizaciones de la actuación pública van dejando paso al normal desenvolvimiento de la actividad política y administrativa, con sus tensiones y discrepancias, como es lógico, pero también con sus compromisos y resultados.

La actividad normativa se ha concretado en la aprobación de algunas leyes importantes, bajo la óptica institucional, como puede ser la Ley que regula la organización y el funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma (Ley 11/1996, de 30 diciembre). El pacto de Gobierno PP-PAR ha funcionado razonablemente, a pesar de la resonancia periodística que han alcanzado algunos desacuerdos. Los conflictos institucionales han brillado por su ausencia, salvadas las diferencias del Gobierno con la Universidad de Zaragoza, a raíz de la aprobación de la Ley del Consejo Social (Ley 10/1996, de 13 diciembre). Se han producido importantes traspasos, en materia de universidad, servicios sociales y agricultura. Está en marcha el Plan de Renovación y Modernización de la Administración Autonómica. Además, el Gobierno ha suscrito significativos acuerdos con los agentes sociales. En fin, los actos conmemorativos del 250 aniversario del nacimiento de Goya, por citar otros eventos, han consistido en manifestaciones variadas, cuyo máximo nivel se alcanzó con una formidable exposición, acreditada por interminables filas de visitantes.

Frente a los datos anteriores, la tragedia de Biescas, con sus ochenta y siete muertos, aparece como el punto negro, sin duda, en el panorama de acontecimientos de la Comunidad Autónoma. Aunque el recordatorio de la tragedia puede servir ahora justamente para evidenciar la situación de normalidad política de la Comunidad Autónoma. Recuérdese cómo, el día 7 agosto 1996, las lluvias torrenciales provocaron un alud de agua, tierra y materiales diversos, que arrasó el *camping* de «Las Nieves», ubicado en el cono de deyección del barranco de Arás, en el Municipio de Biescas. Eventos de esa magnitud pueden servir fácilmente de caja de resonancia del malestar sentido por la opinión pública. Sin embargo, en este caso, aunque la situación de las instalaciones y las posteriores medidas indemnizatorias hayan motivado alguna polémica, lo cierto es que han

predominado las manifestaciones de solidaridad y comprensión. Valoración ésta que no impide constatar la objetiva necesidad de un cambio en las actitudes públicas y privadas que inciden sobre los asentamientos territoriales. No es la autocomplacencia del poder público lo que aquí se pondera, sino la normalidad institucional que permite evitar las polémicas irracionales en torno a las tragedias.

En todo caso, el acontecimiento político más importante acaecido en Aragón durante 1996 ha sido la Reforma de su Estatuto de Autonomía, en cuyo contenido merece la pena detenerse.

Reforma del Estatuto de Autonomía

La Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre ha aprobado la llamada «reforma amplia» del Estatuto de Autonomía, con algunas variantes significativas respecto al texto que fue apoyado unánimemente por las Cortes aragonesas (sesión plenaria de 30 junio 1994). En tal sentido, PP y PSOE han sido acusados de romper el inicial consenso de todas las fuerza políticas aragonesas. No deja de ser significativo que en la votación final de la Ley Orgánica de Reforma del Estatuto, el PAR se abstuviera e IU votara en contra. Aunque también cabe pensar que algunos contenidos de la propuesta formulada por las Cortes de Aragón, como el intento de introducir el mecanismo del convenio fiscal con el Estado, topaban con obstáculos políticos evidentes.

La reforma supone, en todo caso, una revisión importante del Estatuto, que comienza por afectar a la expresa atribución a Aragón del carácter de nacionalidad, en el art. 1.1. Sin embargo, la moderación que ha acompañado a la redacción del texto definitivo ha llevado a insistir, dentro del mismo precepto, en la vinculación a la Constitución, que acompaña ahora a la mención del Estatuto como «norma institucional básica» de la Comunidad Autónoma.

Las poco comprometidas referencias de la redacción original del Estatuto a «las diversas modalidades lingüísticas de Aragón», que eran protegidas como elementos de su patrimonio cultural, han dado paso a la protección de las «lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón» (art. 7). Sin embargo, el texto definitivo ha limitado las posibilidades de establecimiento de un régimen de cooficialidad del castellano y de tales «lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón», puesto que la enseñanza y el derecho a la utilización se circunscribe a «las zonas de utilización predominante de aquéllas», cautela que no figuraba en la propuesta aprobada por las Cortes de Aragón.

Otro conjunto de reformas atañe al robustecimiento del sistema de gobierno parlamentario. El art. 23 regula el planteamiento por el Presidente de la Diputación General ante las Cortes de Aragón de la cuestión de confianza, así como la facultad del propio Presidente de disolver anticipadamente las Cortes. Se trata, como es sabido, de mecanismos que ya habían sido objeto de regulación legal, pese a no figurar inicialmente en el Estatuto. La cuestión de confianza se incluyó en la Ley 2/1983, de 28 septiembre, sobre responsabilidad política de la Diputación General y su Presidente, pasando después al art. 10 de la Ley 1/1995,

de 16 febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón, en cuyo art. 11 fue recogida también la potestad presidencial de disolución de las Cortes. Ahora, ambos instrumentos figuran en el Estatuto, aunque, eso sí, rodeados de grandes cautelas para su ejercicio. Así, la disolución de la Cámara por el Presidente no puede producirse cuando reste menos de un año para la terminación de la Legislatura ni cuando se encuentre en trámite una moción de censura; supuestos legales a los que la reforma del Estatuto añade la prohibición de utilizar la facultad de disolución durante el primer período de sesiones de las Cortes. En todo caso, tras la disolución anticipada, la nueva Cámara que resulte de la convocatoria electoral tendrá un mandato limitado por el término natural de la Legislatura ordinaria.

En la línea de levantar límites al poder autonómico, previsiones que en su día parecieron adecuadas para evitar el gigantismo y la burocratización de las Administraciones autonómicas, han terminado por configurarse como elementos negativos para el desenvolvimiento de la vida política en la Comunidad Autónoma. De ahí que el nuevo art. 14.8 evite circunscribir la duración de los períodos ordinarios de sesiones de las Cortes de Aragón a 120 días por año, como sucedía antes. O que el art. 24.2 ya no recoja la limitación en cuanto al número máximo de diez Consejeros con responsabilidad ejecutiva que integraban anteriormente la Diputación General. O que se permitan las retribuciones fijas a los Diputados (derogación del art. 18.7). Incluso que se levante la reserva de puestos de Director General a funcionarios (derogación del art. 44.4).

Las competencias autonómicas no experimentan grandes variaciones, aunque se observa una clara tendencia a incrementar el número y el alcance de las llamadas competencias exclusivas en el art. 35. No obstante, cabe destacar el asentamiento de las competencias sanitarias y educativas de la Comunidad Autónoma. Accede también al Estatuto (art. 31.3) el derecho de la Comunidad Autónoma a participar en la fijación de las demarcaciones correspondientes a Notarías y Registros de la Propiedad y Mercantiles, siquiera sea «de acuerdo con lo previsto en las leyes generales del Estado».

No ha prosperado, en cambio, el intento de atribuir a la Comunidad Autónoma la ejecución de la legislación penitenciaria. Tampoco la idea de crear una Policía propia de la Comunidad Autónoma, que se reclamaba, con grandes cautelas, en la propuesta de reforma del Estatuto. Aunque expresamente el nuevo art. 38 ha reforzado las competencias autonómicas de «vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la propia Comunidad y la coordinación de las Policías locales», previendo para el ejercicio de las mismas la posibilidad de «convenir con el Estado la adscripción de una unidad del Cuerpo Nacional de Policía».

La celebración de convenios sobre servicios propios con otras Comunidades Autónomas se somete al trámite de comunicación a las Cortes Generales, que disponen de un plazo de treinta días para exigir la consideración del convenio como acuerdo de cooperación, sujeto a la propia autorización de las Cortes Generales (art. 40.1). Por otra parte, se reconoce expresamente la competencia de la Comunidad Autónoma para la ejecución de los tratados internacionales y actos normativos de las organizaciones internacionales en materias de competencia autonómica (art. 40.4).

En cambio, el texto definitivo del Estatuto de Autonomía no llega a recoger los términos del convenio fiscal, que pretendía incorporarse en la Propuesta de Reforma elaborada por las Cortes de Aragón. Cabe recordar que, conforme a aquella Propuesta, la iniciativa del convenio, «para regular las respectivas relaciones fiscales y financieras», hubiera correspondido a las Cortes de Aragón, por mayoría reforzada de dos tercios. Su contenido estaba concebido en términos elásticos, pues podía referirse a aspectos que no planteaban otros problemas que los de tipo técnico, como la participación de la Comunidad Autónoma en los tributos generales no cedidos o los recargos sobre tributos del sistema fiscal general; pero también hubiera cabido incluir en el convenio «cualquier otro instrumento económico y financiero que garantice un régimen justo, automático y no rescindible unilateralmente». En el texto de la reforma estatutaria aprobado, únicamente la participación de la Comunidad Autónoma en los ingresos estatales es susceptible de acuerdo con el Estado, en los términos de los nuevos arts. 48 y 49.

En conjunto, la reforma amplía del Estatuto parece haber satisfecho las aspiraciones de quienes pretendían configurarla como una vía de leal y prudente profundización en el sistema autonómico, susceptible de configurarse como modelo para otras Comunidades Autónomas.

Actividad legislativa

Leyes aprobadas. Durante el ejercicio de 1996 las Cortes de Aragón han aprobado un total de doce leyes, que cabe agrupar en tres grandes bloques, atendiendo a su contenido, de tipo financiero, sectorial u horizontal.

Leyes financieras. Cinco leyes son de contenido financiero (Presupuestos, suplementos de crédito, créditos extraordinarios y cuestiones conexas).

Conviene citar singularmente la llamada Ley de Regularización de Inversiones (Ley 3/1996, de 22 mayo), que autoriza al Gobierno a formalizar operaciones de endeudamiento para atender, durante los ejercicios de 1996, 1997 y 1998, compromisos y obligaciones generados por Gobiernos anteriores. De esta forma, se pretende poner fin al período de indisciplina financiera característico del Gobierno del Presidente Marco, marcando las diferencias con los mecanismos presupuestarios del Gobierno del Presidente Lanzuela, constituido tras las elecciones de mayo 1995.

Leyes sectoriales. Cuatro leyes son de carácter sectorial, en materias muy diversas, relacionadas con las aguas (Ley 1/1996, de 24 abril, sobre representación de la Comunidad Autónoma en los organismos de cuenca), la agricultura (Ley 2/1996, de 14 mayo, de Cámaras Agrarias), los servicios sociales (Ley 4/1996, de 22 mayo, del Instituto Aragonés de Servicios Sociales) y la Universidad (Ley 10/1996, de 13 diciembre, del Consejo Social de la Universidad de Zaragoza).

En este segundo conjunto quizá cabría resaltar la Ley de Cámaras Agrarias de Aragón.

Para la legislación básica estatal, el mantenimiento de las Cámaras Agrarias parece justificarse como un mecanismo electoral para determinar las organiza-

ciones profesionales de agricultores y ganaderos que merezcan la consideración de organizaciones más representativas, a efectos de participar en los órganos administrativos que tengan prevista tal representación. No obstante, junto a ello, se adivinan los problemas conexos a la existencia de un patrimonio y de un personal heredados de la extinta organización corporativa (Hermandades Locales de Labradores y Ganaderos, Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias y Hermandad Nacional).

La regulación aragonesa, aunque cuida mucho los aspectos relacionados con el proceso electoral, proporciona elementos que pudieran servir para impulsar la vida de las Cámaras. Al menos, de las Cámaras Agrarias Provinciales, porque las Cámaras Agrarias Locales han sido suprimidas, debiendo pasar su patrimonio en la mayor parte de los casos a los Municipios. En todo caso, en la línea revitalizadora, habría que destacar las previsiones sobre estatutos, organización y funcionamiento de las Cámaras, elementos cuya regulación detallada parece indicar una cierta esperanza en la fecundidad de la actuación de estas corporaciones. En el mismo sentido habría que interpretar los abundantes mecanismos de control sobre las Cámaras atribuidos al Departamento de Agricultura y Medio Ambiente, pues da la impresión de que sólo merece la pena regular mecanismos de tutela sobre entidades dotadas de vida.

No sería fácil, en cambio, identificar los sectores de actuación de las Cámaras Agrarias, pues a parte de administrar su propio patrimonio y constituir mecanismos de identificación de las organizaciones profesionales agrarias más representativas, sus restantes funciones dependen de encomiendas y delegaciones que pueda llevar a cabo la Administración Autonómica.

Leyes horizontales. En el tercer grupo de leyes aprobadas en la Comunidad Autónoma de Aragón durante 1996, deben incluirse tres leyes de carácter horizontal: la Ley de Delimitación Comarcal (Ley 8/1996, de 2 diciembre), la Ley de la Administración (Ley 11/1996, de 30 diciembre) y la Ley de Modificación de la Función Pública (Ley 12/1996, de 30 diciembre).

La Ley de Delimitación Comarcal de Aragón establece las diferentes zonas adecuadas para el ejercicio de la iniciativa comarcal, tal como prevé la Ley de Comarcalización (Ley 10/1993, de 4 noviembre). Pese a la existencia de algunas tensiones, inevitables en todo proceso de demarcación territorial, el resultado parece convincente, aunque la valoración definitiva dependerá de las iniciativas para la constitución de Comarcas efectivamente ejercidas por los Municipios afectados. En todo caso, la implantación del nivel de la Administración Comarcal habrá de plantear dudas sobre su compatibilidad con el nivel de la Administración Provincial.

La Ley de Modificación de la Función Pública tiene la finalidad de mejorar y actualizar algunos aspectos del régimen del personal autonómico: tribunales de selección, carrera administrativa, planes de empleo...

En especial, *la Ley de la Administración.* La Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón cumple la exigencia de una nueva regulación separada de la Administración, con respecto al Gobierno, que estableció la Ley 3/1993, de 15 de marzo, y que ya se había cumplido parcialmente con la aprobación de la Ley del Presidente y del Gobierno (Ley 1/1995, de 16 de febrero). De

esta manera, culmina la completa derogación de la Ley del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (Ley 3/1984, de 22 de junio).

La nueva norma regula la organización y el funcionamiento de la Administración Autonómica y las especialidades del procedimiento administrativo correspondientes, dentro del respeto a la estatal Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 noviembre). Establece también los principios de organización y funcionamiento de los organismos y empresas públicas dependientes de la Administración de la Comunidad Autónoma.

El título I contiene los principios generales de organización y funcionamiento de la Administración. Junto al principio de legalidad y la personalidad jurídica única de la Administración de la Comunidad Autónoma, incluye una lista de potestades y prerrogativas típicas. Llama la atención la potestad de autoorganización (arts. 3.1.a y 6.1), que hasta ahora se había predicado de la Comunidad Autónoma, pero no de su Administración.

El título II refiere las reglas de la organización administrativa, definiendo diversos conceptos, entre los que cabe destacar la distinción entre los órganos administrativos y las unidades administrativas. En la categoría de órganos incluye las estructuras administrativas hasta el nivel de Servicio, dejando las restantes estructuras (Secciones y Negociados) a la libre disposición de las Relaciones de Puestos de Trabajo, aprobadas conjuntamente por los Departamentos de Presidencia y Relaciones Institucionales y de Economía, Hacienda y Fomento. Recoge también la novedad de las Secretarías Generales Técnicas, que pueden crearse con funciones de segunda autoridad en cada Departamento. Permite al Presidente y a los Consejeros disponer de un Gabinete y una Secretaría particular. Potencia la desconcentración de servicios en las Delegaciones del Gobierno de Aragón en Huesca y Teruel, permitiendo la creación de Oficinas Delegadas de carácter interdepartamental en las comarcas y localidades donde se considere conveniente. Completa el régimen jurídico de los órganos colegiados contenido en la legislación básica.

El título III enuncia las reglas sobre ejercicio de competencias por los órganos de la Administración Autonómica. Detalla el régimen de la delegación de competencias y de otras formas de ejercicio de las competencias. Formula también el sistema de resolución de los conflictos de atribuciones en el seno de la Administración Autonómica.

El título IV establece el régimen de la actuación administrativa. Fomenta la programación de la gestión administrativa, la racionalización de los procedimientos y el uso de medios informáticos y telemáticos, así como los controles, auditorías o inspecciones que aseguren la eficacia y eficiencia administrativas. Precisa los derechos de los ciudadanos frente a la actuación de la Administración.

El título V recoge el régimen jurídico de actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma. Enumera los actos que ponen fin a la vía administrativa, así como reglas para la revisión de los actos administrativos, recursos administrativos y reclamaciones administrativas previas al ejercicio de acciones civiles y laborales. Permite la sustitución del recurso ordinario por una reclamación o

impugnación ante una comisión no sometida a instrucciones jerárquicas, aunque la sustitución debe realizarse en cada caso mediante ley, condición que se cumple en el caso de las reclamaciones relativas al Ingreso Aragonés de Reinserción, conforme a la disp. adic. 9ª de la propia Ley.

El título VI comprende las reglas sobre los organismos públicos y las empresas de la Comunidad Autónoma. Los organismos públicos son entidades dependientes de la Administración Autonómica, clasificadas en organismos autónomos (sometidos al Derecho administrativo) y entidades de Derecho público (sometidas al Derecho privado). Las empresas de la Comunidad Autónoma son sociedades mercantiles en cuyo capital social aquélla tenga participación mayoritaria. Establece el régimen de creación, actuación, extinción y demás aspectos de su completa ordenación.

Proyectos pendientes. Un proyecto y una proposición de ley se encuentran pendientes de tramitación parlamentaria.

El Proyecto de Ley de Accesibilidad y Eliminación de Barreras Arquitectónicas (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 32, de 29 marzo 1996) tiene el objetivo de establecer un marco general que permita la efectiva integración social de las personas que sufran cualquier tipo de discapacidad, superando los inconvenientes derivados del rango reglamentario de la normativa actualmente en vigor en la Comunidad Autónoma (Decreto 88/1991, de 16 abril). Sorprende la circunstancia de que proyectos presentados con posterioridad a éste ya se encuentren aprobados.

La Proposición de Ley de Saneamiento y Depuración de las Aguas Residuales de la Comunidad Autónoma de Aragón (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 66, de 22 octubre 1996) pretende establecer mecanismos para propiciar el cumplimiento de la normativa en la materia, instaurar un marco de cooperación con las entidades locales y crear un régimen económico-financiero específico.

Junto a esos proyectos pendientes de tramitación parlamentaria, cabe recordar, en cambio, que el Gobierno retiró el Proyecto de Ley de Tasas y Precios Públicos, presentado el año anterior, al haberse planteado problemas de constitucionalidad de algunos de sus contenidos, tras conocerse la STC 185/1995, de 14 diciembre, relativa a la legislación del Estado en la materia.

Actividad reglamentaria

La producción reglamentaria ha alcanzado los niveles cuantitativos habituales, superándose los dos centenares de Decretos aprobados por el Gobierno de Aragón, aunque no todos tienen contenido normativo. Destaca, al igual que otros años, el alto número de Reglamentos de tipo organizativo y en materia de fomento.

Reglamentos organizativos. Un primer bloque de Reglamentos organizativos es el referido a cuestiones de tipo horizontal, que afectan a diversos Departamentos, como la reorganización y potenciación de la Inspección General de Servicios (Decreto 277/1995, de 19 diciembre), las nuevas reglas de la Comisión de Suministros Centralizados (Decreto 278/1995, de 19 diciembre), la

reestructuración de la Administración Periférica de la Comunidad Autónoma (Decreto 81/1996, de 30 abril), la aprobación del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora (Decreto 132/1996, de 11 julio) o la nueva regulación del Registro General de la Administración Autónoma (Decreto 180/1996, de 7 octubre). En el mismo bloque se pueden incluir las regulaciones referidas al personal de la Administración Autónoma, como los Reglamentos de Acción Social en favor de los empleados de la Administración Autónoma (Decreto 46/1996, de 15 abril), de Competencias sobre Personal (Decreto 85/1996, de 30 abril) y de Relaciones de Puestos de Trabajo (Decreto 140/1996, de 26 julio).

De cualquier forma, en la lista anterior destaca el Decreto sobre la Administración Periférica (Decreto 81/1996, de 30 de abril). Consolida las estructuras periféricas de la Administración de la Comunidad Autónoma, poniendo fin, al menos de momento, al debate entre las fórmulas de la Administración directa e indirecta. La Comunidad Autónoma prefiere contar con sus propios órganos periféricos bien dotados, en lugar de acudir a la actuación de los entes locales para el ejercicio territorial de sus competencias. El eje de la Administración Periférica de la Comunidad Autónoma habrán de ser las Delegaciones Territoriales en Huesca y Teruel, cuyas funciones y estructuras son objeto de regulación. Los Delegados, figura creada por el Decreto 16/1984, de 1 marzo, ahora derogado, son nombrados por el Gobierno con rango de Director General y reciben competencias de dirección y supervisión de la actividad y los servicios de la Comunidad Autónoma en la respectiva Provincia. Bajo su directa autoridad funcionan el Secretario General y la Comisión Provincial de Coordinación, integrada por los Directores de los Servicios Provinciales. Los Servicios Provinciales se configuran como unidades departamentales que integran los servicios periféricos de ámbito provincial de cada uno de los Departamentos de la Administración Autónoma. Como novedad, permite el establecimiento por el Gobierno de Oficinas Delegadas de carácter interdepartamental en aquellas localidades donde se considere necesario.

Un segundo conjunto de Reglamentos organizativos es el de aquellos que contienen medidas de reorganización de los diferentes Departamentos. Las reorganizaciones generales han afectado al Departamento de Economía, Hacienda y Fomento (Decreto 285/1995, de 19 diciembre), a los órganos de asistencia inmediata a la Presidencia del Gobierno (Decreto de Presidencia de 3 enero 1996), al Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo (Decreto 4/1996, de 30 enero), al Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes (Decreto 13/1996, de 20 febrero) y al Departamento de Educación y Cultura (Decreto 219/1996, de 11 diciembre).

En un tercer grupo, habría que recoger los Reglamentos que prevén medidas organizativas sectoriales concretas, como pueden ser la constitución del Registro de Fundaciones (Decreto 276/1995, de 19 diciembre) y del Registro de Explotaciones Agrarias Prioritarias de la Comunidad Autónoma (Decreto 125/1996, de 11 junio), la nueva composición y régimen de la Comisión Aragonesa de Derecho Civil (Decreto 10/1996, de 20 febrero) o la creación del Consejo Aragonés de Seguridad y Salud en el Trabajo (Decreto 181/1996, de 7 octubre) y del Consejo de la Energía de Aragón (Decreto 41/1996, de 26 marzo).

Reglamentos de fomento. Las regulaciones de medidas de fomento en los más diversos sectores han menudeado, conforme a las pautas habituales. Cabe identificar diversas regulaciones de ayudas en materia de promoción general de la actividad económica (formación ocupacional, pequeñas y medianas empresas, fomento de empleo, modernización de estructuras comerciales, actividad sindical), en materia de protección del medio ambiente (fomento y desarrollo de espacios naturales y conservación de la naturaleza, programas de residuos peligrosos y residuos sólidos urbanos), en materia de agricultura (experimentación, divulgación técnica y actividades formativas agrarias, tratamientos agrarios integrados, creación y mejora de infraestructuras de regadío, modernización de explotaciones agrarias) y en otros sectores (sector editorial, vivienda, escuelas de música y danza, equipamiento e infraestructura cultural).

En especial, los Reglamentos de Energía Eólica. Al margen de los reglamentos organizativos y de fomento, otras regulaciones reglamentarias de interés pueden ser las referidas a la regulación de ventas en rebaja (Decreto 103/1996, de 11 junio), las normas de policía mortuoria sanitaria, que adaptan la regulación estatal (Decreto 106/1996, de 11 junio) y el régimen de recolección de setas en montes de la Comunidad Autónoma y de utilidad pública (Decreto 166/1996, de 29 agosto). Pero especialmente cabe destacar la normativa reglamentaria relacionada con la energía eólica, que parece constituir un significativo potencial energético en la Comunidad Autónoma de Aragón.

El Decreto 279/1995, de 19 de diciembre regula la autorización de las instalaciones de energía eólica. Asume y desarrolla directrices políticas de la Unión Europea y del Plan Energético Nacional 1991-2000, que pretenden aumentar la contribución de los autogeneradores a la producción de energía eléctrica. A tal fin, regula el procedimiento de autorización de los Parques Eólicos, instalaciones dedicadas a la producción de electricidad a partir de la energía eólica. Crea la figura del Plan Eólico Estratégico, con el objetivo de racionalizar la implantación de varios Parques Eólicos por un mismo promotor mediante inversiones plurianuales. Para ello, establece el contenido de las solicitudes y documentación que pueden presentar las entidades públicas o privadas interesadas, el procedimiento a seguir por el Departamento de Economía, Hacienda y Fomento, los criterios para la aprobación o denegación del Plan y los derechos derivados de su aprobación. Regula la autorización administrativa de las instalaciones del Parque Eólico: contenido de las solicitudes, formación de expediente, procedimiento, garantías y otras obligaciones. Establece el régimen de revisiones periódicas de las instalaciones. Incluye medidas expropiatorias y de imposición de servidumbres.

El Decreto 93/1996, de 28 de mayo regula la autorización de instalaciones de innovación y desarrollo para el aprovechamiento de la energía eólica. Completando la regulación del Decreto anterior, pormenoriza el régimen de la autorización de las Instalaciones Eólicas Singulares, aerogeneradores cuyo objetivo sea la investigación y el desarrollo de los mismos. Incluye la investigación y desarrollo de determinados componentes tecnológicos de los aerogeneradores y de nuevos prototipos, así como el análisis, prueba y adecuación de máquinas a los regímenes de viento que se dan en la Comunidad Autónoma.

Actividad política e institucional

Situación de los partidos políticos. Los partidos políticos han mantenido las normales relaciones de confrontación, sin que el juego político haya resultado enrarecido por crispaciones innecesarias.

Únicamente entre los socios del Gobierno de coalición PP-PAR se han producido algunas tensiones, originadas quizá en el proceso de búsqueda de un espacio propio por parte del PAR. Así, aunque el año comenzó con un acuerdo de coalición entre ambos partidos para las elecciones generales del 3 marzo 1996, pronto surgieron elementos de fricción. El escaso nivel de inversiones del Estado en la Comunidad Autónoma, especialmente en relación con las obras hidráulicas, constituyó un primer motivo de enfrentamiento, determinante de acusaciones de «elitismo, prepotencia y entreguismo», dirigidas por el PAR al PP (15 junio 1996). Acusaciones que se han reiterado, a fin del ejercicio, con ocasión de las modificaciones introducidas por las Cortes Generales en la Reforma del Estatuto de Autonomía.

Lo cierto, sin embargo, es que mientras el PP parece disfrutar de un buen momento para la opinión pública aragonesa, el PAR, en cambio, atraviesa momentos difíciles. Desde principios de año, la decisión del congreso regional del PAR de formar coalición para las elecciones generales con el PP fue un elemento determinante de discordia interna. Antiguos dirigentes de Zaragoza, entre ellos el propio fundador del PAR y antiguo Presidente de la Comunidad Autónoma (H. Gómez de las Rocas), han quedado desplazados.

Quizá esa situación de descomposición del PAR pueda ser relacionada con el ascenso de CHA, que ofrece posturas políticas nacionalistas más radicales, atractivas para un sector del electorado tradicional del PAR. La consolidación de esa fuerza política nacionalista es, en todo caso, un elemento nuevo a considerar en el panorama político aragonés.

En cuanto a los restantes partidos, IU presenta los mismos problemas internos que en el nivel estatal. A finales de año, se presentó el Partido Democrático de la Nueva Izquierda de Aragón, cuyos promotores parecen conectar con las bases de la antigua CAA, tradicional socio aragonés de IU.

En las elecciones generales, el PSOE obtuvo buen nivel de votos (268.189), aunque quizá no de escaños (5 Diputados), al competir con la coalición PP-PAR (370.975 sufragios y 8 Diputados). Sin embargo, los indicios de recuperación han tropezado, en la segunda parte del año, con nuevos escándalos de corrupción política.

Conflictos. No ha habido verdaderos conflictos institucionales. Únicamente cabría señalar las diferencias de criterio entre el Gobierno de Aragón y la Universidad de Zaragoza (traspasada ya a la Comunidad Autónoma), a raíz de la aprobación de la Ley del Consejo Social (Ley 10/1996, de 13 diciembre). Algunas funciones atribuidas a este órgano se consideran por la Universidad contrarias a la autonomía que constitucionalmente le corresponde.

Actividad de gestión

Traspasos. El bloque de traspasos recibido durante el ejercicio pasado, como consecuencia de la ampliación competencial derivada de los Acuerdos Autonómicos de 1992, se ha completado en 1996 con los traspasos de la Universidad (Real Decreto 96/1996, de 26 enero), de los servicios sociales (Real Decreto 97/1996, de 26 enero) y de las ayudas de garantía agraria (Real Decreto 513/1996, de 15 marzo). En esos tres ámbitos, la Comunidad Autónoma ha aprobado normas, dando nueva composición y funciones al Consejo Social de la Universidad (Ley 10/1996, de 13 diciembre), creando el Instituto Aragonés de Servicios Sociales (Ley 4/1996, de 22 mayo) y constituyendo el Organismo Pagador de las ayudas de garantía agraria europeas (Decreto 162/1996, de 29 agosto), entre otros extremos.

Programas. Dentro de las diversas actividades de planificación y programación, cabe citar el Plan de Vivienda de Aragón 1996-1999 (aprobado por Decreto 71/1996, de 30 abril). Establece medidas para la puesta en marcha de las subvenciones estatales en la materia y, por otra parte, regula las subvenciones de la propia Comunidad Autónoma, que habrán de completar la financiación del Estado. Los principios vertebradores de las ayudas consisten en incrementar las actuaciones en favor de los estratos de población de renta más baja, facilitar el acceso a la primera vivienda de los jóvenes, territorializar la rehabilitación en las zonas más necesitadas y potenciar la recuperación de elementos urbanos estructurales.

Destaca también el Plan de Renovación y Modernización de la Administración de la Comunidad Autónoma (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 22 de 22 enero 1996 y núm. 35 de 17 abril 1996). Sus líneas básicas de actuación consisten en definir el papel del equipo de Gobierno y del equipo técnico-administrativo; adecuar la estructura organizativa a las funciones a desarrolladas; desconcentrar funciones en los servicios periféricos; mejorar la gestión interna mediante técnicas de planificación, ejecución y control de gestión; implantar un sistema integral de gestión de recursos humanos; y desarrollar las tecnologías de la información. Define proyectos que incluyen un total de ochenta y ocho acciones a corto, medio y largo plazo.

Acuerdos con agentes sociales. La aplicación del anterior Plan de Modernización y Renovación ha determinado la suscripción de un Acuerdo entre los Sindicatos y la Administración para modernizar y reordenar la Administración Autonómica y mejorar las condiciones de trabajo (aprobado por Acuerdo del Gobierno de 24 junio 1996, BOA núm. 75, de 28 junio 1996). Prevé medidas sobre política de empleo público, carrera profesional, cambios de régimen jurídico del personal funcionario y laboral, formación, condiciones de trabajo, acción social, salud laboral, retribuciones, negociación colectiva y derechos sindicales.

Por último, con fecha 5 julio 1996, el Gobierno suscribió con las organizaciones empresariales y los sindicatos el Pacto Social por el Empleo, en cuyo marco se han convocado ayudas para fomentar el empleo estable (Decreto 134/1996, de 11 julio) y para la modernización de las estructuras comerciales (Decreto 152/1996, de 26 julio).

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por grupos parlamentarios

Total diputados: 67

Composición por grupos:

Grupo Parlamentario Popular: 27

Grupo Parlamentario Socialista: 19

Grupo Parlamentario del Partido Aragonés: 14

Grupo Parlamentario de Izquierda Unida de Aragón: 5

Grupo Parlamentario Mixto (Chunta Aragonesista): 2

Estructura del Gobierno

Presidente: Santiago Lanzuela Marina (PP).

Número de departamentos: 6

Presidencia y Relaciones Institucionales: Manuel Giménez Abad (independiente).

Economía, Hacienda y Fomento: Rafael Zapatero González (PP).

Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes: José Vicente Lacasa Azlor (PP).

Agricultura y Medio Ambiente: José Manuel Lasa Dolhagaray (PAR).

Sanidad, Bienestar Social y Trabajo: Fernando Labena Gallizo (PAR).

Educación y Cultura: Vicente Bielza de Ory (independiente).

Tipo de Gobierno

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: mayoritario.

Partidos y número de Diputados que le apoyan : PP (27 diputados) y PAR (14 diputados).

Composición del Gobierno: Gobierno del PP-PAR.

Cambios en el Gobierno

Ninguno.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Ninguna.

Mociones de reprobación

Proposiciones de Ley núms. 60 y 65/96, relativas a la reprobación del Consejero de Economía, Hacienda y Fomento, rechazadas por el Pleno de las Cortes de Aragón de 31 octubre 1996 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 70, de 11 noviembre 1996).

Debates y resoluciones parlamentarias más importantes aprobadas

Resoluciones aprobadas por el Pleno de las Cortes de Aragón de 11 abril 1996, en relación con el Plan de Renovación y Modernización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 35, de 17 abril 1996).

Resoluciones aprobadas por el Pleno de las Cortes de Aragón de 2 mayo 1996, en relación con la Comunicación de la Diputación General sobre financiación de la Comunidad Autónoma de Aragón (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 41, de 9 mayo 1996).

Aprobación por el Pleno de las Cortes de Aragón de 19 septiembre 1996, de la Moción núm. 6/96, relativa a la propuesta que el Presidente del Gobierno de Aragón ha formulado a los Presidentes de Baleares, Cataluña y Valencia en relación con la política a seguir en la cuestión del Archivo de la Corona de Aragón (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 61, de 30 septiembre 1996).

Aprobación por el Pleno de las Cortes de Aragón de 4 octubre 1996, de la Proposición no de Ley núm. 51/96, sobre las consecuencias de la catástrofe del camping Las Nieves, en Biescas (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 65, de 21 octubre 1996).

Resoluciones aprobadas por el Pleno de las Cortes de Aragón con motivo del debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma de Aragón celebrado los días 16 y 17 de octubre de 1996 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 66, de 22 octubre 1996).

Aprobación por el Pleno de las Cortes de Aragón de 14 noviembre 1996, de la Proposición no de Ley núm. 88/96, sobre la privatización de la empresa ENDESA y la reforma de la regulación eléctrica (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 72, de 21 noviembre 1996).

Resoluciones aprobadas por el Pleno de las Cortes de Aragón de 13 diciem-

bre 1996, en relación al Estudio básico para la realización del «Plan de actuaciones ferroviarias en Aragón. Servicios regionales. Viabilidad de una empresa regional gestora de líneas férreas» (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 80, de 17 diciembre 1996).

Reformas del Reglamento parlamentario

Ninguna.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento parlamentario

Resolución de la Presidencia de las Cortes de Aragón de 22 de abril de 1996 sobre ordenación de la sesión plenaria a celebrar en relación con la financiación de la Comunidad Autónoma (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 37, de 26 abril 1996).

Resolución de la Mesa y Junta de Portavoces de las Cortes de Aragón por la que se crea una Ponencia especial sobre la revisión del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 46, de 22 mayo 1996).

Resolución de la Presidencia de las Cortes de Aragón de 11 de noviembre de 1996, relativa a la votación de Propositiones no de Ley y Mociones (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 71, de 18 noviembre 1996).

Instituciones similares a Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

Justicia de Aragón. Informe anual del Justicia a las Cortes de Aragón, 1995 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 39, 2 fascículos, de 3 mayo 1996).

Informe extraordinario del Justicia de Aragón sobre la implantación de la LOGSE en la Comunidad Autónoma de Aragón (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 47, de 23 mayo 1996).

Informe extraordinario del Justicia de Aragón sobre la adecuación al ordenamiento jurídico de las bases para la oferta pública de participación empresarial en la explotación, gestión y mantenimiento del centro de producción audiovisual (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 58, de 12 septiembre 1996).

Tribunal de Cuentas. Informe del Tribunal de Cuentas (del Estado) sobre la Cuenta General de la Comunidad Autónoma del año 1992 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 21, de 18 enero 1996), objeto de la Resolución del Pleno de las Cortes de 7 junio 1996, aprobatoria de la Cuenta con diversas Recomendaciones (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 52, de 18 junio 1996).

Marco general

Sería ya casi un lugar común identificar el año 1996, en el Principado de Asturias, con las sorprendentes consecuencias que acarreó el abandono de su Grupo Parlamentario por parte de un diputado de Izquierda Unida. Tal decisión, adoptada en el mes de mayo, facilitó, por el alineamiento esporádico del disidente con el Grupo Popular, el desbloqueo de algunos proyectos de Ley y, con alguna concesión a la estridencia, la aprobación de dos Leyes de Presupuestos. Lo antedicho, en nada empaña la capacidad negociadora demostrada por el Presidente del Principado, especialmente en sus relaciones con el Partido Asturianista, que ha permitido la aprobación en la Cámara de un elevado número de normas, pese al limitado apoyo parlamentario con que cuenta el Ejecutivo asturiano.

Igualmente, como se detallará en líneas sucesivas, la producción reglamentaria ha sido muy elevada, lo que, con independencia de juicios técnicos, es prueba de una constante actividad de los órganos superiores de la Administración.

La función de control político del Gobierno, ejercida desde la Junta General del Principado, también muestra síntomas inequívocos de vitalidad, como se desprende del simple dato del más de un centenar de comparencias de los miembros del Ejecutivo ante la Cámara. Esta, por otra parte, ha tenido ocasión de pronunciarse sobre cuestiones tan cruciales como la corresponsabilidad fiscal o la eventual gestión mixta de HUNOSA.

El año 1996 tampoco ha sido el de la reforma del Estatuto de Autonomía, al persistir diferencias de fondo y de forma entre las distintas fuerzas políticas. Una vez más, una cuestión aparentemente modesta, como el tratamiento estatutario del bable, se ha erigido en fuente de discordia, aunque no, ciertamente, la única ni más importante.

La anualidad vencida pudo ser —y el voto del antiguo diputado de Izquierda Unida lo impidió— el de la creación de un canal autonómico de televisión, como consecuencia del acuerdo presupuestario al que llegaron el Partido Popular y el Partido Asturianista, promotor de esta idea aún no abandonada.

En el plano económico se han producido algunos hechos levemente esperanzadores: el moderado crecimiento de la economía (aún lejos de la media nacional), el aumento relativo de la población activa, la generación de empleo neto o la revocación (formalmente adoptada en enero de 1997) del cierre de una fábrica de la Empresa Santa Bárbara. El desarrollo de los Programas LEADER o la revitalización de las cuencas mineras mediante la expansión de un campus

universitario son, igualmente, cuestiones que marcan el análisis económico del año 1996.

Leyes aprobadas

Durante el año 1996 se han aprobado en la Junta General y publicado en el «Boletín Oficial del Principado de Asturias» diez normas con rango de Ley.

Aún partiendo de que los datos cuantitativos no son, en este punto, excesivamente relevantes, debe significarse el mérito de aprobar un número tan elevado de leyes, si se tiene en cuenta que el Partido del Gobierno sólo dispone del apoyo permanente de sus 21 diputados en una Cámara con 45 parlamentarios. Dicho esto, tampoco debe silenciarse lo poco edificante que resulta contemplar a los Grupos Parlamentarios aguardando el decisivo pronunciamiento de un diputado tráfuga del que, al haber abandonado la formación política que le llevó a la Asamblea, se desconoce cuál puede ser su representatividad.

Aunque pudiera ser fruto de la casualidad, todos los indicios apuntan a un encomiable deseo de los poderes públicos regionales de que todas las leyes aprobadas por la Junta General durante 1996 fueran publicadas en el mismo año natural. Ello justificaría que, en el diario oficial del 31 de diciembre, se insertaran seis leyes, lo que jamás había ocurrido en el Principado. La última de dichas normas, la relativa a los Presupuestos Generales, está incluso publicada en la misma fecha en la que, a efectos de promulgación, fue firmada por el Presidente de la Comunidad Autónoma.

De las diez leyes de 1996 debe destacarse que dos se corresponden con la aprobación anual de Presupuestos ya que, como se ha señalado, la Comunidad se desenvolvió con una prórroga presupuestaria hasta la Ley 2/1996, de 25 de junio, o, lo que es lo mismo, durante medio año la Administración debió moverse en los límites de un Presupuesto aprobado, para 1995, por otra Cámara con distinta mayoría. Diversamente, para el año 1997, el Principado sí podrá valerse de las específicas previsiones de la Ley 10/1996, de 31 de diciembre, de la que se hablará más adelante.

Precisamente por la carencia temporal de una Ley de Presupuestos, la Cámara fue sensible a la necesidad de aprobar una ley-medida que permitiera aprobar la concesión de créditos extraordinarios y suplementos de crédito que permitieran incrementar, dentro de los límites fijados por el Estado, las retribuciones de los empleados públicos y de los altos cargos de la Administración, así como cumplir el Acuerdo con los Sindicatos para el bienio 1995-97 en lo tocante al «Fondo para el mantenimiento del poder adquisitivo». Esta segunda cuestión motivó que la Ley (promulgada como Ley 1/1996, de 26 de abril) fuera impugnada por el Presidente del Gobierno de la Nación ante el Tribunal Constitucional, con los efectos suspensivos derivados de la invocación del artículo 161.2 de la Constitución. Se daba, además, la circunstancia de que era la primera Ley aprobada en el mandato del Presidente Marqués.

También vinculada a la Hacienda Pública regional se encuentra la Ley 3/1996, de 21 de noviembre, reguladora de la tasa por inspección y control sanitario de

carnes frescas y aves de corral, norma que parte de las previsiones homologadas de la Directiva del Consejo 93/118/CE, de 22 de diciembre de 1993, y del compromiso adquirido por todas las Comunidades Autónomas para aplicar unos mismos criterios básicos en orden a la adaptación de la tasa a satisfacer por la inspección de dichas carnes.

Una norma con destinatarios muy concretos es la Ley 4/1996, de 13 de diciembre, de modificación de la Ley 3/1985, de 26 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública del Principado de Asturias. Por medio de la misma se permite, con carácter indefinido, la integración del personal laboral fijo en las plantillas funcionariales de la Administración del Principado, siempre que los trabajadores se hallaran desempeñando puestos configurados como propios del personal funcionario. Esta medida, ensayada excepcional y transitoriamente en la Ley 4/1991, de 4 de abril (que es el precedente invocado por quienes venían reivindicando esta integración), no ha dejado de despertar reticencias en los empleados de carrera, ya que el cambio de régimen se obtiene con la simple superación de uno o dos cursos formativos, según que el trabajador haya accedido a su puesto fijo mediante pruebas públicas basadas en principios de capacidad y mérito, o lo haya hecho por un procedimiento menos objetivo y exigente.

Las tres Leyes publicadas con los números 5, 6 y 7/1996, de 27 de diciembre, son materialmente idénticas en su articulado. Sólo contienen alguna diferencia en las exposiciones de motivos al referirse a la particular historia académica y profesional de sus directos beneficiarios. Con dichas normas el Principado de Asturias ejerce por vez primera sus facultades de desarrollo legislativo en lo tocante a Corporaciones Profesionales y reconoce, a instancias de tres asociaciones, los Colegios de Protésicos Dentales, de Fisioterapeutas y de Podólogos. Se trata, sin duda, de tres profesiones de conflictivos contornos y donde el intrusismo, que adquiere magnitudes escandalosas en el caso de los fisioterapeutas, es actividad hartamente frecuente. Por ello deben ser alabadas estas decisiones legislativas partiendo de que las nuevas Corporaciones no sólo han de potenciar identidades gremiales sino que, también, contribuirán a la defensa de los ciudadanos ante prestaciones de servicios sanitarios por personas inidóneas.

En materia medioambiental, la Ley 8/1996, también de 27 de diciembre, ha declarado como Parque Natural la amplia zona que comprenden los Concejos de Sobrescobio y Caso. El Parque Natural de Redes abarca, al menos como Área de Influencia Socioeconómica, a la integridad de los dos términos municipales citados, previéndose, incluso, la inmediata incorporación al Parque del territorio de un tercer Municipio (Ponga). Esta declaración de espacio natural protegido, al amparo de lo dispuesto en la Ley 5/1991, de 5 de abril, era una añeja reivindicación ecológica, toda vez que esta zona no sólo posee una riqueza paisajística forestal y faunística de primer orden sino que, además, a través de los embalses de la cuenca del Nalón, abastece de agua a toda la zona central de Asturias.

Finalmente, la Junta General del Principado también ha hecho uso de las facultades de desarrollo legislativo previstas por el reformado artículo 18 del Estatuto de Autonomía en materia de educación. Concretamente, se ha creado y regulado el Consejo Escolar del Principado mediante Ley 9/1996, de 27 de

diciembre; antes, incluso, de que se realicen las transferencias en materia de enseñanza no universitaria.

Entre los anteproyectos de leyes con los que ha trabajado la Administración del Principado de Asturias durante el año 1996 se encuentran, entre otros, el relativo a la regulación de las Academias radicadas en Asturias (cuestión, por cierto, delicada al no preverse específicamente esta atribución en el Estatuto de Autonomía) y el concerniente al Consejo Social de la Universidad de Oviedo.

Normas reglamentarias

También puede apreciarse un muy elevado número de disposiciones administrativas publicadas durante el ejercicio que se reseña. Como dato sumamente indicativo que invierte, por completo, la tendencia de años anteriores, puede observarse que, de los setenta y cinco Decretos deliberados por el Consejo de Gobierno, cuarenta y uno son aprobatorios de normas reglamentarias y sólo treinta y cuatro encubren actos administrativos.

De tan numerosa producción reglamentaria, un tercio, aproximadamente, se refiere a modificaciones orgánicas; otro tercio a la creación o modificación de órganos colegiados de carácter asesor —cuya excesiva proliferación no se ha frenado— y el tercio restante se corresponde con disposiciones estrictamente jurídicas. Entre estas últimas destacan la regulación de la producción agraria ecológica; las líneas de ayuda para la modernización de las explotaciones agrarias; el régimen de cese anticipado en la actividad agraria; el régimen de subvenciones para vivienda y Áreas de Rehabilitación Integrada; la creación y regulación de la Filmoteca de Asturias; la reglamentación de las máquinas recreativas y de azar; la regulación de la instalación de grandes establecimientos comerciales; los programas de apoyo a las PYMES (en similar dirección se aprobó en la Junta General la Moción 21/4, de 12 de abril de 1996); el régimen de apoyo financiero a las empresas; el sistema de archivos del Principado y la regulación de la prestación de servicios a domicilio.

Como curiosidad *extraterritorial*, en la disposición que reorganiza la Junta Asesora de la Estación Invernal de Pajares (Decreto 60/1996, de 5 de septiembre), se prevé que el titular de la Consejería de Cultura designe, entre los vocales de dicho órgano, a un representante de un Ayuntamiento perteneciente a otra Comunidad Autónoma.

Con menor rango normativo que las disposiciones antes citadas pero con igual o superior importancia técnica y práctica, se encuentra el Plan General de Contabilidad Pública del Principado, aprobado por Resolución de la Consejería de Economía de 1 de julio de 1996.

Referencia a la reforma estatutaria

Las negociaciones entre el Partido del Gobierno y las demás fuerzas parlamentarias en orden a la reforma del Estatuto de Autonomía han sido uno de los

ejes del debate político sostenido durante 1996. Previsiblemente, y a tenor de las declaraciones del propio Presidente del Principado, la modificación ampliatoria podría hacerse efectiva en el año 1997. La referencia aragonesa, consciente o inconscientemente, ha pesado mucho a la hora de abordar un proceso de reforma, mayoritariamente aceptado como planteamiento pero sobre el que se mantienen múltiples discrepancias de contenido.

La facultad de disolver anticipadamente la Cámara o el tratamiento legal del bable son cuestiones permanentemente presentes a la hora de discutir las modificaciones a introducir en el texto estatutario, al lado de la equiparación competencial con las Comunidades pioneras en el autogobierno.

Actividad extra-legislativa de la Junta General del Principado

El apoyo minoritario con el que cuenta el Gobierno en la Cámara propicia un más férreo control político de ésta sobre aquél e, incluso, que abunden las Resoluciones y Mociones en las que los criterios gubernamentales son objeto de recriminación.

En el año 1996 debe destacarse que se presentaron ante el Pleno de la Junta General 151 proposiciones no de ley; que se aprobaron 66 Resoluciones y 36 Mociones; que se produjeron 103 comparecencias gubernamentales y que las preguntas escritas se dispararon hasta llegar a la abultada cifra de 738.

De entre la citada actividad de control, merecen ser citadas la Moción 18/4, de 28 de marzo de 1996, sobre política con respecto al sector minero y, más en concreto, acerca de las propuestas de entrada de la iniciativa privada en HUNOSA. La Junta General acordó al respecto instar de las Autoridades competentes el rechazo explícito a toda propuesta de gestión mixta de HUNOSA, a la vez que mantuvo el criterio de que el carbón autóctono debe seguir constituyendo una parte esencial de la dieta energética nacional, para lo cual ha de mantenerse la moratoria nuclear y el cierre progresivo de las centrales nucleares.

Por su parte, en la Moción 22/4, de 18 de abril de 1996, sobre la reforma del sistema de financiación autonómico y posibles cambios en los mecanismos de corresponsabilidad fiscal y solidaridad interautonómica, y su repercusión en Asturias, la Junta General defendió la necesidad de ahondar en la corresponsabilidad fiscal, partiendo de los principios prioritarios de equidad y solidaridad interterritorial y expresó su desacuerdo con cualquier procedimiento que, en materia de financiación, privilegie a determinadas Comunidades como consecuencia de relaciones bilaterales entre dos fuerzas políticas. La Cámara rechazó igualmente el sistema actual de cesión del 15 por ciento del IRPF, por no contener avances en materia de corresponsabilidad y manifestó, por otra parte, su oposición a cualquier trato diferenciado basado en los términos «nacionalidades» y «regiones».

En la Moción 38/4, de 4 de julio de 1996, sobre desarrollo de las comunicaciones en la cornisa cantábrica y más en concreto en relación a la licitación, adjudicación y ejecución en los tramos pendientes de la Autovía del Cantábrico, la Asamblea, ante el fundado temor a que los recortes presupuestarios sigan retra-

sando un buen número de tramos de la autovía del Cantábrico a su paso por Asturias, instó al Consejo de Gobierno a que exija al Gobierno del Estado el cumplimiento de los compromisos acordados. Esta Moción reitera las quejas manifestadas en años anteriores con ocasión de similares dilaciones en la ejecución de una obra crucial para el desarrollo económico de la Comunidad asturiana.

Por su parte, la Moción 50/4, de 5 de diciembre de 1996, sobre política lingüística en la enseñanza, expresa el parecer mayoritario del Pleno de la Junta General (en este caso a instancias de un diputado de Izquierda Unida) en el sentido de instar al Ejecutivo autónomo a que trate de garantizar una correcta dotación de profesorado de asturiano así como que se oferte esta asignatura en todos los Centros de Enseñanza Primaria. La Moción, como curiosidad, se publica en forma bilingüe.

La larga Resolución de la Junta General 125/4, de 10 de octubre de 1996, adoptada por el Pleno, sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno correspondiente al año legislativo 1996/1997, incluye un largo elenco de medidas (muchas de ellas son ya familiares a los ejercicios anteriores), derivadas del debate sobre el estado de la Región.

Otras Mociones sobre conservación de los Picos de Europa, sobre el sector lácteo, sobre política minera, sobre reindustrialización y fondos de desarrollo, sobre la Corporación Siderúrgica Integral o sobre horarios comerciales, merecen igualmente ser citadas como expresión de la preocupación de los Grupos Parlamentarios por unos problemas que se han revelado como casi endémicos del Principado.

Cambios políticos y modificaciones administrativas

A lo largo del año 1996 sólo tuvo lugar una variación importante en el desempeño de cargos políticos: por Decreto 3/1996, de 17 de julio, del Presidente del Principado, se nombró Consejero de Economía a don José Antonio González García-Portilla, quien sucede en el cargo a don Juan Alsina Torrente, nombrado, a su vez, Presidente de la Empresa Nacional Bazán. El cambio, por tanto, no obedeció a crisis política alguna.

También se registró la dimisión, por motivos personales, del Viceconsejero de Urbanismo (Decreto 26/1996, de 27 de junio), amortizándose posteriormente la Viceconsejería (Decreto 40/1996, de 26 de julio).

La sustitución de seis altos cargos, publicada en el «Boletín Oficial del Principado de Asturias» el día 5 de agosto, tampoco merece, siquiera, el calificativo de mini-crisis utilizado por algún medio de comunicación. Los ceses y nombramientos afectaron a las Direcciones Regionales de Servicios (Consejería de Economía), Deportes y Juventud (Cultura), Acción Social (Servicios Sociales) Urbanismo y Vivienda, ahora refundidas (Fomento), así como a una Secretaría General Técnica (Fomento).

Por Decreto 39/1996, de 26 de julio, se creó la Viceconsejería de Bienestar Social, que no supuso incremento de gasto al suprimirse en la misma fecha, como ya se ha dicho, la Viceconsejería de Urbanismo.

En los últimos meses del año se especuló en diversos medios periodísticos con la inminente creación de una Consejería de Trabajo. Debe recordarse que la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias aún no había llegado en 1996 a un acuerdo satisfactorio para la transferencia de las competencias en materia laboral.

En cuanto a las reformas administrativas más significativas, las mismas han tenido lugar al hilo de la nueva regulación de la estructura orgánica de cuatro Consejerías operada el 26 de julio. Además de las ya aludidas alteraciones en las Viceconsejerías, merece la pena destacarse el protagonismo otorgado a la Secretaría General Técnica de Agricultura, a la que se designa como organismo único pagador, en la Comunidad Autónoma, en relación con las líneas de ayuda de los fondos FEOGA. En Cultura, no deja de sorprender, como se reseña en otro lugar de esta obra, que, con la misma fecha de aprobación de una estructura orgánica integral de la Consejería, se haya aprobado una modificación de dicho organigrama para añadir un órgano desconcentrado: la Agencia Regional de Formación. La misma reorganización, en lo relativo a la nueva configuración y rango administrativo de la Biblioteca de Asturias «Ramón Pérez de Ayala», motivó la aprobación, en la Cámara legislativa, de la Moción 46/4, de 28 de noviembre de 1996, que insta al Consejo de Gobierno a que dicha Biblioteca central no se vea devaluada en su nivel orgánico y permanezca como cabecera del sistema bibliográfico regional.

La citada reorganización de cuatro Consejerías (Cultura, Fomento, Servicios Sociales y Agricultura) se produce justo al año de haberse aprobado, simultáneamente, la estructura orgánica de las seis Consejerías que componen el Ejecutivo del Presidente Marqués.

Aún tratándose de una institución de derecho público con personalidad jurídica propia, la Universidad de Oviedo debe ser traída a estas concretas líneas, al haber ejercido el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, por primera vez, sus atribuciones para el nombramiento del Rector. Así, por Decreto 15/1996, de 9 de mayo, el Ejecutivo autónomo, a propuesta del claustro universitario, nombró para dicho cargo al Profesor D. Julio Rodríguez Fernández.

Otra modificación importante, adoptada por el Gobierno del Estado pero en absoluto ajena a los dirigentes políticos de Asturias es la separación de los Puertos de Gijón y Avilés, operada por Real Decreto 1536/1996, de 21 de junio, tras año y medio de fusión. La exposición de motivos del citado Real Decreto recuerda que dicha fusión «supuso una experiencia singular y aislada en el sistema portuario español», ya que «se trataba de dos puertos en los que se habían establecido mecanismos de competencia interportuaria que operaban correctamente y de los que se obtenían ventajas económicas apreciables para el tejido empresarial próximo al que servían». En atención a esos efectos y partiendo de los criterios competitivos que inspiran la acción del actual Ejecutivo estatal se revoca la referida fusión, ordenada por el Real Decreto 2542/1994, de 29 de diciembre. La segregación, por otra parte, se produjo pese a que, por mayoría, la Junta General del Principado había aprobado ocho días antes una Moción (la 35/4, de 13 de junio de 1996) oponiéndose a tal medida y considerando, por contrario, muy conveniente la culminación del proceso de fusión bajo una sola Autoridad Portuaria.

Aspectos de orden económico

En el plano interno, partiendo de que, durante un semestre, la Administración del Principado hubo de desenvolverse con un Presupuesto prorrogado, merece la pena destacar el grado de ejecución del Presupuesto para 1996, tan tardíamente aprobado. En tal sentido, según datos oficiales aportados por el titular de la Consejería de Economía, el grado de cumplimiento de las previsiones presupuestadas fue, a 31 de diciembre, del 83,9 por ciento en el conjunto de la Comunidad. Por Consejerías, Cooperación habría ejecutado un 66,6 por ciento de su presupuesto; Economía, el 74,7; Cultura, el 92,1; Servicios Sociales, el 89,7; Fomento, el 85,7 y Agricultura, el 83,7 por ciento.

En cuanto a la aprobación y contenido final del Presupuesto para 1997, puede decirse que ha sido el tema estelar del año o, al menos, el que más se ha prestado a aceros comentarios políticos. En resumen, el Partido en el Gobierno había llegado a un acuerdo presupuestario con el único diputado del Partido Asturianista, que incluía, como punto socialmente más llamativo, una partida de 500 millones de pesetas para la creación de un canal autonómico de televisión. Ese acuerdo, al requerir de un voto más para alcanzar la mayoría en la Cámara, precisaba del apoyo del parlamentario tráfuga. La actitud del antiguo diputado de Izquierda Unida fue, sin embargo, sólo favorable en lo primordial (sacar adelante los Presupuestos) al Partido Popular y a su socio asturianista, votando sistemáticamente a favor de las enmiendas presentadas por los dos Grupos mayoritarios de oposición. De esta forma, quedó para mejor ocasión la creación de la televisión asturiana, arrinconándose, igualmente, la partida para el Auditorio de Oviedo (lo que motivó, a su vez, un conato de conflicto en el seno del Partido Socialista) y sustituyéndose las propuestas originales de acondicionamiento de determinadas carreteras por inversiones en política de vivienda. Baste señalar que, de las 133 enmiendas presentadas al Proyecto de Presupuesto, acabaron prosperando e incorporándose al texto legal 119. Sin minusvalorar el notable esfuerzo del Presidente de la Comunidad por lograr que ésta se administrara en 1997 con base en un Presupuesto específico para el ejercicio, es lo cierto que tal número de enmiendas, inspiradas en principios y criterios muy diversos a los del Gobierno, constituyen prácticamente un «corpus» legal que vuelve irreconocible el proyecto original pactado entre el PP y el PAS. Las nuevas partidas incorporadas a este polémico texto son las siguientes:

a) 500 millones para ampliación de la programación del Centro Territorial de Televisión Española. Esta partida es la que inicialmente estaba prevista como aportación inicial para la cadena autonómica.

b) 400 millones para cofinanciar el Programa «LEADER», del que se habla en esta misma valoración.

c) 100 millones para contribuir al desdoblamiento de los túneles de Riaño, en la carretera a San Miguel de la Barreda; vía ésta años atrás construida por la extinta Diputación Provincial y que la Comunidad Autónoma, por sus carencias económicas, consideró pertinente transferir al Estado para que pudiera ser convertida en autovía.

d) 50 millones para el canal de la Coruxera, en el Concejo de Langreo.

e) 100 millones para la carretera de San Antolín de Ibias a La Regla de Perandones.

f) 100 millones para el proyecto Vasco-Mayacina, en el Concejo de Mieres.

g) 1.000 millones para adquisición de patrimonio regional de suelo a efectos de construcción de viviendas. Esta partida sustituye a la correspondiente a infraestructuras viarias propuesta por el Gobierno.

h) 70 millones para la Productora de Programas del Principado.

i) 300 millones con destino a política de reforestación en los montes de la región.

j) 30 millones para contribuir a la mejora de la calidad de la leche producida en Asturias.

k) 180 millones para ampliar el capital social de la S.R.P.

l) 100 millones para escuelas taller.

m) 50 millones para recolocar a los trabajadores de la empresa Duro-Felguera en empresas públicas.

n) 60 millones para la construcción del centro de la tercera edad de Arriondas.

o) 30 millones para el Hospital de Jove (Gijón)

p) 133 millones para casas de cultura y museos.

q) 100 millones para el plan de seguridad minera.

La antedicha relación, que no es exhaustiva, puede ilustrar acerca de la trascendencia que para el Gobierno ha de tener una alteración presupuestaria de tan hondo calado.

Por lo que concierne a la evolución de la economía regional, según un estudio de *Hispalink*, recogido en una publicación del Banco de Asturias, el crecimiento económico en el Principado habría sido sólo de un 0,7 por ciento, muy por debajo del 2,2 de la media nacional. Según dicho estudio, que presagia una recuperación para el primer trimestre de 1997, la evolución por sectores habría sido, en 1996, la siguiente: en agricultura, Asturias habría crecido un 4,3 por ciento, siendo la media española del 13,2. En el sector industrial, la economía Asturiana habría decrecido un 2,3 frente al incremento observado en el conjunto del país (0,9 por ciento). En la construcción, Asturias mejoraría en un 0,5 (siete décimas menos que la media estatal) y, en fin, en el sector servicios el crecimiento asturiano (2,3 por ciento) sería casi igual al español (2,4).

Con respecto a las empresas públicas instaladas en la región, debe destacarse que, tras un año lleno de declaraciones contradictorias al respecto, la Empresa Nacional Santa Bárbara, a la vista de los encargos existentes y de las expectativas de producción, ha revocado, al menos por tres años, su decisión de cerrar la Fábrica de Armas de La Vega (Oviedo); medida en la que algunos han querido ver un éxito personal del Presidente del Principado frente a posturas más derrotistas de algunos miembros del Ejecutivo estatal.

En cuanto a la relación entre generación de empleo y paro, los últimos datos oficiales conocidos al momento de redactar esta valoración y reflejados en la

encuesta de población activa basada en las estadísticas del Instituto Nacional de Empleo, han ratificado que Asturias fue, en 1996, la Comunidad con un mayor aumento de paro. Ese incremento, cifrado en un 11,04 por ciento, debe, sin embargo, compensarse con la nota positiva de que, tras largos años, se ha producido un crecimiento de la población activa, lo que supone generación de empleo neto. Concretamente, los datos oficiales referidos a noviembre, registran en la región un número de personas ocupadas de 318.800, lo que se traduce en un aumento respecto al anterior ejercicio de 4.900 personas, lo que en porcentajes se concreta en un incremento de 1,55. Crecimiento, pues, esperanzador pero aún distante, en la misma encuesta, en un punto y setenta y dos centésimas de la media de la mejora nacional. En suma, se ha creado empleo pero éste ha sido inferior al aumento de la población potencialmente trabajadora que, diversamente, ha crecido casi el doble de la media del país situándose en algo más de 400.000 personas (13.000 más que en 1995). La diferencia entre este espectacular incremento y el más modesto relativo a la generación de empleo explica el aumento *relativo* del paro, si bien, como ya se ha apuntado, la frialdad aritmética no refleja otras lecturas evidentes y, en verdad, nada pesimistas.

En el aspecto económico no debe soslayarse, pese a ser una cuestión casi anecdótica, el impacto regional de unas declaraciones efectuadas por el Presidente de la Generalidad de Cataluña, quien, lejos de Asturias y de manera aparentemente espontánea, en el contexto general de la financiación autonómica y de la solidaridad interterritorial, manifestó que la Comunidad asturiana era la que, en verdad, precisaba de un mayor esfuerzo solidario del Estado y del resto del país.

Otras cuestiones de interés

En un año no demasiado bueno para las comunicaciones (tanto por el retraso en la licitación y ejecución de obras –al que alude la Moción 38/4, de 4 de julio de 1996, del Pleno de la Junta General– como por los daños causados por el temporal en las carreteras), debe, sin embargo, reseñarse la apertura de dos fundamentales tramos de vía rápida en el occidente de la región, así como el inicio de las obras en el tramo de la autovía del Cantábrico comprendido entre Llanes y Llovio.

Otras dos cuestiones destacables guardan relación con el papel de la Universidad en la revitalización de la región. La primera concierne a la limitación del protagonismo de la institución docente, ordenada desde Bruselas, en lo tocante a la dirección y gestión concertada con los entes municipales y Mancomunidades para el acceso a los Programas LEADER de desarrollo local. La segunda, socialmente más espectacular, estriba en la iniciativa conjunta del Rectorado de la Universidad y de los sindicatos mineros de realizar, con cargo a aportaciones del Ministerio de Industria, una gran inversión en Mieres, concretamente en la expansión del campus universitario en las zonas de El Batán y del antiguo pozo Barredo. Además del simbolismo que se desprende de la transformación en Universidad de unos terrenos horadados por las galerías mineras, se perseguiría con esta actuación la transformación de Mieres y su entorno en una

gran área de servicios, muy próxima a la capital de la Comunidad y con capacidad para autogenerar empleo. No han faltado ni apoyos incondicionales ni reticencias a este significativo proyecto, incluso desde sectores cualificados de la Administración autonómica. Al margen de apasionamientos, tal vez convenga meditar sobre el mayor inconveniente de esta iniciativa cuyo éxito tampoco puede augurarse con certeza: las aportaciones canalizadas desde el Ministerio de Industria podrán servir para construir edificios y urbanizar una zona, pero la nómina del personal, la actualización de bienes de equipo y suministros y la conservación del campus acabarán recayendo sobre la Administración autonómica que, al menos en un primer momento, ha sido ajena a tan sugerente iniciativa.

En las relaciones Principado-Universidad también ha de hacerse constar el compromiso del Presidente de la Comunidad Autónoma (condicionado por la Junta General en su Moción 40/4, de 24 de octubre de 1996, a la realización de auditorías) de sanear, al 31 de diciembre, la economía de la institución docente, endeudada en más de seis mil millones de pesetas.

El año 1996, en suma, ha sido el de la consolidación del Gobierno constituido en el año anterior. Superando no pocas dificultades y con las hipotecas que se derivan de la continua necesidad de pactos, la actividad legislativa ha superado, numéricamente, la media de otros años, la producción reglamentaria también se ha visto incrementada y, por las razones aritméticas conocidas, la actividad de control político ejercida desde la Junta General también se ha enriquecido, con independencia de situaciones pintorescas que requieren —y no sólo en la Cámara asturiana— de una urgente solución. Un Estado de Derecho cuya Constitución proclama en su Preámbulo el propósito de establecer una sociedad democrática avanzada, no puede tolerar que las decisiones políticas de mayor alcance queden confiadas a la imprevisible decisión de disidentes cuya representatividad pertenece al mundo de lo ignoto.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 45

Popular: 21

Socialista: 17

Izquierda Unida: 5

Mixto: 2

Estructura del Gobierno

Presidente: Sergio Marqués Fernández

Número de Consejerías: 6

Cooperación: José Ramón García Cañal, Vicepresidente

Economía: Juan Alsina Torrente (hasta el 17-7-1996) y José Antonio González García-Portilla (desde el 17-7-1996)

Cultura: María Victoria Rodríguez Escudero

Servicios Sociales: Antonio Cueto Espinar

Fomento: Juan José Tielve Cuervo

Agricultura: Luis Peláez Rodríguez.

Tipo de Gobierno

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: Minoritario (mayoría relativa).

Partidos y número de diputados que le apoyan: 21 (PP)

Composición del Gobierno: Homogéneo (PP).

Cambios en el Gobierno

Por Decreto 3/1996, de 17 de julio, del Presidente del Principado, se nombró Consejero de Economía al Sr. González García-Portilla.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Sin incidencias

Resoluciones plenarios y debates más importantes

Moción 18/4, de 28 de marzo de 1996, sobre política con respecto al sector minero y, más en concreto, acerca de las propuestas de entrada de la iniciativa privada en HUNOSA. La Junta General acuerda instar de las Autoridades competentes el rechazo explícito a toda propuesta de gestión mixta de HUNOSA, a la vez que se defiende el que el carbón autóctono constituya una parte esencial de la dieta energética nacional, mediante el mantenimiento de la moratoria nuclear y el cierre progresivo de las centrales nucleares.

Moción 22/4, de 18 de abril de 1996, sobre la reforma del sistema de financiación autonómico y posibles cambios en los mecanismos de corresponsabilidad fiscal y solidaridad interautonómica, y su repercusión en Asturias. La Junta General defiende la necesidad de ahondar en la corresponsabilidad fiscal, partiendo de los principios prioritarios de equidad y solidaridad interterritorial, expresando su desacuerdo con cualquier procedimiento que, en materia de financiación, privilegie a determinadas Comunidades como consecuencia de relaciones bilaterales entre dos fuerzas políticas. Se rechaza el sistema actual de cesión del 15 por ciento del IRPF, por no contener avances en materia de corresponsabilidad y se manifiesta, por otra parte, la oposición a cualquier trato diferenciado basado en los términos «nacionalidades» y «regiones».

Moción 38/4, de 4 de julio de 1996, sobre desarrollo de las comunicaciones en la cornisa cantábrica y más en concreto en relación a la licitación, adjudicación y ejecución en los tramos pendientes de la Autovía del Cantábrico. Ante el fundado temor a que los recortes presupuestarios sigan retrasando un buen número de tramos de la autovía del Cantábrico a su paso por Asturias, la Junta General insta al Consejo de Gobierno a que exija el cumplimiento de los compromisos acordados.

Moción 50/4, de 5 de diciembre de 1996, sobre política lingüística en la enseñanza. El pleno de la Junta General, a instancias de un diputado de Izquierda Unida aprueba instar al Ejecutivo autónomo a adoptar una Moción sobre dotación de profesorado de asturiano y garantía de que exista oferta de esta asignatura en todos los Centros de Enseñanza Primaria. La Moción se publica en forma bilingüe.

Resolución de la Junta General 125/4, de 10 de octubre de 1996, adoptada por el Pleno, sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno correspondiente al año legislativo 1996/1997.

CANARIAS

Gumersindo Trujillo

Rasgos generales

La vida política y la actividad institucional de la Comunidad autónoma de Canarias ha estado fuertemente influida en 1996 por los cambios políticos que tienen lugar en el nivel estatal: elecciones generales, alternancia política y constitución del nuevo Gobierno popular con el apoyo externo de los nacionalismos periféricos. También, evidentemente, por la remodelación del Gobierno autónomo tras la entrada en el mismo del Partido Popular que desde las elecciones autonómicas del año anterior prestaba su apoyo externo a un gobierno minoritario de Coalición Canaria. Estas circunstancias se reflejan, como es lógico, en la actividad parlamentaria y, asimismo, en determinados aspectos de la acción de gobierno.

La actividad legislativa es más bien discreta, en contraste con la actividad parlamentaria de control e impulso político que tiene oportunidad de expresarse a través de los medios ordinarios o más habituales —comparecencias, interpellaciones, preguntas y proposiciones no de ley— y, además, en los debates que se suscitan como consecuencia de la nueva composición política del Gobierno y, más tarde, en el debate sobre el estado de la región.

En el plano de la actividad gubernativa —junto a las redefiniciones o ajustes de la línea programática al pasar del monocolor a la coalición— cobra especial importancia la participación en el pacto político nacional en el que se sustenta el Gobierno del Partido popular, por sus naturales incidencias en ciertos temas vinculados a decisiones estatales o en las que la mediación estatal resulta fundamental. En este sentido se orientan principalmente las gestiones que se realizan sobre la financiación de las infraestructuras y el plan integral de empleo, como cuestiones en las que se hace especial énfasis. También se recaba el apoyo que de las instancias estatales en relación de ciertos temas —objeciones eurocomunitarias al régimen económico-fiscal (REF) y a la zona especial de Canarias (ZEC) prevista en la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen económico-fiscal de Canarias; “estatuto permanente” de Canarias en la Unión Europea— para los que se quiere superar incertidumbres o bien aprovechar las reformas en curso del Tratado de la Unión para plasmar en el nivel normativo primario el aseguramiento de la permanencia del trato diferenciado que hoy viene recibiendo Canarias.

El año 96 finaliza en la Comunidad canaria con la aprobación por las Cortes Generales y la inmediata entrada en vigor de la importante reforma del Estatuto de autonomía que se venía gestando desde hacía cinco años. Es, sin duda, el acontecimiento de mayor relieve político-institucional del período que ahora reseñamos.

La reforma del Estatuto de autonomía

Mediante la Ley orgánica 4/1996, de 30 de diciembre (B.O.E. nº 315 del día 31) se lleva finalmente a cabo la reforma del Estatuto de Canarias. Los trabajos preparatorios se iniciaron a finales de 1991, aunque habría que esperar hasta finales de 1994 para la elevación a las Cortes Generales la correspondiente Propuesta. Nota distintiva de ésta es la voluntad de consenso que finalmente se plasma en su aprobación con los votos favorables de todos los grupos de la Cámara, con la única y notoria excepción de las innovaciones relativas a las elecciones autonómicas, materia que sólo contó con los votos de Coalición Canaria, mayoría que sustentaba al Gobierno de entonces.

Se trata de la primera reforma que se lleva a cabo del Estatuto de Canarias y la más amplia —junto con la que simultáneamente se ha realizado del Estatuto de Aragón— de las modificaciones realizadas hasta la fecha en los Estatutos de autonomía. En mayor o menor medida, todos los títulos de la Norma fundamental autonómica han experimentado algún cambio. Estos, como puede verse a continuación, son de muy diversa naturaleza: en unos casos son meros retoques o correcciones técnicas; pero la mayoría de ellos tienen innegable trascendencia política.

De las modificaciones del *Título preliminar* destaca la definición de Canarias como *nacionalidad*, utilizando al efecto la fórmula empleada por el Estatuto de Andalucía. Se trata, evidentemente, de una innovación de carácter político-simbólico, pero que puede revestir importante significación política. A partir de ahora, Canarias pasa a formar parte del grupo de las Comunidades de base nacionalitaria que, con Aragón y las cuatro inicialmente consideradas como tales, son ya seis. Como se sabe, la Constitución —aún cuando reconozca y excepcione del régimen autonómico común determinadas peculiaridades de algunas Comunidades— no anuda expresamente consecuencias discriminatorias a favor de las Nacionalidades respecto de las Regiones que han alcanzado el pleno despliegue de las potencialidades constitucionales. Pero ello no impide que en el debate político aparezca recurrentemente el afán singularizador como fundamento de pretensiones heterogeneizantes que acentúen la dimensión asimétrica del Estado autonómico en favor de una o de varias Comunidades. En este sentido, la nueva caracterización estatutaria de Canarias refuerza las singularidades de fundamento constitucional-estatutario propias de nuestra Comunidad, de especial relieve, como bien se sabe, en el terreno económico-fiscal. Pero no sólo en él, según pone de manifiesto, por ejemplo, los reflejos de la insularidad en el Título VIII de la Constitución.

Sin embargo, la extensión de la consideración de nacionalidades más allá de las cuatro Comunidades que accedieron al autogobierno por alguno de los procedimientos previstos en el artículo 151 de la Constitución, puede inducir —en unión, evidentemente, de otros factores de gran relieve actualmente en la escena política nacional— a que las denominadas nacionalidades históricas acentúen sus pretensiones orientadas al pleno reconocimiento de su condición de Naciones en el sentido político moderno del concepto —que excluye la necesidad, en otros tiempos ineludible, de reivindicar un Estado propio—. Todo ello, con las consiguientes consecuencias diferenciadoras en una línea de demarcación que, en tal

caso, no estaría ya en la dicotomía nacionalidades / regiones, sino en la que separaría de ambas a unas naciones propiamente tales —en el sentido indicado— y, por tanto, no reconducibles al ámbito en el que quedarían circunscritas las mencionadas nacionalidades y regiones.

De menor trascendencia, aunque no por eso exentas de significación político-institucional, es la reserva legislativa que se establece al remitir la regulación y desarrollo de la previsión estatutaria sobre la *capitalidad compartida* a una ley del Parlamento autonómico. En la actualidad se halla en tramitación una Ley de sedes con la que se pretende regular esta materia y, con ello, contribuir a sosegar recientes brotes del tema recurrente de los desequilibrios interinsulares.

La inclusión entre los *principios rectores de la política autonómica* de la defensa de la naturaleza y la protección del medio ambiente debe entenderse como expresión de un propósito de estar en sintonía con el signo de los tiempos.

Se incorpora también al Título preliminar un nuevo artículo relativo al reconocimiento de la personalidad de origen de las *comunidades canarias establecidas fuera del territorio de la de la Comunidad autónoma* del mismo tenor que la disposición contenida en el artículo 7.1 del Estatuto de Galicia.

Las modificaciones introducidas en el Título primero sobre *las instituciones de la Comunidad autónoma* afectan a trece de sus veintidós artículos. Los cambios conciernen al Parlamento, al Gobierno autónomo, al gobierno y la administración insular y a la administración de justicia (sobre la que también se proyectan algunas reformas en la limitada medida en que esta materia puede verse afectada por las regulaciones estatutarias).

Las reformas relativas al *Parlamento* se refieren, en primer lugar, a las *barerras electorales*: la prohibición de tener en cuenta a los efectos de la asignación de los escaños las listas de partido o coalición que no hubiesen obtenido al menos el tres por ciento de los votos válidamente emitidos en la Región o el veinte por ciento en la respectiva circunscripción electoral se eleva ahora (véase la nueva disposición transitoria primera) al seis y al treinta por ciento, respectivamente. Con el añadido de tenerse siempre en cuenta, a dichos efectos, la lista de partido o coalición que hubiese obtenido el mayor número de escaños en su respectiva circunscripción. Asimismo se prevé la creación en la Cámara autonómica de una *Comisión General de Cabildos insulares*, hasta ahora inexistente, como vehículo de participación en la actividad parlamentaria con funciones consultivas e informativas, que, en cierto modo, recuerda la Comisión General de las Comunidades Autónomas en el Senado. Por otra parte, se suprime la exigencia de mayoría absoluta en la elección del Presidente y demás miembros de la Mesa del Parlamento. Se remite a la ley autonómica la regulación de las cuestiones atinentes al régimen autonómico de los senadores designados por la Cámara de entre sus miembros, estableciéndose la incompatibilidad de este mandato senatorial con el de parlamentario autonómico al que se ha de renunciar de aceptarse tal designación. Finalmente, se sustituye la remisión a “las leyes del Estado” por la más genérica a “las leyes” respecto de la asignación de nuevas funciones al Parlamento.

En relación con el *Gobierno y la Administración autonómica*, las modificaciones conciernen a las siguientes aspectos: a) se elimina la referencia a la dura-

ción de cuatro años del mandato del Presidente del mismo, en congruencia con lo que en otros preceptos se regula respecto del establecimiento y cese de la relación fiduciaria inherente al carácter parlamentario de la forma de gobierno; b) se regula estatutariamente la cuestión de confianza, subsanándose una omisión que hacía que hasta ahora aquella se rigiese por lo que al respecto previene el artículo 145 del Reglamento de la Cámara; c) se incluye “la atención al hecho insular” como uno de los principios que habrán de tenerse en cuenta en la configuración de la Administración pública canaria –junto con los de eficacia, economía y máxima proximidad a los ciudadanos, que ya figuraban en el Estatuto–; d) en relación también con la Administración autonómica se incorpora una referencia a la encomienda como técnica de ejercicio de funciones autonómicas por los Cabildos insulares y los Ayuntamientos. Finalmente se elimina un precepto que, con dudosa corrección técnica, figuraba en el anterior artículo 21.3 relativo al ejercicio de funciones autonómicas “por delegación, a través de órganos dependientes del Gobierno canario”.

Respecto de *las instituciones de autogobierno de expresa previsión estatutaria*, se incorporan algunas significativas modificaciones. El *Diputado del Común* o Defensor del pueblo autonómico se convierte en institución de autogobierno de carácter necesario, no potestativo como hasta ahora, al desaparecer del Estatuto la previsión de su creación como posibilidad a decidir por el Parlamento autónomo. Sus funciones de supervisión dejan de estar referidas sólo a la Administración autonómica contemplándose más genéricamente como objeto de la misma las actividades de las Administraciones públicas de Canarias. Su regulación queda remitida a una ley específica con omisión de la referencia hasta ahora vigente a la Ley orgánica del Defensor del pueblo. Se prevé la coordinación con este último, y se incluye en el Estatuto la mayoría de los tres quintos de la Cámara requerida para su elección.

Modificaciones análogas experimenta el *Consejo Consultivo* cuya existencia deja de depender de la libre decisión del Parlamento al figurar ahora como una previsión estatutaria no condicionada como antes a la decisión parlamentaria. En consonancia con ello, se sustituye la referencia a “su ley de creación” por “su ley reguladora”. La reforma estatutaria, además, incluye la expresa mención de la Constitución como parámetro –junto con el Estatuto– de sus actuaciones y, asimismo, se reserva a la ley la regulación de su imparcialidad, independencia, funcionamiento y estatuto de sus miembros.

La *Audiencia de Cuentas* –hasta ahora institución de autogobierno de fundamento estatutario genérico (es decir, creada por el Parlamento autónomo con fundamento en las competencias de la Comunidad canaria en materia de organización de sus instituciones de autogobierno, al no figurar en las previsiones organizativas estatutarias)– adquiere con la reforma rango estatutario. Se incluye en la Norma institucional básica su previsión, la definición de sus funciones, el ámbito subjetivo de éstas, y sus relaciones con el Tribunal de Cuentas, quedando reservada a la ley autonómica la regulación de su organización y funcionamiento.

Se incluye también entre las instituciones estatutaria de autogobierno un *Consejo Económico y Social*. Hasta ahora existía un Consejo así denominado que

había sido creado por ley en 1990 –ley a su vez modificada en 1992– en base a las competencias estatutariamente atribuidas al Gobierno de Canarias para la “planificación de la política regional y la coordinación de la política económica insular con la regional, teniendo en cuenta las necesidades de cada isla”. La previsión estatutaria de su existencia, composición, funciones y otros aspectos del mismo quedan reservados al correspondiente desarrollo legislativo.

Sobre el régimen autonómico de los *Cabildos insulares*, la reforma estatutaria incluye importantes modificaciones tendentes a mejorar sus conexiones con el nivel autonómico de gobierno y, asimismo, remarcar con nitidez la diferente naturaleza del ente territorial, la Isla y el Cabildo, su órgano de gobierno, administración y representación. En el primer sentido, se explicita la consideración de dichos Cabildos como instituciones de la Comunidad, condición que aparece como sobrepuesta a la que para los mismos regula la ordenación del régimen local. En este sentido, las principales modificaciones que introduce la reforma son las siguientes: a) las Islas –en lugar de los Cabildos– gozan de “autonomía plena” para “el ejercicio [sic] de los intereses propios” y de “autonomía para el ejercicio de las competencias que se les atribuyan ...”; b) se asigna a los Cabildos la condición de órganos de representación de cada Isla –además de la de órganos de gobierno y administración que ya ostentaban–; c) se reserva la regulación de su organización y funcionamiento a una ley autonómica aprobada por mayoría absoluta de la Cámara; d) se atribuye a las Islas –no a los Cabildos, como hasta ahora– el ejercicio de las funciones que les son reconocidas como propias, de las que se les transfieran y deleguen, etc. Además, en cuanto “instituciones de la Comunidad”, los Cabildos asumen en cada Isla la representación ordinaria del Gobierno y de las Administración autonómica –antes asumida tan sólo de la Administración, no del Gobierno–, ejecutando, además en su nombre “cualquier competencia que ésta, es decir, la Administración autonómica, no ejerza a través de órganos administrativos propios”; y d) se remiten estas cuestiones a los términos que establezca la ley, y no las leyes, como antes se decía.

El significado político-institucional que haya de atribuirse a la explicitación de la condición de “instituciones de la Comunidad” que se predica de los Cabildos requiere alguna aclaración. Hasta ahora esa condición resultaba implícitamente de su inclusión en la rúbrica del Título primero relativo a las instituciones de la Comunidad bajo la que se albergaba una Sección tercera que rezaba “Del gobierno de los territorios insulares”. La reforma ha querido remarcar esa condición con propósitos de acentuación de la integración autonómica de las Corporaciones insulares. Sin embargo, se ha de observar que subsiste la ambigua utilización del término “institución” por parte del Estatuto, como lo prueba que se siga incluyendo como Sección cuarta del mencionado Título primero la Administración de justicia que, manifiestamente, es parte del aparato institucional del Estado central o general, sin perjuicio de que las Comunidades autónomas –entre ellas la canaria– tengan la limitada colaboración que en el Estatuto se recoge. Y, además, que el cuidado que pone el legislador de la reforma –como por otra parte no podía dejar de hacer– al limitar al ámbito consultivo e informativo la participación parlamentaria de los Cabildos es buena prueba de la imposibilidad de confundir organizativamente entes territoriales representativos dotados de propia personalidad y organización como son, respectivamente la

Comunidad y las Islas. Ir más allá —es decir, pretender rebasar los límites de la colaboración funcional en pos de una imposible integración orgánica— no sólo excedería de los límites de toda racionalidad jurídica, sino que supondría una conculcación manifiesta de las previsiones constitucionales sobre los niveles organizativos territorial y local, tal como aparecen prefigurados en la Norma fundamental.

En materia de participación autonómica en la *Administración de justicia*, la reforma incluye dos tipos de modificaciones. Por una parte, ciertos retoques de carácter técnico en los correspondientes preceptos estatutarios, suprimiéndose las referencias al Tribunal Supremo en relación con los “conflictos de competencias” entre los tribunales de Canarias y los del resto de España, a las competencias del Tribunal Superior de Justicia de Canarias para resolver cuestiones de competencia entre órganos judiciales de Canarias y conflictos de atribuciones entre Corporaciones locales, y a las competencias del Estado en relación con la organización y funcionamiento del Ministerio Fiscal. Por otra, se incluye la posibilidad de asignar medios y recursos a los Juzgados y Tribunales de Canarias por parte de la Comunidad autónoma, y la obligación de las Administraciones competentes en razón de la materia de tener en cuenta el “coste de la insularidad” en la organización y funcionamiento de dichos órganos judiciales.

El Título Segundo, relativo a las *competencias de la Comunidad autónoma*, es objeto de una importante reestructuración como consecuencia, por una parte, de la incorporación de aquellas competencias que por rebasar el marco del artículo 148 de la Constitución, hicieron necesaria en 1982, momento en que se aprobó el Estatuto, una Ley orgánica de transferencias complementarias a Canarias; y, por otra, porque en las circunstancias actuales resultaba políticamente factible mejorar el acervo competencial de la Comunidad.

Conforme se establecía en la anterior ordenación, las competencias de la Comunidad canaria aparecían clasificadas como *exclusivas* (artículo 29), *de desarrollo legislativo y ejecución* (artículo 32), y *meramente ejecutivas* (artículo 33). Este esquema se completaba con las competencias de desarrollo legislativo y ejecución respecto del régimen de radiodifusión y televisión, aunque sólo “en los términos y casos establecidos en la ley reguladora” de su estatuto jurídico (artículo 31) y, además y sobre todo, con la previsión de determinadas competencias legislativas y de ejecución, y de mera ejecución (artículo 34) que —por rebasar el marco constitucional correspondiente a las Comunidades accedidas al autogobierno por el procedimiento ordinario y, en consecuencia, no poder ser asumidas hasta transcurridos cinco años— se las mencionaba en el Estatuto, condicionándose su ejercicio a la eventualidad de una ley de las previstas en el artículo 150, 1 y 2 de la Constitución —como así efectivamente sucedió con la aprobación, junto con el Estatuto, de la Ley orgánica de transferencias complementarias antes mencionada— y sin perjuicio de la posible reforma estatutaria una vez transcurrido al menos su primer quinquenio de vigencia, operación que es la que ahora se acaba de llevar a cabo. Una singularidad añadida de este régimen competencial era la atribución estatutaria al Gobierno de Canarias, y no a la Comunidad autónoma, de las competencias en materia de seguridad ciudadana y de creación de la policía autónoma.

Pues bien, este complejo sistema se ordena en adelante conforma a un esquema que comprende: a) competencias exclusivas (artículo 30); b) competencias exclusivas "de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria y crediticia estatal y en los términos de lo dispuesto en los artículos 131, 149.1,1ª y 13ª de la Constitución" (artículo 31); c) competencias de desarrollo legislativo y ejecución (artículo 32), y d) competencias de ejecución (artículo 33). En su mayor parte, las competencias autonómicas han experimentado ampliaciones, redefiniciones o meras reformulaciones técnicas.

En síntesis, estas innovaciones son las siguientes: *Primero* las materias que figuraban en los artículos 33 y 34 del Estatuto sobre las que la Comunidad Canaria —en virtud de la Ley orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias a Canarias— ostentaba la titularidad de todas las competencias que la Constitución permita asumir a las Comunidades autónomas, dejan de necesitar ese complemento extraestatutario, quedando transformadas en competencias propiamente estatutarias. *Segundo*: se asumen una serie de competencias previstas por la Ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades autónomas que accedieron a la autonomía por la vía de artículo 143 de la Constitución: a) competencias exclusivas sobre: publicidad, sin perjuicio de las normas dictadas por el Estado para sectores específicos; instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, de acuerdo con las bases del régimen minero y energético; servicio meteorológico de Canarias (artículo 30.25, 26 y 27, respectivamente), y b) competencias de ejecución sobre: pesas y medidas, y contraste de metales; planes estatales de reestructuración de sectores económicos; propiedad industrial e intelectual, y salvamento marítimo (artículo 33.5, 6, 7, 8 y 9, respectivamente). *Tercero*: aparte de las anteriores, se incluyen como nuevas las siguientes: a) competencias exclusivas en materia de terminales de carga y centros de contratación de transporte (artículo 30.18); puertos, aeropuertos y helipuertos (artículo 30.22); procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia (artículo 30.30); establecimiento de los criterios de distribución y porcentajes de reparto de los recursos derivados del régimen económico y fiscal de Canarias (artículo 30.32); b) competencias de desarrollo legislativo y ejecución sobre: prensa, radio y televisión y otros medios de comunicación social, en el marco de las normas básicas que el Estado establezca de acuerdo con el número 27ª del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución (artículo 32.2); reserva al sector público autonómico de recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio (artículo 32.8); contratos y régimen jurídico del dominio público y de las concesiones administrativas, en el ámbito de competencias de la Comunidad autónoma (32.11); ordenación del crédito, banca y seguros, de acuerdo con la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria, crediticia, bancaria y de seguros del Estado (artículo 32.15); creación de instituciones que fomenten la plena ocupación, la formación profesional y el desarrollo económico y social (artículo 22.17); c) competencias de ejecución respecto de: participación en la gestión del sector público estatal, en los casos y actividades que procedan (artículo 33.12); puertos y aeropuertos con calificación de interés general, cuando el Estado no se reserve su gestión directa (artículo 33.13).

También tiene interés mencionar la inclusión en el título relativo a las competencias autonómicas de ciertas previsiones sobre facultades de participación o de solicitud relacionadas con la proyección externa —eurocomunitaria e internacional— de la Comunidad autónoma. Así, nuestra Comunidad podrá participar en el seno de las delegaciones españolas ante órganos comunitarios europeos cuando se traten temas de específico interés para Canarias, de conformidad con lo que al respecto establezca la legislación del Estado (artículo 37.2); e, igualmente, podrá solicitar del Gobierno de éste la celebración de tratados o convenios internacionales en materias de interés para Canarias y, en especial, “los derivados de su situación geográfica como región insular ultraperiférica, así como los que permitan estrechar lazos culturales con aquellos países o territorios donde existan comunidades de canarios o descendientes de canarios”. (artículo 37.3) Por lo demás, se mantiene abierta la previsión nuevas competencias extraestatutarias —anteriormente referida, como se ha dicho, a aquellas que por exceder temporalmente del marco constitucional, precisaban de una ley marco o de transferencia o delegación— que ahora se refiere con carácter general a las facultades de legislación y de ejecución que por esta vía pudiera transferirle o delegarle el Estado (artículo 35).

Las modificaciones que se introducen en el *régimen jurídico de la Comunidad*, del que trata el Título Tercero, son escasas y de carácter técnico-institucional. Ya se ha indicado la redefinición del Consejo Consultivo que, no obstante figurar en este título en la sistemática del Estatuto, se ha incluido en la referencia a las instituciones de autogobierno. La otra modificación que se realiza es la mención que se hace, al tratar de la territorialidad de las competencias autonómicas, de la definición del territorio contenida en el artículo 2 (nuevo) acompañada de la cláusula “sin perjuicio de la competencia exclusiva del Estado sobre las aguas de jurisdicción española” que tiene por finalidad prevenir o soslayar no impensables confusiones de los perfiles territoriales autonómico y estatal.

En la ordenación de la *Economía y la Hacienda*, objeto del Título Cuarto, se incluyen modificaciones puramente técnicas —sustitución de la referencia a los Cabildos por las Islas en relación con el patrimonio, los recursos y los presupuestos insulares—, *técnico-institucionales* —inclusión, como ya se indicó, de la Audiencia de Cuentas entre las instituciones estatutaria de autogobierno— y propiamente *políticas*. Dentro de estas últimas hay que señalar: a) la renovada caracterización del régimen económico-fiscal del que goza Canarias mediante una referencia a su carácter de “propio del acervo histórico y constitucionalmente reconocido”, la expresa exclusión de la aplicabilidad en Canarias de los monopolios y, sobre todo, la inclusión de la referencia a los principios, normas, modulaciones y derogaciones que implica lo que se pretende que sea el “estatuto permanente” de Canarias considerada como región ultraperiférica de la Unión Europea; b) la inclusión de una cláusula relativa al programa de inversiones públicas “distribuido entre el Estado y la Comunidad autónoma” que, en cada ejercicio presupuestario y dentro del principio de solidaridad territorial habrá de ejecutarse (de manera que el compromiso que la Constitución impone al Estado de garantizar la efectiva realización del principio de solidaridad en su proyección territorial con particular atención “a las circunstancias del hecho

insular" (artículo 138.1), adquiere con este precepto un elemento de rigidez al "estatutorizarse" respecto de nuestra Comunidad el compromiso que, en base a dicho precepto, ya había asumido legislativamente el Estado al reformar los aspectos económicos del REF (Ley 19/1994, de 6 de julio, antes citada); y c) el nuevo apartado que se añade sobre la competencia del Parlamento autónomo para elaborar "Los criterios de distribución y porcentajes de reparto de los recursos derivados del Régimen económico fiscal de Canarias", lo que supone la explicitación de una importante facultad parlamentaria.

También ha sido significativamente innovado el procedimiento *reforma del Estatuto*, regulado en el Título Quinto, mediante la inclusión de una cláusula de retorno al Parlamento autónomo —inspirada, evidentemente, en el modelo valenciano— en los supuestos de modificación sustancial por las Cortes Generales del proyecto de reforma estatutaria que aquel hubiere tramitado o al que hubiere prestado su anuencia. A ello se añade la corrección, puramente técnica, consistente en sustituir la referencia a los Cabildos por las Islas, en los casos en los que, por tratarse de una reforma estatutaria de los poderes autonómicos que afecten a las mismas, sea necesario consultar a los Cabildos insulares.

Las reformas realizadas en las *disposiciones adicionales*, todas ellas relativas a cuestiones económico-fiscales, se refieren: a) a la excepción de la fase minorista en los impuestos sobre ventas y sobre consumos específicos; b) a la previsión de la posibilidad de atribuir a la Comunidad autónoma, *ex art.* 150 CE, facultades relativas a los impuestos indirectos de específica aplicación en Canarias, derivados de su régimen económico-fiscal. Esta última posibilidad, sin embargo, incorpora una dificultad inexistente hasta ahora, hasta el punto de haberse asignado ya a la Comunidad canaria facultades reglamentarias en relación con determinados tributos mediante la ley de reforma de los aspectos fiscales del REF; y c) la obligación de tener en cuenta las singularidades del Archipiélago en las declaraciones de interés general de obras instalaciones y servicios en Canarias. Ambos aspectos tienen su explicación en los problemas que afloraron con ocasión de las negociaciones que condujeron a la aprobación de las leyes 20/1991, de 7 de junio y 19/1994, de 6 de julio que, respectivamente, modificaron los aspectos fiscales y económicos del REF, en relación con la conveniencia de dar pasos encaminados a favorecer la operatividad del deber impuesto al Estado por el artículo 138.1 de la Constitución en relación con la garantía de la realización efectiva del principio de solidaridad interterritorial, con particular atención a "las circunstancias del hecho insular".

Las *disposiciones transitorias*, aparte de la supresión por anacrónica de la primera de ellas, incluyen ahora una nueva disposición primera en la que se regulan las nuevas barreras electorales a las que se hizo referencia al ocuparnos del Parlamento.

La actividad legislativa

Por su número y, sobre todo, por el limitado alcance material —si se exceptúa la que aprueba los Presupuestos Generales de la Comunidad para 1967— puede calificarse de discreta la producción legislativa tramitada y concluida en 1996.

Con la salvedad indicada, la más importante de estas leyes es la que se refiere a las delegaciones a los Cabildos insulares. De las cuatro restantes, tres tienen muy limitado contenido legislativo, en tanto que la última de ellas evidencia un amplio contenido programático, cuya efectividad real es por el momento una incógnita, habida cuenta del desajuste más que previsible entre el coste de la realización de sus propósitos y las inevitables limitaciones presupuestarias.

Por tercera vez, el Parlamento autónomo se ve requerido a intervenir en el dominio de las relaciones entre la Comunidad y los Cabildos. La ley de 1987 sobre las Administraciones públicas canarias, conocida como "Ley de Cabildos" —aún cuando su contenido no se ceñía, entonces ni después, a estas Corporaciones—, fue sustituida por la vigente Ley 14/1990, de 26 de julio, de régimen jurídico de las Administraciones públicas de Canarias. Ahora se trata de incorporar a la misma ciertas modificaciones puntuales con el fin de allanar el camino a la realización de programa descentralizador acordado desde octubre de 1992 por la Cámara autonómica. El legislador entiende que en la ley de la que parte hay aspectos insuficientemente regulados que dan lugar a dudas y problemas de aplicación. Por ello modifica los artículos 45.2, 52, 53, 54 y, asimismo, la disposición adicional segunda de la mencionada Ley 14/1990.

Según esta ley, al regular la Comunidad autónoma aquellos sectores de actividad pública sobre los que tiene estatutariamente la competencia legislativa, debe atribuir a los Cabildos insulares la titularidad y el ejercicio de las competencias y funciones que de forma predominante satisfagan un interés insular. En conexión con ello, se disponía, asimismo, que si al tramitar un proyecto de ley o informar sobre una proposición de ley el Gobierno apreciara que los mismos limitan las competencias ya transferidas por leyes anteriores a los Cabildos, deberían dar previamente audiencia a éstos antes de su remisión al Parlamento. Pues bien, a partir de ahora se refuerza este trámite de audiencia con esta triple previsión: a) se intercala la obligatoriedad de este trámite de audiencia en la elaboración de todo proyecto o anteproyecto de ley que se refiera a competencias objeto de transferencia o delegación a los Cabildos; b) igual obligación pesa sobre el Gobierno en relación con las proposiciones de ley que deba informar si aprecia que en las mismas se dan las circunstancias del apartado anterior; además de ello, c) en los Decretos de delegación de competencias a dichos Cabildos se establecerá, asimismo, dicho trámite de audiencia en la elaboración de los planes y programas que deba aprobar el Gobierno o sus departamentos, de darse, igualmente, las mencionadas circunstancias.

Hasta ahora, los proyectos de decretos de delegación de competencias a los Cabildos insulares debía ser acordados entre el Gobierno y estas Corporaciones. Con la nueva regulación (artículo 52), la aprobación por el Gobierno ha de producirse tras la intervención de una Comisión paritaria integrada por los Presidentes de los siete Cabildos y siete representantes del Gobierno autónomo que habrá de determinar las funciones que se incluyan en la delegación, el método para el cálculo y determinación de las unidades, medios personales, materiales y recursos de la Comunidad autónoma que se ponen a disposición de los Cabildos para su ejercicio. Además, la delegación que se regula adquiere nuevos perfiles que pueden rebasar los límites propios de esta figura jurídica, al disponerse que sobre las unidades administrativas que quedan afectadas funcional-

mente a los Cabildos para el ejercicio de las competencias delegadas, puedan las corporaciones insulares "ejercer por delegación facultades de dirección, impulso, control e inspección ordinaria, y cualesquiera otras que por razón de una eficaz gestión deben quedar atribuidas" a los mismos.

La nueva disposición contiene, asimismo, determinadas previsiones sobre el contenido de los anexos que llevará cada Decreto así como la posibilidad de anticipar a los Cabildos respecto de los créditos para compra de bienes o servicios o para gastos de capital que hayan de ponerse a disposición de los mismos para la ejecución de las competencias delegadas.

Por otra parte, se establece una regulación más detallada (artículo 53.1) del régimen del personal asignado a los Cabildos como consecuencia de una delegación sobre la base de su dependencia funcional de la Corporación insular y orgánica de la Comunidad autónoma, con delegación a favor de los mismos de todas las facultades, funciones y competencias en materia de personal, sin perjuicio de la reserva a favor de ésta de las relativas a la selección, provisión de puestos de trabajo y separación del servicio o despido. Añadiéndose a las previsiones del artículo 54 sobre las funciones de control de las competencias delegadas por el Gobierno y las administración autonómica entre las que figura la resolución de los recursos de alzada que se interpongan contra los actos de los Cabildos, un recurso ordinario ante el Consejero del Gobierno competente en materia de personal respecto de las resoluciones y acuerdos adoptados por los mismos en materia de personal

Sobre los Colegios profesionales —aparte de otras intervenciones reglamentarias de las que luego se da cuenta— se aprobaron dos leyes. La primera de ellas —la Ley 1/1996, de 31 de mayo, de creación del Colegio oficial de Fisioterapeutas de Canarias— dota a esta profesión titulada de un Colegio oficial del que deberán formar parte quienes ostenten la titulación correspondiente a estos Diplomados así como los profesionales que tengan reconocida la especialidad en fisioterapia de acuerdo con el Decreto de 26 de julio de 1957, de creación de dicha especialidad, y, asimismo, quienes estuviesen habilitados antes de este Decreto para el ejercicio de la misma. Para ello resulta obligatoria la colegiación, aunque queda a salvo lo dispuesto tanto en la legislación básica del Estado, como en la disposición adicional primera de la Ley autonómica 10/1990, de 26 de mayo, de Colegios profesionales en relación con la libre prestación servicios por parte de aquellos profesionales de los Estados miembros de las Comunidades Europeas —de acuerdo con lo que dispongan las normas de la misma que resulten aplicables— y sin perjuicio de la obligación de notificar su actuación al Colegio de fisioterapeutas mediante la aportación de la documentación exigible según dichas normas y la que reglamentariamente pueda establecer la Comunidad canaria. La Ley se dicta en base a la competencia legislativa y de ejecución que ostenta la Comunidad canaria en relación con los Colegios profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas (art. 34, A. 8 del Estatuto de autonomía en relación con la Ley 11/1982, de 10 de agosto de transferencias complementarias a Canarias).

La Ley 2/1996, de 8 de julio, de creación del Colegio Profesional de Diplomados y Técnicos en Actividades Turísticas de Canarias persigue dotar a estos

profesionales del amparo colegial que han venido reclamando. Para dar satisfacción a esta demanda el legislador autonómico ha debido ponderar, además de la demanda misma, otros factores de evidente incidencia en el tema, tales como la participación en la Comunidad Europea y la afluencia de trabajadores de otros países así como la reciente consideración universitaria de los estudios turísticos y la apertura de las dos Universidades canarias a la incorporación a sus planes docentes de las enseñanzas conducentes a la obtención de las correspondientes titulaciones. La colegiación que se contempla es sumamente abierta. Así, pueden colegiarse quienes posean el título de Diplomado en empresas y actividades turísticas de conformidad con el Decreto 259/1996, de 16 de febrero, sobre incorporación a la Universidad de los estudios superiores de turismo y, asimismo, quienes ostenten dicha titulación de acuerdo con el Decreto 865/1980, de 14 de abril y disposiciones concordantes. También pueden hacerlo quienes estén en posesión de la titulación de técnicos de empresas turísticas de conformidad con el Decreto 2.427/1963, de 7 de septiembre e, igualmente, los profesionales habilitados para ejercer exclusivamente la profesión de director de establecimientos de empresas turísticas, con anterioridad a este último Decreto. Por otra parte, se tiene en cuenta las expectativas recientemente generadas para los estudios turísticos en el marco de las previsiones del título quinto de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo en Canarias, en relación con quienes hayan cursado los estudios de formación técnico-profesional en los hoteles-escuelas y obtenido el título académico de Diplomado otorgado por las Universidades de Canarias. No se menciona la obligatoriedad de la colegiación, a diferencia de lo previsto para los fisioterapeutas. Pero, de todos modos, esa obligatoriedad viene establecida ya por la citada Ley autonómica 10/1990, de Colegios profesionales, en la que con carácter general (artículo 9.1) se establece esa obligatoriedad una vez que se haya establecido el Colegio de la respectiva profesión.

La Ley 6/1996, de 30 de diciembre, por la que se modifica la Ley 7/1992, de 25 de noviembre de creación del Instituto Canario de formación y empleo, introduce cambios que afectan a ciertos aspectos organizativos. Entre los mismos destacan: a) la previsión de nuevos órganos unipersonales de creación gubernativa con posibilidad de desconcentrar en los mismos determinadas funciones, y órganos colegiados de ámbito insular con funciones de propuesta en materia de mercado de trabajo, formación profesional, seguimiento de actuaciones y otras de carácter consultivo; b) redefinición de la condición y de las funciones del Director y del Subdirector del Instituto; c) reestructuración del Consejo de administración en su composición y funcionamiento, destacando el aumento de sus miembros y la presencia mayoritaria de los designados por el Gobierno autónomo.

Junto a estas leyes de promoción gubernativa, la Ley 3/1996, de 11 de julio, de participación de las personas mayores y de la solidaridad entre generaciones, tiene su origen en una iniciativa parlamentaria articulada a través de una proposición de ley del Grupo parlamentario socialista acogiendo una solicitud de la Federación de mayores de Canarias. Tras una cierta renuencia gubernativa inicial, se toma finalmente en consideración esa iniciativa con el voto unánime de todos los grupos de la Cámara. Se trata de una Ley que enuncia unos propósitos con los que difícilmente puede estarse en desacuerdo especialmente en el marco

de los compromisos sociales que comporta la forma estatal que enuncia y perfila la vigente Constitución. La ley se señala diez grandes objetivos que van desde la sensibilización de la sociedad canaria respecto de la situación de las personas mayores, hasta la preocupación por "eliminar las barreras físicas, administrativas y sociales que dificulten el ejercicio de sus derechos constitucionales". Congruentemente con esta amplitud de fines, se organiza todo un sistema que comprende la promoción de la solidaridad entre generaciones (lo que, entre otros aspectos conduce a la preocupación por la promoción de su participación social, la creación del Consejo canario de los mayores; su bienestar personal, tanto en el campo de la salud como en el de la cultura y el ocio); fijación de las condiciones básicas de los alojamientos y estancias; protección de sus derechos mediante una actividad tutelar de la Administración cuyas funciones inspectoras y de control se ven, además complementadas con un específico régimen sancionador. Como bien puede verse y ya se ha apuntado, se trata de una ley de amplio contenido programático, cuya realización depende del desarrollo de políticas sociales congruentes con la protección y la solidaridad a los que alude su denominación, con supeditación, evidentemente, a los recursos que para tales finalidades pudieran arbitrarse.

En síntesis, la Ley 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1997, ofrece como principales las siguientes características. Desde la perspectiva de los *ingresos*, en ella se señala un significativo incremento de las aportaciones con cargo a los Presupuestos generales del Estado para cofinanciar determinadas acciones tales como infraestructuras educativas, políticas activas de empleo, apoyo a los sectores agrícola y pesquero, carreteras, transporte urbano e interurbano y pequeñas y medianas empresas; por otro lado, en materia de ingresos tributarios se produce un cierto incremento del impuesto general indirecto canario (IGIC) para compensar la reducción del arbitrio a la producción e importación de mercancías (APIC) que anualmente viene produciéndose por causa de la última modificación de *status* eurocomunitario de Canarias. Desde la perspectiva de los *gastos*, crecen los gastos corrientes por causa, principalmente, de la mejora que se persigue en el nivel de prestación de los servicios educativos y sanitarios, al tiempo que las operaciones de capital experimentan una ligera reducción por consecuencia de las limitaciones al endeudamiento, lo que hace necesario acudir a fórmulas de prefinanciación para atender a las necesidades de equipamientos e infraestructuras. Como orientaciones básicas del gasto la ley indica impulsar acciones encaminadas a valorar los recursos humanos, así como mejorar la provisión de servicios sociales básicos como sanidad, vivienda y educación. Por otra parte, se prevé mejorar los niveles de financiación de los Ayuntamientos con la dotación de un Fondo de financiación municipal que sustituye el Fondo de cooperación municipal, incrementando sustancialmente sus dotaciones. Se destaca como aspecto innovativo la introducción de fórmulas de prefinanciación para obras de infraestructuras con la finalidad de mantener la continuidad del esfuerzo inversos que en este campo se viene haciendo. Igualmente se apunta la significativa innovación consistente en la introducción del mecanismo de las precios de referencia en las especialidades farmacéuticas para frenar el ritmo de crecimiento de los gastos de este tipo.

Tampoco esta vez se ha librado el legislador autonómico de la “tentación normativizadora” —a la que tan frecuentemente acuden, en general, las leyes presupuestarias— al incorporar a la ley que comentamos preceptos de dudosa ubicación en este tipo de leyes. Por citar un ejemplo menor, aunque institucionalmente significativo, mencionaremos la intercomunicación que se establece entre ciertos cuerpos de funcionarios del Parlamento, el Consejo Consultivo, el Diputado de Común y la Audiencia de Cuentas, que desautoriza la construcción jurídica de las “leyes institucionales” como instrumento complementario de reserva de ciertas cuestiones atinentes a las instituciones de autogobierno a unas leyes cuyo objeto específico es la ordenación de tales instituciones como garantía, precisamente, de su *status* institucional.

La actividad reglamentaria del Gobierno

La Comunidad autónoma aprobó en 1996 cerca de trescientos Decretos, de los que se recogen algo más de medio centenar en las correspondientes fichas normativas. Destacaremos los que se refieren a reglamentaciones de carácter general más relevantes, sin desentendernos de aquellos otros que aunque referidos más específicamente a determinados aspectos organizativos, también ofrece interés a los fines de este Informe.

De los primeros, cabe mencionar los que se refieren a materias encuadradas en las Consejerías que se indican. En *Educación*: regulación de las asociaciones de madres y padres de alumnos y de sus federaciones y confederaciones en los centros docentes no universitarios; definición de los criterios de iniciación, continuación o suspensión de titulaciones, y definición de la financiación de la Comunidad autónoma en materia de plantillas de profesorado universitario; ordenación general de las enseñanzas de formación profesional específica y definición de los diferentes currícula correspondientes a una amplia variedad de titulados de grado medio y superior; regulación de la acreditación para el ejercicio de la dirección de Centros docentes públicos no universitarios; ordenación de la impartición a distancia de ciertas enseñanzas de formación profesional para adultos. En *Presidencia y Relaciones institucionales*: creación de determinados Colegios profesionales (Consejo canario de Colegios de Médicos; Colegio oficial de Estomatólogos y Odontólogos; Colegio de Fisioterapeutas). En *Economía y Hacienda*: modificación de la regulación vigente de los avales a prestar por la Administración autonómica fijando en la ley de Presupuestos su importe total para cada ejercicio, la cuantía máxima de los avales individualizados y la posibilidad de avalar hasta un porcentaje determinado a las Universidades canarias; regulación de los pliegos tipo de cláusulas administrativas particulares para la contratación mediante subasta y concurso, por procedimiento abierto, de obras, suministro, suministro de productos informáticos y consultoría y asistencia y servicios para adecuar su reglamentación a la nueva regulación de las contrataciones de las Administraciones públicas; fijación de módulos e índices correctores del Régimen simplificado del impuesto general indirecto canario (IGIC) para 1997; normas sobre tratamiento automatizado de datos de carácter personal obrantes en la Consejería; normas sobre adecuación de los convenios a celebrar entre las Administraciones autonómica y estatal a las directrices presupuestarias

y de control del gasto público. En *Política territorial*: regulación del régimen general de uso de pistas en los espacios naturales de Canarias; aprobación del Plan rector de uso y gestión del Parque rural de Anaga; establecimiento de un reserva marina de interés pesquero en la Isla de El Hierro; regulación de los permisos de uso y disfrute de las aulas de la naturaleza (instrumentos insularizados de divulgación, información y educación conservacionista y medioambiental). En *Empleo y Asuntos sociales*: regulación de los programas para el fomento y el mantenimiento del empleo y de la economía social; regulación de actuaciones del Instituto canario de formación y empleo para la capacitación de personas sin cualificación o formación profesional específica, con financiación del Fondo social europeo. En *Turismo y Transportes*: varios reglamentos de desarrollo de la Ley canaria de ordenación del Turismo (regulación del Registro general de empresas, actividades y establecimientos turísticos, regulación de las hojas de reclamaciones y el procedimiento de tramitación de éstas; reglamentación del ejercicio de la potestad sancionatoria en materia turística y de la inspección de turismo, regulación del Consejo canario de turismo y regulación de las Conferencias sectoriales de responsables turísticos); y en materia de transporte: regulación del otorgamiento, modificación y extinción de las autorizaciones de transporte terrestre y posterior modificación de esta regulación; regulación de la actividad y régimen de autorización de empresas de arrendamiento sin conductor de vehículos de viajeros. En *Sanidad y Consumo*: desarrollo de la Ley 11/1994, de 26 de julio, de ordenación sanitaria de Canarias en lo concerniente a la representación de las Administraciones, instituciones y organizaciones sociales en el Consejo Canario de la Salud. En *Agricultura, Pesca y Alimentación*: medidas de reestructuración del sector platanero en el marco de las previsiones comunitarias sobre la correspondiente Organización Común de Mercado; regulación de la producción agrícola ecológica de acuerdo con las reglamentaciones comunitarias; regulación de las ayudas comunitarias a ciertos productos de la pesca de determinadas especies. En *Industria y Comercio*: normas sobre las condiciones de acceso de la energía producida por generadores eólicos a las redes de suministro eléctrico; creación en la Consejería de un registro de instalaciones de producción eléctrica en régimen especial.

De los reglamentos organizativos, se debe mencionar dos ordenes de la Consejería de *Presidencia y Relaciones institucionales* relativas, respectivamente, a la regulación de la organización y funcionamiento de las oficinas representativas del Gobierno de Canarias en el exterior y al establecimiento y regulación de la oficina ante la Unión Europea en Bruselas; también la creación de un grupo integrado por técnicos de diferentes Consejerías para la elaboración de un documento sobre el denominado "estatuto permanente" de Canarias en dicha Unión. En *Obras públicas, Vivienda y Agua*: creación de una Viceconsejería de infraestructuras con funciones coordinadoras en relación con las directrices generales del Gobierno autónomo sobre carreteras, puertos, viviendas y agua, así como sobre calidad y tecnología de las obras públicas y de la edificación; creación de dos Comisionados, con rango de Director General, con autoridad dimanante del Presidente del Gobierno, orientadas específicamente a coordinar las actuaciones relacionadas con la elaboración del Plan Director de Infraestructuras, terminando su existencia con la aprobación de éste. De la Consejería de *Empleo y Asuntos Sociales*: creación y regulación del Instituto canario de la Juventud. En

Educación: creación del Instituto canario de Ciencia Marinas (que absorbe un organismo perteneciente hasta ahora al Cabildo de Gran Canaria).

En relación también en este aspecto organizativo, se asigna, a diferentes Consejerías las funciones y servicios traspasados a la Comunidad autónoma en materia de: medios materiales y económicos y funciones y servicios en Administración de justicia, asistencia sanitaria encomendada al Instituto social de la Marina, protección de la mujer, determinadas instalaciones radiactivas, enseñanzas náutico-deportivas y subacuático-deportivas, funciones y servicios, medios personales y créditos concernientes a funciones de ejecución de la legislación sobre productos farmacéuticos y determinados medios personales y créditos en materia de educación.

Indiquemos, por último, que la política de descentralización en favor de la Cabildos esta presente en la modificación del reglamento orgánico de la Consejería de *Obras públicas, Vivienda y Agua*, a la vista del proceso de transferencias a dichas Corporaciones insulares

Conflictividad constitucional

En este año el Gobierno de Canarias interpuso dos recursos de inconstitucionalidad. Por providencia de 16 de abril (BOE del día 26) se admitió a trámite el recurso contra el artículo 34 del Real Decreto Ley 12/1995, de 28 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera por supuesta vulneración de la disposición adicional tercera de la Constitución, el artículo 45 (actual 46) del Estatuto de autonomía y la disposición adicional cuarta de la Ley orgánica 8/1980, de 22 de diciembre, de financiación de las Comunidades autónomas. Igualmente, mediante providencia de 26 de noviembre de 1996 (BOE del 14 de diciembre) se admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 8, apartados 1, 3, a) y 4 del Real Decreto Ley 12/1996, de 26 de julio, por el que se conceden créditos extraordinarios destinados a atender obligaciones de ejercicios anteriores y regularizar anticipos de fondos y por el que se adoptan medidas tributarias urgentes, por supuesta vulneración del artículo 45.4 (46.4 actual) del Estatuto en relación con el artículo 28 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional. En ambos casos, además, se cuestiona la procedencia del Decreto Ley, en virtud de lo previsto en el artículo 86.1 de la Constitución en relación con los artículos 31.3, 133 y 134 de la misma.

Cooperación con las Corporaciones locales

La preocupación por esta cooperación se manifiesta en diferentes planos. En primer lugar, en la reforma estatutaria ya analizada en la que es evidente el interés por intensificar esta cooperación, entendida en sentido lato, de modo que la misma no se limita a contar con los Cabildos en el ejercicio de las competencias autonómicas sino que también se prevé en el Estatuto reformado la proyección a los municipios de la voluntad descentralizadora autonómica. Asimismo, la

modificación puntual de la "Ley de cabildos" ya reseñada, realizada antes aún de aprobarse la reforma del Estatuto —lo que sin duda exigirá una reforma más completa de la misma— es, igualmente, un buen exponente de la persistencia de problemas no resueltos en este campo, a pesar de la importancia que, recurrentemente, se atribuye a la resolución parlamentaria de 29 de octubre de 1992 sobre la descentralización territorial autonómica, de la que los contendientes políticos hacen con frecuencia arma arrojadiza, ponderando, ora los retrasos, ora las dificultades habidas.

En los últimos años se ha venido llevando a cabo un plan de saneamiento de las haciendas municipales con una importante aportación económica de la Comunidad autónoma. La Ley 3/1994, de saneamiento y mejora de las haciendas locales, se propuso, en efecto, equilibrar dichas haciendas en el cuatrienio 1993-96. Sin embargo, con independencia de sus evidentes resultados, el Fondo afectado a esta cooperación, unos siete mil quinientos millones de pesetas anuales, se ha considerado manifiestamente insuficiente por la Federación Canaria de Municipios (FECAM), lo que ha dado lugar a diversas negociaciones tendentes a aumentar su cuantía y a objetivar los criterios para su reparto. En este sentido, el Gobierno se propone presentar un proyecto de ley regulando unos planes cuatrienales y un Fondo de coordinación y cooperación municipal. Por su parte, la oposición insiste en distinguir el Fondo de cooperación local, basado en el artículo 142 de la Constitución —desarrollado ya por el Estado y pendiente aún de serlo por la Comunidad autónoma— y lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 10/1990, de las Administraciones públicas de Canarias, sobre la coordinación por la Comunidad autónoma de las políticas fiscales, financieras, presupuestarias y de endeudamiento de los Cabildos insulares y de los Ayuntamientos mediante un Plan cuatrienal que deberá ser aprobado por el Parlamento autónomo y al que estarán vinculadas las políticas de fomento, transferencia y subvención del Gobierno autónomo. Por acuerdo parlamentario, se instó el pasado año al Gobierno la remisión a la Cámara un proyecto de ley de cooperación local, con inclusión un fondo de cooperación de carácter permanente, previa audiencia de la Comisión de Administración territorial y de los órganos representativos de las corporaciones locales. El retraso en el cumplimiento de este mandato ha dado lugar a un debate en el que la oposición reiteró su necesidad, al tiempo que desde el Gobierno —recién constituido como Gobierno de coalición— se informaba sobre la línea de trabajo que se venía desarrollando al respecto. Por otra parte, en las esferas gubernativas se han venido llevando a cabo diversas negociaciones con los responsables de la mencionada FECAM, esperándose que a principios de 1997 pueda alcanzarse un acuerdo sobre los criterios de reparto y otros aspectos de una cooperación a la que se afectan unos fondos que para el próximo ejercicio alcanzan un montante de diecisiete mil quinientos millones de pesetas.

En materia de transferencias a los Cabildos insulares se ha producido un evidente retraso. En julio de 1994 —ver *Informe 1994*, página 191— se aprobaron diez Decretos de transferencias, aunque, en 1996, permanecen aún sin ejecutar ocho de ellos. Las causas de este retraso son seguramente múltiples. Pero, en cualquier caso, parece evidente que ha faltado un clima propicio, aunque, en el momento en que redactamos este informe, hay indicios que permiten augurar que en 1997 se darán pasos importantes en esta dirección al haberse acordado en

reciente reunión de la Federación de Cabildos insulares (FECAI) activar las negociaciones con el Gobierno autónomo respecto de las transferencias y delegaciones conforme a un orden de prioridades que comprende: política territorial, obras públicas, acción social, turismo y transporte, agricultura, cultura y deporte, e industria.

Actividad parlamentaria no legislativa

La Cámara autonómica celebró catorce sesiones plenarias. Dos de estas sesiones fueron extraordinarias por tener lugar fuera del período ordinario de sesiones. Las funciones de control, fiscalización e impulso del Gobierno quedan reflejadas en los datos numéricos de los que se da cuenta en la ficha institucional correspondiente.

De especial significación han de calificarse los informes y audiencias que, por exigencias de la garantía constitucional-estatutaria que protege el régimen económico-fiscal de Canarias, han de solicitar preceptivamente las Cortes Generales al Parlamento autónomo, requiriéndose una cualificada mayoría de éste para que el informe pueda ser tenido por favorable (artículo 46.3 del Estatuto). Así, la Cámara autonómica hubo de informar el Proyecto de Real Decreto Ley de reforma parcial de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del régimen económico-fiscal de Canarias. La modificación afecta a los artículos 25 a 31; 40 y 44, relativos a los siguientes aspectos, materias o cuestiones: incentivos a la inversión, régimen especial de las empresas productoras de bienes corporales, reserva para inversiones en Canarias, creación de la zona especial canaria, ámbito subjetivo y objetivo de aplicación, entidades acogidas al régimen de la zona especial, y tratamiento en el impuesto sobre Sociedades y en el impuesto sobre la Renta de las personas físicas. La complejidad y relevancia de los temas fueron convenientemente abordados en una propuesta de informe, suscrita por todos los grupos de la Cámara, que obtuvo 48 votos a favor y, con ello, el amplio respaldo parlamentario —al menos, cuarenta votos a favor— exigido por el Estatuto para que este tipo de pronunciamiento pueda ser calificado de *favorable*. De nuevo hubo de pronunciarse la Cámara sobre asuntos de esta naturaleza, al ser preceptivo, respectivamente, su *informe* o su *audiencia* en relación con dos proyectos de ley en tramitación ante las Cortes Generales. Sobre el primero de ellos —Proyecto de Ley de medidas fiscales, administrativas y de orden social—, era preciso expresar el informe favorable del Parlamento canario en relación con los artículos 48 a 51, por “modificar” el régimen económico-fiscal de Canarias, lo que activaba la garantía del artículo 46.3 del Estatuto de autonomía; la votación correspondiente arrojó la mayoría requerida, al votar a favor del conjunto de las reformas 53 diputados. Tras su paso por el Senado, y a petición de dos senadores, el proyecto fue de nuevo sometido a informe de la Cámara autonómica. La segunda iniciativa legislativa estatal se concretaba en el Proyecto de ley orgánica de modificación parcial de la Ley orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades autónomas; en este caso, el trámite requerido era el de “audiencia”, por tratarse de una norma cuyo objetivo no era exactamente modificar dicho régimen, aunque podía “afectar” al mismo. La propuesta de parecer de la Cámara fue asimismo aprobada por 53 votos a favor.

A lo largo del año tuvieron lugar dos debates de política general. El primero de ellos, en la segunda quincena de mayo, es consecuencia de la comparecencia del Gobierno, a petición propia y a instancia del grupo parlamentario socialista, "para informar sobre la remodelación del Gobierno como consecuencia de los acuerdos suscritos entre Coalición Canaria y el Partido popular, y las repercusiones para la Comunidad autónoma del pacto estatal entre ambas formaciones políticas". El segundo, a mediados de octubre, motivado por la celebración del "debate general sobre el estado de la Región" de carácter anual por prescripción del Reglamento de la Cámara (artículo 165), exceptuándose el año en que hubiese tenido lugar el debate de investidura de un candidato a la Presidencia del Gobierno. Ambos debates son muy ilustrativos de los derroteros por lo que se orienta la política autonómica en el escenario de la propia Comunidad y de sus proyecciones hacia los escenarios estatal y europeo, con los que cada vez son más intensas y condicionantes sus interrelaciones.

Entre los informes de proveniencia no gubernativa de los que tuvo conocimiento lo Cámara, figura, además del Informe ordinario sobre su gestión en el año anterior, un Informe extraordinario del Diputado del Común sobre la situación del menor en Canarias que suscitó amplia atención, dentro y fuera de la Cámara. No es ajena al mismo la Ley del menor tramitada ante la misma y aprobada en los primeros días de 1997.

En materia de designaciones de la competencia del Parlamento anotaremos la designación de los dos senadores que corresponde designar a la Comunidad autónoma. También la designación al Diputado del Común cuya renovación procedía tras el cumplimiento del correspondiente mandato quinquenal.

Por último, debe consignarse que, a solicitud del Gobierno autónomo, la Mesa del Parlamento ha admitido recientemente a trámite una proposición de ley relativa a la gestión de la televisión autonómica, a efectos de su tramitación ante las Cortes Generales.

Actividad gubernativa no reglamentaria

En su declaración programática —compartida por el Partido Popular que le prestaba su apoyo— el Gobierno surgido de las elecciones autonómicas de mayo de 1995 se había fijado como objetivos principales —además de «afirmarnos como nacionalidad y dotarnos de instrumentos originales y adecuados para el desarrollo económico y social»— culminar la reforma del Estatuto de Autonomía; completar el desarrollo del REF; conseguir un "estatuto permanente" para Canarias en la Unión Europea; poner en marcha un Plan Integral de Empleo, y, finalmente, lograr acuerdos con el Estado que permitan la correcta financiación de la Comunidad Autónoma y acelerar las inversiones en infraestructuras.

Pues bien, al finalizar 1996, se ha logrado el primero de estos objetivos con la reforma estatutaria. También se han dado pasos importantes en la modificación del REF y de la Zona Espacial Canaria. Sin embargo, hay que constatar que, pese a ello, subsiste un importante grado de incertidumbre por las objeciones que la excepcionalidad de ambos en el contexto de la Unión Europea

suscita a las autoridades de Bruselas. Desde el Gobierno autónomo se hacen al respecto gestiones orientadas en una doble dirección. De cara al Gobierno del Estado, se trata de conseguir que éste haga suyos ambos objetivos, considerándolos como “cuestión de Estado” a los efectos de su defensa ante las instituciones europeas. Al propio tiempo, se insiste en la congruencia de esas reclamaciones con las circunstancias que tradicionalmente han determinado la especificidad canaria en el marco del Estado y sobre la necesidad de mantenerlas como el mejor apoyo al desarrollo de las islas en las condiciones adversas que en el contexto europeo suponen sus condicionantes geoeconómicos permanentes. Con idéntico propósito, se insiste ante los foros europeos –por ejemplo, en la Conferencia intergubernamental de marzo pasado en Turín– en la necesidad de incluir en las reformas del Tratado de la Unión la mención de la singularidad de las *regiones ultraperiféricas* como *base jurídica primaria* de lo que se viene denominando en “estatuto permanente” de Canarias en dicha Unión. Al respecto, se negocia una postura común con los Gobiernos de Portugal y de Francia, igualmente interesados en este tema.

Sobre los restantes objetivos, se han abierto buenas expectativas para el logro de los mismos a causa de los acuerdos entre Coalición Canaria y el Partido Popular para la formación del Gobierno nacional. Aunque subsisten problemas que han impedido que al finalizar el año se pudiera dar por concluidas sus correspondientes negociaciones.

Para una información pormenorizada de las actuaciones del Gobierno en sus diferentes áreas de responsabilidades, remitimos a los números 24 y 25 del Diario de Sesiones del Parlamento de Canarias –correspondientes a las sesiones de los días 16 y 17 de octubre de 1996–. Allí se puede encontrar una amplia y detallada exposición de la política autonómica desde la constitución del actual Gobierno, en julio de 1995, y desde su remodelación por ingreso en el mismo del PP en mayo de 1996. Su lectura permite comparar la perspectiva gubernamental con la visión crítica que desde la oposición se hace de la misma. Detenernos en su examen requeriría disponer de un espacio del que aquí, evidentemente, carecemos.

La vida política autonómica

Por sus connotaciones institucionales, merece referirse, muy brevemente, a ciertos acontecimientos que, en diferentes momentos del año referenciado, constituyen un buen test sobre la solidez que va cobrando el edificio institucional autonómico. Nos referimos principalmente al denominado problema de la “doble autonomía” y –en otra perspectiva o escala, evidentemente– el liderazgo en coalición Canaria. De muy distinto carácter es el problema suscitado por la modificación estatutaria de las barreras electorales. Finalmente, aunque rayando casi en lo anecdótico, mencionaremos la minipolémica suscitada por la reunión en Canarias del Gobierno del Estado

El problema de la denominada “doble autonomía” hace alusión a ciertos planteamientos que, de manera intermitente y con una frecuencia cada vez más espaciada, tienden a poner en cuestión la unidad de la Comunidad autónoma en

defensa de un cierto insularismo instrumentado desde una u otra de las Islas capitalinas, de modo que, aún partiendo de esta particular base insular, no ocultan sus proyecciones hegemónicas sobre las restantes islas de la respectiva provincia. Por eso, más que de un objetivo insularizante orientado hacia una atomización la Comunidad autónoma en sus siete espacios insulares, se trataría más bien de convertir cada provincia en una Comunidad autónoma. No es que se avancen propuestas acabadas de una reestructuración de este tipo; pero sí que se exhibe su fantasma como expresión de lo que se postula ante el supuesto malestar que, en determinados momentos, se imputa a esta o a la otra política autonómica. En su reedición correspondiente a 1996, nos parece percibir estas notas fundamentales: a) su intensidad acentuada en la ciudad de Las Palmas y, como reflejo suyo, en la Isla de Gran Canaria; b) un eco muy desigual en la prensa diaria de una y otra capital: muy intenso en Las Palmas; muy escaso en Tenerife, con muestras claras, incluso, de una amplia indiferencia; c) la indiferencia también en las Islas periféricas o no centrales; d) su conexión, por lo menos temporal, con la inminencia de determinaciones políticas concernientes a programas de infraestructuras o, más genéricamente, de asignación de recursos públicos autonómicos o de mediación autonómica (estatales o europeos); e) su desactivación, muy acusada, una vez que la ocasión que, seguramente, la motiva deja de ser propicia, al haberse adoptado la decisión política sobre la que se ha pretendido influir. Un eco de este tema es perceptible en la remisión al Parlamento de un Proyecto de Ley de sedes que recientemente ha tenido entrada en el mismo con el que se pretende asegurar el equilibrio político-administrativo de la capitalidad compartida que prevé el Estatuto.

El cuestionamiento del liderazgo del Presidente de la Comunidad y del Gobierno autónomo —breve episodio, rápidamente solventado por los órganos de dirección de Coalición Canaria— tiene mucho que ver con los factores que obstan o por lo menos retardan la constitución de dicha Coalición en Partido político, los potenciales conflictos de liderazgo que la misma alberga en su seno, y las consecuencias dispersantes que para ese liderazgo derivan de la pluralidad de escenarios —Madrid y Bruselas, además de Canarias— en los que hoy se juegan fundamentales aspectos de la política de la Comunidad autónoma.

De bien distinta naturaleza es la disidencia surgida a propósito de la elevación de las barreras electorales que impiden que las listas de partido o coalición que no las superen puedan participar en la asignación de escaños en las elecciones autonómicas. Hasta ahora estas barreras eran de un tres por ciento de los votos válidamente emitidos en la región o de un veinte por ciento en la respectiva circunscripción electoral. La Propuesta de reforma del Estatuto aprobada por el Parlamento autónomo en diciembre de 1994 —con sólo los votos de Coalición Canaria— eleva dichas barreras al cinco y el veinticinco por ciento, respectivamente. Con planteamientos distintos, ni el Partido Popular ni el Partido Socialista comparten la propuesta de dicha Coalición, aunque por motivos opuestos: el primero por estimarlas insuficientes, propugnado su elevación al seis y el treinta por ciento, respectivamente; el segundo por no ver incluida su propuesta, reiterada una vez más, de complementar las circunscripciones insulares con una lista regional única por la que se eligiese, cuando menos, diez diputados, elevando la composición actual del Parlamento hasta el tope máximo

previsto por el Estatuto. En la reforma finalmente aprobada —con el apoyo explícito de PP y CC— se preceptúa que sólo serán tenidas en cuenta las listas de partido o coalición que hubieren obtenido el mayor número de votos en su respectiva circunscripción electoral y, además, las que hubiesen obtenido al menos los porcentajes últimamente indicados. Esta solución puede suscitar problemas de muy difícil encaje desde una racionalidad democrática. Así, por ejemplo, pudiera darse la hipótesis de una lista de un partido insular que habiendo obtenido el 29,9 % de los votos válidamente emitidos en la única circunscripción en la que concurría, pueda verse excluida de la asignación de escaños en tanto que la primera y la tercera de las listas concurrentes en la misma con un 30 % de los votos una, y un 25 % la otra, puedan ambas obtener escaños si hubieren superado en 6 % de los votos válidos a nivel regional. La nueva solución ha sido combatida no sólo por el PSC-PSOE, sino también desde sendas Plataformas ciudadanas que actuaron en Tenerife y en Gran Canaria como grupos de opinión en la última fase de tramitación de la propuesta de reforma. También en esta fase se opusieron las partidos de implantación insular no integrados en Coalición Canaria y la Agrupación Herreña Independiente, integrado en la misma, pero que, a causa precisamente de la aprobación de tal reforma, la ha abandonado, pasando su único diputado al Grupo mixto de la Cámara. Se ha barajado por estas fuerzas la posibilidad de acudir al Tribunal Constitucional para hacer valer la hipotética inconstitucionalidad del correspondiente precepto estatutario. Sin embargo, a ello pueden obstar diversas consideraciones: de una parte, la dificultad política de plantear un recurso de inconstitucionalidad que, en este caso, sólo podría hacerlo el PSOE. De otra, la conocida renuencia del Tribunal Constitucional a considerar, cuando lo considera inevitable, la constitucionalidad de las normas estatutaria, recordándose al efecto, entre otros, los casos de los Estatutos de Navarra respecto de la investidura automática como Presidente del Gobierno del candidato de la lista más votada, y el caso de condado de Triviño en relación con el de Castilla-León.

El último de los supuestos indicados se refiere a las tensiones que, durante breves días generó en el ámbito de la Coalición Canaria la celebración por el Gobierno del Estado de un Consejo en Las Palmas, en cumplimiento de un compromiso electoral del Partido Popular. Ello fue ocasión para la expresión de determinadas reticencias del Gobierno autónomo por su celebración. Al final todo quedó en una tormenta en un vaso de agua. Pero, al propio tiempo, evidenció las dificultades de las argumentaciones nacionalistas en un contexto de compromisos múltiples: con el partido que cogobierna en Canarias y gobierna en el Estado con el apoyo, entre otros, de Coalición Canaria.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición del Parlamento por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 60

Composición a 1-I-1996:

Coalición Canaria (CC): 22 [Al finalizar el año, este Grupo se reduce a 20 por pase al Grupo mixto de 1 diputado de CC y otro de AHI, integrado en el mismo].

Popular (PP): 18

Socialista Canario (PSC-PSOE): 16

Plataforma nacionalista Canaria (PNC): 4

Por disensiones entre sus miembros, este grupo se convierte en Grupo mixto a partir del comienzo del segundo período de sesiones. En la actualidad cuenta con 6 miembros al haberse integrado en él los diputados de CC: Felipe Perdomo Torres, diputado por Lanzarote, y Juan Padrón Morales, de AHI, diputado por el Hierro.

Estructura del Gobierno

A 1-I-1996:

Presidente: Manuel Hermoso Rojas (CC)

Número de Consejerías: 10

Presidencia y Relaciones Institucionales: Antonio Castro Cordobez

Agricultura, Pesca y Alimentación: Alonso Arroyo Hogdson.

Economía y Hacienda: José Carlos Francisco Díaz.

Educación, Cultura y Deportes: José Mendoza Cabrera.

Industria y Comercio: José Manuel Fiestas Coll.

Obras Públicas, Vivienda y Agua: Luis Suarez Trenor

Política Territorial: Antonio González Vieitez.

Empleo y Asuntos Sociales: Víctor Díaz Domínguez.

Turismo y Transporte: Lorenzo Olarte Cullen.

Sanidad y Consumo: Julio Bonis Alvarez.

Desde mayo de 1996:

Presidente: Manuel Hermoso Rojas (CC).

Número de Consejerías: 10

Presidencia y Relaciones Institucionales: Ignacio González Santiago (PP).

Agricultura, Pesca y Alimentación: Eduardo Jordán Martinón (PP).

Economía y Hacienda: José Carlos Francisco Díaz (CC).

Educación, cultura y Deportes: José Mendoza Cabrera (CC).

Industria y Comercio: Francisco de la Barreda Pérez (PP).

Obras Públicas, Vivienda y Agua: Antonio Castro Cordobez (CC)

Política territorial: M^a Eugenia Márquez Rodríguez (PP).

Empleo y Asuntos Sociales: Víctor Díaz Domínguez (CC).

Turismo y Transporte: Lorenzo Olarte Cullen (CC).

Sanidad y Consumo: Julio Bonis Alvarez (CC).

Tipo de Gobierno

Hasta mayo de 1996:

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: minoritario, con el apoyo *externo* del PP. El carácter monocolor de este Gobierno es relativo, pues gobierna una coalición que en ciertos aspectos funciona como un partido, aunque, en ocasiones se exterioriza aquella condición.

Partidos y número de Diputados que lo apoyan: CC (22 diputados), con el apoyo externo del PP (18 diputados).

Desde mayo de 1996:

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: Mayoritario.

Partidos y número de diputados que lo apoyan: Coalición Canaria (22 diputados) y Partido Popular (18 diputados).

Composición del Gobierno: Gobierno de coalición.

Consejerías: CC: Presidente y 6 Consejerías; PP: 4 Consejerías (aunque ostenta también la Presidencia del Parlamento).

Cambios en el Gobierno

El ya reseñado como consecuencia de la formación de un Gobierno de coalición, tras la entrada en el mismo del PP.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

No se han producido.

Mociones de reprobación

Ninguna.

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Interpelaciones tramitadas: 17

Mociones aprobadas: 4

Comparecencias del Gobierno: 39

Proposiciones de ley tomadas en consideración: 3

Comisiones de investigación solicitadas: 1 (petición rechazada).

Reformas del Reglamento parlamentario

Ninguna.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Ninguna.

Instituciones similares a Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

Diputado del Común: Elección del Diputado por finalización del mandato.

Introducción

El año 1996 ha significado la continuación de lo que fue la segunda parte de 1995. La estabilidad y la normalidad se puede decir que han presidido la vida política y administrativa de la Comunidad Autónoma. Normalidad en el sentido de que los datos a destacar han perdido espectacularidad y se centran en cuestiones que pasan desapercibidas o no trascienden más allá del ámbito puramente regional. El protagonismo lo va recuperando poco a poco la actividad política y administrativa, los debates y la actividad parlamentaria, las normas aprobadas, la acción del Ejecutivo. Y ya no las declaraciones.

Junto a la normalidad cabe señalar también como una característica del período la estabilidad en el sentido de que no ha habido cambios ni en la composición de los Grupos parlamentarios, ni en el Gobierno de coalición PP-PRC, ni en los apoyos parlamentarios a ese Gobierno. Estabilidad, pues, en el sentido de que no se han producido cambios. Pero estabilidad dentro de la inestabilidad parlamentaria que al Gobierno le supone estar en minoría (de los 39 diputados sólo le apoyan los 19 que suman PP y PRC). Ello se ha traducido en que en más de una ocasión los votos unidos de la oposición (PSOE, UPCA, IU) se han impuesto resultando derrotadas las posturas del Ejecutivo, que ha tenido que negociar apoyos coyunturales o, al menos, la abstención, para sacar adelante algunas determinaciones normativas y singularmente la Ley de Presupuestos.

Actividad normativa: Leyes

De las ocho Leyes aprobadas este año al menos tres tienen algún contenido sustantivo y afectan a cuestiones sectoriales y no sólo a temas organizativos o económico-financieros, como venía sucediendo en años anteriores. Es quizá un cierto reflejo de la «normalización» a la que se aludía en el *Informe de 1995*, que en el aspecto normativo supone adoptar criterios sectoriales con pretensión de incidencia social.

Por otro lado, es la segunda vez en toda la historia de la Comunidad que la Ley de Presupuestos se aprueba antes del inicio del ejercicio económico correspondiente, como prevé el Estatuto.

Así, pues, las ocho Leyes aprobadas en 1996 fueron las siguientes:

Ley 1/1996, de 14 de mayo, de Salud Mental de Cantabria. Prevé, en esencia, la creación de un Plan de Salud Mental y la regulación de la prestación de ser-

vicios de salud mental, y tuvo su origen en una proposición de Ley del Grupo parlamentario socialista. El texto final fue aprobado por unanimidad.

Ley 2/1996, de 14 de junio, de modificación de la Ley 2/1992, de 26 de febrero, por la que se establece el recargo provincial sobre las cuotas mínimas del Impuesto de Actividades Económicas. Se aprobó con los votos a favor de PP, PRC y UPCA. Votaron en contra PSOE e IU.

Ley 3/1996, de 24 de septiembre, sobre accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, urbanísticas y de comunicación. Para el control de las normas sustantivas que la Ley prevé se contempla licencias y visados y un sistema de infracciones y sanciones. Desde el punto de vista promocional se contempla un fondo de ayudas finalistas.

Ley 4/1996, de 24 de septiembre, de concesión de crédito extraordinario para financiar la cancelación anticipada de títulos de deuda pública de la Diputación Regional de Cantabria.

Ley 5/1996, de 17 de diciembre, de Carreteras de Cantabria. Esta Ley regula la construcción, financiación, clasificación, explotación y protección de las carreteras de Cantabria, tanto de titularidad autonómica como municipal.

Ley 6/1996, de 17 de diciembre, de suplemento de crédito, para la concesión de ayudas a empresas en dificultades y para la formación de desempleados.

Ley 7/1996, de 17 de diciembre, de concesión de crédito extraordinario para financiar el Acuerdo de Concertación Social.

Ley 8/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Diputación Regional de Cantabria para 1997. Es la segunda vez que el Presupuesto se presenta en plazo. Un presupuesto que en esta ocasión contempla un gasto de 76.799.637.000 pts. a lo que hay que añadir 293.746.000 para la Fundación pública «Marqués de Valdecilla»; 173.170.000 del Conservatorio de música «Jesús de Monasterio»; 50.978.000 del Centro de Estudios de la Administración Pública Regional; 254.000.000 del Centro de Investigación del Medio Ambiente; 25.000.000 del Consejo Económico y Social y 7.500.000 del Consejo Asesor de RTVE. Se acompañan también los Presupuestos de las Sociedades mercantiles de capital público.

El gasto presupuestado para 1997, en el que se contempla la financiación de los servicios traspasados por el Estado durante el año 1996 como consecuencia de la asunción de nuevas competencias tras la reforma estatutaria de 1994, supone un aumento de más del 25 por 100 con respecto al presupuesto del año 1996.

Por lo demás, la Ley sigue un esquema y una estructura coherente con su finalidad, destacando quizá las normas en materia de subvenciones y el hecho de que la Exposición de Motivos señale que en el presupuesto «se cuantifica ya, dentro del Capítulo 1 de ingresos, el nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas aprobado para el quinquenio 1997-2001» en cuya virtud Cantabria puede, de momento, «territorializar hasta un 15 por 100 de la tarifa del IRPF a los tipos actuales». Así, en el citado estado de ingresos se prevé ingresar dentro de la «tarifa autonómica del IRPF» la cantidad de 9.468.800.000 pts.

Además de estas Leyes a lo largo del año se han presentado y se encuentran

en tramitación otras iniciativas legislativas. Entre ellas destacan los Proyectos de Ley de prevención, asistencia e incorporación social en materia de drogodependencia; y el Proyecto de Ley de Régimen jurídico del Gobierno y de la Administración de la DRC, que pretende sustituir a la Ley del mismo título de 1984, modificada parcialmente en diversas ocasiones. También se han tramitado varias proposiciones de Ley.

Actividad reglamentaria: sectores

Las disposiciones reglamentarias han aumentado ligeramente respecto de años anteriores y se observa también una mayor diversificación de materias. Hay así normas relacionadas con la sanidad, consumo, ganadería, pesca, vivienda, evaluación de impacto ambiental, asistencia social, cultura, etc.

Dentro de esta actividad reglamentaria destacan, en materia de organización, doce Decretos de 28 de marzo por los que se fija y establece en detalle la estructura orgánica de todas las Consejerías. También el Decreto 50/1996, de 10 de junio, de asunción de funciones y servicios transferidos y su atribución a órganos de la Administración autonómica.

Por su incidencia cotidiana menciono también los Decretos 11/1996, de 5 de marzo, y 12/1996, de 26 de abril. El primero regula las reclamaciones de los ciudadanos en relación con los servicios de la Administración autonómica. El segundo obliga a todos los establecimientos comerciales a tener hojas de reclamaciones a disposición del público.

Finalmente, cabe citar el Decreto 10/1996, de 26 de febrero, que, al amparo del art. 36 LRRL y 31 del Estatuto de Autonomía, entre otras normas, regula la asistencia letrada de la DRC a las Entidades Locales para su defensa en juicio; un tema de gran interés para las pequeñas Corporaciones locales. Pueden solicitar la asistencia los municipios y entidades menores cuya población sea menor de 5.000 hbs. y su presupuesto no exceda de 70 millones anuales. En el año 1996 de 9 peticiones se concedieron 7.

Otro tipo de disposiciones tienen una importancia secundaria a nuestros efectos: fijación de precios públicos; denominación de municipios, banderas y escudos; ofertas de servicios; numerosas convocatorias de ayudas, premios e incentivos en muy variados ámbitos, que representan el conjunto más numeroso de Ordenes y hasta de Decretos.

Actividad de gestión

La actividad de gestión se ha centrado en la ejecución del programa de gobierno y el presupuesto aprobado para 1996, cuyos criterios fundamentales no precisan ahora de mayores detalles pues nos referimos a ellos ya en el *Informe de 1995*.

Conflictividad formalizada

A. La conflictividad competencial ante el TC ha sido nula durante el período considerado. Casi lo mismo cabe decir de las Sentencias del TC que afectan o interesan a la Comunidad Autónoma.

No obstante, importa destacar la *STC 132/1996, de 22 de julio*, dictada en el conflicto de competencia 36/90 planteado por la Junta de Castilla-León en relación con el acuerdo del Consejo de Gobierno de la DRC de 23 de agosto de 1989 en el que se ponían en conocimiento de la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla-León diversos extremos atinentes a la construcción de la carretera Reinosa-Potes, cuyo trazado discurría en parte por el territorio de Castilla-León (provincia de Palencia).

El acuerdo que da origen al conflicto es el de remisión a la Junta de Castilla y León de la documentación relativa al proyecto de construcción de carretera, que trae causa de un previo proceso de negociaciones para formalizar un acuerdo o convenio que no llegó a concretarse. Ese proceso culmina en la aprobación del proyecto de carretera en relación con el cual no se hizo reparo alguno por la Comunidad recurrente, como tampoco respecto de la comunicación efectuada sobre la evaluación de impacto ambiental del indicado proyecto.

El TC señala que ello no es óbice para considerar el acuerdo de 23 de agosto de 1989 técnicamente idóneo para abrir las puertas al conflicto en la medida en que «la eventual extralimitación competencial se desenvuelve, *prima facie*, en un *continuum*, del que el acuerdo traído a estos autos, en cuanto exteriorización formalizada de la denunciada extralimitación, ha sido configurado como punto de conexión de la disputa competencial» (FJ 3), porque lo esencial no es la naturaleza del acto sino «la afirmación por un ente de poseer una competencia». En cuanto al fondo del asunto el TC afirma, como era de prever, que la actuación pretendida por la Comunidad de Cantabria «ha excedido los límites territoriales que enmarcan el lícito ejercicio de sus competencias, y habida cuenta que ningún dato permite un pronunciamiento acerca del eventual interés general de la obra proyectada, dimanante, en su caso de la integración de la carretera en cuestión en la red viaria del Estado, dada la no comparecencia en el proceso del Gobierno de la Nación, la conclusión de cuanto antecede es nítida: la DRC ha lesionado el ámbito competencial de la de Castilla y León...»

El citada carretera, en cualquier caso, no pasó de ser un mero proyecto, cuya construcción nunca se inició.

Por lo demás, la DRC ha intervenido en numerosos recursos de amparo planteados ante el TC en relación con Sentencias recaídas en recursos contencioso-administrativos que tuvieron por objeto la oferta pública de empleo o el proceso selectivo previsto en la DT 6^a.1 de la Ley 4/1993, de 10 de marzo, de la Función Pública, que regula la compleja y recurrente cuestión de la integración como funcionarios de carrera del personal interino, al que se refería ya la anterior Ley de funcionarios de 1986. En todos esos supuestos la DRC ha formulado el escrito de alegaciones previsto en el art. 51 LOTC.

B. Más importancia general tienen seguramente tres recursos contencioso-

administrativos interpuestos por la Comunidad Autónoma ante el TSJ del País Vasco. Se trata de los recursos 3739, 3740 y 3741/96 interpuestos, respectivamente, frente a las Normas Forales 3/96, de 26 de junio (aprobada por las Juntas Generales de Bizkaia); 7/96, de 4 de julio (de las Juntas Generales de Guipúzcoa); y 24/96, de 5 de julio, (de las Juntas Generales de Álava); todas ellas sobre el Impuesto de Sociedades. Los recursos se basan en la posible infracción de los principios constitucionales plasmados en los arts. 2, 138 y 156 CE, así como en la eventual infracción de los arts. 139 y 149.1.1 CE (unidad de mercado e igualdad de condiciones en el ejercicio de la actividad económica).

Aspectos institucionales y otras cuestiones de interés

A) Las Elecciones Generales del 3 de Marzo: resultados y comparación con las Elecciones Autonómicas del 28 de Mayo de 1995.

Las elecciones generales del 3 de marzo ratificaron el tradicional mapa de representación bipartidista que ha caracterizado a la región, pero en esta ocasión invirtiendo el signo político de la mayoría, de modo que la representación en el Congreso queda ahora en 3 diputados para el PP y 2 para el PSOE. En el Senado la situación es la misma: 3 Senadores para el PP y 1 para el PSOE. El senador autonómico designado por la Asamblea con posterioridad fue también del PP.

Los resultados de las elecciones generales de 1996 y los de las autonómicas de 1995 permiten algunas comparaciones que cabe observar en el cuadro adjunto. Con una participación ligeramente superior a la de 1995 todos los partidos crecen tanto en términos absolutos como en porcentaje, lo que se explica no sólo por el aumento de la participación sino, sobre todo, por la ausencia ahora de la UPCA y del PRC, que entre los dos habían obtenido en 1996 casi 100.000 votos (99.778), el 31 % de los sufragios. La mayoría de esos votos los recoge ahora el PP, pero no sólo él ya que su crecimiento (del 32'5 % al 50'62%) si bien supone prácticamente la suma de sus votos de 1995 más los de la UPCA, es menor que la suma de todos esos votos y los del PRC.

RESULTADOS ELECTORALES COMPARADOS				
	AUTONÓMICAS 1995		GENERALES 1996	
PARTIDOS	VOTOS	%	VOTOS	%
IU	23.563	7'36	39.399	11'41
PP	104.008	32'50	174.867	50'62
PRC	46.587	14'56	—	—
PSOE	80.464	25'14	122.464	35'45
UPCA	53.191	16'62	—	—

B) La culminación del proceso de traspasos de funciones y servicios derivado de la Reforma Estatutaria de 1994.

La reforma estatutaria de 1994 no se había visto completada hasta este año por el correspondiente proceso de traspasos de funciones y servicios. Prácticamente paralizadas las negociaciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno autónomo éste las retomó poco después. En algunos casos los avances supusieron que las negociaciones quedaran cerradas a principios de 1996, pero su firma y la publicación de los correspondientes Decretos no se llevó a cabo hasta el verano, con el nuevo Gobierno que surgió de las elecciones generales de marzo ya constituido.

Los 25 Decretos publicados, con referencia sucinta a la materia considerada, fueron los siguientes:

RD 1378/1996, de 7 de junio, traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de Fundaciones.

RD 1379/1996, de 7 de junio, Colegios oficiales o profesionales.

RD 1380/1996, de 7 de junio, Radiodifusión.

RD 1381/1996, de 7 de junio, Enseñanzas náutico-deportivas y subacuático-deportivas.

RD 1382/1996, de 7 de junio, Universidades.

RD 1383/1996, de 7 de junio, Instituto Nacional de Servicios Sociales.

RD 1384/1996, de 7 de junio, ampliación de medios adscritos a servicios del Estado traspasados en materia de protección de menores.

RD 1385/1996, de 7 de junio, Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación.

RD 1386/1996, de 7 de junio, Ferias Internacionales.

RD 1387/1996, de 7 de junio, Casinos, juegos y apuestas.

RD 1388/1996, de 7 de junio, Asociaciones.

RD 1389/1996, de 7 de junio, Espectáculos.

RD 1390/1996, de 7 de junio, Cámaras agrarias.

RD 1391/1996, de 7 de junio, Sociedades Agrarias de Transformación.

RD 1392/1996, de 7 de junio, Cofradías de pescadores.

RD 1393/1996, de 7 de junio, ampliación de medios adscritos a servicios del Estado traspasados en materia de Agricultura (Fondo Español de Garantía Agraria-FEGA).

RD 1394/1996, de 7 de junio, Defensa contra fraudes y calidad agroalimentaria.

RD 1395/1996, de 7 de junio, ampliación de medios adscritos a los servicios del Estado traspasados en materia de agricultura (Desarrollo rural).

RD 1900/1996, de 2 de agosto, Trabajo (ejecución de legislación laboral).

RD 1901/1996, de 2 de agosto, Cooperativas, calificación y registro administrativo de sociedades anónimas laborales y programas de apoyo al empleo.

RD 1902/1996, de 2 de agosto, Gabinetes Técnicos Provinciales del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

RD 1903/1996, de 2 de agosto, Industria, energía y minas.

RD 1904/1996, de 2 de agosto, Instalaciones radiactivas de segunda y tercera categorías.

RD 1905/1996, de 2 de agosto, Mutualidades de Previsión Social no integradas en Seguridad Social.

RD 1906/1996, de 2 de agosto, modificación de los medios personales adscritos a los servicios de la Administración del Estado traspasados por el RD 1387/1996 en materia de casinos, juegos y apuestas.

C) Hacia una nueva reforma del Estatuto de Autonomía.

Como se indicó en el *Informe de 1995* en la legislatura anterior y también en la nueva abierta en 1995 se sucedieron diversas iniciativas tendentes a una nueva reforma del Estatuto. Una de las resoluciones del debate sobre el estado de la Región de 1995, aprobada por unanimidad, hacía referencia, precisamente, a la constitución de una ponencia parlamentaria sobre la citada reforma.

En marzo de 1996 la UPCA pide formalmente la constitución de la citada ponencia, lo que tiene lugar poco después, una vez que la Asamblea aprobara unas llamadas «bases» para la reforma del Estatuto; reforma que supuestamente y según informaciones de prensa incluiría la posibilidad de disolver anticipadamente el Parlamento y asumiría «todas aquellas competencias no exclusivas del Estado». El día 15 de abril se constituyó la ponencia formada por un representante de cada uno de los 5 grupos parlamentarios.

La ponencia primero y una Comisión parlamentaria después ha recabado la opinión de los más diversos sectores sociales cuyos representantes han desfilado por el Parlamento para exponer sus puntos de vista. Es posible que esas opiniones no tengan siempre un respaldo fundado sobre lo que es y no es posible plasmar en el Estatuto. Pero en la medida en que han sido llamados han tenido la oportunidad de exponer directamente ante todas las fuerzas políticas sus aspiraciones y «agravios», su situación y su problemas. Y aunque sólo sea por ese acercamiento al Parlamento, que a veces se observa como algo lejano, la iniciativa ha de juzgarse positivamente.

Al finalizar el año los trabajos de la ponencia no habían terminado y se ignora en realidad el contenido y la formalización concreta de los mismos. Una resolución del debate sobre el estado de la Región insta la terminación de dichos trabajos antes del 1 de junio de 1997.

D) Composición de la Asamblea y estructura del Gobierno.

En la línea apuntada al inicio de este Informe cabe señalar que ni la composición de la Asamblea ni la del Gobierno han variado. Por lo que hace al Parlamento Regional se mantienen, pues, los 5 Grupos Parlamentarios constituidos al inicio de la Legislatura, esto es, el Grupo de IU, que ha pasado a denominarse IUCAN (3 diputados), el Grupo popular (13 diputados), el Grupo

regionalista (6 diputados); el Grupo socialista (10 diputados) y Grupo de la UPCA (7 diputados).

El Gobierno (PP-PRC) no tiene, pues, mayoría absoluta y necesita al menos la abstención de otro Grupo parlamentario para sacar adelante sus Proyectos de Ley. En particular, así como la aprobación del Presupuesto de 1996 necesitó inicialmente de la abstención de IU la aprobación de los Presupuestos para 1997 precisó del apoyo indirecto de la UPCA.

Esta precaria mayoría minoritaria del Gobierno propicia un potencial de inestabilidad. De hecho los Grupos que apoyan al Gobierno han sido derrotados en más de una ocasión y han prosperado resoluciones apoyadas por el conjunto de la oposición.

Pero esa misma situación, de otro lado, es seguramente la causa de que en esta Legislatura se detecte un inusitado aumento de la actividad parlamentaria y que el Parlamento haya sido más dinámico y vivo, como se refleja también en otro lugar de este mismo *Informe*.

E) El notable aumento de la actividad parlamentaria.

La actividad parlamentaria, en efecto, ha crecido extraordinariamente en relación con los años anteriores. Eso seguramente es positivo, aunque un titular de un periódico regional titulaba en mayo que «el Gobierno cree que la Asamblea sufre una inflación de iniciativas».

A lo largo del año se han tramitado más de 70 interpelaciones, 153 proposiciones no de Ley, 203 preguntas con respuesta oral en el Pleno, 164 en Comisión y 271 preguntas con respuesta escrita. Ha habido 36 comparecencias de Altos cargos, 60 mociones aprobadas, y más de 100 reuniones parlamentarias (Plenos y Comisiones)...

Los temas sobre los que han circulado los debates parlamentarios han sido de lo más diverso: comarcalización de municipios; Infraestructuras; ordenación territorial; inversiones en municipios; fiscalidad vasca; corresponsabilidad fiscal; política turística; cuestiones municipales concretas, etc., etc.

Se han aprobado mociones sobre cuestiones importantes, a veces con la oposición del Gobierno. Porque esa es una de las características ya señaladas de la situación parlamentaria: la posición minoritaria del Gobierno que puede perder votaciones si toda la oposición se pone de acuerdo, como efectivamente ha sucedido.

Así, además de en otras ocasiones (por ej.: creación del Consejo Jurídico Asesor), en el debate sobre el estado de la Región la oposición unida logró ver aprobadas resoluciones sobre la comarcalización de los municipios, la aprobación de un Plan de suelo público, la previsión de un plan para paliar la fiscalidad vasca, la presentación de una proyecto de Ley del menor y otro proyecto de una Ley de participación municipal en los ingresos de la Comunidad (Fondo de Cooperación), sobre inversiones del Estado en la región... O sobre la llamada deuda histórica (la reclamación de 28.000 millones por el déficit generado por la prestación de servicios transferidos).

Otras resoluciones destacadas han sido aprobadas por unanimidad, contando con el apoyo de todos los grupos. Así, resoluciones en materia de infraestructuras, aumento de cuota láctea, participación en las decisiones estatales ante la UE, Cooperación municipal o el nombramiento de D. Jesús de Polanco como Hijo Adoptivo de Cantabria, que el Gobierno llevó a cabo poco después...

El Parlamento se ha embarcado también en otros muchos debates y propuestas: situación de determinadas empresas, cuestiones medioambientales, solicitud de transferencia de la gestión del puerto de Santander, convenio de cooperación con la Diputación Foral de Vizcaya y el Gobierno Vasco sobre Villaverde de Trucíos, creación de las Juntas arbitrales de consumo, gestión de contratos menores, financiación de la Universidad, modernización de la flota pesquera, petición de concierto económico, reprobación de un Consejero, etc., etc., y también sobre temas muy alejados de la problemática regional como los escritos de proposiciones no de Ley sobre los derechos del pueblo kurdo o los de las mujeres en Afganistán, la situación de Turquía o la Ley Helms-Burton y los derechos del pueblo cubano...

La lista de las preguntas no puede reproducirse aquí por su amplitud, pero hay que destacar que, por su variedad e interés, constituyen una excelente atalaya para observar la actividad parlamentaria y el control del Gobierno. Es lástima que muy pocas veces —aquí como en el Parlamento estatal— logren traspasar el filtro de la comunicación y lleguen a la opinión pública de forma sistemática. No sólo cuando la prensa aislada y parcialmente las recoge, sino de una manera sistemática y listada que permitiera ver que el Parlamento es en verdad un foro de resonancia importante de los problemas cotidianos y de la realidad. Porque de esa forma se revaloriza, sin duda, su función. Una función que, como también se ha dicho, en los ámbitos autonómicos es más de control del Gobierno y de canalización de propuestas y problemas que propiamente legiferante.

F) Las prioridades de acción futura: previsiones del Gobierno y resoluciones del Parlamento en el debate sobre el Estado de la Región.

En 1995, en el discurso de investidura, en declaraciones públicas y en el debate sobre el estado de la Región, el Presidente del Gobierno autónomo había destacado como ejes prioritarios de la acción del Gobierno, según se recogió ya en el *Informe de 1995*, la normalización política, la recuperación del diálogo y la búsqueda de colaboración de las instituciones. Desde esos criterios globales se habían destacado también como objetivos más o menos genéricos el pago de las deudas, la lucha contra el desempleo, la atención a las infraestructuras y otros objetivos similares.

Muchos de esos objetivos se plasmaron en la Ley de Presupuestos de 1996. Un año después no es fácil entrar en un análisis pormenorizada del grado de cumplimiento de esos objetivos prioritarios, lo que, además, dependerá de ópticas y valoraciones personales que aquí han de quedar excluidas.

Sí puede decirse que, más allá de esas valoraciones, los objetivos que se plasman ahora tanto en declaraciones públicas como en la Ley de Presupuestos parecen dar por semicerrada la etapa inicial del Gobierno y el objetivo de la normalización política para abordar otros planteamientos más concretos.

En primer lugar el Gobierno autónomo, que aceptó desde el principio el nuevo modelo de financiación propuesto por el Gobierno Central y se refirió a la asunción de los principios de suficiencia financiera, corresponsabilidad fiscal y solidaridad interregional, expuso no obstante al Presidente del Gobierno español una especie de memorial de peticiones en relación con competencias que corresponden al Estado en la Región. Así, en un documento remitido en abril, entre otros asuntos se ha solicitado formalmente la construcción de la autovía de la Meseta (Santander-Aguilar-Palencia), la mejora del ferrocarril, la mejora del puerto de Santander (de interés general), la revisión al alza de las cuotas lácteas hasta llegar a las 650.000 toneladas, un acuerdo de gestión del Parque Nacional de los Picos de Europa y de la Reserva de las marismas de Santoña y Noja, la construcción de la réplica de las Cuevas de Altamira, la participación de representantes de la DRC en los Consejos de las empresas públicas radicadas en Cantabria, la conclusión de las redes de centros de salud y educativos y otras cuestiones quizá de menor entidad.

Estos objetivos, obviamente, no pueden calificarse de objetivos políticos de la acción del Gobierno en la medida en que se trata de cuestiones ajenas en principio a sus actuales competencias. Pero algunas de estas peticiones han obtenido un aval parlamentario adicional en la medida en que han sido objeto de resoluciones aprobadas al finalizar el debate sobre el estado de la región celebrado los últimos días de diciembre. Así, la mejora del ferrocarril o el aumento de las cuotas lácteas.

En el citado debate el Presidente ofreció a la oposición un pacto «de estabilidad y colaboración» que, aunque pendiente de encuentros y concreciones, no fue explícitamente aceptado por las demás fuerzas políticas. El PSOE, sin perjuicio de criticar duramente el pacto suscrito por el Gobierno con la UPCA (se refería, sin duda, al apoyo de esta formación para la aprobación del Presupuesto), ofertó, a su vez, su disposición al diálogo, mientras IU basó su respuesta inicial en la consideración aislada de cada propuesta.

Pero, prescindiendo de esos planteamientos y actitudes políticas, los objetivos declarados por el Gobierno, sin dejar de ser genéricos, se refieren al empleo, la construcción de viviendas sociales, las infraestructuras, el apoyo a las empresas, el medio ambiente, educación y cultura, modernización del sector primario, política social, ayuda a los pequeños municipios... En los Presupuestos para 1997 parece que hay un sustancial aumento de las partidas que financian estos objetivos genéricos. Por su parte, el Presidente, en el discurso antes citado sobre el estado de la Región, se refirió asimismo a otros instrumentos al servicio de la acción política propuesta: la modernización de la Administración, la hacienda regional y el aumento del autogobierno.

Respecto a la modernización de la Administración lo único que cabe decir ahora es que a lo largo de 1996 se ha modificado completamente la estructura orgánica de todas las Consejerías, se inauguró una Oficina de Información administrativa y se contempla un considerable aumento de las partidas presupuestarias previstas para formación y para el organismo autónomo dedicado a ello (el Centro de Estudios de la Administración Pública Regional). Con algunos problemas y tensiones (derivados de la falta de consolidación de una parte del per-

sonal, en situación de interinidad desde hace muchos años) parece que esta faceta previa e instrumental se va encauzando.

El aumento del autogobierno ha de referirse a la culminación de los traspasos de funciones y servicios derivados de la reforma estatutaria de 1994 y, eventualmente, a la nueva reforma del Estatuto auspiciada y que una resolución aprobada por unanimidad en el debate sobre el estado de la región instaba a tener finalizados los trabajos en junio de 1997. Pero ese aumento del autogobierno es quizá una referencia sin excesivo contenido tras la reforma de 1994 que ha colocado de hecho a la región en cotas de descentralización real similares a las de otras Comunidades autónomas de segundo grado y muy cerca incluso a las de primer grado, como es doctrinalmente admitido aunque no pueda decirse lo mismo desde perspectivas políticas partidistas...

Finalmente, la referencia a la hacienda regional ha de ponerse en relación con el nuevo modelo de financiación, que el Gobierno aceptó y cuyas consecuencias generales y particulares están aún por verificarse. La reapertura de ese debate ha generado también aquí una confrontación que no debe dejar de plasmarse en este Informe porque seguramente se trata, en sí mismo, del aspecto más negativo de la situación general del tema autonómico. No me refiero al concreto sistema de financiación, sino a la ruptura del consenso en ese aspecto básico. Pues bien, mientras el Gobierno aceptaba el nuevo sistema (lógicamente, dado el matiz partidista que el tema ha adquirido), la Asamblea (donde el Gobierno se encuentra en minoría) aprobó una proposición no de Ley en la que toda la oposición (PSOE, UPCA, IU) rechaza los pactos entre el PP y los partidos nacionalistas, así como el nuevo modelo de financiación autonómica.

El Gobierno aparentemente se ha encontrado en este punto en una situación ambivalente. Por un lado aceptaba el modelo de financiación y, por razones de coincidencia ideológica, los pactos entre el PP y los partidos nacionalistas. Pero, por otro lado, coincidía con la oposición en oponerse a las «ventajas» fiscales del País Vasco (lo que le llevó a plantear varios recursos contencioso-administrativos ya mencionados).

Valoración final

A. Como puede comprobarse en las páginas anteriores el Informe de lo acontecido en la Comunidad Autónoma de Cantabria durante 1996 ha adquirido un tono similar a los de otras Comunidades Autónomas de sus características. Normas, debates parlamentarios, algún conflicto formalizado y una actividad de gestión que apunta, en general, a cuestiones concretas y domésticas que no es necesario detallar. Es decir, en la actividad de la Comunidad cada vez adquiere mayor relevancia el esfuerzo inversor, la gestión económica y administrativa, la prestación de servicios y el control y vigilancia parlamentaria de esa actividad. Eso es, a mi modo de ver, la normalización. Y es ahí, en esa actividad concreta y diaria, de aplicación de las normas, donde más se justifica la descentralización política y administrativa en Comunidades como la de Cantabria, sin perjuicio de la actividad legislativa cuando se detecte la insuficiencia de la normativa vigente, lo que no sucederá todos los días.

Esa dinámica aleja de las grandes palabras y los enfrentamientos vacíos. Es, en definitiva, una situación más plana y prosaica, y seguramente menos espectacular. Pero más efectiva. Sucede, sin embargo, que esa dinámica, como ya he señalado más atrás, no siempre llega nítida a la opinión pública. Ni en lo que se refiere a la actividad de la Administración: planes, acciones, gestiones. Ni en lo que atañe a la actividad de la oposición: propuestas, críticas, alternativas.

En esas circunstancias la información es a veces sustituida por la propaganda y la hagiografía en el sentido que más conviene partidariamente a cada uno. Y ello reproduce los tópicos y reitera los problemas... Pero no es cuestión de insistir en esa línea.

En lo que hace a esta Comunidad Autónoma y sin entrar en otras valoraciones concretas parece que, en términos generales, puede decirse que en el año transcurrido se ha recuperado la normalidad institucional y se han rehecho los puentes con la sociedad. Y que ese destacado y positivo logro se debe, en buena medida, a la acción e incluso a las formas de acción del Gobierno. Pero no sólo del Gobierno. Los demás Grupos también han colaborado en esa tarea, que es fundamental para evitar el despego y la indiferencia ciudadana frente a unas instituciones que algo pueden hacer en relación con los problemas sociales, aunque no todo. Y es que si bien la solución de los complejos e interrelacionados problemas de esta región, como los de otras (el paro, la desindustrialización, la mejora de la situación en el sector ganadero y pesquero...), no depende sólo de las instituciones políticas, probablemente tampoco pueden arreglarse al margen de ellas y del clima social imperante, en el que se incardinarán luego las concretas propuestas sectoriales.

B. A tres cuestiones más me quiero referir brevemente para finalizar.

En primer lugar el problema global de la financiación autonómica. Un debate que afecta a todas las Comunidades Autónomas por igual pero en el que la falta de un acuerdo básico entre las principales fuerzas políticas incide y se manifiesta en otros ámbitos. Ya se ha dicho que el Gobierno aceptó el modelo propuesto por el Gobierno Central y cómo el Parlamento aprobó una proposición no de Ley rechazándolo. Ya se ha dicho también que de vez en cuando se reiteran reclamaciones de inversiones estatales directas, compensaciones de déficit en la prestación de los servicios transferidos, retenciones frente a las modificaciones tributarias efectuadas por las Diputaciones Forales, Planes compensatorios e incluso propuestas parlamentarias solicitando nada menos que un concierto económico... Esa falta de entendimiento probablemente está en la base de que el PSOE, en diciembre pasado, se abstuviera en una propuesta de resolución en la que, a instancias de IUCAN, se pedía el visto bueno de la Asamblea a un Pacto Autonómico; resolución que no obstante fue aprobada.

La falta de entendimiento generalizado en este tema de la financiación autonómica plantea serios problemas y dificulta otros acuerdos, corriéndose el riesgo de centrar todo el debate en una cuestión de dinero, de modo que lo instrumental, que debería ser algo previo como las propias reglas de cualquier juego, dificulta la percepción y la crítica de las políticas sectoriales para moverse en el siempre más cómodo terreno de los planteamientos globalizadores, de los que justamente se trataba de huir.

Otro tema de interés a destacar, al hilo de una cuestión que ya ha sido abordada de forma recurrente en los Informes 1993 y 1995, es la aprobación de una proposición no de Ley sobre la formalización de un convenio de cooperación con la Diputación Foral de Vizcaya y el Gobierno Vasco sobre Villaverde de Trucíos.

Finalmente, y en relación también con un asunto del que ya se dio cuenta en anteriores Informes, en la primavera pasada España planteó a la UE que la carretera que cruza parcialmente las marismas de Santoña (y que está en el origen de una conocida Sentencia del TJ de la Comunidad Europea de 1993 por la que se condenaba a España por violación de una norma comunitaria) se mantenga en su actual trazado a cambio de recuperar una zona de la marisma afectada por relleños. Todo ello como forma de ejecución de la citada Sentencia. El tema sigue en la actualidad sin una solución definitiva.

A lo que sí se ha dado solución es a una cuestión menor pendiente de 1995 y a la que nos referimos en el Informe de ese año: la privatización exitosa del equipo de fútbol de la capital (el Racing) al calor de los nada despreciables derechos televisivos.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos parlamentarios

Total diputados: 39

Composición a 1-I-1996:

Popular: 13 (PP)

Socialista: 10 (PSOE)

Unión para el progreso de Cantabria: 7 (UPCA)

Grupo Parlamentario Regionalista: 6 (PRC)

Grupo Parlamentario de Izquierda Unida: 3 (IU)

Estructura del Gobierno

Presidente: José Joaquín Martínez Sieso (GP Popular)

Vicepresidente : Miguel Ángel Revilla Roiz

Número de Consejerías: 9 (D. 25/1995, de 24 de julio, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías en que se organiza la Administración de la Diputación Regional de Cantabria).

Presidencia: Emilio del Valle Rodríguez

Economía, Hacienda y Presupuesto: Rafael Gutiérrez Suárez

Ganadería, Agricultura y Pesca: José Álvarez Gancedo

Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo: Miguel Ángel Revilla Roiz

Turismo, Transportes, Comunicaciones e Industria: José Ramón Álvarez Redondo

Medio Ambiente y Ordenación del Territorio: José Luis Gil Díaz

Sanidad, Consumo y Bienestar Social: Jaime del Barrio Seoane

Educación y Juventud: Sofía Juaristi Zalduendo

Cultura y Deporte: Javier López Marcano

Tipo de Gobierno

De coalición [apoyado por los Grupos Parlamentarios Popular (13) y Regionalista (6)].

Cambios en el Gobierno

No ha habido desde las elecciones de 1995.

Investiduras y mociones de censura

No ha habido.

Mociones de reprobación

No ha habido.

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas*Interpelaciones tramitadas: 71*

Comarcalización de la Comunidad Autónoma

Ventajas fiscales del País Vasco

Corresponsabilidad fiscal y suficiencia financiera de la Comunidad Autónoma de Cantabria

Declaración de Santillana del Mar «Patrimonio de la Humanidad»

Mociones aprobadas: 60

Ventajas fiscales del País Vasco

Elaboración de una Ley del Paisaje

Elaboración de una Ley de participación de los Ayuntamientos en los ingresos autonómicos

Elaboración de una Ley de Protección del Menor

Elaboración de una Ley de Organismos Autónomos regionales

Mejora de infraestructuras viales y ferroviarias

Proposiciones no de ley: 153

Impuesto de sociedades en Vizcaya

Defensa de los intereses de la región frente a las iniciativas fiscales adoptadas por el País Vasco

Negociación con el Gobierno Central y colaboración con Castilla y León para el impulso de la construcción de la autovía con la Meseta

Plan de impulso y profundización en el autogobierno de Cantabria

Convenio de cooperación con la Diputación Foral de Vizcaya y Gobierno Vasco sobre Villaverde de Trucíos

Desmantelamiento de la línea férrea Santander-Mediterráneo a su paso por Aragón

Rechazo de los pactos entre el PP y los partidos nacionalistas, así como del modelo de financiación autonómica en ellos acordado

Preguntas

Orales ante el Pleno: 203

Orales en Comisión: 164

Escritas: 271

Comparecencias del Consejo de Gobierno en Comisión: 36

Reformas del reglamento parlamentario

Sí (BOARC núm. 204).

Normas interpretativas y supletorias del reglamento parlamentario

Norma reguladora de subvenciones (BOARC, núm. 27).

CASTILLA Y LEÓN

Tomás Quintana López

Consideración general

La normalidad ha vuelto a ser el tono predominante durante 1996 en Castilla y León, año en el que el devenir institucional ha estado pautado por dos datos: la continuidad del gobierno autonómico del Partido Popular, respaldado por la mayoría absoluta alcanzada en las elecciones del año anterior y el triunfo electoral de este partido en las elecciones generales del 3 de marzo, circunstancia que ha contribuido a sosegar las relaciones entre los Gobiernos central y autonómico, que en años anteriores habían conocido algunas tensiones (reparto de fondos comunitarios, desatención al patrimonio histórico de Castilla y León, modelo de financiación, archivo histórico de Salamanca...), tensiones que la actual sintonía política entre ambos gobiernos parece haber ido desactivando.

Actividad normativa. Leyes

Si nos atenemos a las Leyes efectivamente publicadas en el Boletín Oficial de la Comunidad durante 1996 y sin perjuicio de la avanzada tramitación parlamentaria en que se encuentran otras, ciertamente este año no ha sido demasiado pródigo en cuanto al número, si bien algunas son de notable importancia tanto institucional como desde el punto de vista sectorial.

Desde la primera de las perspectivas señaladas, debe destacarse la Ley 1/1996, de 27 de marzo, reguladora de la Cuestión de Confianza y de la Facultad del Presidente de la Junta de Disolución de las Cortes de Castilla y León. Esta Ley pretende contribuir al establecimiento de un sistema equilibrado de poderes en la Comunidad, en particular entre el ejecutivo y el legislativo, al prever la posibilidad de que el Presidente someta a la confianza de la Cámara su programa o una declaración de política general (cuestión de confianza) o bien, en determinadas circunstancias, pueda acordar la disolución anticipada de las Cortes de Castilla y León; con ello, queda colmada una importante laguna del parlamentarismo en Castilla y León, dado que el Estatuto de Autonomía, en su artículo 18.3, sólo prevé la moción de censura, circunstancia que, una vez aprobada la Ley 1/1996, seguramente sea corregida mediante la modificación estatutaria, con el fin de incorporar a la norma institucional básica de Castilla y León la cuestión de confianza y la disolución anticipada de las Cortes por el Presidente del ejecutivo, tal como se acordó en el último debate sobre el Estado de la Región celebrado los días 12 y 13 de diciembre.

De considerable importancia para la actividad económica de la región y, en

particular, para el sector del comercio, ha sido la aprobación de la Ley 2/1996, de 18 de junio, de Equipamientos Comerciales en Castilla y León, Ley dictada con los apoyos competenciales que le otorgan a la Comunidad los apartados 2 y 20 del artículo 26 del Estatuto de Autonomía (ordenación del territorio, urbanismo y vivienda y fomento del desarrollo económico), rótulos competenciales que ya alertan sobre la conexión que el legislador castellano-leonés ha querido que tengan la actividad comercial y el urbanismo, lo que explica el contenido de capitales previsiones de la citada Ley, como son sus artículos 7.1 y 9.1. Se trata de una norma con dos confesadas pretensiones: mejorar y racionalizar las estructuras comerciales de Castilla y León, por una parte, y servir a la libertad de elección de los consumidores, con lo que se intenta dar respuesta a la necesidad de ir adaptando progresivamente la actividad comercial a los nuevos hábitos y necesidades de los consumidores.

La segunda de las Leyes sectoriales a considerar, es la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León. Con ella se pretende regular la actividad cinegética en el extenso territorio de la Región, actividad cuya disciplina se realiza desde una triple vertiente: para que sirva de distracción y ocio a los que la practican, como actividad económica generadora de empleos y rentas en el medio rural y, por último, por su incidencia en la conservación de la naturaleza. El título competencial de que hace uso el legislador territorial para aprobar esta Ley, ha sido el atribuido en exclusiva a la Comunidad por el artículo 26.1 del Estatuto de Autonomía (caza y normas adicionales de protección de los ecosistemas en que se desarrolle esta actividad), y el producto normativo resultante es un amplio texto legal de ambicioso contenido, cuyo objeto es realizar una regulación integral de los recursos cinegéticos, armonizando los intereses afectados —muchas veces encontrados— que en ellos inciden.

Además de lo relevante que resulta para la protección ambiental la ya considerada Ley de Caza de Castilla y León, han sido aprobados durante 1996 otras dos normas de contenido tuitivo para la naturaleza: la Ley 3/1996, de 20 de junio, de declaración de Parque Regional de la Sierra de Gredos, por la que se incorpora a la lista de parques regionales el citado, una vez que, como impone el artículo 22.4 de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de Castilla y León, ha sido aprobado el preceptivo Plan de Ordenación de Recursos Naturales del área por medio del Decreto 36/1995, de 23 de febrero. También con trascendencia para la protección de la naturaleza, ha sido aprobada la Ley 6/1996, de 23 de octubre, por la que se modifica la Ley 8/1994, de Evaluación de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales en Castilla y León; la citada Ley 6/1996 tiene su origen en la laguna legal de que, a juicio del Procurador del Común, adolecía la Ley 8/1994, al no incorporar expresamente a las explotaciones mineras a cielo abierto a la previa evaluación de impacto ambiental, laguna que motivó la reforma del punto 3.1 del Anexo II de la Ley 8/1994 mediante la Ley ahora considerada; en todo caso, debe advertirse que con carácter básico ya el Real Decreto Legislativo 1302/86, de 28 de junio, en el punto 12 de su único anexo incluye la «extracción a cielo abierto de hulla, lignito u otros minerales», entre las actividades sometidas a evaluación de impacto ambiental, previsión que fue objeto de posterior concreción a través de lo establecido en el punto 12 del anexo 2 del Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre.

En cumplimiento de las previsiones que la Ley 4/1995, de Presupuestos Generales de la Comunidad para 1996, contempla para la gestión del suelo, fue aprobada la Ley 5/1996, de 12 de julio, por la que, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 24.3 de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de la Hacienda de la Comunidad, se autoriza la absorción por GESTURCAL, S.A. y la correspondiente extinción de una serie de Sociedades de Gestión Urbanística. Cumpliendo, por otra parte, una las recomendaciones contenidas en el Plan Energético Regional de Castilla y León, la Ley 7/1996, de 3 de diciembre crea el Ente Público Regional de la Energía de Castilla y León, de naturaleza jurídica privada y dotado de personalidad jurídica; este nuevo organismo pretende no sólo desarrollar aquellas funciones que hasta el momento realizaban distintos órganos autonómicos, sino que además intenta impulsar la realización de iniciativas que tiendan al mejor aprovechamiento de los recursos energéticos de la Región y el ahorro, con atención a la tutela del medio ambiente, entre otros objetivos.

La actividad legislativa de la Comunidad durante el año 1996 concluye con las dos Leyes publicadas el día 31 de diciembre: la Ley 8/1996, de 27 de diciembre, de Medidas Financieras, Presupuestarias y Económicas; de notable incidencia en el ordenamiento jurídico de la Región por su variado contenido (modifica las Leyes 7/1986, de 23 de diciembre, de la Hacienda de Castilla y León, la 13/1990, de 28 de diciembre, del Consejo Económico y Social, la 21/1994, de 15 de diciembre, por la que se crea la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León y establece algunas reglas para el cálculo del coste efectivo de las transferencias y delegaciones de competencia, además de algunas otras previsiones) y la 9/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 1997.

Reglamentos

El ejercicio de la potestad reglamentaria ha supuesto a lo largo de 1996 la aprobación de un amplio número de normas de este rango, algunas de carácter sustantivo y la mayoría organizativas y de procedimiento.

Atendiendo a ese doble contenido, entre las de naturaleza sustantiva destacan normas relativas al aprovechamiento de recursos naturales: El Decreto 14/1996, de 25 de enero establece un nuevo régimen de la autorización para roturar terrenos forestales, por lo que expresamente se dispone la derogación del anterior Decreto 292/1991, de 10 de octubre, que regulaba la misma materia; con el carácter periódico que viene siendo habitual, por Orden de 5 de febrero de 1996, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, se regulan las autorizaciones para aprovechamientos de pastos en montes afectados por incendios forestales; también relacionado con la gestión de los recursos naturales, la Orden de 7 de marzo de 1996, de la misma Consejería, regula la caza intensiva en Castilla y León, normación que, dado su contenido, pudiera haber sido oportuno realizar con mayor rango jerárquico. En el ejercicio de las competencias de gestión del patrimonio histórico de la Región, por Decreto 176/1996, de 4 de julio, ha sido aprobado el Plan de Intervención en el Patrimonio Histórico de

Castilla y León para el período 1996-2002, para el que se prevé una inversión superior a los 26.000 millones de pesetas.

Por Decreto 1/1996, de 11 de enero se establece el régimen jurídico de la concesión de emisoras comerciales de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia en el ámbito de Castilla y León, norma que responde a la competencia asumida por la Comunidad en materia de radiodifusión mediante la reforma del Estatuto de Autonomía operada por Ley Orgánica 11/1994, de 24 de febrero; el citado Decreto no sólo regula el procedimiento de concesión, sino las condiciones exigidas para ser concesionario, la renovación, cambio de titularidad y extinción de aquéllas, el registro de empresas de radiodifusión y el régimen sancionador en la materia; se trata, por tanto, de una disposición que establece el régimen jurídico de la intervención pública en la realización de la actividad de radiodifusión por los particulares en Castilla y León.

Con el Decreto 11/1996, de 18 de enero, se establecen los requisitos comunes exigibles a las empresas instaladoras y mantenedoras o conservadoras y a los instaladores y mantenedores o conservadores cuya intervención establecen los diferentes Reglamentos de Seguridad Industrial.

Como «*interna corporis*» para la elaboración de los Presupuestos Generales de la Comunidad para 1997, por Orden de 14 de mayo de 1996 de la Consejería de Economía y Hacienda, se establecieron las normas procedimentales y estructura formal del presupuesto para el año siguiente (otras normas reglamentarias que afectan a la organización de la Administración autonómica, serán consideradas en el apartado siguiente.

Normas reglamentarias de organización administrativa

Dentro de las que deben ser consideradas normas reglamentarias de contenido organizativo, han sido aprobados varios Decretos por los que se establecen las estructuras orgánicas de algunas Consejerías: por Decreto 80/1996, de 28 de marzo, se regula la de la Consejería de Fomento, quedando expresamente derogado el Decreto 224/1995, de 2 de noviembre a que obedeció la anterior; el Decreto 134/1996, de 16 de mayo, fija la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura y Ganadería, Decreto que expresamente deroga al 35/1992, de 5 de marzo; por último, el Decreto 257/1996, de 21 de noviembre establece la estructura orgánica de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social y deroga al Decreto 257/1995, de 14 de diciembre.

En el marco del proceso descentralizador que en Castilla y León se está llevando a cabo, durante el año 1996 han sido delegadas las funciones que hasta la fecha venía realizando la Administración autonómica en materia de promoción deportiva en favor de los municipios de más de 20.000 habitantes (Decreto 107/1996, de 22 de abril), con un montante económico total de más de 116 millones de pesetas, delegación que, sobre la misma materia, también se ha efectuado mediante Decreto 31/1996, de 15 de febrero, en favor de las Diputaciones provinciales de León y Salamanca, con un coste de más de 28 y de 26 millones de pesetas respectivamente. A esta misma política descentralizadora responden los

Decretos 289, 290, 291, 292 y 293, de 26 de diciembre de 1996, por los que se transfieren medios y servicios desde la Administración autonómica a los municipios de León, Salamanca, Segovia, Soria y Zamora, respectivamente, en materia de instalaciones deportivas.

En algunas materias y con distintos fines han sido creados registros administrativos, cuya cita se realiza a continuación: el Decreto 9/1996, de 18 de enero, crea el Registro de Nombramiento de Altos Cargos con el objetivo de facilitar el cumplimiento de las incompatibilidades de los Altos Cargos de la Administración; por Decreto 121/1996, de 9 de mayo, fue creado el Registro de Fundaciones de la Comunidad de Castilla y León, para que en él sean inscritos todas las que desarrollan principalmente sus funciones en el ámbito territorial de esta Región; el ya creado Registro de Contratos de la Junta de Castilla y León por Decreto 74/1990, de 17 de mayo, ha sido finalmente regulado por Orden de 17 de octubre de 1996, de la Consejería de Economía y Hacienda; esta misma Consejería ha aprobado sendas Ordenes de 12 y 16 de febrero relativas, una al Registro de Cajas de Ahorro de Castilla y León, donde regula su funcionamiento, y otra al Registro de Altos Cargos de Cajas de Ahorro, donde se realiza también una regulación del mismo.

Han sido creados igualmente algunos órganos colegiados; así, sobre telecomunicaciones e informática, la Comisión a que se refiere el Decreto 74/1996, de 28 de marzo, con atribuciones decisorias y de coordinación en la materia; por Orden de 28 de febrero de 1996, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, fue creado el Consejo Regional de la Mujer, como órgano de participación ciudadana y consulta de la Administración regional en lo que afecta a la igualdad de oportunidades de la mujer.

Por último, parece de interés recordar que la atribución de nuevas funciones y servicios a la Comunidad mediante los correspondientes Reales Decretos de trasposos, ha hecho necesaria la aprobación de otros tantos Decretos autonómicos de atribución de las funciones y servicios trasposados a las distintas Consejerías, según la materia a que afectaran aquellos trasposos.

De alcance organizativo, aunque limitado al establecimiento de los órganos competentes para incoar y resolver expedientes sancionadores, los Decretos 10/1996, de 18 de enero y 25/1996, de 8 de febrero, respectivamente, se refieren a la seguridad industrial y minera y a la defensa del consumidor; ambos Decretos han sido derogados por otro Decreto, el 264/1996, de 21 de noviembre, que incorpora además de las previsiones contenidas en los Decretos derogados, otras relativas también a la incoación y resolución de expedientes sancionadores en otras materias (horarios comerciales, comercio minorista, turismo...).

Actividad parlamentaria no legislativa

A principios de 1996 y coincidiendo con el final del período de sesiones, el Presidente de las Cortes, D. Manuel Estella, volvió a insistir en la necesidad de zanjar el recurrente asunto de la ubicación definitiva de las Cortes de Castilla y León antes de que finalizara esta IV Legislatura, debido a las carencias del lugar

en que actualmente se ubican, circunstancia que, al parecer, hace necesario decidir su definitiva localización en Fuensaldaña, en cuyo caso habría que proceder a la realización de las obras necesarias, o bien su traslado a Valladolid, posibilidades ambas que contempla la Ley de 29 de diciembre de 1989; en todo caso, ninguna decisión se ha adoptado sobre este particular a lo largo del año.

También a principios de año, posiblemente debido a la situación preelectoral que se vivía en el país, surgió una polémica parlamentaria en torno al discurso pronunciado por el Presidente del Parlamento Regional con motivo de la celebración del XIII aniversario de la aprobación del Estatuto de Autonomía, en un Pleno celebrado el 24 de febrero —como viene siendo habitual de forma itinerante—, en esta ocasión, en Burgos. Los grupos socialista y de Izquierda Unida consideraron que el Presidente, lejos de hacer un discurso institucional, había incurrido en electoralismo, por lo que ambos grupos presentaron una Proposición no de Ley ante la Mesa para que la Cámara reprobase el discurso y para que en lo sucesivo los discursos institucionales del Presidente pasaran por la Junta de Portavoces antes de ser pronunciados, Proposición no de Ley que no llegó a ser tramitada al ser rechazada *ab limine* por la Mesa de conformidad con el informe que al efecto emitieron los servicios jurídicos de la Cámara.

Tampoco estuvo exento de polémica la celebración del debate parlamentario sobre Estado de la Comunidad, celebrado los días 12 y 13 de diciembre. En efecto, el anuncio que el Presidente de las Cortes realizó sobre las fechas en que habría de realizarse el Pleno, una vez oídas la Mesa y la Junta de Portavoces, supuso el rechazo de todos los grupos de la oposición, debido a la precipitación con que se iba a realizar y a la cercanía en el tiempo de otro importante pleno, los días 19 y 20 del mismo mes, para la aprobación de los Presupuestos, por lo que incluso la totalidad de la oposición barajó la posibilidad de no asistir. Finalmente decidió no ausentarse de la Cámara durante el debate y la celebración del mismo se produjo en las fechas previstas; en él, el Presidente del Gobierno autonómico, D. Juan José Lucas, ofreció a la oposición el comienzo de un diálogo con el objeto de reformar el Estatuto para que en él se incorporen aquellas competencias que puedan resultar específicas para la Comunidad y, por ello, de prioritaria asunción, como la defensa del patrimonio cultural, el medio natural, municipalismo..., materias que, en su consideración constituyen una manifestación del «hecho diferencial» de Castilla y León en relación con otras Comunidades Autónomas, que debe dar lugar a un «autonomismo asimétrico»; la propuesta fue bien recibida por la oposición y con el apoyo de los Grupos Popular, Socialista y de Izquierda Unida y la abstención del Grupo Mixto, se acordó iniciar la reforma del Estatuto de Autonomía encargando a la Comisión Permanente del Estatuto la elaboración de un texto admitido por los distintos grupos, así como iniciar conversaciones que permitan asumir nuevas competencias a la Región.

A esta futura reforma estatutaria no se incorporará, sin embargo, la pretendida en ese mismo debate por el Grupo Mixto, en el sentido de que se reconozca la coexistencia e identidad de dos regiones en el seno de la Comunidad: León (uniprovincial) y Castilla.

Traspaso de funciones y servicios

La prórroga de los Presupuestos Generales del Estado de 1995 para el año 1996, motivó que fueran dictadas algunas normas complementarias de las contenidas en la Ley que aprobó aquellos presupuestos (Ley 41/1994, de 30 de diciembre); entre ellas interesa aquí destacar el Real Decreto-Ley 1/1996, de 19 de enero, de cuyo contenido tiene especial importancia para este Informe lo siguiente: la fijación de los porcentajes definitivos de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado aplicables a partir del 11 de enero de 1996, porcentaje que para Castilla y León fue del 0,4477441%, lo que se tradujo en un suplemento de crédito para esta Comunidad de 9.523.200.000 pesetas; la financiación de las Universidades públicas de Castilla y León, cuya gestión fue objeto de traspaso el año 1995, se fijó para 1996 en el citado Real Decreto-Ley 1/1996 en 27.463.500.000 pesetas.

Durante 1996, la Comunidad de Castilla y León hizo efectiva la gestión de las competencias que su Estatuto le atribuye en materia de corporaciones de derecho público, en particular, sobre Cámaras de la Propiedad Urbana y Cámaras Agrarias. En efecto, mediante el Real Decreto 406/1996, de 1 de marzo (B.O.E. de 22 de marzo), se efectuó el traspaso de las competencias que sobre la materia venía realizando el Estado, con reserva en favor de éste de la legislación básica para la integración del personal y patrimonio de las Cámaras de la Propiedad Urbana, tal como había previsto el Real Decreto-Ley 8/1994, de 5 de agosto; en todo caso, debido a la particular situación de estas corporaciones, el traspaso de funciones desde el Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla y León que se efectúa por el mentado Real Decreto 406/1996, de 1 de marzo, no va acompañado del traspaso de bienes y personal ni de cargas financieras. De mayor entidad ha sido el traspaso de funciones y servicios operado por Real Decreto 1895/1996, de 2 de agosto (B.O.E. 4 de septiembre) en materia de Cámaras Agrarias, traspaso que ha supuesto el de un amplio número de funcionarios desde el Estado a la Comunidad Autónoma y un coste efectivo de 1.220.073.211 pesetas.

También en materia agraria, Castilla y León ha recibido algunas funciones en sectores de que carecía. Así resulta del Real Decreto 1897/1996, de 2 de agosto, por el que se traspasan a Castilla y León una serie de funciones relativas a las sociedades agrarias de transformación, hasta 1996 desempeñadas por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, traspaso que carece de una específica delimitación del personal y del coste efectivo de los servicios, dado que ambos datos se integran en el traspaso, ya considerado, de funciones y servicios en materia de Cámaras Agrarias. Igualmente en materia agraria, el Real Decreto 1898/1996, de 2 de agosto, ha servido para efectuar el traspaso de funciones y servicios desde el Estado a la Comunidad de Castilla y León en lo relativo a la defensa contra fraudes y calidad agroalimentaria, sector en el que, salvo las competencias que la Administración del Estado se reserva en las relaciones intracomunitarias y con terceros países, la Administración de Castilla y León ha asumido un amplio elenco de funciones, para cuya gestión el Real Decreto antes citado prevé el traspaso de los bienes y del personal adscrito a los servicios traspasados, y una financiación correspondiente al coste efectivo de 198.186.874 pesetas.

En algunos sectores ya gestionados, al menos parcialmente, por la Administración autonómica, se han producido nuevos traspasos durante el último año, con lo que la presencia de aquélla en la gestión de ciertas materias se ha visto reforzada, como ha ocurrido en agricultura, industria y transportes terrestres. Por seguir con agricultura, el Real Decreto 1899/1996, de 2 de agosto, ha servido para ampliar los medios materiales y humanos que venía utilizando la Administración de Castilla y León para gestionar sus servicios para el desarrollo rural; esa ampliación fue valorada en 1996, en 87.016.573 de pesetas. En materia de industria, a tenor de lo dispuesto en el Real Decreto 1896/1996, de 2 de agosto, se han visto ampliadas y adaptadas las funciones y servicios que ya venía realizando la Comunidad de Castilla y León a partir de los Reales Decretos 2571/1982 y 1779/1984; en concreto, la ampliación afecta a la ejecución de la legislación del Estado en materia de contraste de metales, a la participación autonómica en las decisiones sobre planes de reordenación y reconversión y de reestructuración de sectores con presencia en Castilla y León y, finalmente, a la expedición de certificados de autorización para vehículos que transporten mercancías peligrosas y certificados de seguridad de cisternas; la ampliación de funciones no va acompañada del traspaso de bienes y personal, siendo el coste efectivo de 18.418.498 pesetas. Por último, los medios personales de que ya disponía la Administración autonómica para gestionar los servicios de que era titular a partir de los Reales Decretos 2341/1982, 2685/1983 y 471/1989 en materia de transportes terrestres, se han visto incrementados por medio del Real Decreto 407/1996, de 1 de marzo (B.O.E. del 22 de marzo), que ha supuesto el traspaso de dos trabajadores con un coste valorado en 5.600.680 pesetas.

De las referencias realizadas, cabe advertir que los nuevos servicios traspasados o, en su caso, objeto de ampliación a lo largo de 1996 desde el Estado a Castilla y León, tienen una valoración económica algo superior a 1.500 millones de pesetas.

Conflictividad

En general, puede afirmarse que durante 1996 se han ido progresivamente reduciendo las tensiones que jalaron las relaciones entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado, tensiones que, aunque esporádicas, también alcanzaron a las relaciones con otras Comunidades Autónomas. El punto de inflexión puede situarse en las Elecciones Generales del 3 de marzo, momento que marca el fin de las denuncias que hasta fechas bien cercanas a la cita electoral venían realizándose desde la Comunidad por los agravios que, a su juicio, ésta soportaba desde la Administración del Estado, agravios en forma de escasas inversiones en infraestructuras, falta de sensibilidad con el rico patrimonio histórico de la región... Contrariamente, después del cambio de gobierno en Madrid, la conflictividad habida se torna en entendimiento entre las Administraciones central y autonómica.

Esa misma observación podría igualmente realizarse cuando se recuerdan algunos episodios ocurridos en los años inmediatamente anteriores a 1996, episodios que dejaban ver algunos recelos entre Comunidades Autónomas; en par-

ticular, la de Castilla y León con algunas otras especialmente favorecidas por el gobierno central —se decía— por los apoyos parlamentarios que éste recibía desde aquéllas, tal como quedó reflejado en anteriores Informes. Pues bien, ha de notarse que este año 1996 no ha generado situaciones especialmente conflictivas y alguna que ha surgido se ha reconducido para que dejara de ser motivo de enfrentamiento; incluso algún conflicto heredado ha encontrado el camino de la pacífica solución.

Seguramente una de las divergencias de mayor intensidad surgida a lo largo del año ha sido la derivada de los cambios normativos que sobre la regulación del impuesto de sociedades han llevado a cabo las Diputaciones Vascas (Normas Forales 7/1996, de 4 de julio, de Guipúzcoa; 24/1996, de 5 de julio, de Álava y 3/1996, de 26 de junio, de Vizcaya), lo que ha supuesto una reducción de la tarifa que por este impuesto han de pagar las sociedades mercantiles radicadas en el territorio vasco. Las eventuales consecuencias negativas para la economía de las regiones limítrofes fue pronto denunciada por la Administración de Castilla y León, de manera que optó por presentar un recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, sobre cuya admisibilidad se ha pronunciado a principios de 1997 en sentido positivo este alto Tribunal, todo ello sin perjuicio de la reivindicación de fórmulas compensatorias ante el Estado.

También parece entrar por la senda de la solución otro hito conflictivo de 1996, aunque originado el año anterior. Esta referencia atiende al conflicto surgido entre la Comunidad de Castilla y León y la de Cataluña —al que tampoco es ajeno el Estado— por la polémica decisión de trasladar parte de la documentación de la Guerra Civil depositada en el Archivo Histórico Nacional de Salamanca a Cataluña; la discrepancia sobre aquella decisión tuvo sus momentos más álgidos en 1995, y desde entonces los ánimos se han ido sosegando a la espera de la emisión del dictamen encargado a una comisión de expertos, cuyo contenido, una vez evacuado a finales de noviembre, parece haber satisfecho a todos, lo que puede ser indicativo no sólo de la aceptación de la solución salomónica que propone, sino de la voluntad de no generar enfrentamientos entre Comunidades gobernadas por partidos comprometidos en pactos de superior interés.

En este apartado de conflictos también tiene cabida el habido en sede constitucional entre la Comunidad de Castilla y León y la de Cantabria, al que el máximo intérprete de la Constitución ha dado solución mediante la STC 132/1996, de 22 de julio (B.O.E. de 12 de agosto). El origen del conflicto, tramitado y resuelto como conflicto positivo de competencias promovido por el Gobierno de Castilla y León, se halla en un acuerdo del Consejo de Gobierno cántabro de 23 de agosto de 1989, mediante el que se ponían en conocimiento de la Consejería de Fomento de Castilla y León diversas decisiones de la Administración regional de Cantabria relativas a la construcción de una carretera entre Reinosa y Potes, que, según el trazado previsto, habría de transcurrir en parte por el norte de la provincia de Palencia. Pues bien, de este conflicto intercomunitario de competencias no interesa tanto destacar su resolución final, que sirvió para desautorizar el contenido del acuerdo adoptado por la Comunidad Autónoma de Cantabria, en cuanto que excedía de los límites territoriales de la Región sin que esa extraterritorialidad estuviera justificada por un

eventual interés general que, en todo caso, habría exigido la presencia del Estado, sino la llamada que nuevamente realiza el Tribunal Constitucional a la cooperación intercomunitaria mediante la que podría haberse evitado el conflicto y sus negativas consecuencias para la ejecución de la obra pública proyectada, cooperación que habría de haberse materializado en (textualmente) «acuerdos que, en rigor, debieran haber precedido a cualquier actuación unilateral con incidencia en la esfera competencial de otra entidad regional, modulando las exigencias del principio de territorialidad y flexibilizando el rigor excluyente que es inmanente a éste...».

El futuro de la Minería del Carbón en Castilla y León

Con antecedentes en la Decisión 2064/86 CECA, de la Comisión, de 30 de junio, de nuevo la Comisión estableció un nuevo régimen para las intervenciones de los Estados miembros en favor de la industria del carbón, se trata de la Decisión 3632/93, CECA, de 28 de diciembre, de acuerdo con la cual y con vigencia a partir del 1 de enero de 1996 fue aprobado el Real Decreto de 28 de diciembre de 1995, sobre costes específicos derivados de las ayudas a la minería. Estas referencias normativas, que no pretenden ni siquiera recoger en su integridad al marco normativo que regula la financiación pública del sector del carbón, quieren simplemente justificar la continua tensión que vive este sector productivo en Castilla y León, derivado de su difícil supervivencia a causa de los precios poco competitivos del carbón nacional frente al importado; en esta situación no resulta extraño que a medida que nos acercamos al año 2002, año en que finaliza la vigencia del periodo contemplado por la Decisión 3632/93 (1.1.94 al 23.7.2002) para el que están previstas las ayudas a la producción de carbón nacional, surja la preocupación por el devenir de unas cuencas –localizadas en las provincias de León y Palencia– dependientes en su totalidad de la explotación del carbón, explotación que hoy por hoy en buena parte no resulta viable si el mineral extraído tuviera que competir con los bajos precios a que puede adquirirse el carbón en el mercado internacional.

La incertidumbre con que la minería del carbón se va acostumbrando a convivir, sin embargo comenzó a hacerse intolerable para un sector que precisa de continuas inversiones, sobre todo a partir de agosto, en que se anunció un duro ajuste, al cuestionarse desde el Ministerio de Industria y Energía el llamado 5% de tolerancia en la producción de carbón por encima del cupo asignado a cada empresa; entre tanto el año 2002 centra las dudas sobre las ayudas que más allá de ese momento pueda recibir la minería del carbón, ayudas para las que, sin embargo, a mediados de 1996 no pareció que fuera un obstáculo insalvable la Decisión 3632/92 CECA, pese a que su articulado impide prolongar los incentivos a la producción de carbón nacional después del año 2002.

En ese clima, ya en septiembre de 1996, se incorporó al debate sobre el futuro de la minería del Carbón el acuerdo que pretendían suscribir el Ministerio de Industria y Energía y las empresas eléctricas; es el conocido como Protocolo Eléctrico y su contenido centró las críticas de los sindicatos, las instituciones de Castilla y León y buena parte de la población. Razones hay para ello; en efecto,

en el punto cuarto del mismo se preveía que al finalizar un periodo transitorio dejaría de ser obligatorio el consumo de carbón nacional por las centrales eléctricas, quedando abierta la posibilidad de que éstas adquirieran sin restricciones el carbón de importación, de precio mucho más bajo que el autóctono; en esos términos la desaparición de gran parte de la minería del carbón en Castilla y León es inevitable por no poder competir en precios con el mineral importado, por ello, desde que se conoció el contenido del Protocolo Eléctrico se abrió un frente en Castilla y León que aglutinó a trabajadores, sindicatos, empresarios e instituciones, al que no fueron ajenas las instituciones locales y autonómicas, frente en el que no faltaron discrepancias, pero que por encima de ellas, tenía dos objetivos: desvincular el futuro de la minería del carbón del Protocolo Eléctrico y configurar un marco estable garante de la viabilidad de este sector. Los medios que sirvieron a este doble objetivo fueron variados, desde las manifestaciones multitudinarias y los lamentables cortes de carreteras, a otros más institucionalizados, como las conversaciones entre los responsables del Ministerio de Industria y Energía con el Presidente del ejecutivo autonómico y con representantes de los sindicatos, o la moción aprobada por el Senado por unanimidad el día 20 de noviembre en la que se instó al Gobierno a negociar con las Comunidades Autónomas, sindicatos y empresas la reconversión de la minería energética, resolución de similar contenido a la acordada el 22 de noviembre por las Cortes de Castilla y León, sin el apoyo de los grupos de la oposición, por la que también se instó a la Junta de Castilla y León para que se dirigiera al Gobierno de la Nación con el objeto de que consensuara el Plan de Reordenación de la minería del carbón y de desarrollo de las comarcas mineras en una negociación desvinculada del Protocolo Eléctrico y sin plazos.

Paralelamente a lo anterior, el Ministerio de Industria y Energía y los representantes sindicales el día 20 de noviembre llegaron a una serie de acuerdos:

1.- Inicio de negociaciones a partir del próximo 10 de diciembre entre el Ministerio de Industria y Energía y los sindicatos con el objeto de establecer un Plan de Futuro de la Minería del Carbón y Reactivación de las Comarcas Mineras, para que entre en vigor el 1 de enero de 1998.

2.- La liberalización de la adquisición de materias primas para la generación de energía que se prevé a partir del 1 de enero de 1998 queda excepcionada para el carbón autóctono, en lo que se estará a lo que disponga el Plan de Futuro de la Minería del Carbón y Reactivación de las Comarcas Mineras de inmediata negociación.

El futuro de la minería del carbón en España, ahora desvinculado del proceso liberalizador de adquisición de materias primas por las empresas eléctricas que garantiza el Protocolo Eléctrico ya firmado, depende en buena medida del llamado Plan de Futuro que se acuerde a lo largo de 1997, sin embargo, tampoco puede olvidarse que en esto también dependemos de los mandatos comunitarios, por lo que no debe obviarse la importancia de la futura Directiva sobre el mercado interior de la energía que próximamente va a aprobar el Consejo de Ministros de Industria de la Unión europea, cuyas previsiones, si se acepta el proyecto de Directiva aprobado por el Parlamento Europeo el día 11 de diciembre, suponen limitar a un 15% la participación del carbón autóctono en la dieta

energética del país, lo que para España, si se impone la interpretación más restrictiva que pueda darse a esa futura Directiva, supondrá una disminución de aproximadamente un 15% en el consumo de carbón nacional en el total de materias primas que contribuyen a la producción energética en el país, dado que actualmente es del 30%. Entre tanto, el Gobierno regional ha aprobado un Proyecto de Ley por el que se establece un Programa de Actuación minera para los años 1996-1999, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León el 1 de junio de 1996, y cuya tramitación parlamentaria se prolongará durante 1997, en el se prevén un conjunto de importantes ayudas al sector minero con un montante económico de 18.000 millones de pesetas repartidos en los cuatro años de vigencia del Programa.

Otros temas de interés

El leonesismo en 1996. También el año 1996 ha conocido algunos episodios de exaltación del leonesismo, bien es cierto que esporádicos y ligados a situaciones que auguraban una importante rentabilidad publicitaria. Como ejemplo, en las fechas cercanas a la celebración del día de la Comunidad de Castilla y León, el 23 de abril, algunos líderes del partido que defiende esa opción —la Unión del Pueblo Leonés— desarrollaron una serie de iniciativas seguramente animados porque el habitual turno rotatorio por las capitales castellano-leonesas trasladaba este año los actos institucionales a la capital leonesa; no faltaron manifiestos, concentraciones y declaraciones altisonantes en contra del Presidente de la Comunidad, llegando alguna de ellas a manos de la fiscalía, donde fueron archivadas por no encontrar en ellas expresiones injuriosas sino simple ejercicio del derecho a la crítica política.

En un plano distinto, parece oportuno reseñar el principio de entendimiento que a principios de año el Secretario General de la Unión del Pueblo Leonés manifiesta haber llegado con algunos líderes del Partido Nacionalista Vasco para apoyarse mutuamente en causas de interés para ambos partidos. Así, la formación leonesista ofrecerá su apoyo en el Parlamento de Castilla y León a la reiterada reivindicación vasca sobre los términos municipales que forman el Condado de Treviño; a cambio, el Partido Nacionalista Vasco manifestaba su disposición a favorecer desde el Parlamento Nacional la causa del leonesismo. Como resulta fácil de comprender, la simple aproximación de estas organizaciones, pese a que, como el paso del tiempo ha demostrado, no se ha materializado en nada, suscitó reacciones contrarias de todos los partidos de representación parlamentaria en Castilla y León, dado que tanto la separación de León como la incorporación de Treviño al País Vasco se consideran asuntos que afectan a la integridad territorial de la Comunidad y por el momento ya cerrados.

Entre tanto, las diferencias habidas entre la Unión del Pueblo Leonés y una de los dos Procuradores que accedieron por éste partido a las Cortes de Castilla y León y que determinaron su abandono e incorporación a la Unión Centrista, parece que se han ido ahondando, hasta el punto de que, la sintonía ha faltado incluso en temas en que no era fácil justificar la discrepancia. Un ejemplo señero de lo anterior lo ofrece el resultado de la votación del Pleno de las Cortes

sobre la Proposición no de Ley que presentó la Procuradora —en aquel momento de centro, pues con posterioridad ha abandonado la Unión Centrista— en favor de la celebración de un referéndum sobre la segregación de la provincia de León de la Comunidad, Proposición no de Ley que sólo contó con el respaldo del voto de la Procuradora proponente frente al resto de la Cámara que votó en contra y la abstención del Procurador de la Unión del Pueblo Leonés, partido que, sin embargo, defiende la segregación, lo que, por determinación estatutaria, pasa por el refrendo de la mayoría de los habitantes con derecho a voto del territorio que pretende la segregación.

Desde el punto de vista electoral, el respaldo que ha obtenido la Unión del Pueblo Leonés en la provincia de León en las últimas elecciones generales ha sido de 11.964 votos frente a los 11.735 alcanzados en las elecciones de 1993, lo que supone en términos relativos un ligerísimo descenso (del 3'68 al 3'63).

Los resultados de las elecciones generales en Castilla y León. Los vaticinios en esta ocasión se cumplieron y los resultados de las elecciones al Congreso de los Diputados celebrados el 3 de marzo en las circunscripciones de Castilla y León parecen haber colmado las aspiraciones del Partido Popular, cuyos confesados objetivos eran conseguir dos escaños más de los obtenidos en la cita electoral de 1993 a costa del Partido Socialista Obrero Español, e impedir que Izquierda Unida alcanzara representación parlamentaria en la Región. Así fue, de manera que el Partido Popular consolidó su dominio en Castilla y León con un respaldo superior al 55% de los votos, lo que le valió obtener veintidós diputados frente a los veinte de las anteriores elecciones generales, uno más en la circunscripción de Salamanca y otro en Burgos; por su parte, el Partido Socialista Obrero Español obtuvo un respaldo del electorado que superó el 31%, que se tradujo en once escaños; finalmente, Izquierda Unida, que aspiraba a conseguir en Castilla y León por vez primera representación en el Congreso de los Diputados, con el 9% de los votos no logró ningún escaño. El resultado de las elecciones al Senado también mostró un claro dominio del Partido Popular; de los treinta y seis escaños en liza, esta formación obtuvo veintisiete —tres en cada una de las nueve circunscripciones—, frente a los nueve que consiguió el Partido Socialista Obrero Español— uno por cada circunscripción—; esta distribución de escaños en la Cámara Alta fue idéntica a la habida en 1993, pese a que el cómputo de votos recibidos por los candidatos de ambos partidos arroja nuevamente un incremento de los votantes favorables a los candidatos populares frente a los socialistas. En definitiva, el resultado de las elecciones generales del 3 de marzo en Castilla y León ha sido extraordinariamente favorable al Partido Popular, sirviendo una vez más de contrapunto a ese triunfo el resultado obtenido por el Partido Socialista Obrero Español en el Bierzo, donde vuelve a superar al Popular, pese a que en esta ocasión los votantes del importante municipio de Ponferrada se hayan decantado, aunque por muy poco margen, también en favor del Partido Popular.

La financiación autonómica para el periodo 1997-2001. Desde el mismo momento en que se fraguó el pacto entre el Partido Popular y los partidos nacionalistas a raíz de las elecciones generales de marzo de 1993, se puso de manifiesto que el acuerdo alcanzado sobre la financiación autonómica para el próximo quinquenio podría entrar en contradicción con la posición que mantuvo la Junta de Castilla y León en años anteriores en el seno del Consejo de política Fiscal y

Financiera al abstenerse en punto a la corresponsabilidad fiscal acordada entre el Gobierno de la Nación y otras Comunidades Autónomas. Por ello, el Presidente de la Comunidad tomó la iniciativa de explicar el día 16 de marzo en las Cortes de Castilla y León la posición favorable del Gobierno regional a los pactos suscritos entre el Partido Popular y otras fuerzas nacionalistas, haciendo hincapié en las positivas consecuencias para la Comunidad de la corresponsabilidad fiscal y las garantías de solidaridad interregional que contemplaba el nuevo modelo de financiación autonómica acordada, siempre que se tomase en consideración la extensión territorial frente a la población, como criterio definidor de la financiación autonómica.

La posición de la Junta de Castilla y León quedó definitivamente fijada –aunque sin el consenso de la oposición– en fechas anteriores a las sucesivas reuniones del Consejo de Política Fiscal y Financiera celebradas a lo largo del mes de septiembre en torno a unas exigencias que se consideraron condicionantes del apoyo de la Comunidad al nuevo modelo de financiación autonómica ofrecido por el Gobierno central; éstas eran: mayor ponderación de la superficie frente a la población como criterio de reparto de recursos entre las Comunidades Autónomas, la dotación de un fondo de nivelación de servicios según prevé el artículo 15 de la LOFCA, incremento del Fondo de Compensación Interterritorial y, por último, la fijación de mínimos en la cesión del 30% del IRPF, que garanticen al menos el mismo nivel de recursos existentes en la actualidad y que el incremento de financiación que algunas Comunidades pueden obtener gracias a su esfuerzo fiscal redunde en el resto. Finalmente, la Consejera de Economía y Hacienda de Castilla y León dio su apoyo al modelo de financiación debatido en la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera habido el día 23 de septiembre, pese a que no consiguió incorporar al mismo el criterio de la extensión territorial frente a la población, aunque si las otras reivindicaciones.

Castilla y León en Europa. En los días 18 y 19 de abril se celebró en la Región, en concreto en León, la XIV Asamblea General del Arco Atlántico, que reunió a representantes de las treinta y dos regiones del noroeste europeo. A destacar de la misma el contenido reivindicativo de sus debates y conclusiones frente a lo que se tiene por un escoramiento de la Europa comunitaria hacia el este, debido al excesivo predominio de Alemania y la futura ampliación de la Unión Europea con países procedentes de la antigua influencia soviética. Particular importancia tuvo esta asamblea para Castilla y León, en cuanto que en ella se anunció la ampliación de esta organización, como miembros de pleno derecho a algunas regiones que no tienen salida al mar, como Castilla y León y Navarra, integración efectiva que se produjo en su posterior reunión celebrada en el otoño en las Islas Canarias; por otra parte, la Junta de Castilla y León, ha sido encargada por el Arco Atlántico para establecer el diseño y la coordinación de las relaciones económicas entre las regiones ribereñas de ambos lados del océano Atlántico.

Por último, el Presidente del ejecutivo regional, D. Juan José Lucas, el 20 de marzo obtuvo el respaldo de la delegación española en el Comité de las Regiones de Europa para ocupar la Vicepresidencia de este órgano, por el momento, consultivo, en sustitución de quien venía ocupando este cargo, el Presidente de la Junta de Extremadura.

Partidos Políticos. En este apartado, en este año cabe reseñar la celebración del VII Congreso Regional del Partido Popular de Castilla y León en los primeros días del mes de octubre, Congreso que se saldó con una renovación del 60% de la ejecutiva, en la que se incorporaron los responsables de las principales entidades locales de la Región. Como Presidente fue reelegido quien venía siéndolo, D. Juan José Lucas Jiménez, con un apoyo de más del 98% de los votos emitidos.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Procuradores: 84

Composición a 1-I-1996:

Popular: 50

Socialista: 27

Izquierda Unida: 5

Grupo Mixto: 2

Composición a 31-XII-1996: la misma.

Estructura del Gobierno

Presidente: Juan José Lucas Jiménez

Presidencia y Administración territorial: Isaías López Andueza.

Economía y Hacienda: Isabel Carrasco Lorenzo.

Fomento: Jesús Merino Delgado (también Vicepresidente).

Agricultura y Ganadería: José Valín Alonso (el titular anterior, Isaías García Monge, cesa tras las elecciones generales al ser nombrado Delegado de Gobierno en Castilla y León).

Medio Ambiente y Ordenación del territorio: Francisco Jambrina Sastre.

Cultura y Turismo: María Josefa Fernández Arufe.

Bienestar Social: José Manuel Fernández Santiago (también Portavoz de la Junta).

Industria, Comercio y Turismo: Tomás Villanueva Rodríguez.

Tipo de Gobierno

Tipo de Gobierno: Mayoritario.

Partido y número de Procuradores que le apoyan: 50 (PP)

Composición del Gobierno: Homogéneo (PP).

Cambios en el Gobierno

Sólo ha sido sustituido el Consejero de Agricultura y Ganadería, Isaías García Monge –al ser nombrado Delegado del Gobierno en Castilla y León–, por José Valín Alonso.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

No ha habido.

Mociones de reprobación

No ha habido.

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Datos globales:

Interpelaciones: 18

Preguntas orales: 389

Preguntas escritas: 1.522

Mociones aprobadas: 1. Tramitadas: 15

Proposiciones no de ley: 70. Tramitadas: 269

Proposiciones de Ley: 2

Proyectos de Ley: 8

Debates y Resoluciones más importantes

Debate sobre el Estado de la Región, celebrado los días 12 y 13 de Diciembre de 1996. En este debate se tomaron diversos acuerdos, como el de iniciar conversaciones que puedan dar como resultado la reforma del Estatuto de Autonomía para ampliar las competencias de la Comunidad Autónoma. Otras propuestas aprobadas fueron las de solicitar la transferencia de las competencias de la Confederación Hidrográfica del Duero, o remitir a las Cortes regionales un proyecto de ley de ordenación farmacéutica, la elaboración de un programa de actuación sociosanitaria o tramitar en el plazo de tres meses el proyecto de ley de turismo para Castilla y León.

Con motivo de la Proposición no de ley presentada por el procurador don Jaime González González, instando del Gobierno de la nación una compensación periódica por las consecuencias negativas de la reforma del Impuesto de Sociedades en los territorios históricos del País Vasco. (11 de octubre de 1996).

Discurso institucional del Presidente de las Cortes, en el Pleno Extraordinario

XII Aniversario de la promulgación del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. (24 de febrero de 1996). Además de alusiones históricas al lugar de celebración de dicho pleno, la ciudad de Burgos; hizo consideraciones sobre la financiación de las autonomías, criticando el empleo por algunos de la expresión de deuda histórica. Abogó por la ampliación de competencias y el desarrollo estatutario. Manifestó que es preciso reordenar el mapa municipal de Castilla y León para una mayor eficacia y mejor administración. Defendió, entre otras cosas la corresponsabilidad fiscal y la contención del gasto. Añadió que es preciso reencontrarse con "la transición del consenso", ya que la transición no acabará hasta que el desarrollo autonómico y estatutario no alcance sus últimas consecuencias.

Reformas del Reglamento Parlamentario

No ha habido.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

No se han aprobado.

Instituciones similares a Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

Procurador del Común:

En un informe de casi 150 páginas, el Procurador del Común describe cual ha sido su actividad en el primer año de actividad, pudiendo señalar que en 1995 se abrieron 1772 expedientes en virtud de quejas de ciudadanos, habiendo concluido 846, es decir, un 48% del total. De las resoluciones dictadas por el Procurador del Común, el 57% han sido favorables a los interesados y el resto a la Administración. El índice de colaboración positiva de la Administración se sitúa en un 87% de los expedientes. La provincia que más quejas ha presentado es León, con un porcentaje del 31%, seguida de Valladolid, Burgos y Salamanca.

El Informe expone la actividad de los dos departamentos: Protección y defensa de los Derechos de los ciudadanos (con diez áreas) y Tutela del ordenamiento jurídico castellano-leonés. Las materias que más quejas han recibido son las relativas a las áreas C (actividades clasificadas y medio ambiente) con 337, G (Trabajo, Seguridad Social y Servicios Sociales) con 289 y B (Urbanismo, Ordenación del Territorio y Vivienda) con 231 quejas.

CASTILLA-LA MANCHA

Eduardo Espín Templado

Consideraciones generales

En 1996 se ha completado el ciclo de la alternancia política con la victoria electoral del Partido Popular en las elecciones generales y su acceso al Gobierno de la Nación. Ello ha supuesto para Castilla-La Mancha quedar como uno de los tres únicos gobiernos socialistas en el panorama nacional, junto con Extremadura y Andalucía; sin embargo, con una diferencia, la de ser la única de las tres en la que el Gobierno cuenta con mayoría absoluta en la Asamblea. Ambos factores han hecho que Castilla-La Mancha sea un referente claro de la política nacional.

Esta circunstancia favorece la proyección nacional de su Presidente, que sigue siendo una de las figuras socialistas cara al futuro. Por otra parte, circunstancias casuales han permitido al Sr. Bono acometer esta nueva etapa con una moderada pero relevante renovación en su Gabinete, en el que están presentes dos políticos procedentes de la política nacional que han dado a su Gobierno algo más de relieve, frente al habitual perfil "localista" de sus Consejeros.

Las relaciones del Gobierno del Sr. Bono con la oposición autonómica por un lado y con Madrid por otro se producen en ambos casos con el Partido Popular. En lo que respecta a la oposición regional, el año comenzó con la línea de consenso iniciada en 1995 tras las elecciones autonómicas, aunque el ambiente ha ido cambiando paulatinamente. Sus relaciones con el Gobierno popular en Madrid, todavía parecen estar en fase de tanteo, sin que parezcan haber adquirido perfiles definitivos; hasta el momento no ha habido enfrentamientos de importancia. Al contrario, el Presidente Bono ha cosechado con el gobierno de Aznar uno de sus mayores éxitos con la solución del conflicto de la autovía Madrid-Valencia, motivo de grave conflicto con el Gobierno González. En otro tema, el del controvertido nuevo sistema de financiación autonómica, la reacción de Toledo ha sido de cautela, frente a la más combativa de Extremadura y Andalucía; aunque esta cuestión ha cristalizado, ya en 1997, con la interposición de un recurso por parte de Extremadura, el Gobierno autonómico ha puesto tiempo por medio hasta recibir el dictamen de su Consejo Consultivo, en lo que parece ser una forma de dar un margen a la negociación con el Gobierno Aznar. Y lo que constituye un punto de conexión entre ambos escenarios nacional y regional es que progresivamente el Parlamento regional se ha ido convirtiendo más en el lugar donde se proyecta la oposición socialista al Gobierno central de Madrid que la oposición del Partido Popular regional al Gobierno Bono.

Finalmente, en el ámbito interno, las cuestiones de mayor relevancia han sido, probablemente, la iniciativa de reforma del Estatuto de Autonomía, aprobada

con un renovado consenso, y la transferencia de la enseñanza universitaria; esta circunstancia ha servido para que la Universidad regional haya estado de actualidad con diversos motivos, entre los que se cuenta la amplia renovación de su Consejo Social, del que ha sido nombrado nuevo Presidente una figura relevante del mundo financiero como Francisco Luzón.

El Estatuto de Autonomía: renovado consenso para su reforma

El año 1995 terminó con un consenso sobre la reforma estatutaria que sin embargo no llegó a tramitarse ante las Cortes regionales, a consecuencia de la situación política nacional, que llevó al Partido Popular a plantear la conveniencia de esperar a la celebración de las elecciones generales. Pasadas las elecciones, el tema renació parlamentariamente y tras el verano las negociaciones entraron en su recta final; el 8 de noviembre el Pleno de la Cámara aprobó por unanimidad y sin modificaciones una proposición de ley sobre la reforma del Estatuto de Autonomía. El proyecto de reforma se trasladará al Congreso de los Diputados en febrero de 1997, al comienzo del período de sesiones.

En la exposición de motivos se justifica la reforma en la conveniencia de profundizar el autogobierno tras la experiencia de catorce años desde la aprobación del Estatuto de Autonomía en 1982, eliminando las limitaciones institucionales y competenciales contenidas en el mismo; asimismo, se resalta la introducción de la exigencia de un amplio consenso entre las fuerzas parlamentarias de la región respecto a la regulación de las instituciones básicas de la Comunidad Autónoma, que requerirá en el futuro mayorías cualificadas. Y, efectivamente, esas son las líneas rectoras de la reforma estatutaria iniciada y propuesta a las Cortes Generales, cuyos principales aspectos son los siguientes.

Se liga el mandato de los senadores autonómicos a la legislatura de las Cortes regionales, en vez de a la de las Cortes Generales. Recordemos que la Ley Electoral regional inicialmente ligaba el mandato de los senadores autonómicos tanto al mandato de las Cortes Generales como al de la Asamblea regional; la Ley 9/1995 eliminó la necesidad de que el senador tuviese la condición de diputado autonómico, quedando por consiguiente sólo la previsión estatutaria que ligaba su mandato al de las Cortes Generales. La propuesta de reforma estatutaria supone reforzar el carácter autonómico de los senadores al equiparar su mandato al de la legislatura autonómica que los nombra.

En relación con las Cortes regionales, se elimina la prohibición de que los diputados reciban sueldo; se suprime la restricción sobre la duración de los períodos ordinarios de sesiones, la cual se establecerá en el Reglamento de la Cámara.

Respecto al Ejecutivo, se suprime la referencia a la composición del Consejo de Gobierno, que se remite a una ley. Desaparece con ello la limitación del número de Consejeros que pueden integrarlo; en cambio se establece que la ley incluirá la limitación de los mandatos del Presidente. Se suprime la inconstitucional (e inaplicable) exigencia de que el nombramiento de Presidente de la Junta fuese refrendado por el Presidente de las Cortes regionales. Se suprime la exigencia de que los vicepresidentes deban tener la condición de diputados.

Se otorga al Presidente la capacidad, previa deliberación del Consejo de Gobierno, de disolver las Cortes anticipadamente, con las siguientes restricciones: no puede acordar la disolución durante el primer período de sesiones, en el último año de la legislatura, cuando se encuentre en tramitación una moción de censura, antes de que transcurra un año desde la última disolución anticipada ni, finalmente, cuando se encuentre convocado un proceso electoral estatal. Además, la nueva Cámara tendrá un mandato limitado al resto del término natural de la legislatura originaria. Finalmente, se incluye en el Estatuto la previsión de un Consejo Consultivo como superior órgano consultivo de la Junta de Comunidades.

En cuanto a la materias que quedan para su aprobación por ley mediante mayoría cualificada son la ley electoral, que necesitará mayoría absoluta de las Cortes regionales, incluyendo el número de diputados (entre cuarenta y cincuenta) y la determinación de la sustitución en caso de vacancia de un escaño; y la Ley del Gobierno y del Consejo Consultivo, que deberá incluir la limitación de los mandatos del Presidente, la cual necesitará mayoría de tres quintos.

Finalmente, se vuelven a modificar los artículos sobre competencias, ampliando las materias de competencia exclusiva (art. 31 EA) a costa de aquéllas en las que la Comunidad asume la competencia legislativa de desarrollo y la ejecutiva (art. 32 EA). También se amplía el listado de materias sobre las que la Comunidad Autónoma asume competencia ejecutiva (art. 33 EA). Además, en el artículo 37, dedicado a la competencia de desarrollo legislativo y ejecución sobre enseñanza, se añade un párrafo en el que se atribuye a la Comunidad Autónoma el fomento de la investigación, en especial la referida a materias peculiares de la Región, así como la creación de centros universitarios. Finalmente, en este terreno competencial, se prevé la posibilidad de que para el ejercicio de sus competencias, y mediante convenio con el Estado, se adscriba a la Junta una unidad del Cuerpo Nacional de Policía.

Este proyecto de reforma es de mayor alcance que el consensuado en diciembre de 1995, debido a dos novedades: en el aspecto institucional, por la posibilidad de disolución anticipada, que entonces finalmente no se incluyó; en segundo lugar, porque ahora se incorpora un nuevo incremento competencial. Se ha dado marcha atrás, en cambio, en la supresión de la limitación del número de diputados. Queda, por tanto, para 1997 la culminación de la reforma del Estatuto si, como resulta previsible, es aprobada por las Cortes Generales mediante la correspondiente Ley Orgánica.

Las Leyes

La actividad legislativa ha sido mucho menor en 1996 que en el año anterior, lo que resulta lógico puesto que en el último año de una legislatura siempre se hace un esfuerzo por finalizar tareas legislativas pendientes. Cuatro han sido las leyes aprobadas, aunque la última de ellas se ha publicado ya en 1997 y su examen corresponde al próximo informe.

A) Leyes institucionales. Este año sólo se ha aprobado una ley institucional

(la Ley 2/1996), y de escasa relevancia, pues se trata de una modificación puntual de la Ley 8/1995, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. Se han modificado las causas de cese de los miembros del Consejo Consultivo, sustituyendo la de haber cumplido 70 años por la del incumplimiento grave de sus funciones, debido a la evidencia de que el cese a la citada edad suponía la escasa virtualidad de que se incorporasen como miembros del Consejo los ex presidentes del Tribunal Superior de Justicia, cuya edad de jubilación es esa. Esa contradicción se puso de manifiesto con la jubilación del anterior Presidente del TSJ de Castilla-La Mancha, lo que ha determinado el acuerdo de los grupos parlamentarios de introducir esta modificación

B) Leyes sobre sectores de la actividad social o económica. Dos son las leyes aprobadas con este carácter, la Ley 1/1996, de 27 de junio, de Cámaras Agrarias de Castilla-La Mancha y la 4/1996, de 26 de diciembre, de Ordenación del Servicio Farmacéutico de Castilla-La Mancha, publicada ya en 1997. En cuanto a la primera, dictada en desarrollo de la legislación estatal, viene a sustituir el anterior sistema de Cámaras Agrarias. Se suprimen las de ámbito inferior al provincial, cuyas actividades se dejan a la iniciativa privada a través de entidades cooperativas o asociativas y se crean cinco Cámaras Agrarias de ámbito provincial, a las que se atribuye dos rasgos esenciales: por un lado se les define como corporaciones de derecho público cuya finalidad es la de actuar como órganos de consulta y colaboración de la Junta de Comunidades; por otro, son consideradas entidades representativas de intereses económicos y profesionales. Además, las Cámaras asumen funciones de colaboración con las entidades locales de su ámbito territorial en la ejecución de programas agrarios.

En cuanto corporaciones de derecho público ejercen funciones de consulta y colaboración con la Administración, y están sometidas al derecho administrativo en todo lo relacionado con su constitución, organización y actos dictados en ejercicio de tales funciones. Como órganos consultivos, emiten informes a iniciativa propia o a requerimiento de la Administración regional y como órganos de colaboración ejercen las facultades que expresamente les delegue la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente. La Ley precisa que en cuanto órganos de colaboración y consulta no pueden las Cámaras Agrarias asumir funciones de representación, reivindicación y negociación en defensa de intereses profesionales y socioeconómicos de los agricultores y ganaderos, funciones que competen a las organizaciones profesionales libremente constituidas.

Cabe señalar que la naturaleza representativa de intereses económicos y profesionales (aunque sin carácter reivindicativo) que les atribuye la exposición de motivos de la ley, no se concreta en el articulado en ninguna facultad que no sea la que se deriva de constituir un órgano consultivo de la Administración. Las Cámaras se relacionan con la Administración regional a través de la citada Consejería, en la que se crea un Registro de Cámaras Agrarias, en el que constarán su composición y otros datos determinados por la Ley. Esta Consejería ejerce la tutela administrativa y económica sobre las Cámaras. Las Cámaras contarán, entre sus recursos financieros, con subvenciones previstas en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma.

Respecto a la Ley 4/1996, de Ordenación del Servicio Farmacéutico, y aun-

que su contenido se comente más ampliamente en el próximo año, digamos que ha determinado uno de los pocos movimientos sociales de protesta en la calle en Castilla-La Mancha en los años de gobierno socialista. En efecto, en diciembre se convocó una huelga del sector de un día de duración coincidiendo con su aprobación en las Cortes, que fue seguida mayoritariamente por las farmacias de la Región. La Ley tiene un claro sentido de evitar los problemas que en cuanto servicio al público ha ocasionado el actual sistema, en especial respecto a los núcleos de población pequeños, rebajando los requisitos para la apertura de nuevos establecimientos. Desde luego no deja de constituir un cambio muy importante – y, probablemente, lo que más ha determinado la reacción del sector– la declaración de intransferibilidad de las oficinas de farmacia efectuada por la Ley.

C) Leyes de carácter financiero. Tan sólo la de Presupuestos (Ley 3/1996), cuyo contenido es el propio de una ley presupuestaria, con algún añadido menor en las disposiciones adicionales. En efecto, la séptima obliga al Consejo de Gobierno a regular en el año mediante decreto el régimen de organización y funcionamiento de la Biblioteca Regional de Castilla-La Mancha, que se va a ubicar en el Alcazar de Toledo; ubicación que en los últimos meses se ha vuelto problemática como consecuencia de la pretensión del Ministerio de Defensa de instalar ahí el Museo del Ejército. Asimismo, la disposición adicional novena crea un fondo de garantía por impago de pensiones por ruptura matrimonial y establece que dicho fondo será regulado por Ley específica sobre la materia.

Las normas reglamentarias

A) Decretos relativos a la autoorganización de la Administración regional, al procedimiento administrativo y a la función pública. La remodelación del Consejo de Gobierno se plasmó en el Decreto 32/1996, por el que se estableció el número y denominación de las Consejerías que integran la Administración regional; el cambio consistió únicamente en la fusión de las Consejerías de Economía y Hacienda y de Administraciones Públicas en una única Consejería de Economía y Administraciones Públicas; posteriormente el Decreto 42/1996 reorganizó la estructura y competencias de la Consejería. Asimismo, como consecuencia de la transferencia de la enseñanza universitaria, se reestructuró la Consejería de Educación y Cultura mediante el Decreto 45/1996. Tiene también interés el Decreto 119/96, de reestructuración de los servicios periféricos de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente. Puede también citarse algún otro Decreto atributivo de competencias sancionadoras a distintas Consejerías (79/1996 y 105/1996).

En el ámbito del procedimiento administrativo cabe citar el Decreto 132/1996, por el que se crea un registro de contratos celebrados por la Administración regional, lo que constituye un instrumento interesante para garantizar la eficacia y transparencia de su actuación. En materia de corporaciones de derecho público hay que mencionar dos reglamentos: el Decreto 124/1996 regula el funcionamiento provisional de las Cámaras Agrarias provinciales recién creadas y regula la tutela administrativa y económica sobre las mismas; el Decreto 5/1996, aprueba la creación y los Estatutos del Consejo Superior de los Colegios

de Abogados existentes en la Comunidad Autónoma (Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Talavera de la Reina y Toledo); cabe destacar que la decisión de crear el Consejo y la elaboración de sus Estatutos es de los propios Colegios de la Región, aunque la validez de su existencia como corporación de carácter público y de la consiguiente atribución de competencias administrativas depende del reconocimiento que mediante este Decreto efectúa la Administración de la Junta. Para dictar el Decreto el Gobierno regional se acoge a la legislación estatal, asumiendo como propias, en lo que respecta a su ámbito territorial, las competencias que dicha normativa atribuye al Gobierno de la Nación en virtud de la competencia de desarrollo legislativo y ejecución prevista en el art. 32.5 del Estatuto (corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales).

Finalmente, es interesante destacar la creación de una Oficina en Bruselas para el asesoramiento y apoyo ante la Unión Europea tanto de los particulares y empresas de la Región como de la propia Administración de la Junta (Decreto 44/1996).

B) Decretos referidos a la intervención o a la prestación de servicios en los distintos sectores de la actividad social y económica. Se han promulgado una amplia serie de decretos que desarrollan leyes dictadas recientemente por la Junta de Comunidades. Así, se aprobaron los Reglamentos generales de desarrollo de la Ley 2/1993, de Caza (Decreto 141/96) y de la Ley 2/1995, contra la Venta y Publicidad de Bebidas Alcohólicas a Menores (Decreto 72/1996). En desarrollo de la Ley 1/1995, del Deporte en Castilla-La Mancha, se han promulgado los Decretos 109, 110 y 111/1996, sobre Federaciones Deportivas, sobre el Registro de Entidades Deportivas y sobre los Clubes Deportivos respectivamente, renovando todo el bloque normativo reglamentario sobre la materia. En desarrollo de la Ley 4/1995, del Voluntariado, se han dictado los Decretos 127/1996, sobre acreditación y registro de entidades de voluntariado, el 128/1996, de composición y funcionamiento de la Comisión Regional del Voluntariado y el 129/1996, de organización y funcionamiento de la Comisión Interdepartamental del Voluntariado.

En desarrollo de la Ley 3/1995, del Estatuto del Consumidor, se ha dictado el Decreto 101/1996 sobre el Consejo Regional de Consumo, y respecto de la Ley 1/1994, de Accesibilidad y Eliminación de Barreras, el Decreto 25/1996 sobre el Consejo Regional de Accesibilidad. En materia de juventud, se ha dictado el Decreto 115/1996, que regula la Comisión Regional para la Juventud como órgano colegiado de la Administración regional en la materia. En materia de salud y seguridad laboral se ha dictado el Decreto 104/1996, de creación de una Comisión Regional y comisiones provinciales en dicha materia como órganos de participación y consulta.

Puede observarse que la Administración de la Junta se está dotando en todos los ámbitos de Consejos que tienen la doble condición de órganos asesores y de órganos de participación de los sectores sociales interesados en ella. Dichos órganos están contemplados en las leyes sectoriales que se van dictando. Del mismo modo se están creando con carácter general órganos de coordinación interdepartamental en aquellas materias en las que converge la actuación de varias Consejerías.

Finalmente podemos reseñar los siguientes reglamentos: el Decreto 131/1996, que regula el sistema de ingreso en los centros residenciales de mayores; el Decreto 114/1996, sobre horarios comerciales que repite la decisión del año anterior de establecer como máximo de días festivos en que pueden abrir los comercios el mínimo señalado por la Ley Orgánica estatal sobre la materia; el Decreto 88/1996, sobre ayudas para la promoción y adquisición de viviendas; y el Decreto 134/1996, que regula la Comisión Calificadora de Documentos.

C) Sobre Administración local pueden reseñarse el Decreto 24/1996, sobre criterios de reparto del Fondo Regional de Ayuda a los Municipios y del Plan Regional de Cooperación Municipal, y el Decreto 106/1996, por el que se aprueba el Plan Regional de Cooperación Municipal para el cuatrienio 1996-1999.

Conflictividad jurídica

En materia constitucional tampoco ha habido en 1996 conflictividad entre el Estado y la Castilla-La Mancha. Sigue pendiente el recurso de inconstitucionalidad promovido en 1992 por el Estado contra la Ley 1/1992, de Pesca Fluvial.

En materia de legalidad ordinaria hay que destacar dos sentencias de interés. Una, la del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera) de 4 de marzo de 1996, sobre un pasado trasvase Tajo-Segura, aprobado en mayo de 1994. La Sentencia declara contrario a derecho el trasvase por haberse producido sobre recursos hídricos no excedentarios —en contradicción con lo prevenido en el art. 1 de la Ley 21/1971, que regula el aprovechamiento conjunto de los ríos Tajo y Segura—, mediante un simple acuerdo del Consejo de Ministros. La Sentencia fue recibida por el Consejo de Gobierno de Bono como un importante triunfo en su batalla por impedir trasvases salvo que las reservas de los embalses de Entrepeñas-Buendía, en la cabecera del Tajo, sean claramente excedentarias.

La segunda sentencia de interés es la dictada por el Tribunal Superior de Justicia el 9 de julio, por la que se anula el Decreto 19/1994, de 1 de marzo, y la orden de desarrollo de 10 de marzo de 1994, sobre horarios comerciales. El Tribunal sigue la interpretación ya realizada por otros Tribunales Superiores (Islas Baleares y Rioja), como consecuencia de una impugnación coordinada por parte de la Asociación Nacional de Medianas y Pequeñas Empresas contra reglamentos análogos en toda España. La Sentencia sostiene que la Comunidad Autónoma carecía de título competencial para dictar un reglamento de desarrollo en materia de comercio interior, en la que el Estatuto sólo le atribuye competencia ejecutiva; y no acepta como válida la genérica competencia exclusiva sobre desarrollo económico regional. La interpretación es harto discutible por diversas razones en las que no procede entrar aquí. Por lo demás, el Consejo de Gobierno dictó para 1996 el Decreto 114/1996, de 23 de julio, con análogo contenido, si bien ya al amparo de la Ley Orgánica 2/1996, aprobada como Ley de transferencias *ex art.* 150.2 de la Constitución precisamente para evitar problemas competenciales como el que llevó a la Sentencia comentada.

Actividad política e institucional

Consejo de Gobierno y política autonómica

A) Consideraciones generales. Las elecciones generales han sido, como es evidente, el factor que ha marcado el año político. Cuestiones tan diversas como la remodelación del Consejo de Gobierno por parte de Bono, forzada por la retirada del titular de la Consejería de Administraciones Públicas, o la renegociación de la reforma del Estatuto de Autonomía, fueron pospuestas a la celebración de las elecciones; el inicio del año fue un compás de espera en la política regional.

A lo largo del año, el Presidente de la Junta ha continuado manteniendo su presencia en la política nacional con la manifestación ocasional de sus puntos de vista. En lo que se refiere a la decisión sobre el adelanto de las elecciones, Bono fue una de las pocas voces en el PSOE que emplazó públicamente a Felipe González a adelantar las elecciones al otoño de 1995, para evitar el visible deterioro que la presión política del PP estaba causando en la posición del Gobierno. A la vista de los resultados y pese a que éstos fueron bastante más favorables que los que predijeron los sondeos, la posición de Bono parece que tenía bastante fundamento.

Su posición es ahora, al igual que la de los Presidentes de Andalucía y Extremadura, extraordinariamente relevante, al ser los únicos socialistas frente a Madrid y a las restantes Comunidades Autónomas, con la peculiaridad, además, en el caso de Bono, de ser el único de los tres Presidentes socialistas con una cómoda posición parlamentaria al contar con mayoría absoluta.

B) Remodelación del Consejo de Gobierno. El Presidente Bono se vio abocado a comienzos del año a efectuar una remodelación de su Gobierno, al tener que dejar la Consejería de Administraciones Públicas Máximo Díaz Cano para presentarse como número uno de la lista del PSOE por Cuenca para el Congreso de los Diputados en las elecciones generales de marzo; provisionalmente se hizo cargo de la Consejería el Consejero de Industria y Trabajo. Ya después de las elecciones, el 19 de marzo, hizo pública Bono la remodelación, que se limitó a unir las Consejerías de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda en una Consejería de Economía y Administraciones Públicas, para la que nombró a Miguel Ángel Montañés, hasta ese momento Secretario General Técnico de Justicia e Interior en el Gobierno socialista. Asimismo nombró nuevo consejero de Bienestar Social a Julio Fernández Mato, que había ostentado con anterioridad diversos cargos políticos en Galicia y puestos directivos en empresas públicas y privadas. Salieron del Gobierno, por consiguiente, el Consejero de Economía Fernando Novo, que luego sería propuesto por las Cortes regionales como senador autonómico, y el Consejero de Bienestar Social, Francisco Belmonte, que pasó a ser asesor del Presidente. Resulta evidente que el significado político más relevante de esta reducida remodelación es la creación de una auténtica "superconsejería", cuyo titular se convierte en un auténtico hombre fuerte del Gobierno de Bono, ya que suma dos departamentos horizontales, como lo son Administraciones Públicas y Economía y Hacienda, a lo que se añade la función de la secretaría del Consejo de Gobierno.

C) Financiación autonómica. Desde el mismo momento en que comenzaron las negociaciones del Presidente Aznar para formar Gobierno con el apoyo del grupo nacionalista catalán, el Sr. Bono dejó oír su voz advirtiendo sobre la inconveniencia de pactos bilaterales en una cuestión como la financiación autonómica, requiriendo que se contase con la opinión de Castilla-La Mancha y las restantes Comunidades Autónomas gobernadas por el PSOE. El plan resultante del pacto entre el Gobierno de Aznar y sus socios parlamentarios catalanes, sintetizado en la cesión del 30% del IRPF, con inclusión de capacidad normativa, fue recibido con fuertes reticencias por parte del PSOE y sus tres Gobiernos autonómicos. Conforme se han ido plasmando los distintos puntos del plan de financiación se han ido incrementando las advertencias de Bono y de su Consejero de Economía y Administraciones Públicas sobre la necesidad de que las regiones menos desarrolladas y Castilla-La Mancha en particular no salieran perjudicadas, y que el sistema debía contar con factores de corrección de los desequilibrios territoriales existentes. Las críticas del Gobierno regional hicieron hincapié en todo momento en el desproporcionado peso del factor población en el nuevo sistema. El Consejero Montañés concretó la posición del Ejecutivo regional afirmando que el resultado del nuevo plan nunca debería dar porcentajes inferiores a los que corresponden a Castilla-La Mancha con el sistema anterior.

En un Pleno de las Cortes regionales celebrado el 9 de mayo, la Cámara aprobó, con la oposición del Partido Popular, una moción presentada por Izquierda Unida por la que se instaba al Gobierno a rechazar el nuevo modelo de financiación, tachándolo de injusto e insolidario. Las advertencias contrarias al nuevo sistema, no exentas de prudencia, se reiteraron a lo largo del año, parece que dejando siempre un margen a la negociación y al acuerdo con el Gobierno central. En ese sentido, Bono afirmó también que no se haría un bloque conjunto de oposición de las tres autonomías socialistas.

Bono se entrevistó con Aznar el 17 de junio, sin que el Presidente de Castilla-La Mancha quedase satisfecho con las explicaciones. Las posiciones se mantuvieron en el Consejo de Política Fiscal y Financiera celebrado el 23 de julio. Inmediatamente se comenzó a hablar por parte del Gobierno regional de la posible interposición de un recurso de inconstitucionalidad. Pasado el verano y ratificado el nuevo sistema en el Consejo de Política Fiscal y Financiera que se reunió el 23 de septiembre, con el voto favorable de doce Comunidades Autónomas, las Cortes regionales aprobaron el 1 de octubre sendas resoluciones del PSOE e Izquierda Unida, con los votos en contra del PP, respaldando la oposición del Gobierno regional al nuevo sistema e instándole a iniciar las negociaciones sobre el modelo a aplicar a la Región en el quinquenio 1997-2001. Igual falta de encuentro se produjo en el debate que sobre el tema se celebró en noviembre en el Senado. Finalmente el año acabó sin que se interpusiera el anunciado recurso ante el Tribunal Constitucional, solicitando en cambio un dictamen sobre la cuestión al Consejo Consultivo. Esta decisión abre un nuevo margen de negociación hasta que se emita dicho dictamen, si bien está claro que una vez hecho público le resultará difícil al Gobierno de Bono justificar una hipotética separación de la opinión del órgano consultivo, pese a no ser ésta vinculante.

Al margen de la cuestión de la financiación autonómica, en sus relaciones externas el Presidente Bono se ha conducido asimismo con prudencia. Destaca

como más llamativo las buenas relaciones con su homólogo de Castilla y León Juan José Lucas, quien visitó Castilla-La Mancha en julio y quien hizo causa común con Bono, en ese momento, al pronunciarse contra que la financiación autonómica pasase únicamente por el factor población. Sin embargo y como cabía esperar, Castilla y León aprobó en su momento el plan presentado por el Gobierno al Consejo de Política Fiscal y Financiera.

D) Reforma del Estatuto de Autonomía. El otro gran tema cuya relevancia excede el de la propia Comunidad de Castilla-La Mancha es el de la reforma del Estatuto. El año anterior finalizó con el aplazamiento de la presentación de la proposición de reforma al Congreso de los Diputados, a petición del PP, para evitar las interferencias con el inminente proceso electoral nacional. Pasadas las elecciones vuelve a hablarse del tema, pero ya en otros términos. El Presidente de la Cámara, el socialista Barreda, aseguró en mayo que el texto acordado en diciembre se había quedado corto y no resultaba ya apropiado para el nuevo contexto político. A este respecto hay que tener en cuenta que otras Comunidades Autónomas llevaban mucho más adelantado el proyecto de reforma y que éste era notablemente más avanzado que el consensuado en Castilla-La Mancha en diciembre de 1995. Sin embargo, no es hasta después del verano cuando se intensifican los contactos para llegar de nuevo a un acuerdo entre las tres fuerzas políticas parlamentarias. La negociación atravesó, como no podía dejar de ser, momentos de tensión, en los que el PSOE llegó a amenazar con aprobar la reforma con su sola mayoría absoluta. Sin embargo, el acuerdo se logró con rapidez, pues las negociaciones se desarrollaron prácticamente en octubre y en el Pleno de la Cámara celebrado el 8 de noviembre se aprobó la proposición de ley que habrá de tramitarse en el Congreso de los Diputados. Su contenido ya se ha expuesto en el epígrafe relativo a la actividad normativa.

E) Política regional. En cuanto a la política interna en Castilla-La Mancha, el ambiente entre mayoría y oposición ha sido a lo largo del año relativamente pacífico, al igual que el año anterior, pese a momentos de tensión. En efecto, una vez pasadas las elecciones generales y salvo enfrentamientos ocasionales que pueden calificarse de normales, no hay mucho destacable. En cualquier caso y como dijimos al comienzo, a lo largo del año y pese a acuerdos como el relativo a la reforma estatutaria, las relaciones entre la mayoría socialista y la oposición popular se han ido haciendo más tensas; y probablemente ello se ha debido tanto a la oposición del PP frente al Gobierno de Bono como a la oposición de la mayoría socialista frente al Gobierno de Aznar en Madrid.

Dos son las cuestiones que probablemente han suscitado más interés político y social, el Pacto Industrial 1996-1999 y la transferencia a la Comunidad Autónoma de la competencia en materia de enseñanza universitaria. En cuanto al II Pacto Industrial, se firmó el 24 de mayo, y se hizo sobre la base de una opinión positiva generalizada sobre los resultados y eficacia del primero. El Pacto se firmó, junto con el Gobierno regional, por los sindicatos UGT y CCOO, la Confederación de Empresarios de Castilla-La Mancha (CECAM), la Universidad regional, las Cámaras de Comercio e Industria, la Federación Regional de Municipios y Provincias y la Caja de Castilla-La Mancha. El Pacto, concebido como gran acuerdo encaminado a la dinamización industrial de la Región, consta de tres sectores (fomento de la actividad económica y la competitividad

empresarial, relaciones laborales y formación, y entorno para la actividad económica) y para cada uno de ellos se enumera una serie de objetivos específicos y una lista de medidas y programas destinados a cumplir aquéllos. De acuerdo con lo anunciado por el Presidente de la Junta, el Pacto habrá de mover a lo largo de su vigencia ayudas y subvenciones por valor de 50.000 millones de pesetas; en octubre se anunció que para 1997 el presupuesto de los distintos proyectos de inversiones, formación e investigación empresarial, etc., ascendería a unos 8.300 millones de pesetas. Sin duda el Pacto constituye una buena baza para el Gobierno socialista, que logró el consenso de la oposición para un acuerdo sobre la economía regional y que fue alabado tanto por el Partido Popular regional como por el Delegado del Gobierno en la región, Carlos Moro. Los agentes sociales por su parte, aplaudieron su firma casi con entusiasmo. El Gobierno reclamó para la puesta en práctica del Pacto una mayor implicación de los Ayuntamientos.

La firma del Pacto fue una ocasión más para que el Ejecutivo regional reiterase un mensaje que todavía no ha tenido plasmación concreta, la conveniencia de que personas y empresas radiquen su domicilio fiscal en la propia región donde se desarrollan sus actividades.

Universidad. Las negociaciones entre la Junta de Comunidades y el Gobierno culminaron en diciembre de 1995 en un acuerdo sobre la transferencia de la enseñanza universitaria, configurada en Castilla-La Mancha como una única Universidad con un campus en cada capital de provincia (menos Guadalajara, donde existen centros dependientes de la Universidad de Alcalá de Henares), más algunos otros centros dispersos en otras localidades. La cuantificación del coste, concretado en 6.227 millones de pts., satisfizo al Gobierno y a la propia Universidad, que lo estimaron positivo dentro de la difícil situación económica general; fue, en cambio, criticado por insuficiente cara al futuro por parte de la oposición del Partido Popular. El acuerdo suponía un incremento del 25% en la subvención presupuestaria, frente a porcentajes muy inferiores en los traspaños de otras universidades, diferencia que se justificaba en el estado inicial de desarrollo de la Universidad de Castilla-La Mancha. La transferencia se efectuó mediante el R. Decreto 324/1996, de 23 de febrero.

En febrero tomó posesión como Rector Luis Arroyo, Catedrático de Derecho Penal, recién reelegido en diciembre de 1995 por el Claustro universitario; se iniciaba así, dependiente ahora la enseñanza universitaria de la Comunidad Autónoma, el tercer mandato de quien ha sido, sin duda alguna, el principal artífice de la Universidad regional, creada en 1982 y cuya actividad académica se inició en 1985. Asimismo, tras el interregno en que había pasado el Consejo Social de la Universidad tras el cese de su Presidente, Fernando Novo, al ser nombrado Consejero de Economía y Hacienda en julio de 1995, fue nombrado en julio nuevo Presidente Francisco Luzón, anterior presidente de Argentario y originario de la región. Junto con Luzón entraron en el Consejo Social otros vocales en plazas que estaban por renovar desde hacía tiempo. Su nombramiento ha supuesto una importante revitalización del Consejo Social de la Universidad como órgano de impulso de la Universidad al que corresponde articular su conexión con la sociedad. Francisco Luzón fue nombrado poco después, en noviembre, para un alto puesto en la directiva del Banco de Santander, lo que

no ha sido óbice para su continuidad al frente del Consejo Social de la Universidad.

El comienzo de curso, celebrado en Albacete, fue la ocasión que sirvió para anunciar por parte del Rector la puesta en marcha de las actuaciones necesarias para la creación de una Facultad de Medicina en el campus albaceteño. Facultad que tradicionalmente se contaba entre las perspectivas de crecimiento de la Universidad y que había sido tanto anunciada por Bono para cuando se efectuasen las transferencias como reclamada por la oposición. Se había convertido, asimismo, en una amplia reivindicación social en la provincia.

El año finalizó con el inicio, en noviembre, de las negociaciones sobre la transferencia en enseñanza no universitaria, de gran importancia política, social y económica (unos 23.000 funcionarios, 1.100 centros y 160.000 millones de presupuesto). La negociación debe culminar en 1997.

Trasvases y autovía. Los dos conflictos estrella de las relaciones entre el Gobierno de la Junta y el Gobierno de la Nación en su etapa socialista han entrado en vías de solución, paradójicamente, tras la victoria electoral del Partido Popular. El conflicto del agua y de los trasvases a la cuenca del Segura perdió virulencia como consecuencia de haber sido 1996 un año hidrológicamente extraordinario. Por lo demás, Bono vio alentada su lucha jurídica con la Sentencia del Supremo a la que se ha hecho referencia en el epígrafe 3. Aún así, el Gobierno regional se ha opuesto a cuantos trasvases se han planteado, ya que la citada cuenca del Segura ha continuado recogiendo muy poca agua, aduciendo que el sistema Entrepeñas-Buendía seguía también con un nivel de reservas bajo, sin excedentes. Durante 1996 se aprobaron en abril un trasvase de 120 hectómetros cúbicos para Murcia y otro de 15 para las Tablas de Daimiel. Por otra parte, ya tras las elecciones generales, la Mesa del Congreso de los Diputados calificó favorablemente para su tramitación posterior la proposición de ley presentada por las Cortes de Castilla-La Mancha sobre trasvases entre cuencas, según se hizo público en abril. La Asamblea regional designó para la defensa de la proposición ante el Congreso a F. López Carrasco (PSOE), José Manuel Molina (PP) y José Molina (IU).

En cuanto al conflicto sobre el trazado de la autovía Madrid-Valencia, la victoria del Presidente de la Junta, quien había apostado muy fuerte en el tema, fue completa. En efecto, el Gobierno González y su ministro Borrell mantuvieron hasta el final el envite, una vez adoptado un trazado que, aunque se alejaba del paraje de las Hoces, seguía perjudicando la zona a juicio de la Junta. En abril las Cortes regionales instaron al Gobierno, con la abstención del Partido Popular, a llevar el conflicto al Tribunal Constitucional como un conflicto de competencias entre la decisión sobre el trazado de la autovía y la declaración de la zona como reserva natural acordada por el Gobierno de Castilla-La Mancha. Sin embargo, tras la constitución del Gobierno Aznar, se llegó pronto, en junio, a un acuerdo sobre el trazado, que sería el mismo de la carretera nacional y que había sido rechazado por el Gobierno González por su elevado coste. El acuerdo supuso también la retirada de los recursos contra la declaración de la Reserva Natural de las Hoces interpuestos por Ayuntamientos de la zona con mayoría del Partido Popular.

En materia de medio ambiente, la oposición popular sacó a relucir en octubre

el retraso en la elaboración de los cuatro planes integrales de medio ambiente pactados en 1995 con ocasión de la negociación de los presupuestos, (tratamiento de residuos sólidos, abastecimiento de agua, depuración de aguas residuales y lucha contra incendios). En la primera semana de diciembre quedó aprobado por el Consejo Asesor de Medio Ambiente el plan regional de emergencia de incendios forestales; asimismo se trataba de llegar a un acuerdo sobre estos planes al objeto de poder discutirlos en un pleno de la Cámara. Por otra parte, la Dirección General de Medio Ambiente, dio a conocer sus proyectos de protección de parajes naturales, que suponen pasar de las doscientas mil hectáreas ahora protegidas a un millón a lo largo de esta legislatura.

La Ley de farmacias. Tras el Decreto-ley sobre Ordenación Farmacéutica aprobado por el Gobierno central, el Ejecutivo regional estuvo estudiando la presentación de un conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional, lo que finalmente fue descartado. En cambio se abordó la elaboración urgente de un proyecto de ley en ejercicio de su competencia estatutaria sobre la materia, cuyo tenor suscitó una fuerte oposición del sector farmacéutico. Dentro de un planteamiento del sector como servicio público se rebajan los criterios para la apertura de nuevas farmacias y se excluye la posibilidad de su transmisión. Las Cortes aprobaron el texto de la ley el 26 de diciembre, día que fue declarado de huelga por el sector como manifestación de protesta. La Ley 4/1996, como ya se ha dicho, se publicó y entró en vigor ya en enero de 1997.

Otras cuestiones de actualidad. Como se ha indicado al reseñar la actividad normativa reglamentaria, el Consejo de Gobierno aprobó el II Plan Regional de la Vivienda, destinado a promover el sector con ayudas a la promoción, construcción y compra de viviendas. En otro orden de cosas, se produjo en Caja Castilla-La Mancha una renovación parcial de sus órganos de dirección, lo que consolidó la mayoría próxima al PP y a la gestión del Presidente de la Caja, Tomás Martín Peñato.

Las Cortes de Castilla-La Mancha

Como se ha dicho, el año parlamentario ha transcurrido dentro de una dinámica normal de mayoría y oposición entre los grupos socialista y popular, sin rupturas o conflictos de especial relieve, aparte de lo dicho respecto a un paulatino incremento de la tensión. Puede citarse la queja manifestada por el nuevo Presidente regional del PP, el Alcalde de Toledo Agustín Conde, sobre la dificultad de la oposición para controlar la acción del Gobierno de Bono, achacándolo al menosprecio de éste hacia el Parlamento por su actitud supuestamente poco cooperadora en las sesiones de control parlamentario. En cuanto a la unipersonal representación parlamentaria de Izquierda Unida -a la que se le ha vuelto a reconocer un *status* análogo al de un grupo parlamentario-, se ha movido en un sentido de progresivo acercamiento a la mayoría socialista, desde posiciones más críticas a otras de frecuente coincidencia.

Las elecciones generales ocasionaron un retraso en el comienzo de la actividad parlamentaria, que no se reanudó hasta después de las mismas, a mediados de marzo. PSOE y PP llegaron a ese acuerdo para evitar trasladar al ámbito

regional la tensión derivada de la lucha electoral nacional. Al reanudarse las sesiones, ambos partidos manifestaron su intención de mantener un clima de serenidad en sus relaciones políticas.

La actividad parlamentaria se inició con el anuncio legislativo gubernamental de cinco proyectos de ley (farmacias, cámaras agrarias, juego, turismo y ferias), programa que sólo pudo cumplirse en el año con las dos primeras leyes. En mayo, al acabar el limitado período ordinario de la Cámara, la Junta de Portavoces acordó abrir un período extraordinario para tratar de aprobar la reforma del Estatuto, la Ley de Cámaras Agrarias y el Reglamento del Consejo Consultivo. Este Reglamento fue aprobado por el Pleno de la Cámara el 27 de junio.

El debate presupuestario para 1997 no produjo un consenso como el del año anterior. El proyecto aprobado por el Consejo de Gobierno el 30 de septiembre, tras el preceptivo informe del Consejo Consultivo, ascendía a 383.500 millones; esta cantidad supone un incremento respecto al año anterior del 18%, e incorpora por primera vez el presupuesto de la Universidad regional, de más de 6.000 millones. El proyecto de presupuesto fue presentado por el Consejo de Gobierno como un intento de mantener, como contraposición a lo que se achacaba al Gobierno Aznar, la continuidad de las partidas de carácter social. Fue aprobado en el Pleno de las Cortes del 19 de diciembre, con escasas modificaciones en su tramitación parlamentaria, con los votos de la mayoría socialista y de Izquierda Unida. El representante de esta formación, José Molina, se manifestó contento con las enmiendas que le habían sido aceptadas, por un total aproximado de 900 millones.

En materia reglamentaria, las Cortes aprobaron en el Pleno del 8 de noviembre, al tiempo que el proyecto de reforma del Estatuto, una moción para aplicar de inmediato las modificaciones que para el funcionamiento de la Cámara implicaba dicha reforma. En la práctica ello supuso la apertura de negociaciones en el propio mes de noviembre sobre la reforma del propio Reglamento de la Cámara, negociaciones que partían de un consenso básico, puesto que se trataba de plasmar lo ya acordado en la reforma del Estatuto; quedaba sobre todo como tema pendiente de lograr un acuerdo la cuestión de la celebración de un debate sobre el estado de la Región. Sin embargo, y aunque la cuestión queda ya en la práctica para 1997, no se comprende bien el sentido de dicha moción de aplicación *inmediata* de las consecuencias de la proyectada reforma del Estatuto, puesto que precisamente para hacerlas posibles se impulsa la reforma estatutaria; en todo caso, y al margen de que se vaya elaborando la reforma reglamentaria a que obligará la reforma del Estatuto, parece más bien una cobertura política para amparar algunas prácticas discutibles, como las empleadas para obviar la prohibición de sueldo de los parlamentarios. Tan sólo el incremento de sesiones, por la vía de convocar sesiones extraordinarias, parece que podría anticiparse a la reforma del Estatuto de Autonomía.

Otras instituciones

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha. Tras la jubilación del anterior Presidente, don José Rodríguez, el Consejo General del Poder Judicial

nombró nuevo Presidente en la persona de don Emilio Frías Ponce, quien tomó posesión de su cargo el 20 de diciembre.

El Consejo Económico y Social. Con más de dos años de retraso desde su creación por la Ley 2/1994 se constituyó por fin el Consejo Económico y Social. El obstáculo había sido desde el principio la negativa de la CECAM a aceptar que la representación de los sindicatos más representativos fuese de ocho vocales mientras que la de las organizaciones empresariales más representativas de seis; rechazaban así la lógica de la Ley, que equiparaba a ambos sectores sumando a los mentados seis representantes de los empresarios, otro de las organizaciones de profesionales autónomos y otro de las organizaciones profesionales agrarias. En agosto se reunieron las partes implicadas, bajo la convocatoria de la Consejería de Economía y Administraciones Públicas, lográndose el desbloqueo de la situación con el acuerdo de modificar posteriormente la Ley; además, la citada Consejería nombró a dos de los expertos que le corresponde designar a propuesta de la CECAM, equilibrándose así los propuestos por ésta con los propuestos por los sindicatos. El CES se constituyó finalmente el 18 de diciembre; la puesta en marcha efectiva de la institución y la elección del Presidente quedaron ya para 1997.

Consejo Consultivo. Tras las elecciones se procedió al nombramiento de los miembros del Consejo. Los tres Consejeros electivos fueron los siguientes: por las Cortes José Sanroma Aldea (hasta ese momento asesor de Bono) y Ángel Ortega Benayas; por el Consejo de Gobierno, Juan Martínez Martínez. Como Consejero nato se nombró a Jesús Fuentes Lázaro, quien había sido Presidente de la Junta en el período inmediatamente anterior a las primeras elecciones autonómicas, desde diciembre de 1982 hasta junio de 1983. Los Consejeros eligieron Presidente a José Sanroma, que fue nombrado por el Decreto 38/1996, de 27 de marzo. El asunto más complejo al que ha tenido que hacer frente el Consejo en este primer año de su andadura ha sido la necesidad de pronunciarse sobre el sistema de financiación acordado por el Gobierno Aznar, dictamen solicitado por las Cortes Regionales en cumplimiento de las resoluciones aprobadas por el Pleno el 1 de octubre de 1996.

Administración local. Dos son los temas que destacaremos en este ámbito. El primero recordar la aprobación del Plan Regional de Cooperación Municipal para el cuatrienio 1996-1999, cuyo contenido básico puede verse en la referencia al Decreto 106/1996, de 16 de julio, que lo aprobó. Un segundo punto lo ha sido la controversia entre el PP y el Gobierno regional respecto a las ayudas otorgadas a los municipios con cargo al Fondo Regional de Ayuda a los Municipios. En efecto, la oposición del Partido Popular ha achacado reiteradamente al Gobierno que discriminaba a los ayuntamientos con mayoría suya en el reparto de fondos, ya minorándolos, ya retrasando al último año del período la entrega de los mismos, evitando así la finalización de obras antes de las elecciones de 1999. La polémica se recrudeció en los dos últimos meses del año, y el Gobierno, por medio de su Consejero de Economía y Administraciones Públicas Miguel Ángel Montañés, recordó que el Fondo se distribuía según criterios consensuados en su momento, ofreciendo a la oposición, incluso, su modificación; asimismo afirmó que la discriminación se producía, al contrario, de las Diputaciones Provinciales hacia los Ayuntamientos gobernados por el PSOE.

Actividad de los partidos políticos

Al margen de la campaña electoral para las elecciones generales, lo más destacado de la actividad de los partidos ha sido la actividad congresual del Partido Popular, con la celebración de su congreso regional, en el que se renovó al líder regional, y de cuatro congresos provinciales.

La debilidad política del jefe regional desde 1989, José Manuel Molina era producto, principalmente, de su incapacidad para derrotar a Bono, manifestada sobre todo en las últimas elecciones autonómicas: Castilla-La Mancha fue la única región en la que el PSOE obtuvo mayoría absoluta. En las elecciones generales de marzo, sin embargo, el PP quedó por delante del PSOE por vez primera. No fue suficiente para evitar su relevo, que se vaticinaba ya desde hacía tiempo y que se produjo en forma regular con la renovación de las directivas regionales desarrollada en septiembre-octubre de este año. El primer paso que confirmó su próximo relevo se produjo con su designación en julio como portavoz del Grupo de senadores del PP de Castilla-La Mancha.

Los 18 congresos regionales del PP se celebraron a finales de septiembre-comienzos de octubre y en general tuvieron un carácter continuista, ya que el PP había efectuado ya antes de las elecciones generales de marzo, una profunda renovación. Sin embargo, en Castilla-La Mancha, quedaba pendiente la citada cuestión del liderazgo. El VII Congreso regional de Castilla-La Mancha se celebró el 27 y 28 de septiembre en Toledo, y finalmente, Molina, tal como había anunciado a principios de mes, no se presentó a la reelección; fue uno de sus hombres de confianza, el Alcalde de Toledo Agustín Conde, quien fue elegido Presidente regional. Sin embargo, la perspectiva aparente, al menos por ahora, es la de que no sería el nuevo líder quien encabezaría la candidatura frente a Bono en las regionales de 1999, objetivo último de todos estos movimientos en el seno del PP regional. Y aunque se han barajado ya algunos nombres (como el del portavoz del PP en el Congreso y diputado por Guadalajara, Luis de Grandes), parece pronto para saber en quien recaerá tal responsabilidad.

Posteriormente, en noviembre, se celebraron los Congresos provinciales de Albacete, Ciudad Real, Cuenca y Guadalajara. En ambos los dos primeros casos ganaron por pocos votos las candidaturas de continuidad, frente a otras autocalificadas de "renovadoras". En Ciudad Real ganó la candidatura encabezada por Fernando Garrido y auspiciada por el Alcalde, Senador y anterior jefe provincial Francisco Gil Ortega. En Albacete, donde existe un abierto y enconado enfrentamiento entre el Alcalde, Juan Garrido y el Presidente de la Diputación, Emigdio de Moya, ambos encabezaban sus respectivas candidaturas. Triunfó Emigdio de Moya por 66 de un total de 759 votos emitidos. En las otras dos provincias triunfaron sin problemas las candidaturas de los respectivos líderes y Presidentes de Diputación Francisco Tomey Gómez en Guadalajara y Marina Moya en Cuenca.

Finalmente, el PP ha visto salir a la luz algún conflicto sobre el comportamiento de militantes suyos. En Albacete, la oposición local del PSOE e IU sacó a la luz determinadas irregularidades detectadas por la Consejería de Educación y Cultura en la gestión de la entidad Cultural Albacete, dependiente de la Diputación. Dichas fuerzas políticas solicitaron el cese de su director y la res-

ponsabilidad del Presidente de la Diputación Emigdio de Moya, cuya dimisión se pidió en noviembre una vez confirmadas tales irregularidades.

Poca actividad reseñable puede mencionarse en el PSOE. El Secretario General regional, el Diputado nacional por Toledo Hernández Moltó destacó con ocasión de las elecciones generales, el alto grado de renovación de las listas socialistas. Por lo demás, quizás lo más destacado, desbordando el marco regional, han sido las tomas de posición de José Bono en los más o menos velados movimientos en el seno del PSOE nacional y de su Ejecutiva cara al próximo Congreso, a celebrar en 1997. Si bien el liderazgo de González es asumido por todos, es evidente que no se descarta la posible sucesión a medio plazo, y que Bono es uno de los posibles candidatos. Asimismo y hasta que llegue ese momento, Bono se ha pronunciado abiertamente, con ocasión de la Ejecutiva celebrada a comienzos de julio, por una dirección más participativa y con menos concentración de poder en Felipe González. En definitiva, más voz para la ejecutiva y, consiguientemente, para los posibles candidatos a sucederle.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total diputados: 47

Composición a 1-I-1996:

Socialista: 24

Popular: 22

Representación parlamentaria de Izquierda Unida: 1

Composición a 31-XII-1996: la misma.

Estructura del Gobierno

A 1-I-1.996:

Presidente: José Bono Martínez.

Número de Consejerías: 8 (más el Consejero Portavoz del Gobierno, integrado en la Presidencia).

Economía y Hacienda: Fernando Novo Muñoz.

Agricultura y Medio Ambiente: Mariano Maraver y López del Valle.

Educación y Cultura: Justo Tomás Zambrana Pineda.

Sanidad: Matilde Valentín Navarro.

Industria y Trabajo: Alejandro Alonso Núñez.

Administraciones Públicas: Máximo Díaz-Cano del Rey.

Bienestar Social: Francisco Belmonte Romero.

Obras Públicas: Isidro Hernández Perlina.

(Consejero Portavoz del Gobierno: Emiliano García-Page Sánchez).

Composición a 31-XII-1996:

Presidente: José Bono Martínez (PSOE)

Número de Consejerías: 7 (más el Consejero Portavoz del Gobierno, integrado en la Presidencia):

Economía y Administraciones Públicas: Miguel Angel Montañés Pardo.

Agricultura y Medio Ambiente: Mariano Maraver y López del Valle.

Educación y Cultura: Justo Tomás Zambrana Pineda.

Sanidad: Matilde Valentín Navarro.

Industria y Trabajo: Alejandro Alonso Núñez.

Bienestar Social: Julio Fernández Mato.

Obras Públicas: Isidro Hernández Perlínes.

(*Consejero Portavoz del Gobierno:* Emiliano García-Page Sánchez)

Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario: mayoritario.

Partidos y número de parlamentarios que lo apoyan: PSOE (24 diputados)

Composición del Gobierno: homogéneo (PSOE).

Cambios en el Gobierno

Decreto 16/1.996, de 26 de enero, por el que se cesa a don Máximo Díaz-Cano del Rey como Consejero de Administraciones Públicas. (DOCM nº 4, de 26 de enero de 1.996).

Decreto 30/1.996, de 25 de marzo, por el que se cesa a don Fernando Novo Muñoz como Consejero de Economía y Hacienda. Decreto 33/1.996, de 25 de marzo, por el que se nombra Consejero de Economía y Administraciones Públicas a don Miguel Angel Montañés Pardo. (DOCM nº 15, de 25 de marzo de 1.996).

Decreto 31/1.996, de 25 de marzo, por el que se cesa a don Francisco Belmonte Romero como Consejero de Bienestar Social. Decreto 34/1.996, de 25 de marzo, por el que se nombra Consejero de Bienestar Social a don Julio Fernández Mato. (DOCM nº 15, de 25 de marzo de 1.996).

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Ninguna.

Mociones de reprobación

Ninguna.

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Debates sobre la Reforma de importantes aspectos (orgánicos, electorales y competenciales) del Estatuto de Autonomía.

Resoluciones y mociones aprobadas:

Moción 3 (IV) presentada por D. José Molina Martínez, Diputado de la Representación parlamentaria de Izquierda Unida, como consecuencia de la interpelación 2 (IV), relativa a la financiación autonómica. (BOCCM nº 42, de 10 de mayo de 1.996).

Resolución del Pleno de las Cortes relativa a las Hoces del Cabriel (BOCCM nº 48, de 21 de junio de 1.996).

Resolución del Pleno de las Cortes relativa al conflicto del Sahara (BOCCM nº 50, de 28 de junio de 1.996).

Comunicación del Consejo de Gobierno sobre el nuevo sistema de financiación autonómica. Contiene las resoluciones aprobadas por el Pleno de las Cortes: una presentada por la Representación Parlamentaria de Izquierda Unida, y otra por el Grupo Parlamentario Socialista. (BOCCM nº 53, de 3 de octubre de 1.996).

Resolución del Pleno de las Cortes 04/0505-0006, en relación al debate sobre el polígono de tiro de Anchuras. (BOCCM nº 55, de 21 de octubre de 1.996).

Resolución del pleno de las Cortes 04/0505-0012, en relación al debate de la Proposición de ley 04/0111-0002, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (BOCCM nº 63, de 12 de noviembre de 1.996). Esta Resolución establece la puesta en marcha de manera inmediata de los aspectos de la reforma que afectan a la vida orgánica de las Cortes.

Resolución del Pleno de las Cortes 04/0505-0013, en relación al debate sobre la OCM del aceite de oliva (BOCCM nº 63, de 12 de noviembre de 1.996).

Proposiciones No de Ley más importantes aprobadas:

Proposición No de Ley 22 (IV), relativa a las Brigadas Internacionales. Proponente: José Molina Martínez (Representación Parlamentaria de Izquierda Unida). BOCCM nº 32, de 29 de marzo de 1.996.

Proposición No de Ley 19 (IV), relativa a la autovía de Levante (tramo Minglanilla-Caudete de las Fuentes). Proponente: José Molina Martínez (Representación Parlamentaria de Izquierda Unida). BOCCM nº 35, de 15 de abril de 1.996.

Proposición No de Ley 5 (IV), relativa a la jornada continuada en los Centros Escolares de Toledo. Proponente: José Molina Martínez. BOCCM nº 39, de 26 de abril de 1.996.

Proposición No de Ley 24 (IV), relativa a ayudas a los agricultores de la Región. Proponente: Rafael E. Martínez Morazo y otros Diputados del Grupo Parlamentario Popular BOCCM nº 39, de 26 de abril de 1.996.

Proposición No de Ley 26 (IV), relativa a la creación de una Mancomunidad de aguas para los municipios ribereños de Entrepeñas. proponentes: Albertina Oria de Rueda Salguero y otros Diputados del Grupo Parlamentario Popular. BOCCM nº 42, de 10 de mayo de 1.996.

Proposición No de Ley 04/0501-0041, relativa a la construcción de la autovía

Albacete-Murcia. Proponentes: Fernando López Carrasco y otros Diputados del Grupo Parlamentario Socialista. BOCCM nº 67, de 25 de noviembre de 1.996.

Reformas del Reglamento parlamentario

Ninguna.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Ninguna. En todo caso, ha de tenerse en cuenta que la mencionada Resolución del Pleno de las Cortes 04/0505-0012, afecta directamente a las Cortes, al poner en marcha de manera inmediata los aspectos de la Reforma del Estatuto de Autonomía (aún no aprobada por las Cortes Generales) que afectan a la vida orgánica de la Cámara regional.

Instituciones similares a Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

Consejo consultivo

Decreto 28/1.996, de 12 de marzo, por el que se nombra a don Jesús Fuentes Lázaro Consejero nato del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. (DOCM nº 14, de 21 de marzo de 1.996).

Decreto 29/1.996, de 12 de marzo, por el que se nombra los Consejeros del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. (DOCM nº 14, de 21 de marzo de 1.996). Este Decreto nombra a los Consejeros propuestos por las Cortes regionales (José Sanroma Aldea y Angel Ortega Benayas), y por el Consejo de Gobierno (Juan Martínez Martínez).

Decreto 38/1.996, de 27 de marzo, de la Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por el que se nombra Presidente del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha a don José Sanroma Aldea (DOCM nº 16, de 29 de marzo de 1.996).

Resolución del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, por la que se nombra Secretario General de este Consejo a D. Francisco Javier Sobrino Fernández (DOCM nº 19, de 19 de abril de 1.996).

Modificación de la ley reguladora: Ley 2/1996, de 27 de junio, de modificación de la Ley 8/1995, de 21 de diciembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. (DOCM nº 30, de 5 de julio de 1.996).

Aprobación de su Reglamento por las Cortes (BOCCM nº 50, de 28 de junio de 1.996; DOCM nº 5 de julio de 1996), de acuerdo con lo previsto en la Ley 8/1995, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. Desarrolla la Ley detallando sus previsiones y añadiendo el contenido habitual de un reglamento orgánico. En cuanto a los Consejeros, contempla lo relativo a incompatibilidades, remuneración, prerrogativas y deberes. Respecto al Consejo desarrolla las atribuciones del Pleno y del Presidente; las cuestiones de procedi-

miento; las funciones del Secretario General y de los Letrados, así como lo relativo a la plantilla administrativa del Consejo.

Tras su constitución definitiva, el Consejo ha comenzado a funcionar y emitir dictámenes e informes, de acuerdo con lo previsto en su Ley y Reglamento. En el momento de redactar este informe el Consejo Consultivo ha de pronunciarse sobre la constitucionalidad del nuevo sistema de financiación autonómica, a petición del Consejo de Gobierno.

Sindicatura de Cuentas

Resolución de 30 de octubre de 1.996, por la que se ordena dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 5/1.993, de 27 de diciembre (publicación del informe definitivo de fiscalización del Consejo Regional de la Juventud de Castilla-La Mancha). DOCM nº 52, de 29 de noviembre de 1.996; corrección de errores DOCM nº 53, de 5 de diciembre.

Informe de fiscalización de las Cámaras de Comercio e Industria de 1.994 (presentado a las Cortes el 28 de octubre de 1.996).

Informe de fiscalización de la Universidad de Castilla-La Mancha en 1.994 (presentado a las Cortes el 28 de octubre de 1.996).

Informe de fiscalización de los proyectos financiados por el Fondo de Compensación Interterritorial (presentado a las Cortes el 5 de diciembre de 1.996).

Informe definitivo de fiscalización de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en 1.994 (presentado a las Cortes el 5 de diciembre de 1.996).

Consejo Económico y Social

Alcanzado el acuerdo sobre sus miembros, éstos han sido nombrados por Decreto 142/1.996, de 17 de diciembre (DOCM nº 56, de 18 de diciembre de 1.996).

El marco político e institucional

Pacto PP-CiU: Estabilidad gubernamental en el Estado y en Cataluña

Estaba claro que, una vez perdida la mayoría absoluta en las elecciones catalanas de noviembre de 1995 y convocadas elecciones generales para marzo de 1996, Jordi Pujol esperaba el resultado de la convocatoria electoral española para tratar de definir el marco de la gobernabilidad en Cataluña. Los comicios volvieron a situar a CiU en una posición decisiva para asegurar la estabilidad gubernamental en España ya que el PP, la fuerza política más votada y con mayor número de escaños en el Congreso de los Diputados, no disponía de mayoría suficiente para gobernar. Tras un largo período de negociaciones previo a la investidura de José María Aznar, en el que también se implicaron el PNV y Coalición Canaria, la formación de un gobierno homogéneo del PP con el apoyo exterior de las fuerzas políticas anteriormente citadas tuvo, desde la perspectiva catalana, dos consecuencias importantes: en primer lugar, permitió dar satisfacción a una reiterada reivindicación de CiU como es la de que las Comunidades Autónomas dispongan de un nuevo sistema de financiación; en segundo lugar, obligó al PP catalán a otorgar su apoyo al gobierno de CiU en Cataluña.

Aunque desde el punto de vista autonómico catalán había en el pacto PP-CiU otros elementos destacados, no cabe duda de que el aspecto estelar era el nuevo sistema de financiación autonómica que, curiosamente, no es aplicable únicamente a Cataluña sino generalizable a todas las Comunidades Autónomas con la salvedad de las que tienen sistema de concierto (País Vasco y Navarra). Este nuevo sistema de financiación se caracteriza por dos notas fundamentales: cesión del 30% del IRPF sin topes a las Comunidades Autónomas y capacidad normativa de éstas sobre el mismo. No es éste el lugar para valorar desde el punto de vista técnico y jurídico esta solución ni para juzgar si políticamente el procedimiento seguido para llegar a ella ha favorecido o no la consecución del necesario consenso entre todas las Comunidades Autónomas, pero sí que debe subrayarse en cualquier caso que supone un paso significativo para alcanzar una deseable corresponsabilidad fiscal y para proporcionar a las Comunidades Autónomas una mayor suficiencia financiera. Entre las fuerzas políticas catalanas el nuevo sistema de financiación lógicamente ha sido acogido favorablemente por CiU y PP, mientras ERC e IC subrayaban algunas de sus limitaciones y el PSC expresaba una cierta reticencia formal por el hecho de que no haya sido el fruto de una negociación entre todas las Comunidades Autónomas afectadas sino de un pacto de investidura entre dos partidos.

Como contrapartida a su contribución a la gobernabilidad del Estado, el Gobierno minoritario de CiU en Cataluña se encontró, sin tener que negociar nada y sin pacto explícito de ningún tipo, con el dócil apoyo parlamentario del PP catalán, sobretudo después del relevo de A. Vidal Quadras en la presidencia del partido. Con ello el fantasma agitado por CiU de la posible alianza de PSC, PP, ERC e IC para hacer ingobernable Cataluña se desvaneció por completo. Incluso alguna de las virtualidades del pacto parlamentario de las minorías –suscrito en noviembre de 1995 por PSC, PP, ERC e IC y que llevó al socialista J. Reventós a la Presidencia del Parlamento– cual era la de dinamizar la vida de la Cámara a través de la reforma del Reglamento no ha tenido hasta el momento concreción a pesar de que se puso como plazo de aprobación el mes de febrero de 1996. Con todo, la inminencia, luego no confirmada, de la aprobación de un nuevo Reglamento y la elaboración de un texto articulado de propuesta de reforma han determinado dos decisiones de la Mesa del Parlamento de Cataluña, con apoyo unánime de la Junta de Portavoces, de carácter bastante singular: la suspensión de la aplicación de artículos del vigente Reglamento (arts. 39.2, 128.6 y 113.1 y 4 relativos, respectivamente, al plazo para la tramitación de los asuntos en las comisiones, al plazo para la substanciación de las interpelaciones en el Pleno y al debate del Proyecto de Ley de Presupuestos en el Pleno) y la celebración del debate del Proyecto de Ley de Presupuestos con arreglo a las previsiones de la propuesta de reforma del Reglamento. La Mesa ha fundamentado jurídicamente estos acuerdos en sus facultades para interpretar y suplir el Reglamento en casos de duda u omisión, pero fácilmente puede observarse que se trata de una interpretación y una aplicación muy extensiva de estas atribuciones del órgano rector colegiado, ya que en los dos supuestos referenciados en puridad no se está interpretando ni supliendo la norma reglamentaria vigente, sino dejando sin efecto a ésta y sustituyéndola por otra regulación todavía no aprobada formalmente por la Cámara.

En este contexto parlamentario, el Gobierno de CiU no ha tenido dificultades para ver aprobadas sus iniciativas legislativas, en muchos casos, además, por unanimidad o con amplio apoyo. Sin salir del ámbito parlamentario merece destacarse una novedad consistente en el elevado número de resoluciones y mociones aprobadas. Reproduciendo una práctica que ya se dio en la primera legislatura (1980-1984), en la que CiU tampoco gozaba de mayoría absoluta, el Gobierno y el grupo parlamentario de CiU, con el objeto de evitar el desgaste político de perder votaciones en la Cámara, se esfuerzan en consensuar con las otras fuerzas políticas propuestas presentadas por éstas tendentes a impulsar la acción del Consejo Ejecutivo en una amplia variedad de materias que son competencia de la Generalidad y también en sus negociaciones para incrementar el autogobierno de Cataluña. De todos modos, este aumento cuantitativo y cualitativo de la función parlamentaria de orientación política puede quedar desdibujado si el Gobierno no cumple los mandatos parlamentarios y si los grupos parlamentarios no se muestran activos en la denuncia de los eventuales incumplimientos. Estas pautas parlamentarias llevan a que las discusiones políticamente más polarizadas entre Gobierno y oposición queden reservadas para el debate anual de política general y para la tramitación de los Presupuestos. En estos lances decisivos el apoyo del PP catalán al Gobierno de J. Pujol basta para contrarrestar los embates de los partidos de oposición.

El pacto PP-CiU a nivel de Estado se ha mantenido estable durante 1996, sobretudo porque se instrumentaron las medidas normativas para la aplicación del nuevo sistema de financiación autonómica. Ahora bien, no debe olvidarse que en el pacto se incluían otras cuestiones de gran importancia para el autogobierno de Cataluña y que, si bien han sido objeto de negociación al máximo nivel político y en las correspondientes comisiones mixtas, todavía están pendientes de concreción. Entre ellas se encuentran las siguientes: la financiación de la sanidad; el traspaso de los puertos de Tarragona y Barcelona; la asunción por parte de la policía autonómica del control del tráfico; el traspaso del INEM tanto en políticas activas como pasivas; las reformas de la legislación de costas, puertos, suelo y Administración periférica. A todo ello se ha añadido la cesión a la Generalidad de los impuestos especiales, asunto no incluido en el pacto PP-CiU, pero que J. Pujol ha reclamado tras constatar que el País Vasco la había obtenido. Como puede comprobarse son diversas y relevantes las materias que para la ampliación del autogobierno de Cataluña están en la agenda de negociaciones entre PP y CiU para el año 1997. Del avance, estancamiento o retroceso en las mismas dependerá la estabilidad del pacto político y la gobernabilidad tanto en el Estado como en Cataluña.

Cambios en el Consejo Ejecutivo

Después de las elecciones del 19 de noviembre de 1995, J. Pujol recibió la investidura parlamentaria el 16 de diciembre y tomó nuevamente posesión de su cargo de Presidente de la Generalidad el 22 del mismo mes. Sin embargo, no nombró nuevo Consejo Ejecutivo hasta el 11 de enero de 1996 y este retraso dio pie a algunas especulaciones sobre si pensaba mantener el Gobierno en funciones hasta las elecciones generales de marzo de 1996. En cualquier caso, el Decreto de nombramiento del Gobierno dispuso estas elucubraciones, supuso la confirmación en sus cargos de todos los consejeros del anterior gabinete e introdujo una novedad relevante: el acceso de Xavier Trías, anterior Consejero de Sanidad, a la Consejería de Presidencia, que hasta aquel momento no tenía titular diferenciado del Presidente de la Generalidad. Con el nombramiento de X. Trías como Consejero de Presidencia se confirmaba el aumento del protagonismo de este político en el seno del Gobierno catalán pasando su figura a adquirir un destacado relieve tanto en la vertiente política como en la de la coordinación administrativa. El sustituto de X. Trías en la Consejería de Sanidad -E. Rius- es también un reflejo de la influencia del nuevo Consejero de Presidencia, ya que se trata de uno de sus colaboradores de su etapa como Consejero de Sanidad.

En junio se produjo un reajuste en el Gobierno catalán que tuvo una doble dimensión: por una parte, se llevó a cabo una reorganización de departamentos de la Administración de la Generalidad; por otra el Presidente Pujol efectuó algunos ceses y nombramientos. En cuanto al primer aspecto debe destacarse una muy ligera reducción en el número de consejerías con la supresión de los Departamentos de Industria y Energía y de Comercio, Consumo y Turismo y con la creación del nuevo Departamento de Industria, Comercio y Turismo. Por lo que respecta a la faceta personal, merece subrayarse la consolidación de A. Subirà, quien a su anterior responsabilidad sobre Industria añade ahora la de la

nueva Consejería que incorpora Comercio y Turismo, y la de J. M. Pujals que pasa de Enseñanza a Cultura. Por otro lado, Unió Democràtica ve compensado el cese de L. Alegre en Comercio y Turismo y la desaparición de este Departamento con el nombramiento de J.J. Hernández para una Consejería de mayor peso político y presupuesto como es la de Enseñanza. Finalmente, también es preciso consignar el relevo de A. Vilalta, el único independiente del anterior gobierno, en la Consejería de Medio Ambiente y su sustitución por P. Macías, miembro de CDC y con una carrera política centrada hasta el momento en la esfera municipal (alcaldía de Olot y presidencia de la Asociación Catalana de Municipios).

La acción de Gobierno: aspectos más relevantes

En este apartado corresponde reseñar en primer lugar algunas medidas que se enmarcan en el proceso de racionalización y simplificación de la Administración de la Generalidad: por una parte, una política de reducción y de reasignación de puestos de trabajo en diversos departamentos; por otra parte, la supresión de 244 puestos de mandos intermedios en tres departamentos.

Dejando la dimensión intraadministrativa y pasando a la acción gubernamental con proyección ciudadana, probablemente uno de los ámbitos en los que ésta se ha hecho más visible a lo largo de 1996 ha sido en la enseñanza. En este sentido puede citarse la ejecución de la segunda anualidad del Plan Plurianual de Inversiones Universitarias con una inversión superior a los 10.000 millones de pesetas y las actuaciones en obras de infraestructura en centros docentes públicos no universitarios por valor de más de 24.000 millones de pesetas. Pero sin duda el punto principal de la acción de gobierno en el terreno educativo ha sido el pacto alcanzado por el Consejero Pujals con padres, alumnos, profesores y sindicatos sobre el proceso de implantación del nuevo sistema educativo, es decir, la puesta en marcha de la Enseñanza Secundaria Obligatoria (ESO). Los aspectos fundamentales del acuerdo giraron en torno a la garantía de plazas para cursar la ESO en centros públicos, la revisión del Mapa Escolar, la redefinición de la adscripción de los colegios a los institutos y las facilidades en los servicios de transporte y comedor.

Otro terreno en el que progresivamente la actuación gubernamental va desarrollando sus frutos es el relativo al despliegue de la policía autonómica. En 1996 los «Mossos d'Esquadra» han extendido su intervención a las comarcas del Baix Empordà y la Garrotxa con la consiguiente puesta en funcionamiento de comisarías de policía y oficinas de denuncias en diversas poblaciones.

En lo concerniente al proceso de normalización lingüística 1996 ha sido un año sin especiales datos noticiables, aunque sea plausiblemente la antesala de las nuevas orientaciones que se impulsarán en los próximos años. Así conviene destacar que el Presidente Pujol ha reconocido que, sin perjuicio de que la lengua propia de Cataluña es el catalán, la lengua castellana es la propia de muchos catalanes. Por su parte, el nuevo Director General de Política Lingüística, L. Jou, está preparando una nueva ley en materia lingüística que posiblemente ya no se llamará de normalización sino del uso de las lenguas oficiales en Cataluña.

En otro orden de cosas es preciso referirse a las loterías creadas por la Generalidad que en años anteriores generaron vivas discusiones tanto a nivel ciudadano como parlamentario sobre su rentabilidad económica, su gestión e incluso su contribución al eventual incremento de las ludopatías entre los catalanes. Con unos ingresos en 1995 apenas superiores a los 800 millones de pesetas –la previsión recaudatoria era de 6.000 millones anuales– parece claro que las expectativas del Gobierno catalán de incrementar sus arcas de manera significativa por esta vía han quedado defraudadas. Con todo, mientras estas loterías sigan ofreciendo una cierta rentabilidad económica el Gobierno de la Generalidad no se planteará su supresión.

También merecen destacarse las medidas del Gobierno catalán con destino a un sector de la agricultura –los frutos secos– que ha desplegado importantes movilizaciones en los últimos años ante los efectos del ingreso de España en la Comunidad Europea y de la competencia de determinados países. Se trata fundamentalmente de ayudas para la mejora de la producción, la comercialización y la reconversión por un importe de 7.000 millones de pesetas.

Finalmente deben consignarse una serie de actuaciones del Gobierno en obras e infraestructuras relativas a diversos sectores. En transportes y carreteras destacan el metro del Vallès y diversos tramos del Eje Transversal con inversiones, respectivamente, de 15.000 y 17.850 millones de pesetas. En otro campo merece señalarse la inversión en promoción pública de vivienda en determinados barrios necesitados de la misma con un importe de 20.000 millones de pesetas. En esta materia es preciso reseñar el Convenio entre la Generalidad y el Ministerio de Obras Públicas sobre vivienda y suelo (Plan de Vivienda y Suelo 1996-1999). Por último también se encuentran importantes inversiones en mejora de la electrificación (17.000 millones de pesetas) y en la construcción de 19 plantas depuradoras (11.000 millones de pesetas).

Escasa conflictividad jurídica

Como en años precedentes la conflictividad jurídica entre la Generalidad de Cataluña y el Estado ha sido en 1996 muy reducida. Por parte estatal no ha sido impugnada ninguna ley catalana ante el Tribunal Constitucional ni tampoco ha sido planteado ningún conflicto de competencias. Por parte catalana el Parlamento no ha interpuesto ningún recurso contra leyes estatales, mientras que el Consejo Ejecutivo lo ha hecho en tres ocasiones. Concretamente, contra la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, la Ley 3/1996, de 10 de enero, sobre medidas de control de sustancias químicas susceptibles de desvío para la fabricación ilícita de droga, y la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados. En cuanto a los conflictos de competencia, el Gobierno de la Generalidad ha presentado igualmente tres y las normas objeto de los mismos son las siguientes: el Decreto 1947/1995, de 1 de diciembre, por el que se establece el Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades; la Orden de 6 de febrero de 1996, del Ministerio de Comercio y Turismo, por la que se regula la concesión de ayudas a las actividades relacionadas en los programas del Plan Marco de Modernización del

Comercio Interior; tres órdenes de 25 de abril de 1996 y una Resolución de 19 de abril de 1996, todas ellas del Ministerio de Comercio y Turismo, relativas a subvenciones y competitividad en materia turística.

Los partidos políticos

1996 ha sido un año de una actividad intensa en los partidos políticos catalanes. Todos los partidos parlamentarios han celebrado sus congresos ordinarios, se ha producido una escisión en uno de ellos con la consiguiente creación de una nueva fuerza política, se ha discutido sobre «postpujolismo» y, con un mimetismo un tanto precipitado en ocasiones con respecto a la experiencia italiana, se ha especulado sobre la conveniencia de plantar «olivos nacionales» y «olivos de izquierdas». Ciertamente parece, como se tratará de exponer a continuación, que algo se está moviendo en la política catalana, presidida desde hace dieciséis años por el liderazgo inamovible de J. Pujol, aunque es todavía muy prematuro aventurar cuáles serán los futuros escenarios de la vida política en Cataluña, entre otras cosas porque la voluntad del actual Presidente de la Generalidad no es, al menos a corto y medio plazo, la de retirarse sino la de continuar ejerciendo sus responsabilidades.

Para CiU su gran reto como coalición era en 1996 mantener su posición de fuerza política clave para la gobernabilidad en España. Alcanzado este objetivo con los resultados habidos en las elecciones generales del 2 de marzo, la coalición ha funcionado sin fisuras en el ámbito institucional (Gobierno de la Generalidad, Cortes Generales, Parlamento de Cataluña y en la mayor parte de las instituciones locales), pero algunos planteamientos políticos de UDC han disgustado a CDC. Todo ello precisamente en un momento en que este último partido, con el congreso celebrado este año, había recuperado su cohesión interna tanto a nivel organizativo —P. Esteve y F. Puig han tomado las riendas del partido una vez consumada la retirada de M. Roca del primer plano político— como a través de un discurso político nacionalista basado en el objetivo de lograr las máximas cotas de autogobierno para Cataluña en el seno de una España que reconozca su carácter plurinacional y la especificidad de Cataluña como nación. CDC estima que para conseguir esta meta los interlocutores por parte catalana deben ser la coalición CiU y el Gobierno de la Generalidad y se muestra reticente a la participación en el Gobierno del Estado. Unió, por el contrario, afronta con mayor apertura la hipótesis de la intervención directa en un gobierno estatal y propone una política de entendimiento entre todas las fuerzas políticas catalanas —«el olivo nacional»— para conseguir incrementar el autogobierno de Cataluña. De todos modos, el aspecto del congreso de Unió que más irritó a CDC fue que en el mismo se abordara sin tapujos el postpujolismo y que de cara a este futuro escenario el papel del partido democristiano debía ser el de reforzar su propio proyecto político y el aspirar a la hegemonía en el seno del nacionalismo catalán. Si a estos datos se le añade que el líder indiscutido de Unió, J.A. Durán Lleida, es veinte años más joven que J. Pujol no debe sorprender que CDC estimara «agresiva» la actitud de Unió. Tras el congreso de Unió, a pesar de declaraciones de buena voluntad por ambas partes, un cierto distanciamiento y frialdad siguen presidiendo las relaciones entre demo-

cristianos y convergentes, aunque sin merma de la continuidad de su trabajo conjunto en el plano institucional.

El PP catalán ha sufrido diversos y bruscos vaivenes durante 1996. Empezó el año con su líder en aquel momento, A. Vidal Quadras, insistiendo en su contundente discurso contra el nacionalismo catalán y esperando incrementar significativamente sus resultados electorales en Cataluña con ocasión de los comicios generales de marzo. La no confirmación de estas expectativas y el pacto PP-CiU a nivel de Estado acabaron provocando un cambio en la dirección del PP catalán y en su actitud hacia CiU y el Gobierno de la Generalidad. Ahora el PP catalán brinda un apoyo que, en líneas generales, puede calificarse de permanente y acrítico al Gobierno de CiU y que, tal vez, su nuevo máximo dirigente—Alberto Fernández Díaz—matizará o condicionará en el futuro ante el plausible riesgo de que, de no hacerlo, la personalidad del PP catalán quede difuminada.

El PSC, principal partido de la oposición en Cataluña, se ha mantenido como primera fuerza política catalana en las elecciones generales. Su congreso, con la elección de N. Serra como primer secretario y el paso de R. Obiols a la presidencia ha abierto una puerta para la pacificación interior después de los enfrentamientos de los últimos años entre los sectores encabezados por R. Obiols y J.M. Sala, aunque todavía se esté lejos de haber alcanzado una plena cohesión interna. Ante la nueva situación política en Cataluña, el PSC, por primera vez en muchos años, se muestra abierto, sin renunciar a su status de partido hegemónico en el seno de la izquierda, al acercamiento de posiciones con IC y ERC de cara a construir una alternativa conjunta frente a CiU en unas elecciones autonómicas. El anuncio de que P. Maragall abandonará la alcaldía de Barcelona en septiembre de 1997 ha disparado los rumores sobre si éste podría encabezar dicha alternativa de izquierdas. Nada se ha concretado sobre todo ello y, por lo tanto, J. Nadal sigue siendo hasta el momento el candidato socialista para 1999.

IC es la fuerza política que más esfuerzos está desplegando para unir a los partidos de izquierda —«el olivo de izquierdas»— en un proyecto político capaz de derrotar a CiU y de gobernar en Cataluña. Puede decirse que ésta es la estrategia política fundamental de IC y de su líder, R. Ribó, quien ha visto afianzada su posición con ocasión del último congreso de esta fuerza política a pesar de que sus planteamientos políticos no son compartidos por J. Anguita cuyos seguidores son alrededor de un 30% de la Comisión Política de IC.

ERC ha vivido una situación de grave crisis con la escisión protagonizada nada menos que por su Secretario General, A. Colom, y su personalidad pública más conocida, P. Rahola. Estos han creado una nueva fuerza política —el Partit per la Independència— cuyas señas de identidad son el nacionalismo radical y un cierto acercamiento a CiU y cuya viabilidad está pendiente de su paso por las urnas. En cuanto a ERC, ahora bajo la dirección de J.L. Carod Rovira, ha reforzado su discurso de izquierdas y ha mostrado su disponibilidad a discutir con IC y PSC la construcción de una alternativa de Gobierno para Cataluña, aunque sin renunciar a su ideario independentista.

Las Leyes

La legislación aprobada por el Parlamento de Cataluña durante 1996 ha alcanzado un considerable volumen, aprobándose 19 leyes algunas de las cuales pueden agruparse por ámbitos temáticos, reveladores de las opciones prioritarias del legislador catalán a lo largo de este año. Se constata asimismo la ausencia de decretos legislativos.

Un primer grupo de leyes se refieren a la regulación de los servicios sociales. En este ámbito cabe destacar, en primer lugar, las leyes 15/1996, de 15 de noviembre, de creación del colegio de educadoras y educadores sociales de Cataluña y 16/1996, de 27 de noviembre, reguladora de las actuaciones inspectoras y de control en materia de servicios sociales y de modificación del Decreto legislativo 17/1994, de 16 de noviembre, por el que se aprueba la fusión de las leyes 12/1993, 26/1985 y 4/1994, en materia de asistencia y servicios sociales. La primera de las mencionadas leyes crea el Colegio de Educadoras y Educadores sociales de Cataluña, corporación de derecho público, con personalidad jurídica propia y capacidad plena para cumplir sus finalidades, para integrar a los profesionales que, con titulación específica de educación social, ejerzan las funciones que les son propias.

Por su parte, la ley 16/1996 regula la función de inspección en materia de servicios sociales. Con esta medida se pretende garantizar normativamente la eficacia del objetivo primordial de la función inspectora, cual es el de asegurar una adecuada calidad en la prestación de los servicios sociales y la mejora permanente del sistema catalán de servicios sociales. Además, por otra parte, el reconocimiento del valor probatorio de las declaraciones documentales del personal inspector en el ámbito del procedimiento sancionador exige, según la ley 30/1992, de 26 de noviembre, que este personal tenga carácter de autoridad.

En segundo lugar debe hacerse referencia a las leyes aprobadas en 1996 referidas a las relaciones familiares. Algunas de ellas manifiestan expresamente su incorporación a un futuro Código de Familia. En este ámbito se encuentran la Ley 12/1996, de 29 de julio, de la potestad del padre y de la madre, la Ley 10/1996, de 29 de julio, de alimentos entre parientes, y la Ley 11/1996, de 29 de julio, de modificación de la Ley 39/1991, de 30 de diciembre, de la tutela e instituciones tutelares. La primera de ellas viene a completar el ordenamiento establecido por la Ley de filiaciones, regulando las relaciones de potestad entre los progenitores y sus hijos, durante la minoría de edad de éstos y en otros supuestos. Se introduce el concepto «potestad del padre y de la madre» como sinónimo de «patria potestad», dado que esta última resulta impropia de la regulación que se da en el derecho moderno a esta institución, que actualmente hace referencia a un derecho-función en beneficio de los hijos, cuyo ejercicio corresponde tanto al padre como a la madre. También se regulan las relaciones personales de los hijos con los padres y otros parientes y se fijan los criterios para determinar cuando es indispensable la intervención judicial, cuáles son las personas legitimadas para instarla y el contenido de las disposiciones que pueden adoptarse. En lo relativo al contenido de la potestad, se distingue lo que supone para el padre y la madre y, por otra parte, entre la administración, la representación legal y la complementación de capacidad. Se establece que los hijos que conviven en el

seno de una familia deben contribuir, en la medida de sus posibilidades, al sostenimiento de los gastos familiares.

La ley 10/1996 de alimentos entre parientes establece y regula la obligatoriedad de prestarse alimentos entre cónyuges, ascendientes, descendientes y hermanos, entendiéndose por alimentos todo lo indispensable para el mantenimiento, la vivienda, el vestido y la asistencia médica del alimentista, así como los gastos de formación y los gastos funerarios.

Dentro de este bloque debe mencionarse, finalmente, la ley 11/1996 que faculta a las personas con capacidad de obrar para designar tutores, protutores y curadores para sí mismas, en previsión del caso de ser declaradas incapaces. Asimismo, se establece la inscripción de dichas designaciones en un registro de tutelas y autotutelas.

En el marco de las telecomunicaciones y comunicación por cable se encuadran la Ley 1/1996, de 22 de marzo, de modificación parcial de la ley 15/1993, de 28 de diciembre, por la que se crea en Centro de Telecomunicaciones de la Generalidad de Cataluña, la Ley 3/1996, de 2 de abril, de autorización de operaciones de endeudamiento a favor del Centro de Telecomunicaciones de la Generalidad de Cataluña y la Ley 8/1996, de regulación de la programación audiovisual distribuida por cable.

La Ley 1/1996 posibilita que el Centro de Telecomunicaciones de la Generalidad de Cataluña, adscrito originariamente al Departamento de Presidencia, sea adscrito al departamento que determine el Gobierno de la Generalidad. Por su parte, la Ley 3/1996, de 2 de abril, autoriza al Centro de Comunicaciones para concertar, durante 1996, operaciones de endeudamiento por un importe no superior a 3.200.000.000 pesetas, destinadas a operaciones de capital y que podrán tener el aval de la Generalidad. Dichas operaciones deberán fijarse de acuerdo con la Ley 12/1994, de 28 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 1995, prorrogados para el año 1996.

Por su parte, la Ley 8/1996, regula, partiendo de la Ley del Estado 42/1995, de 22 de diciembre, de las telecomunicaciones por cable, el régimen jurídico de la oferta audiovisual distribuida por cable. Se establecen los principios de la programación y las obligaciones de los operadores por cable, entre los cuales se fija la cuota mínima reservada a programadores independientes, y se regula el contenido de la programación audiovisual, incorporando como obligaciones del concesionario para todos los canales de televisión el respeto a las disposiciones contenidas en la Ley de Estado 25/1994, de 12 de julio que traspone la Directiva de la Televisión sin fronteras. La ley también permite incorporar a las redes de cable la televisión y radiodifusión de cada municipio y se da la opción de añadir servicios. Finalmente, se crea el Consejo Audiovisual de Cataluña, órgano asesor y consultivo del Gobierno de la Generalidad, para velar por la objetividad y transparencia de la programación audiovisual y se deroga el Decreto creador del Consejo Asesor de Televisión de Cataluña.

Otra posible agrupación temática es la integrada por algunas leyes de creación o reforma de determinadas instituciones u órganos. Forman parte de este apartado la Ley 7/1996, de 5 de julio, de organización de los servicios jurídicos de la Administración de la Generalidad de Cataluña, la Ley 4/1996, de 2 de abril, de

reforma de la Ley 12/1993, de creación del Instituto para el Desarrollo de las Comarcas del Ebro, la Ley 5/1996, de 20 de mayo, de modificación de la Ley 2/1985, de 14 de enero, del Instituto Catalán de Finanzas y la Ley 13/1996, de 29 de julio, del Registro y el depósito de fianzas de los contratos de alquiler de fincas urbanas y de modificación de la Ley 24/1991, de la vivienda. De todas ellas merece destacarse en este comentario algunos aspectos de la Ley 7/1996 y de la Ley 5/1996.

La Ley 7/1996 establece de forma más integrada y con una norma con rango de ley la regulación de los servicios jurídicos de la Administración de la Generalidad de Cataluña. Crea el Cuerpo de Abogados de la Generalidad de Cataluña, a los que corresponden las funciones de representación, defensa y asesoramiento en derecho del Gobierno y de la Administración de la Generalidad, e integran el Gabinete Jurídico Central. El sistema de ingreso en el Cuerpo es la oposición libre entre licenciados en derecho, aunque las disposiciones transitorias regulan también un turno de promoción interna y autorizan al Gobierno la integración directa al Cuerpo de los funcionarios del Grupo A que son licenciados en derecho y han acreditado un nivel de conocimientos y méritos que permita acordar dicha integración.

La Ley 5/1996 elimina la limitación de carácter territorial que pesaba sobre la concesión de créditos y avales restringiéndola a las actividades llevadas a cabo en Cataluña y extiende su concesión a actividades desarrolladas fuera de dicho territorio si la empresa afectada tiene su actividad principal en esta Comunidad Autónoma.

Un último bloque temático se centra en el aspecto financiero y presupuestario. Aquí pueden señalarse la Ley 17/1996, de 27 de diciembre, por la que se fijan los precios públicos que constituyen prestaciones patrimoniales de carácter público, la Ley 2/1996, de 2 de abril, de autorizaciones presupuestarias y financieras, la Ley 14/1996, de 29 de julio, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 1996 y la Ley 19/1996, de 27 de diciembre de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 1997. De acuerdo con la STC 185/1995, de 14 de diciembre, la Ley 17/1996 da cobertura legal a los precios públicos sometidos a reserva de ley y que actualmente se regulaban por decreto o por orden, recogiendo los elementos esenciales de dichos precios públicos, como son el objeto, el sujeto obligado al pago y la cuantía de los mismos. Por su parte, la Ley 2/1996, de 2 de abril autoriza diversas medidas presupuestarias y financieras hasta la entrada en vigor del presupuesto de la Generalidad de Cataluña para 1996.

Finalmente, debe hacerse referencia a tres leyes con un ámbito temático singularizado y que son objeto de comentarios individualizados. Así, la ley 6/1996, de 18 de junio, modifica la Ley 22/1983 de 21 de noviembre, de Protección del ambiente atmosférico. Establece la formulación de un programa de instalación y funcionamiento de la Red de Vigilancia y Previsión de la Contaminación Atmosférica ajustado a las determinaciones de la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña.

A continuación, la Ley 9/1996, de 15 de julio, del Plan estadístico de Cataluña 1997-2000 profundiza en el proceso de constitución del sistema estadístico de Cataluña, a partir de una nueva estructura que parte de la diferenciación y la

definición de las actividades estadísticas consolidadas, experimentales y en proyecto.

Finalmente, la Ley 18/1996, de 27 de diciembre, de relaciones con las comunidades catalanas del exterior se propone la institucionalización de las relaciones de los «casals» catalanes en el extranjero entre ellos y con Cataluña y sus instituciones, y el fomento y la protección de estos colectivos a través del reconocimiento de una serie de derechos y el establecimiento de las prestaciones que corresponden al Gobierno de la Generalidad.

Los Decretos

Entre los numerosos decretos aprobados por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña durante el período objeto del presente comentario cabe destacar un primer bloque integrado por diversas normas relativas a la educación. Entre ellos cabe destacar el Decreto 406/1996, de 24 de diciembre, por el que se regula la acreditación de los diplomas y títulos propios de las Universidades catalanas, con el fin de potenciar los que sea de interés incluir en la oferta de estudios universitarios en Cataluña. También el Decreto 355/1996, de 29 de octubre, de constitución del Consorcio Agencia para la Calidad del Sistema Universitario en Cataluña con el fin de evaluar el sistema universitario en Cataluña, analizar sus resultados y realizar propuestas de medidas de mejora. Las actividades universitarias también son objeto de regulación por el Decreto 258/1996, de 5 de julio, por el que se fijan los precios de la prestación de servicios académicos universitarios para el curso 1996-1997. Dentro de la materia educativa también se encuentra el Decreto 334/1996, de 29 de octubre por el que se crea la Oficina de coordinación de la supervisión del COU y de organización de las PAAU de Cataluña, adscrita al Departamento de la presidencia y dependiente de la Secretaría del Consejo Interuniversitario de Cataluña.

Dentro de la enseñanza no universitaria cabe destacar el Decreto 199/1996, de 12 de junio, por el que se aprueba el Reglamento orgánico de los centros docentes públicos que imparten educación secundaria y formación profesional de grado superior y el Decreto 198/1996, de 12 de junio, por el que se aprueba el Reglamento orgánico de los centros docentes públicos que imparten educación infantil y primaria. Ambos Reglamentos regulan la estructura de organización y gestión de estos centros y su régimen académico, según los principios de actuación y organización establecidos por la Ley orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de organización general del sistema educativo y la Ley orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes. Considerable entidad reviste también el Decreto 82/1996, de 5 de marzo, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas del bachillerato, de acuerdo con la Ley orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo. El decreto regula la ordenación del bachillerato y de sus componentes curriculares, es decir, los objetivos generales del ciclo, los objetivos y contenidos de cada materia y, finalmente, los principios generales que han de orientar la metodología didáctica de este ciclo.

En materia de regulación y adaptación del profesorado a la nueva normativa,

cabe señalar el Decreto 67/1996, de 20 de febrero, por el que se regula la adscripción de los maestros en el primer ciclo de la educación secundaria obligatoria y la readscripción en los centros de educación infantil y primaria, la normativa transitoria de los desplazamientos por modificaciones de las plantillas docentes, y el desarrollo de los requisitos de especialización, y el plan de formación y capacitación para la recolocación del profesorado. También se adscribe a este bloque el Decreto 71/1996, de 5 de marzo, por el que se regula la acreditación para el ejercicio de la dirección en los centros docentes públicos a los funcionarios docentes que la soliciten y pertenezcan a los cuerpos o escalas a que se refiere la Ley orgánica 1/1990, de 3 de octubre.

La ordenación del territorio y el medio ambiente también ha sido objeto de atención preferente de la Generalidad de Cataluña. En este sector merece destacarse, en primer lugar, el Decreto 398/1996, de 12 de diciembre, regulador del sistema de planes graduales de reducción de emisiones a la atmósfera. Regula el sistema voluntario de autodeclaración por las empresas del grado de cumplimiento de la normativa sobre protección del ambiente atmosférico y la presentación de un programa anual de reducción de las emisiones.

El Decreto 34/1996, de 9 de enero aprueba el catálogo de residuos de Cataluña, cuyo objeto es la clasificación de los residuos, su codificación y la determinación de la correcta gestión para cada uno de ellos. Se clasifican los residuos en las categorías de especiales, no especiales e inertes. Asimismo, en este ámbito puede señalarse el Decreto 83/1996, de 5 de marzo, sobre medidas de regularización de vertidos de aguas residuales. En la protección del suelo, bosques, y espacios naturales destaca el Decreto 66/1996, de 23 de enero, por el que se regula la declaración de las actuaciones protegibles en materia de suelo, estableciendo los criterios de selección de las propuestas de actuación y la distribución territorial en Cataluña de los recursos que se asignarán de acuerdo con el Convenio firmado con el Estado Central. También merecen ser señalados dos decretos relativos a la protección de los bosques, para evitar el peligro de incendio. Se trata del Decreto 377/1996, de 2 de diciembre, por el que se regula la gestión de los fondos de mejoras para la conservación y el mantenimiento de los bosques de utilidad pública propiedad de las entidades locales, y del Decreto 268/1996, de 23 de julio, por el que se establecen medidas de tala periódica y selectiva de vegetación en la zona de influencia de las líneas aéreas de conducción eléctrica para la prevención de incendios forestales y la seguridad de las instalaciones.

En el ámbito de las políticas de atención a los sectores sociales más desprotegidos destacan el Decreto 393/1996, de 12 de diciembre, sobre las prestaciones económicas de atención social a las personas mayores y el Decreto 360/1996, de 12 de noviembre, de organización, funcionamiento y publicidad del Registro de tutelas y autotutelas a menores de edad y personas de la tercera edad. También se regula, por Decreto 337/1995, de 28 de diciembre, la acreditación y el funcionamiento de las instituciones colaboradoras de integración familiar y de las entidades colaboradoras de adopción internacional. Asimismo, ha sido aprobado el Decreto 252/1996, de 5 de julio, de creación de las comisiones de asistencia jurídica gratuita, de regulación del procedimiento para el reconocimiento del derecho de asistencia jurídica gratuita y de la subvención para las actuaciones profe-

sionales de abogados y procuradores. Finalmente, el Decreto 284/1996, de 23 de julio, regula el sistema catalán de Servicios Sociales, y el Decreto 338/1995, de 28 de diciembre regula la red de oficinas de Bienestar Social.

Respecto de la política sanitaria catalana, pueden destacarse varios decretos. El primero de ellos, el Decreto 169/1996, de 23 de mayo, regula el establecimiento de los convenios y contratos de gestión de servicios sanitarios en el ámbito del Servicio Catalán de la Salud, en el marco de la Ley 14/1986, General de Sanidad. El Decreto 225/1996, de 12 de junio, regula la formación en atención sanitaria inmediata, formación no reglada en el régimen educativo que se imparte en Cataluña, con el objeto de garantizar que el contenido de sus programas asegura el conocimiento de las prácticas sanitarias adecuadas para actuar en una situación de emergencia. Finalmente, el Decreto 364/1996, de 12 de noviembre, crea el Programa de salud materno-infantil, para su mejora, mediante el desarrollo de tareas de carácter preventivo y de promoción de la salud.

También han sido aprobados algunos decretos con un contenido económico-financiero. Entre ellos pueden señalarse los de fijación de los criterios de distribución de la participación de los municipios y de la comarca del Valle de Arán en los ingresos de la Generalidad, integrada en el Fondo de cooperación local de Cataluña para el año 1996. En los Decretos se señalan los criterios de reparto y las cantidades concretas que corresponden a cada entidad. Se trata de los Decretos 350/1996, de 29 de octubre y 351/1996, de 29 de octubre. El Decreto 327/1996, de uno de octubre dispone la emisión de deuda pública dentro del Programa de emisiones de valores negociables a largo plazo de la Generalidad de Cataluña en el mercado doméstico para el ejercicio de 1996. El Decreto 65/1996, de 23 de enero establece las ayudas públicas en materia de vivienda a cargo de la Generalidad de Cataluña, definiendo las líneas de financiación y las ayudas públicas para actuaciones protegibles en materia de vivienda. Finalmente el Decreto 347/1995, de 28 de diciembre, de asunción de competencias sobre mediación en el seguro privado desarrolla la competencia de la Generalidad de Cataluña en lo relativo a mediadores de seguros privados y a colegios de mediadores de seguros titulados, circunscrita a aquellos cuyo domicilio y ámbito de actuaciones se limite a Cataluña.

En materia de seguridad pública y protección civil se ha procedido a la regulación de diversos aspectos de los cuerpos de Mozos de Escuadra, policías locales y de bomberos, tanto profesionales como voluntarios y de empresa. Entre dichas medidas merece ser destacado el Decreto 176/1996, de 4 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Escuela de Bomberos de Cataluña y el Decreto 145/1996, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento interno de Consejo de la Policía-Mozos de Escuadra.

Los distintos departamentos del Gobierno de la Generalidad de Cataluña han sufrido algunas remodelaciones. Merece destacarse el Decreto 184/1996, de 7 de junio, de supresión, creación y reorganización de departamentos de la Administración de la Generalidad de Cataluña, en virtud del cual se redujo en una el número de consejerías al desaparecer la Consejería de Industria y Energía y la de Comercio, Consumo y Turismo y crearse la nueva de Industria, Comercio y turismo.

Finalmente, merecen ser destacados los decretos con los cuales la Generalidad ordena de forma significativa determinados ámbitos comerciales con incidencia directa para los ciudadanos. En primer lugar, el Decreto 150/1996, de 30 de abril establece los periodos de rebajas. A continuación, el Decreto 321/1996, de 1 de octubre, de horarios de atención al público, servicios de urgencia, vacaciones y cierre temporal voluntario de las farmacias, en función de las características de población y geográficas de cada área básica de salud.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 135

Composición a 1-I-1996:

Convergència i Unió: 60

Socialista: 34

Popular: 17

Esquerra Republicana de Catalunya: 13

Iniciativa per Catalunya: 11

Composición a 31-XII-1996:

Convergència i Unió: 60

Socialista: 34

Popular: 17

Iniciativa per Catalunya: 11

Esquerra Republicana de Catalunya: 9

Mixto: 4 (procedentes del Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana de Catalunya y miembros del «Partit per a la Independència», constituido a partir de una escisión habida en «Esquerra Republicana de Catalunya»)

El Sr. Xavier Bosch, secretario segundo de la Mesa del Parlamento, del Grupo Mixto, renunció a su cargo en la sesión de la Mesa del día 22 de octubre de 1996 (BOPC, 104, 28/10/96) y fue sustituido por el Sr. Ernest Benach, del Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana de Catalunya, elegido por el Pleno de la Cámara en sesión celebrada el día 30 de octubre de 1996 (BOPC, 112, 18/11/96).

Estructura del Gobierno

Presidente: Jordi Pujol

Número de consejerías: 13

Presidencia: Xavier Trias (CDC)

Gobernación: Xavier Pomés (CDC)

Economía y Finanzas: Macià Alavedra (CDC)

Enseñanza: José-Javier Hernández (UDC)
Cultura: Joan Maria Pujals (CDC)
Sanidad y Seguridad Social: Eduard Rius (CDC)
Política Territorial y Obras Públicas: Artur Mas (CDC)
Agricultura, Ganadería y Pesca: Francesc Xavier Marimon (CDC)
Trabajo: Ignasi Farreres (UDC)
Justicia: Núria de Gispert (UDC)
Industria, Comercio y Energía: Antoni Subirà (CDC)
Bienestar Social: Antoni Comas (CDC)
Medio Ambiente: Pere Macias (CDC)

Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario: minoritario.

Partidos y número de diputados que lo apoyan: coalición electoral «Convergència i Unió» (CiU), formada por los partidos Convergència Democràtica de Catalunya (CDC) y Unió Democràtica de Catalunya (UDC): 60 diputados.

Composición del Gobierno: homogéneo, de la citada coalición electoral: CDC ocupa 10 departamentos y UDC 3.

Cambios en el Gobierno

Mediante el Decreto 3/1996, de 11 de enero, por el que se nombran los titulares de los departamentos del Gobierno de la Generalidad de Cataluña (DOGC, 2153, 12/01/96) se procede al nombramiento del nuevo Gobierno, que estaba pendiente desde la celebración de las elecciones del 19 de noviembre de 1995. Se mantienen en sus cargos todos los consejeros del anterior Gobierno, con un sólo cambio, derivado del nombramiento del Sr. Xavier Trias, anterior consejero de Sanidad y Seguridad Social, como consejero de Presidencia. Esta consejería hasta aquel momento no tenía un titular diferenciado del presidente de la Generalidad. Como nuevo consejero de Sanidad y Seguridad Social se nombró al Sr. Eduard Rius.

El Decreto 184/1996, de 7 de junio, de supresión, creación y reorganización de departamentos de la Administración de la Generalidad de Cataluña (DOGC, 2216, 10/06/96) procede a la supresión del Departamento de Industria y Energía y del Departamento de Comercio, Consumo y Turismo y a la creación del Departamento de Industria, Comercio y Turismo.

Departamento de Industria y Energía: Cese de Antoni Subirà (DOGC, 2216, 10/06/96).

Departamento de Comercio, Consumo y Turismo: Cese de Lluís Alegre (DOGC, 2216, 10/06/96).

Departamento de Industria, Comercio y Turismo: Nombramiento de Antoni Subirà (DOGC, 2216, 10/06/96).

Departamento de Enseñanza: Cese de Joan M. Pujals (DOGC, 2216, 10/06/96). Nombramiento de José-Javier Hernández (DOGC, 2216, 10/06/96).

Departamento de Cultura: Cese de Joan Guitart (DOGC, 2216, 10/06/96). Nombramiento de Joan M. Pujals (DOGC, 2216, 10/06/96).

Departamento de Medio Ambiente: Cese de Albert Vilalta (DOGC, 2216, 10/06/96). Nombramiento de Pere Macias (DOGC, 2216, 10/06/96).

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Ninguna.

Mociones de reprobación

Ninguna.

Debates y resoluciones más importantes

Resolución 4/V del Parlamento de Cataluña, por la que se crea la Comisión de Seguimiento del Proceso de Equiparación Mujer-Hombre (BOPC, 18, 20/02/96; DSPC-P, 7, 07/02/96).

Resolución 5/V del Parlamento de Cataluña, por la que se crea la Comisión de Estudio sobre el Concierto Económico como Vía para la Adecuada Financiación de la Autonomía de Cataluña (BOPC, 18, 20/02/96; DSPC-P, 7, 07/02/96).

Resolución 18/V del Parlamento de Cataluña, por la que se designan los senadores que han de representar a la Generalidad en el Senado (BOPC, 32, 25/03/96; DSPC-P, 8, 13/03/96).

Resolución 19/V del Parlamento de Cataluña, por la que se crea la Comisión de Estudio sobre las Causas que generan Violencia Infantil (BOPC, 32, 25/03/96; DSPC-P, 8, 13/03/96).

Resolución 20/V del Parlamento de Cataluña, por la que se crea la Comisión de Estudio sobre la Problemática del Mundo Rural en Cataluña (BOPC, 32, 25/03/96; DSPC-P, 8, 13/03/96).

Resolución 21/V del Parlamento de Cataluña, por la que se crea la Comisión de Estudio sobre el Sida (BOPC, 32, 25/03/96; DSPC-P, 8, 13/03/96).

Resolución 22/V del Parlamento de Cataluña, por la que se crea la Comisión de Estudio sobre la Situación de la Pesca en Cataluña (BOPC, 32, 25/03/96; DSPC-P, 8, 13/03/96).

Resolución 23/V del Parlamento de Cataluña, sobre los principios a defender

en la negociación de las reformas de la Organización Común de Mercado de frutas y hortalizas, en lo que se refiere a la avellana y otros frutos secos (BOPC, 32, 25/03/96; DSPC-P, 8, 13/03/96).

Resolución 37/V del Parlamento de Cataluña, sobre la alegaciones al Mapa escolar de Cataluña y la aplicación de la reforma educativa en el curso 1996-1997 (BOPC, 36, 02/04/96; DSPC-C, 19, 21/03/96).

Resolución 42/V del Parlamento de Cataluña, sobre el uso de la lengua catalana en la inscripción de documentos en los registros de la propiedad, mercantiles y los especializados situados en Cataluña (BOPC, 36, 02/04/96; DSPC-C, 21, 21/03/96).

Resolución 46/V del Parlamento de Cataluña, sobre los planes de emergencia nuclear y de accidentes químicos (BOPC, 38, 12/04/96; DSPC-C, 24, 27/03/96).

Resolución 54/V del Parlamento de Cataluña, por la que se crea la Comisión de Estudio de la Revisión y la Aplicación del Plan de Seguridad de las Químicas de Tarragona (Plaseqta) (BOPC, 38, 12/04/96; DSPC-P, 9, 28/03/96).

Resolución 58/V del Parlamento de Cataluña, sobre la exigencia de la lengua catalana en las convocatorias de acceso a la función pública del personal de la Administración periférica del Estado (BOPC, 42, 22/04/96; DSPC-C, 28, 11/04/96).

Resolución 72/V del Parlamento de Cataluña, sobre la aplicación de los fondos estructurales y de cohesión de la Unión Europea en Cataluña (BOPC, 47, 07/05/96; DSPC-C, 34, 24/04/96).

Resolución 97/V del Parlamento de Cataluña, por la que se crea la Comisión de Seguimiento de la Unión Europea y de Actuaciones Exteriores (BOPC, 57, 03/06/96; DSPC-P, 13, 22/05/96).

Resolución 101/V del Parlamento de Cataluña, sobre la garantía de la objetividad y la independencia informativas, el desarrollo tecnológico y la proyección en el espacio audiovisual catalán de las empresas filiales de la Corporación Catalana de Radio y Televisión (BOPC, 60, 10/06/96; DSPC-C, 51, 30/05/96).

Resolución 102/V del Parlamento de Cataluña, sobre la elaboración, la aprobación y la difusión del Estatuto profesional de la Corporación Catalana de Radio y Televisión (BOPC, 60, 10/06/96; DSPC-C, 51, 30/05/96).

Resolución 104/V del Parlamento de Cataluña, sobre la regulación del acceso de los grupos políticos y sociales significativos a las emisiones de las empresas filiales de la Corporación Catalana de Radio y Televisión (BOPC, 60, 10/06/96; DSPC-C, 51, 30/05/96).

Resolución 110/V del Parlamento de Cataluña, sobre la información a los diputados y a las diputadas de los actos de carácter institucional de los consejeros y del presidente de la Generalidad (BOPC, 69, 26/06/96; DSPC-C, 56, 11/06/96).

Resolución 116/V del Parlamento de Cataluña, sobre tarifas especiales rebajadas del transporte ferroviario para los estudiantes (BOPC, 72, 01/07/96; DSPC-C, 59, 12/06/96).

Resolución 119/V del Parlamento de Cataluña, sobre el impacto potencial de los purines en las fuentes de suministro de agua (BOPC, 72, 01/07/96; DSPC-C, 61, 13/06/96).

Resolución 120/V del Parlamento de Cataluña, sobre las medidas para garantizar el cumplimiento de la normativa relativa a la comercialización de las leches infantiles (BOPC, 69, 26/06/96, rectificación BOPC, 72, 01/07/96; DSPC-C, 63, 13/06/96).

Resolución 127/V del Parlamento de Cataluña, sobre la creación de un organismo que ejerza las funciones de autoridad única del transporte de viajeros en el área de la conurbación de Barcelona (BOPC, 79, 10/07/96; DSPC-C, 69, 21/06/96).

Resolución 129/V del Parlamento de Cataluña, sobre el traspaso de las concesiones de las autopistas de peaje que discurren por Cataluña y la reducción progresiva de los peajes (BOPC, 79, 10/07/96; DSPC-C, 69, 21/06/96).

Resolución 134/V del Parlamento de Cataluña, sobre el vertedero del Garraf (BOPC, 79, 10/07/96; DSPC-C, 69, 21/06/96).

Resolución 138/V del Parlamento de Cataluña, sobre la conmemoración del vigésimoquinto aniversario de la creación de la Asamblea de Cataluña (BOPC, 79, 10/07/96; DSPC-C, 73, 28/06/96).

Resolución 158/V del Parlamento de Cataluña, sobre la incorporación al Plan de carreteras de medidas de seguridad para el uso de la bicicleta y de los parámetros ambientales comunitarios e internacionales (BOPC, 99, 14/10/96; DSPC-C, 83, 25/09/96).

Resolución 167/V del Parlamento de Cataluña, sobre el estudio de la viabilidad de la creación en Perpinyà de un centro oficial de enseñanza no universitaria en lengua catalana (BOPC, 99, 14/10/96; DSPC-C, 84, 26/09/96).

Resolución 168/V del Parlamento de Cataluña, sobre el uso de la lengua catalana en las televisiones privadas (BOPC, 99, 14/10/96; DSPC-C, 84, 26/09/96).

Resolución 174/V del Parlamento de Cataluña, sobre la promoción profesional de las mujeres en las administraciones públicas (BOPC, 99, 14/10/96; DSPC-C, 89, 01/10/96).

Resolución 175/V del Parlamento de Cataluña, de condena al bloqueo comercial que sufre Cuba (BOPC, 99, 14/10/96; DSPC-C, 89, 01/10/96).

Resolución 181/V del Parlamento de Cataluña, de adhesión a la Declaración Universal de los Derechos Lingüísticos (BOPC, 102, 21/10/96; DSPC-C, 94, 10/10/96).

Resolución 182/V del Parlamento de Cataluña, sobre la no-discriminación de las personas por razón de su orientación sexual (BOPC, 102, 21/10/96; DSPC-C, 95, 10/10/96).

Resolución 184/V del Parlamento de Cataluña, sobre la orientación política general del Consejo Ejecutivo (BOPC, 104, 28/10/96, rectificación BOPC, 106, 05/11/96; DSPC-P, 26, 17/10/96).

Resolución 192/V del Parlamento de Cataluña, sobre la creación de un domi-

nio propio y diferenciado para los servidores de Internet en Cataluña (BOPC, 106, 05/11/96; DPSC-C, 102, 24/10/96).

Resolución 199/V del Parlamento de Cataluña, sobre la garantía de los derechos lingüísticos de los ciudadanos ante la Administración de la Generalidad (BOPC, 115, 25/11/96; DPSC-C, 110, 07/11/96).

Resolución 208/V del Parlamento de Cataluña, sobre la revisión de la seguridad de la empresa Quifa, en Sant Celoni (Vallès Oriental), el análisis de las causas del accidente del día 1 de junio de 1996 y la elaboración de un plan de seguridad exterior de las químicas del Tordera (BOPC, 112, 18/11/96; DPSC-C, 111, 07/11/96).

Resolución 212/V del Parlamento de Cataluña, sobre la reeducación y la reinserción social de la población reclusa (BOPC, 126, 17/12/96; DPSC-C, 119, 04/12/96).

Resolución 213/V del Parlamento de Cataluña, sobre las personas desaparecidas en Argentina durante el período dictatorial de 1976 a 1983 (BOPC, 126, 17/12/96; DPSC-C, 119, 04/12/96).

Resolución 214/V del Parlamento de Cataluña, sobre la adopción de medidas que garanticen que no se discrimine el acceso a los locales abiertos al público por motivos de raza, creencia, sexo o orientación sexual (BOPC, 126, 17/12/96; DPSC-C, 119, 04/12/96).

Resolución 219/V del Parlamento de Cataluña, sobre la defensa del sector olivero español (BOPC, 126, 17/12/96; DPSC-C, 122, 05/12/96).

Moción 1/V del Parlamento de Cataluña, sobre el accidente ocurrido en la planta de Erkímia, de Flix (Ribera d'Ebre), el 21 de enero de 1996 y sobre la aplicación y la ampliación del Plaseqta (BOPC, 32, 25/03/96; DPSC-P, 8, 13/03/96).

Moción 2/V del Parlamento de Cataluña, sobre la compleción de la transferencia de competencias del Estado a la Generalidad y el aumento del nivel de autogobierno (BOPC, 32, 25/03/96; DPSC-P, 8, 13/03/96).

Moción 4/V del Parlamento de Cataluña, sobre el modelo policial en Cataluña (BOPC, 38, 12/04/96; DPSC-P, 9, 28/03/96).

Moción 5/V del Parlamento de Cataluña, sobre la política de archivos (BOPC, 38, 12/04/96; DPSC-P, 9, 28/03/96).

Moción 6/V del Parlamento de Cataluña, sobre los paradores de turismo estatales en el territorio de Cataluña (BOPC, 38, 12/04/96; DPSC-P, 9, 28/03/96).

Moción 7/V del Parlament de Cataluña, sobre el sistema educativo (BOPC, 38, 12/04/96; DPSC-P, 9, 28/03/96).

Moción 9/V del Parlamento de Cataluña, sobre la policía, las competencias relativas al tránsito y la seguridad pública en Cataluña (BOPC, 44, 30/04/96; DPSC-P, 10, 17/04/96).

Moción 10/V del Parlamento de Cataluña, sobre la transición en la reforma del sistema educativo (BOPC, 44, 30/04/96; DPSC-P, 10, 17/04/96).

Moción 11/V del Parlamento de Cataluña, sobre el desarrollo del modelo de

Estado y sobre el modelo de financiación de las comunidades autónomas, en especial de la Generalidad (BOPC, 51, 20/05/96; DSPC-P, 11, 09/05/96).

Moción 12/V del Parlamento de Cataluña, sobre la normalización lingüística en el ámbito del derecho y de la justicia (BOPC, 51, 20/05/96; DSPC-P, 11, 09/05/96).

Moción 13/V del Parlamento de Cataluña, sobre el Archivo de la Corona de Aragón (BOPC, 51, 20/05/96; DSPC-P, 11, 09/05/96).

Moción 15/V del Parlamento de Cataluña, sobre el autogobierno de Cataluña (BOPC, 51, 20/05/96; DSPC-P, 11, 09/05/96).

Moción 16/V del Parlamento de Cataluña, sobre la mejora del sistema de financiación de la Generalidad de Cataluña (BOPC, 51, 20/05/96; DSPC-P, 11, 09/05/96).

Moción 17/V del Parlamento de Cataluña, sobre las finanzas de los ayuntamientos de Cataluña (BOPC, 64, 17/06/96; DSPC-P, 16, 06/06/96).

Moción 18/V del Parlamento de Cataluña, sobre la inserción social y laboral de las personas acogidas al Programa interdepartamental de la renta mínima de inserción (BOPC, 64, 17/06/96; DSPC-P, 16, 06/06/96).

Moción 21/V del Parlamento de Cataluña, sobre la política de lucha contra la pobreza y la exclusión social (BOPC, 64, 17/06/96; DSPC-P, 16, 06/06/96).

Moción 24/V del Parlamento de Cataluña, sobre el desarrollo y la aplicación en Cataluña de la Ley del Estado 41/1995, de televisión local por ondas terrestres (BOPC, 79, 10/07/96; DSPC-P, 17, 26/06/96).

Moción 27/V del Parlamento de Cataluña, sobre la política lingüística (BOPC, 79, 10/07/96; DSPC-P, 18, 27/06/96).

Moción 28/V del Parlamento de Cataluña, sobre la normalización lingüística (BOPC, 79, 10/07/96; DSPC-P, 18, 27/06/96).

Moción 32/V del Parlamento de Cataluña, sobre la política de inmigración (BOPC, 87, 30/07/96; DSPC-P, 22, 25/07/96).

Moción 38/V del Parlamento de Cataluña, sobre el sistema de financiación de la Generalidad (BOPC, 109, 11/11/96; DSPC-P, 27, 30/10/96).

Moción 43/V del Parlamento de Cataluña, sobre la política lingüística (BOPC, 131, 31/12/96; DSPC-P, 34, 17/12/96).

Moción 44/V del Parlamento de Cataluña, sobre el Cuerpo de Bomberos de la Generalidad (BOPC, 131, 31/12/96; DSPC-P, 34, 17/12/96).

Moción 45/V del Parlamento de Cataluña, sobre la gestión de los residuos procedentes de la ganadería (BOPC, 131, 31/12/96; DSPC-P, 34, 17/12/96).

Reformas del Reglamento Parlamentario

Se está tramitando la reforma del Reglamento del Parlamento de Cataluña y el texto de la Propuesta de reforma elaborado por la Ponencia de la Comisión de Reglamento ha sido publicado en el BOPC, 76, 05/07/96.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Suspensión de la aplicación de los artículos 39.2 y 128.6 del Reglamento (BOPC, 33, 27/03/96).

Norma supletoria del Reglamento sobre el sistema de votación electrónica (BOPC, 91, 16/09/96).

Norma para el debate y la votación del Proyecto de ley de presupuestos de la Generalidad para 1977 (BOPC, 111, 13/11/96).

Instituciones similares al Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

Consejo Consultivo

Elecciones de miembros:

Resolución 108/V del Parlamento de Cataluña, por la que se designa un consejero del Consejo Consultivo de la Generalidad (BOPC, 64, 17/06/96; DSPC-P, 15, 05/06/96).

Resolución 221/V del Parlamento de Cataluña, por la que se designan consejeros del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña (BOPC, 131, 31/12/96; DSPC-P, 34, 17/12/96).

Dictámenes emitidos a solicitud del Parlamento de Cataluña: Ninguno.

Dictámenes emitidos a solicitud del Consejo Ejecutivo:

Dictamen número 196, sobre la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados.

Dictamen número 197, sobre la Ley 3/1996, de 10 de enero, sobre medidas de control de sustancias químicas catalogadas susceptibles de desvío para la fabricación ilícita de drogas.

Dictamen número 198, sobre la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita.

Dictamen número 199, sobre el Real Decreto 1784/1996, de 19 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Mercantil.

Sindicatura de Cuentas

Resolución 6/V del Parlamento de Cataluña, por la que se encomienda a la Sindicatura de Cuentas la elaboración de un informe de fiscalización del Consejo Comarcal del Priorat (BOPC, 25, 11/03/96; DSPC-C, 6, 23/02/96).

Memoria de la Sindicatura de Cuentas al Parlamento de Cataluña correspondiente al ejercicio 1994. Parte II. Informes de fiscalización (BOPC, 15, 09/02/96; rectificación BOPC, 22, 04/03/96).

Resolución 61/V del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueban los informes de fiscalización contenidos en el apartado II de la Memoria de la

Sindicatura de Cuentas correspondiente al año 1994 (BOPC, 40, 16/04/96; DSPC-C, 29, de 03, 19 i 26/03 i 11/04/96).

Memoria de la Sindicatura de Cuentas al Parlamento, correspondiente al ejercicio del 1994. Parte III. Memoria de actividades y cuenta general de la Sindicatura de Cuentas correspondiente al ejercicio de 1994. (BOPC, 15, 09/02/96).

Resolución 62/V del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueban la Memoria de actividades y la cuenta general de la Sindicatura de Cuentas, correspondientes al ejercicio 1994, apartado III de la Memoria de la Sindicatura de Cuentas correspondiente al año 1994 (BOPC, 40, 16/04/96; DSPC-C, 29, de 03, 19 i 26/03 i 11/04/96).

Memoria de la Sindicatura de Cuentas al Parlamento de Cataluña correspondiente al ejercicio 1994. Parte I. Informe sobre la Cuenta General de la Generalidad. Ejercicio 1993 (BOPC, 10, 02/02/96).

Resolución 63/V del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueban la Cuenta general de la Generalidad de Cataluña correspondiente al ejercicio de 1993 i el Informe correspondiente de la Sindicatura de Cuentas (BOPC, 44, 30/04/96; DSPC-P, 10, 17/04/96).

Memoria de la Sindicatura de Cuentas al Parlamento de Cataluña correspondiente al ejercicio 1995. Parte I. Informe sobre la Cuenta General de la Generalidad de Cataluña. Ejercicio de 1994 (BOPC, 94, 30/09/96).

Resolución 220/V del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueban la Cuenta general de la Generalidad de Cataluña correspondiente al ejercicio de 1994 y el Informe de la Sindicatura de Cuentas (BOPC, 131, 31/12/96; DSPC-P, 34, 17/12/96).

Memoria de la Sindicatura de Cuentas al Parlamento, correspondiente al ejercicio de 1995. Parte III. Memoria de actividades y cuenta general de la Sindicatura de Cuentas correspondiente al ejercicio de 1995 (BOPC, 94, 30/09/96).

Resolución 211/V del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueban la Memoria de actividades y la Cuenta general de la Sindicatura de Cuentas correspondientes al ejercicio de 1994 (BOPC, 122, 10/12/96; DSPC-C, 117, 26/11/96).

Memoria de la Sindicatura de Cuentas al Parlamento de Cataluña, correspondiente al ejercicio de 1995. Parte II. Informes de fiscalización (BOPC, 94, 30/09/96).

Informe sobre la Cuenta General de las Corporaciones Locales, correspondiente al ejercicio de 1992 (BOPC, 15, 09/02/96). Conocimiento del informe (BOPC, 49, 13/05/96; DSPC-C, 36; 30/04/96).

Informe sobre la Cuenta general de las corporaciones locales correspondiente al ejercicio de 1993 (BOPC, 18, 20/02/96). Conocimiento del informe (BOPC, 49, 13/05/96; DSPC-C, 36, 30/04/96).

Informe de fiscalización 02/95, sobre la Cuenta General de las corporaciones locales (BOPC, 94, 30/09/96). Conocimiento del informe (BOPC, 118, 02/12/96; DSPC-C, 113, 19/11/96).

Síndic de Greuges

Informe al Parlamento de Cataluña emitido por el Síndic de Greuges (Año 1995) (BOPC, 30, 21/03/96):

Addenda al Informe (BOPC, 42, 22/04/96).

Debate del informe en comisión: sesión núm. 2 (DSPC-C, 31, 12/04/96).

Debate del Informe en el Pleno: sesión núm. 12 (DSPC-P, 11, 09/05/96).

COMUNIDAD VALENCIANA

Lluís Aguiló Lucia

Rasgos generales

Durante 1996 el rasgo más sobresaliente que se ha producido en la Comunidad Valenciana ha sido la normalidad. Sin perjuicio del amplio programa legislativo anunciado por el Presidente de la Generalidad Eduardo Zaplana en el debate de política general, del mes de septiembre, en el que anuncia para el año parlamentario un amplio calendario legislativo, es, sin embargo de manera inmediata a través de Decretos, mediante los que se comienza a plasmar el programa de gobierno anunciado. Y todo ello es, sobre todo, a partir de las elecciones generales celebradas en marzo, lo que supuso el triunfo a nivel de Estado del Partido Popular. Ello ha permitido además una mayor fluidez en las relaciones entre el Gobierno valenciano y el que existía a nivel de toda España. Por otro lado, la aplicación del programa de Gobierno viene acompañada de una profunda remodelación en la estructura organizativa del Gobierno valenciano a lo largo de todo el año, centrada, como vamos a ver a continuación, por un lado en la modificación de los Reglamentos orgánicos y funcionales de prácticamente todas las Consejerías y, por otro lado, en la remodelación del área más cercana a la Presidencia con la creación de una Consejería de Presidencia, que viene a sustituir a la antigua de Administración Pública, asumiendo a su vez algunas de las unidades administrativas que dependían hasta ese momento directamente de la propia Presidencia de la Generalidad.

En cuanto a desarrollo normativo destaca especialmente el que se hace en dos ámbitos: por un lado, en el de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes y, por otro, en el de la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales.

En cuanto a los temas más polémicos a nivel autonómico hay que destacar el cierre del conflicto de la autovía con Madrid, al acordarse un trazado con el nuevo Ministro de Fomento que permite el desbloqueo de la parálisis de las comunicaciones más directas entre la capital del Estado y la Comunidad Valenciana, con lo que a partir de la finalización de estas obras Madrid estará unida, no sólo por la ya existente autovía de Alicante, sino también, por la autovía de Valencia, superándose por tanto el conflicto habido en las Hoces del Cabriel. Por lo que se refiere a la 'guerra del agua', la situación queda coyunturalmente zanjada al producirse las fuertes lluvias especialmente en la cuenca del Tajo —no tanto en las del Júcar y Segura—, lo que permite el realizar con normalidad los trasvases de aguas desde el río Tajo hacia el Mediterráneo.

Por otro lado, el acuerdo firmado con el Gobierno del Estado referido a la cuenca del Júcar, supone una solución mayor para el tradicional problema de sequía y de falta de agua en la Comunidad Valenciana.

Pese a solucionar estos problemas quedan todavía pendientes el del ferrocarril de alta velocidad y la conexión por carretera a través de una autovía con Francia a través del puerto de Somport, cruzando las provincias de Teruel, Zaragoza y Huesca. Con relación al tema del AVE hay un importante avance con el compromiso por parte de Gobierno central de establecer éste entre Madrid y Valencia y en la aceleración de la velocidad alta en principio entre Valencia y Barcelona, y, más adelante, ampliándose entre Alicante y Valencia.

En suma pues, se trata de un año políticamente normal en el que se registra una gran actividad parlamentaria y el único cambio que se produce en el Gobierno, como veremos luego, es como consecuencia de las elecciones a las Cortes Generales del mes de marzo, cuando el Consejero de Cultura, Educación y Ciencia pasa a ocupar el cargo de Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica.

Leyes de la Generalidad Valenciana

A lo largo del año 1996 han sido cuatro las Leyes aprobadas que son las siguientes: Ley 1/1996, de 26 de abril, de adaptación del régimen jurídico del personal de la Generalidad Valenciana a la naturaleza de los puestos que ocupa; Ley 2/1996, de 27 de diciembre, por la que se crea la Universidad Miguel Hernández de Elche; Ley 3/1996, de 30 de diciembre, de medidas de gestión y organización de la Generalidad Valenciana; y Ley 4/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos para el ejercicio de 1997.

Por lo que se refiere a la primera Ley hay que indicar que el origen de la misma se encuentra en la situación de alrededor de dos mil trabajadores y trabajadoras contratados laborales fijos de la Generalidad, que estaban desempeñando puestos de naturaleza funcionarial, para que pudieran adquirir la condición de funcionario o funcionaria de carrera. El origen de esta situación viene plasmado a partir de la Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987, de 11 de junio, que aparte de declarar inconstitucionales determinados preceptos de la Ley 30/1984, fundamentalmente el referido a la exigencia de determinación por Ley de la naturaleza de los puestos de trabajo, vino a reafirmar el carácter funcionarial de los empleados y empleadas públicos de la administración. El cumplimiento de la Sentencia dio lugar, a nivel de Estado, a la Ley 23/1988, de 28 de julio, que estableció los criterios para la determinación de la naturaleza funcionarial o laboral de los puestos de trabajo, y que debería haberse aplicado directamente como derecho supletorio.

Este divorcio entre el ordenamiento jurídico de la función pública y la actuación por parte de la administración subsistía en el ámbito de la Generalidad Valenciana hasta que se aprobó la Ley 6/1990, de 14 de noviembre, de modificación de la Ley 10/1985, de 31 de julio, de la Función Pública Valenciana. Con la aprobación de esta Ley se establecen expresamente los criterios diferenciadores de los puestos de trabajo según su naturaleza jurídica, incidiendo en el carácter funcionarial de la administración especial. Concretamente la Ley 6/1990, de 14 de noviembre, incluye una disposición transitoria para que la administración proceda a la integración del personal de la Generalidad en el régimen adminis-

trativo, funcionalial o laboral que le corresponda, según la naturaleza de los puestos que ocupe, como consecuencia de la aplicación de los criterios establecidos en la propia Ley. Precisamente para solucionar este problema se aprueba esta Ley 1/1996, de 26 de abril, teniendo en cuenta que eran diferentes colectivos los que se encontraban pendientes de la aplicación de la misma. Fundamentalmente eran cuatro, existiendo un primer grupo en que se integraban todos aquellos y aquellas que habían superado las pruebas selectivas previstas en el Decreto 69/1986, para el acceso a la Función Pública, con las mismas condiciones y exigencias de quienes las realizaran con posterioridad a que ese tipo de puestos de trabajo fueran clasificados como de naturaleza funcionalial. Un segundo grupo lo conformaba quienes realizaron una prueba selectiva de acceso distinta de la exigible de acuerdo con lo previsto en el Decreto 69/1986. En un tercer grupo estaban quienes no superaron una prueba selectiva para adquirir la condición de empleado público o empleada pública como personal laboral fijo en la administración. Y, por último, el cuarto grupo estaba integrado por aquellos trabajadores y trabajadoras de la Generalidad que ocupaban puestos clasificados como de administración general y, por tanto, su adecuación como personal funcionario requiere que adquieran la condición de todos los demás.

Estos grupos que se fijan en la Ley son los que pueden acogerse a la misma; asimismo se establecen los cursos selectivos que han de realizar para lograr este objetivo. Concretamente, en la Ley se pormenoriza las diferentes situaciones de este personal, concretando los diferentes tipos de curso. Por otro lado, se establecen los temarios de los cursos, así como el procedimiento de nombramiento de funcionarios o funcionarias y los procesos de adaptación. Con esta Ley por tanto se intentó solucionar un tema importante que estaba pendiente en el ámbito de la Administración de la Generalidad.

La segunda Ley aprobada es la Ley 2/1996, de 27 de diciembre, por la que se crea la Universidad Miguel Hernández de Elche.

La propuesta de creación de dos nuevas universidades en el ámbito de la Comunidad Valenciana era una vieja reivindicación de la sociedad valenciana, del mundo universitario y de las propias Cortes Valencianas (Resolución 43/IV, de 8 de febrero). Ya desde legislaturas anteriores se había apuntado la conveniencia de la creación de al menos dos universidades habiéndose perfilado la ciudad de Elche y el municipio de Cheste, en las proximidades de Valencia, como los lugares más idóneos. Finalmente, y cumpliendo la resolución aprobada por las propias Cortes Valencianas, se presentó este Proyecto de Ley en cuyo proceso de elaboración parlamentaria se planteó la polémica en torno a la propuesta de la segregación de la Universidad de Alicante de algunos centros que pasan a formar parte de la nueva Universidad de Elche.

En todo caso la aprobación de la Ley contó con el apoyo de los Grupos Parlamentarios Popular y Nacionalista Unió Valenciana, I.C., la abstención del Grupo Parlamentario Socialista y el voto en contra del Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Els Verds.

Con esta Ley se crea la Universidad Miguel Hernández de Elche, teniendo en esta ciudad su sede, pero con centros en otros campus situados, además de en la ciudad de Elche, en las de Sant Joan d'Alacant, Orihuela y Altea. Los centros de

que consta son las Facultades de Ciencias Experimentales, Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas, Escuela Politécnica Superior, Escuela Politécnica Superior de Orihuela, y la Facultad de Medicina. Concretamente las titulaciones inicialmente asignadas a la Universidad son las correspondientes a la Facultad de Ciencias Experimentales que se establece en Elche; a la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas también en Elche; a la Facultad de Medicina en Sant Joan d'Alacant, y a la Escuela Politécnica Superior con sede en Elche, con la excepción de la que permite la obtención del título oficial de Licenciado de Bellas Artes, en Altea. Y hay, por otro lado, otro campus en Orihuela, donde tiene su sede la Escuela Politécnica Superior de Orihuela.

En cuanto a las enseñanzas que se readscriben a la Universidad Miguel Hernández son, por un lado, la Facultad de Medicina que está en Sant Joan d'Alacant, las enseñanzas conducentes a la obtención del título oficial de Diplomado en Estadística, y el Instituto Universitario de Neurociencia. Por otro lado, se desvincula de la Universidad Politécnica de Valencia y se readscribe a la Universidad Miguel Hernández de Elche, la Escuela Politécnica Superior que está en Orihuela, con las enseñanzas que hasta ese momento tiene que son Ingeniero Agrónomo y diversas especialidades de Ingeniero Técnico Agrícola.

Para la puesta en marcha de la nueva Universidad se crean unos órganos provisionales de gobierno de la misma, que son el Rector-Presidente, que deberá ser Catedrático de la Universidad, nombrado por el Consell; una Comisión Gestora, que asume las funciones de gobierno necesarias para la organización y puesta en funcionamiento de la nueva Universidad y el desarrollo de sus actividades académicas; y un Consejo Económico, que asume las funciones económicas y presupuestarias que el ordenamiento jurídico confiere al Consejo Social de la Universidad. Tanto de la Comisión Gestora como del Consejo Económico aparece en la Ley su composición.

Por otro lado desde el punto de vista financiero la Ley autoriza para el ejercicio presupuestario un crédito extraordinario de 100 millones de pesetas con destino a la cobertura de los gastos derivados de la puesta en funcionamiento de la nueva Universidad y además aparece el compromiso de que la Generalidad habilitará en sus presupuestos los créditos plurianuales necesarios para la realización de los proyectos de inversión que garanticen la implantación de la nueva Universidad en el quinquenio 1997-2001.

Por último hay que indicar que para todo este proceso de puesta en marcha de la Universidad se fija un periodo transitorio de cinco años.

La tercera Ley aprobada por las Cortes Valencianas, es la Ley 3/1996, de 30 de diciembre, de Medidas de Gestión y Organización de la Generalidad Valenciana. Se trata una vez más de la llamada Ley de acompañamiento a la Ley de Presupuestos, en la que se aprovecha a la vez que se aprueba ésta última para el ejercicio siguiente, para proceder a modificaciones puntuales de Leyes anteriores, que unas sí directamente tienen relación con la Ley de Presupuestos y otras no, pero está siendo tradicional en el ámbito de la Generalidad Valenciana, tanto por el actual Gobierno como por los anteriores, utilizar esta vía de la llamada Ley de acompañamiento.

En este caso la Ley se denomina de Medidas de Gestión y Organización,

puesto que son medidas de estos dos tipos las que aparecen recogidas en la misma.

En materia de organización las modificaciones más importantes son las siguientes. En primer lugar, con relación al Instituto Valenciano de Arte Moderno (IVAM), su Ley de creación para adaptarla a la nueva estructura organizativa de la Consejería de Cultura, Educación y Ciencia. Por lo que se refiere a la Ley de creación de la Sindicatura de Cuentas, se pretende con la modificación de su artículo 7, dotar a esta Institución de los instrumentos adecuados para una mejor consecución de los objetivos que la Institución tiene asignados, autorizándole incluso los de carácter informático y la contratación de expertos.

Por lo que se refiere a la Ley de creación de la Entidad Ferrocarriles de la Generalidad Valenciana, se procede a su adaptación a la normativa de la Unión Europea. En este sentido, en materia de transporte ferroviario, la normativa europea trata de realizar una regulación que abarque tres aspectos: la ordenación del mercado, el tratamiento de las infraestructuras y las relaciones financieras entre los Estados y las compañías ferroviarias. En base a ello, se modifica la Ley de creación, incluyéndose los principios básicos siguientes: separación entre la gestión de la infraestructura y la explotación de los servicios de transporte; saneamiento de la estructura financiera de las empresas ferroviarias; autonomía de gestión de las empresas ferroviarias; y acceso libre a la infraestructura ferroviaria.

Finalmente, la última modificación en materia de organización, es la introducción de modificaciones de entidad en el régimen de gestión directa de la construcción y explotación de determinadas infraestructuras.

Por lo que se refiere a la materia de gestión económica y presupuestaria, las modificaciones más importantes son las siguientes. En primer lugar, la modificación del artículo 29, del texto refundido de la Ley de Hacienda Pública, para adecuar la normativa en vigor referida a los gastos plurianuales a las modificaciones que en materia de contratación administrativa ha introducido la normativa estatal. En segundo lugar la modificación de régimen de pago de las obligaciones de la Generalidad, al objeto de adecuarlo igualmente a la normativa estatal en la materia, tanto a nivel de plazos como del tipo de interés aplicable. Por otro lado, la modificación del límite de operaciones de tesorería a concertar en cada ejercicio. Asimismo se incluye una norma en materia de convenios con trascendencia presupuestaria para la Generalidad dirigida a mejorar los sistemas actuales de control del gasto público de este área. Se establecen asimismo las normas básicas para que funcione la Comisión Interdepartamental para la Racionalización del Sector Público en el ámbito de la Comunidad Valenciana, que fue creada por el Decreto 154/1996, de 30 de julio. Y, por último, se incluye una norma que trata de evitar lagunas normativas en el ámbito de la contratación administrativa, de tal manera que en tanto no se dicte la correspondiente normativa autonómica la Ley establece que se remita a la normativa estatal.

Por último la cuarta Ley que se aprueba es la Ley 4/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Generalidad Valenciana para el ejercicio de 1997.

Actividad reglamentaria

Siguiendo los esquemas de los informes de los años anteriores, analizamos en este apartado aquellas disposiciones más importantes que bajo la forma de Decretos del Consejo de la Generalidad Valenciana fueron aprobadas durante 1996 y que venimos agrupando en cuatro apartados: normas organizativas, de desarrollo legislativo –tanto de leyes autonómicas como estatales–, sectoriales y otras disposiciones.

Normas organizativas

Como indicábamos al inicio de nuestro informe, a lo largo del año 1996 se producen importantes modificaciones en los Reglamentos Orgánicos y Funcionales de las diferentes Consejerías. Estos cambios afectan a los Reglamentos de las Consejerías de Trabajo y Asuntos Sociales (Decreto 359/1995, de 29 de diciembre), Sanidad y Consumo (Decreto 4/1996, de 9 de enero); Presidencia de la Generalidad (Decreto 9/1996, de 16 de enero); Administración Pública (Decreto 16/1996, de 5 de febrero); Agricultura y Medio Ambiente (Decretos 22/1996, de 5 de febrero y 192/1996, de 25 de octubre); Cultura, Educación y Ciencia (Decretos 68/1996, de 25 de marzo y 197/1996, de 5 de noviembre); e Industria y Comercio (Decreto 137/1996, de 16 de julio).

Por otro lado hay que destacar que el día 25 de marzo se produce una reestructuración interna de la Presidencia de la Generalidad consistente, por un lado, en la creación de una nueva Consejería de Presidencia (Decreto 43/1996, de 25 de marzo) a la que se le asignan por Decreto 5/1996, del mismo día, del Presidente de la Generalidad, competencias a la nueva Consejería que son las que ya tenía la anterior Consejería de Administración Pública y determinadas competencias que hasta ese momento correspondían a la propia Presidencia de la Generalidad: se trata de las de Secretaría General de la Presidencia y las Direcciones Generales de Medios de Comunicación Social y Relaciones Informativas y de Estudios y Programas.

Para ocupar la nueva Consejería de Presidencia se nombra al anterior titular de la Consejería de Administración Pública, José Joaquín Ripoll Serrano.

Como consecuencia de esta remodelación se dicta un nuevo Reglamento Orgánico y Funcional que engloba tanto a la Presidencia de la Generalidad Valenciana como a la Consejería de Presidencia, mediante Decreto 44/1996, también de 25 de marzo.

Todos estos cambios van encaminados a la configuración de una manera de entender la estructura del Gobierno valenciano de manera diferente a la que habían tenido los Gobiernos anteriores. En este sentido el Partido Popular pretende, poco a poco, dar un estilo diferente y más adaptado a sus planteamientos políticos, a la configuración del Gobierno valenciano. En todo caso, este es un primer paso que pretende anunciar un cambio más en profundidad tal y como anuncian los medios de comunicación, para meses posteriores.

Junto a estas importantes modificaciones que afectan a la estructura adminis-

trativa del Gobierno valenciano, hemos de referirnos al Decreto 8/1966, de 16 de enero, por el que se crean las Delegaciones Territoriales del Gobierno Valenciano.

Desde la aprobación del Estatuto de Autonomía es la primera vez que un Gobierno valenciano se estructura territorialmente con la creación formal de delegaciones territoriales más allá de los respectivos servicios territoriales en el ámbito de las provincias de Alicante, Castellón y Valencia y con sede en sus respectivas capitales. Para ello, se crea al frente de estas delegaciones territoriales un delegado con carácter de órgano directivo y rango de Director General, que está asistido y del que dependen la Comisión Territorial de Coordinación y el Servicio de Administración General. Concretamente, se atribuye unas funciones específicas al Delegado y, finalmente, estas delegaciones territoriales acaban integrándose, así como las comisiones territoriales de coordinación, dentro del Decreto 44/1996, de 25 de marzo, dado por tanto dos meses más tarde, en el que se aprobó el antes indicado Reglamento Orgánica y Funcional de la Presidencia de la Generalidad y de la nueva Consejería de Presidencia.

En todo caso esta es una importante novedad estructural que adopta el actual Gobierno valenciano, al crear estas delegaciones territoriales en cada una de las tres provincias que integran la Comunidad Valenciana, frente a la reticencia que los Gobiernos socialistas habían tenido hacia la estructura provincial.

También desde la perspectiva de las normas organizativas hay que destacar el Decreto 125/1996, de 4 de julio, por el que se crea la Delegación de la Comunidad Valenciana en Bruselas. Se trata de una creación formal al elevarse el rango de la oficina ya existente, de tal manera que dicha Delegación queda adscrita orgánica y funcionalmente a la Dirección General de Relaciones Externas de la Presidencia de la Generalidad, y a su frente hay un Director nombrado por el Gobierno valenciano. Las funciones más importantes son mantener una relación fluida entre la Unión Europea y la Comunidad Valenciana y que sirva no solamente para que ésta última pueda tener un organismo ante las propias instituciones europeas, sino además, para que las personas físicas y jurídicas de la Comunidad Valenciana puedan tener una oficina a su disposición para todo lo que signifique gestión de asuntos ante las propias instituciones europeas.

En otro orden de cosas, una importante actuación que realiza el Gobierno durante el año 1996, es la creación de una serie de comisiones interdepartamentales para coordinar en diferentes ámbitos la actuación del Gobierno. En este sentido, cabe destacar en primer lugar el Decreto 11/1996, de 16 de enero, que modifica y adapta la Comisión Interdepartamental de la Mujer a la nueva estructura y distribución de competencias de la Administración del Gobierno valenciano; la creación de la Comisión Interdepartamental de la Familia en la Comunidad Valenciana (Decreto 131/1996, de 4 de julio) que está relacionada con el anunciado Proyecto de Ley sobre la Familia que figuraba en el programa del Partido Popular y que el propio Presidente de la Generalidad corrobora en el debate de política general que en el mes de septiembre se celebra en las Cortes Valencianas; y finalmente, la creación de una Comisión Interdepartamental para la Racionalización del Sector Público (Decreto 154/1996, de 30 de julio), siendo especialmente importante ésta última pues ello conlleva la

creación de esta Comisión con la pretensión de llevar a cabo una profunda reforma en el sector público dependiente de la Generalidad Valenciana, para analizar y evaluar la situación de todo el sector público dependiente de ella.

Por último hay dos Organismos autónomos de la Generalidad para los que se aprueba nuevo Reglamento, como es el caso de la Agencia Valenciana de Turismo (Decreto 45/1996, de 25 de marzo), dado que ésta Agencia viene a suceder al antiguo Instituto Turístico Valenciano (ITVA) con lo que es precisa la reorganización del Reglamento Interno. Por lo demás no hay que olvidar la importancia que el Partido Popular había dado en su programa de gobierno a la revitalización y coordinación de la política turística, al considerarla uno de los elementos básicos en la economía valenciana. Por su parte, igual se realiza en el caso del Instituto Valenciano de la Juventud (IVAJ) (Decreto 101/1996, de 21 de mayo). Y en otro orden de cosas hay que destacar la aprobación por el Gobierno del Reglamento del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana (Decreto 138/1996, de 16 de julio), que va a permitir finalmente a esta Institución, creada por la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, comenzar a funcionar.

Con relación a este Consejo Jurídico Consultivo hay que recordar que no estaba previsto en el Estatuto y que, tal y como indicábamos en el informe del año anterior, se aprueba la Ley en gran parte como consecuencia de la jurisprudencia constitucional que allí indicábamos. En todo caso, ni el Gobierno socialista la puso en marcha, ni tampoco el nuevo Gobierno del Partido Popular lo hace hasta cumplido un año desde las elecciones.

Normas de desarrollo organizativo

En cuanto a las normas que desarrollan las Leyes, en esta ocasión todos los Decretos desarrollan Leyes aprobadas por las Cortes Valencianas. Entre los más importantes a que nos vamos a referir nos encontramos en primer lugar con el Decreto 20/1996, de 5 de febrero, que viene a modificar a su vez el artículo 2 del Decreto 176/1989, de 24 de noviembre, que a su vez desarrollaba el actual artículo 61 del texto refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalidad Valenciana, todo ello para ampliar la descentralización de los sistemas de pagos actualizando los informes. Se trata por tanto, de un tema puntual pero necesario para la aplicación de la Ley de Hacienda Pública de la Generalidad.

En segundo lugar nos encontramos con el importante Decreto 45/1996, de 5 de marzo, que viene a desarrollar la Ley 6/1986, de 15 de diciembre, de Arrendamientos Históricos Valencianos. Especialmente después de la Sentencia 1/1995, de 12 de enero, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana. Concretamente, a la vista de lo preceptuado en dicha Sentencia, lo que se pretende con el nuevo Reglamento es fijar claramente el procedimiento de declaración de Arrendamiento Histórico Valenciano, estableciéndose las condiciones y requisitos que incluyan un dictamen histórico jurídico, así como la instrucción de procedimiento y los plazos. En este sentido hay que recordar que pese a no existir un Derecho Civil valenciano foral codificado, sin embargo, el Estatuto de Autonomía viene a reconocer la posibilidad de que las Cortes

Valencianas legislen sobre aquellas instituciones de derecho civil que todavía permanecieran vigentes en el ámbito jurídico valenciano. A diferencia de la antigua Corona de Aragón, o como el caso del País Vasco o de Galicia, en que hubo una codificación del Derecho Foral propio, ello no fue posible en el caso valenciano y no obstante, se han mantenido toda una serie de instituciones jurídicas civiles, que reducidas sobre todo al ámbito del derecho agrario o del derecho familiar, permanecen hasta nuestros días. En 1986 las Cortes Valencianas acordaron regular los arrendamientos históricos valencianos, amparándose en todo ello además en la legislación del Estado. En todo caso la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana viene a poner en evidencia el particularismo de este tipo de arrendamientos históricos y la dificultad de aplicar unas normas jurídicas escritas a la costumbre.

Por otro lado, como ya es tradicional y con relación a lo previsto en la Ley de Presupuestos de la Generalidad para el ejercicio en curso, en este caso el de 1996, se desarrolla el artículo 32 en lo que se refiere a la creación de Deuda Pública que en un primer momento (Decreto 95/1996, de 21 de mayo), se fija en 21.330.600.000 pesetas y que, posteriormente, mediante el Decreto 222/1996, de 26 de noviembre, se amplía a 32.726 millones de pesetas.

Igualmente hay que destacar, al igual que en el caso de los Arrendamientos Históricos Valencianos, el Decreto 158/1996, de 13 de agosto, que viene a desarrollar la Ley de la Generalidad Valenciana 4/1994, de 8 de julio, sobre protección de animales de compañía. Concretamente, y a la vista de lo establecido en dicha Ley, el Reglamento viene a concretar el concepto de núcleos zoológicos, estableciendo un registro de los mismos, y regulándose a partir de ello el transporte de animales entre núcleos zoológicos, la identificación de perros, el registro informático valenciano de identificación animal, los métodos de sacrificio autorizados, el registro de asociaciones de protección y defensa de los animales, así como el procedimiento sancionador en el caso de incumplimiento de la Ley. Por tanto se trata de la necesaria reglamentación que viene a desarrollar la Ley que había sido aprobada anteriormente y que como se sabe obvió todo lo relacionado con los toros y todos los acontecimientos festivos que se celebran con los toros, evitando así que esta Ley afectara a algunas de las tradiciones valencianas. Es por ello por lo que, a la hora de establecerse el Reglamento se circunscribe exclusivamente a la protección de animales de compañía.

Por otro lado, en materia de cooperativas nos encontramos con dos Decretos. En primer lugar el Decreto 99/1996, de 21 de mayo, que viene a desarrollar el artículo 102 de la Ley 11/1985, de 25 de octubre, de Cooperativas de la Comunidad Valenciana, y el Decreto 228/1996, de 10 de diciembre, en el que de conformidad con lo establecido en la Ley 11/1985, de 25 de octubre, modificada posteriormente por la Ley 3/1995, de 2 de marzo, de ambas referidas a las Cooperativas de la Comunidad Valenciana, se procede a la regulación del Consejo Valenciano de Cooperativismo. Mientras que en el caso del Decreto 99/1996, lo que hace es constituir la Comisión Interdepartamental de Cooperativas de la Comunidad Valenciana que queda adscrita a la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales y que se corresponde además con la creación de este tipo de comisiones interdepartamentales a que hacíamos referencia anteriormente.

Finalmente, y tal y como indicábamos al inicio de este informe, aparecen ya como desarrollo de Leyes las primeras referencias a la importante actuación que el Gobierno valenciano ha llevado a cabo en el ámbito de las obras públicas, el urbanismo y los transportes. En este sentido nos encontramos en primer lugar tres importantes Decretos, que vienen a desarrollar la Ley 1/1991, de 14 de febrero, de Ordenación del Transporte Metropolitano de Valencia. Se trata en primer lugar, del Decreto 84/1996, de 29 de abril, por el que se regula el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión del Plan de Transporte Metropolitano del Área de Valencia, descartándose la creación de una nueva administración sectorial y basándose en la imagen de una autoridad única. Por otro lado, está el Decreto 85/1996, también de 29 de abril, que regula la elaboración del Plan de Transportes Metropolitano del Área de Valencia y, finalmente, el Decreto 86/1996, igualmente de 29 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de los Servicios de Transportes Intermetropolitanos del Área de Valencia. Es especialmente importante este Decreto, que viene a regular el derecho al transporte y la obligación de transportar; el Plan de Transporte Metropolitano con los correspondientes convenios interadministrativos y los contratos-programa, la determinación de los servicios de interés metropolitano previstos en la Ley y, finalmente, entre otros aspectos, el régimen tarifario de los servicios regulares de uso general de interés metropolitano.

Por último, igualmente como desarrollo legislativo, esta vez en el ámbito de las obras públicas, hay que destacar el Decreto 111/1996, de 5 de junio, que, de conformidad con lo establecido en el artículo 7, de la Ley 6/1991, de 27 de marzo, de carreteras de la Comunidad Valenciana, se transfieren a diversos municipios tramos de carreteras fijados en el catálogo del sistema viario de la Comunidad Valenciana, quedando por tanto desafectados los mismos de la Generalidad y afectados a los correspondientes municipios, cumpliéndose con ello la pretensión por un lado de la descentralización de la actividad de la Generalidad y, por otro, de lograr una mayor eficacia en el servicio de carreteras a los usuarios.

Normas sectoriales

Con relación a la normativa sectorial hay que indicar que han sido siete los sectores en que se ha incidido con una mayor importancia a lo largo de 1996. Al ya tradicional en estos informes de Administración Local, se unen en esta ocasión por un lado Obras Públicas, Trabajo y Asuntos Sociales, Universidades, Economía y Hacienda, Medio Ambiente, y Sanidad.

Comenzando por las dos materias en que en principio hay una mayor normativa, destacaremos en el ámbito de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, en primer lugar el Decreto 37/1995, de 5 de marzo, que viene a regular los pasos a nivel en las líneas de ferrocarriles de la Generalidad Valenciana.

Históricamente estos ferrocarriles, con un entramado complicado en el entorno del área metropolitana de Valencia y en la línea de costa entre Dénia y Alicante, se pretende definitivamente solucionar este problema de pasos a nivel

regulándose este concepto, fijándose la prohibición de creación de nuevos, estableciéndose criterios para su supresión, así como un régimen para los diferentes tipos de pasos a nivel. Se trata de una normativa necesaria por la complejidad e incidencia de este tipo de pasos a nivel, sobre todo en un ámbito densamente urbano como es el área metropolitana de Valencia.

Por otro lado, en el ámbito de transportes, hay que destacar el Decreto 38/1996, de 5 de marzo, que modifica el Decreto anterior 49/1990, de 12 de marzo, por el que se establecen reducciones en el precio de los billetes de transportes interurbanos de viajeros de uso público con las personas que sean pensionistas o mayores de 65 años. La pretensión de este Decreto es la formalización de los convenios de colaboración con las empresas concesionarias privadas y dar protagonismo a las asociaciones que configuran la red de empresas privadas de este transporte.

El Decreto 77/1996, de 16 de abril, aprueba el importante Reglamento de los Órganos Urbanísticos de la Generalidad Valenciana.

Son finalmente destacables en materia de vivienda el Decreto 113/1996, de 5 de junio, sobre actuaciones protegibles en materia de vivienda y el Decreto 114/1996, también de 5 de junio, por el que se modifica la amortización anticipada en los cambios del régimen contractual de las viviendas de promoción pública de la Comunidad Valenciana.

Como puede observarse es muy importante la labor realizada en el ámbito de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes en el año 1996.

En igual sentido hay que destacar la actividad llevada a cabo por la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales, en la que destacaríamos entre otros, los siguientes Decretos: por un lado, el Decreto 10/1996, de 16 de enero, por el que se crea la figura del Defensor del Discapacitado; Decreto 66/1996, de 25 de marzo, por el que se crea la Comisión de Seguridad y Salud en el Trabajo en la Comunidad Valenciana; el Decreto 130/1996, de 4 de julio, por el que se crea el Consejo de Adopción de Menores de la Generalidad Valenciana; el Decreto 175/1996, de 2 de octubre, por el que se crea la Comisión de Seguimiento del Acuerdo Valenciano por el Empleo y la Formación; e igualmente en este ámbito de trabajo y empleo, por último, el Decreto 221/1996, de 26 de noviembre, por el que se crea el Consejo Valenciano de Formación Profesional no Reglada y Empleo.

En el ámbito de la Administración Local hemos de destacar en primer lugar que se continúa con la política que se venía siguiendo de Gobiernos anteriores de recuperar las denominaciones valencianas de los municipios de la Comunidad. En este sentido hay que destacar los casos de Montaverner (Decreto 364/1995, de 29 de diciembre); Sant Joan de Moró (Decreto 365/1995, de 29 de diciembre); Atzaneta d'Albaida (Decreto 19/1996, de 5 de febrero); Benirredrà (Decreto 36/1996, de 5 de marzo); La Pobla de Benifassà (Decreto 74/1996, de 16 de abril); Albocàsser (Decreto 155/1996, de 13 de agosto); Alcalà de Xivert y los topónimos Capicorb y Alcossebre (Decreto 205/1996, de 5 de noviembre); l'Alcora (Decreto 212/1996, de 26 de noviembre); y, por último, Beneixama (Decreto 225/1996, de 10 de diciembre).

Por otro lado, dentro del ámbito de competencias con relación a la modifica-

ción de términos municipales, con efectos en el año 1996 se producen diversos cambios de segregación y agregación de términos municipales, tal es el caso de los Decretos 363/1995 referido a Rocafort y Godella, Decreto 107/1996, de 5 de junio, referido a Càrcer y Alcàntera de Xúquer, Decreto 157/1996, referido a los Municipios de Picassent i Alcàsser; y, por último, el Decreto 204/1996, de 5 de noviembre, referido a los términos municipales de Alicante y Busot.

Finalmente, también en el ámbito de la Administración Local, hay que destacar la constitución de una entidad local de ámbito territorial inferior al municipal, que es la Llosa de Camacho en el término municipal de Alcàlali (Decreto 70/1996, de 2 de abril).

En el ámbito de la educación y la enseñanza, aparte de la creación por Ley de la nueva Universidad Miguel Hernández de Elche, destacaremos la autorización de diversas enseñanzas en la Universidad de Alicante (Decreto 71/1996, de 2 de abril); la modificación del curriculum de los grados elemental y medio de música y la regulación de acceso a dichos grados (Decreto 72/1996, de 2 de abril); la autorización de enseñanzas en el Centro de Estudios Universitarios San Pablo (Decreto 159/1996, de 13 de agosto), centro privado adscrito a la Universidad Politécnica de Valencia; la modificación del curriculum de la Educación Secundaria Obligatoria (ESO) en la Comunidad Valenciana (Decreto 164/1996, de 3 de septiembre), y, por último, una modificación puntual de los Estatutos de la "Universitat de València - Estudi General" (Decreto 167/1996, de 10 de septiembre).

Por lo que se refiere al tema de Economía y Hacienda los Decretos más importantes son, el Decreto 94/1996, de 21 de mayo, por el que se regula la gestión de la deuda pública, la gestión financiera y la coordinación del endeudamiento de las entidades autónomas y empresas de la Generalidad Valenciana; el Decreto 139/1996, de 16 de julio, por el que se regulan las competencias que en materia de mediación de seguros corresponden a la Generalidad Valenciana; y el Decreto 181/1996, de 2 de octubre, por el que se regula el servicio de caja por entidades de crédito en determinados servicios territoriales.

En cuanto a la materia de medio ambiente, hay que destacar la declaración del Parque Natural de las Lagunas de la Mata y de Torrevieja (Decreto 237/1996, de 10 de diciembre). Con relación al mismo hay que decir que en su momento estaba ya regulada por otro Decreto esta declaración de parque natural, pero la Sentencia 500/1995, de 16 de mayo, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, declaró nulo aquél Decreto por lo que es necesario la aprobación de este nuevo adaptándose a los términos de la Sentencia y fijándose de nuevo tanto el ámbito territorial como los órganos de administración y gestión, con su Junta Rectora y un Director Conservador, así como el régimen de protección y el régimen sancionador. Con ello después de la Sentencia, las Lagunas de La Mata y de Torrevieja vuelven a tener la protección necesaria en su consideración como parque natural.

Aparte de este tema importante y puntual, hay que declarar que el Gobierno valenciano continúa la política de delegar en algunos Ayuntamientos determinadas competencias en materia de calificación de actividades. Este es el caso de Santa Pola (Decreto 100/1996, de 21 de mayo); la Vall d'Uixó (Decreto 165/1996,

de 3 de septiembre); Torreveja (Decreto 166/1996, de 3 de septiembre); y, por último, Picassent (Decreto 119/1996, de 26 de noviembre).

Por último en la materia de sanidad, hay que destacar el importante Decreto 97/1996, de 21 de mayo, por el que se adoptaron medidas excepcionales para eliminar las listas de espera quirúrgicas en el sistema sanitario de la Comunidad Valenciana, a través de convenios que permitieran la asistencia a los enfermos en centros privados. Para ello, se fijaron los requisitos y procedimientos para poder acogerse a estas listas de espera. Este Decreto supone la expresión jurídica de la solución que el Gobierno del Partido Popular prevé para atajar el mal endémico de las listas de espera en la sanidad pública.

Aparte de este importante Decreto, está el Decreto 132/1996, de 4 de julio, que viene a solucionar el problema pendiente en materia de atención a enfermos mentales; el Decreto 180/1996, de 2 de octubre, que viene a fijar unas retribuciones especiales para el personal estatutario de las instituciones sanitarias dependientes de la Consejería de Sanidad y Consumo; y, por último, el Decreto 186/1996, de 18 de octubre, que vino a regular el Reglamento sobre estructura, organización y funcionamiento de la atención especializada de la Consejería de Sanidad, concretamente se regula los órganos de gestión de los hospitales y centros de especialidades, los órganos de participación y asesoramiento de los mismos y las normas de funcionamiento.

Otras disposiciones

En el ámbito de las demás disposiciones hay que destacar la importante decisión adoptada por el Gobierno valenciano, a través del Decreto 190/1996, de 25 de octubre, para que se cree una Comisión Interdepartamental de Coordinación, con la finalidad de que se pueda instalar en el ámbito de la provincia de Alicante un gran parque temático y, al mismo tiempo, un gran proyecto cultural en la provincia de Castellón. Para ello se crea esta Comisión Interdepartamental, que se corresponde con la creación de este tipo de comisiones a las que hacíamos referencia al principio de nuestro informe, y, concretamente, se regula la composición, funciones y comisión permanente, así como su funcionamiento. En última instancia, se trata de la normativa que permite la puesta en funcionamiento de esta decisión política que está prevista para los próximos años, tanto en Alicante como en Castellón.

Por otro lado, hay una serie de disposiciones puntuales distintas, entre las que destacaríamos, la declaración de Bien de Interés Cultural de la Cartuja de Ara Christi de Puig (Valencia) (Decreto 129/1996, de 4 de julio); o la creación del Registro de Protectorado y Fundaciones de la Comunidad Valenciana (Decreto 42/1996, de 5 de marzo), que modifica parcialmente el Decreto anterior 60/1995, de 18 de abril; o, por ejemplo, la creación del Consejo de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de la Comunidad Valenciana, que se hace por Decreto 81/1996, de 16 de abril; o, finalmente, aspectos tan puntuales como el Decreto 90/1996, de 7 de mayo, que viene a regular las bases de cooperación internacional del desarrollo y regulación del régimen específico de transferencias de fondos destinados a la cooperación con países en vías de desarrollo; o la regu-

lación de las llamadas 'sesiones light' en discotecas y salas de fiestas dirigidas a menores de edad, que se regula por el Decreto 108/1996, de 5 de julio.

Por lo que se refiere a las continuas situaciones catastróficas que afectan a la Comunidad Valenciana, destacar, ya para terminar, el Decreto 113/1996, de 4 de julio, que viene a modificar y ampliar el régimen de ayudas establecido por el Decreto 273/1995, de 8 de septiembre, para titulares de explotaciones agrarias afectadas por las tormentas de agosto y septiembre de 1995, y el nuevo Decreto 191/1996, de 25 de octubre, por el que se establecen ayudas para paliar los daños producidos en la actividad agraria también por las lluvias torrenciales de septiembre de 1996.

Así pues, como se puede observar por la detallada descripción de la actividad normativa, durante el año 1996 se mantienen básicamente las tendencias de años anteriores, teniendo en cuenta además que nos encontramos en una Comunidad Autónoma con un techo competencial máximo corroborado además jurídicamente por la derogación de la LOTRAVA, lo que permite también como veremos luego la ampliación de las competencias previstas en el propio Estatuto.

Conflictividad jurídica

Con relación a la conflictividad jurídica hay que destacar en primer lugar la Sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de octubre de 1996 dictada en el Recurso de Inconstitucionalidad 580/89 interpuesto por el Presidente del Gobierno contra el artículo 24.2 de la Ley 11/1989, de 26 de octubre, del Síndico de Agravios. Esta Sentencia declara inconstitucional el artículo 24.2 de la referida Ley que otorgaba una protección penal específica a la función investigadora del Síndico de Agravios, calificando como delito de desobediencia ciertas conductas en relación con el envío de los informes o datos que hubiese solicitado, aunque en cierta manera el nuevo Código Penal viene a restablecer la virtualidad de este precepto.

Además, hay que indicar que están pendientes todavía de resolución por el Tribunal los Recursos de Inconstitucionalidad número 1977/89, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra el artículo 7.4 de la Ley 6/1989, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana; Recurso de Inconstitucionalidad número 839/1992 contra el artículo 27.1 apartado 1 de la Ley 7/1991, de Presupuestos de la Generalidad para el ejercicio de 1992 interpuesto también por el Presidente del Gobierno; el Recurso de Inconstitucionalidad contra la Disposición Adicional Primera de la Ley 3/1995, de modificación de la Ley 11/1985, de Cooperativas de la Comunidad Valenciana, interpuesto igualmente por el Presidente del Gobierno; y el Recurso de Inconstitucionalidad número 1279/1996, que es el único que se interpone en el año objeto del informe, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Disposición Adicional Tercera de la Ley 8/1995, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Organización.

Por otro lado está pendiente igualmente el Recurso de Amparo número 4049/1995, interpuesto por el Grupo Parlamentario Socialista de las Cortes Valencianas, contra la Resolución 94/IV, de 27 de julio, de la Mesa de las Cortes

Valencianas resolviendo el Recurso que interpuso en su día el Portavoz del Grupo Parlamentario Nacionalista Unió Valenciana-I.C. sobre composición de órganos de la Cámara.

En cuanto a Cuestiones de Inconstitucionalidad se ha interpuesto durante el año 1996 la número 2718/1996 dimanante del Recurso de Amparo 2269/1991 referente al apartado 3º de la Ley 4/1984, de 13 de junio, de Hacienda Pública de la Generalidad Valenciana.

Así pues como puede observarse, la Comunidad Valenciana mantiene un nivel muy bajo de conflictividad con el Gobierno del Estado, lo que ha corroborado a lo largo de los años y también en éste, una ausencia de conflictos sobre todo aquellos que tienen un trasfondo político, como los que se dan en otras Comunidades. La sintonía que ha habido siempre entre el Gobierno valenciano y el Gobierno central, tanto en la época Socialista como en la del Partido Popular, evita este tipo de conflictos más estrictamente políticos, con lo que los temas, como acabamos de ver, que se plantean de diferencias entre la Comunidad Valenciana y el Gobierno del Estado, son problemas estrictamente jurídicos y en ningún caso importantes.

Actividad institucional

Durante el año 1996 y desde el punto de vista del funcionamiento de las Instituciones de la Comunidad Valenciana destacaríamos en primer lugar que se trata de un año políticamente normal.

Pese a ello se producen pequeñas modificaciones en la estructura del Gobierno valenciano. La primera de ellas el 25 de marzo, tal y como apuntábamos anteriormente, con motivo de la creación de la nueva Consejería de Presidencia de la Generalidad. En este sentido hay que indicar que como consecuencia de esta modificación desaparece la antigua Consejería de Administración Pública y ello tiene un efecto relativo en la composición del Gobierno valenciano al cesar como Consejero de Administración Pública su titular Don José Joaquín Ripoll Serrano, siendo nombrado él mismo como nuevo Consejero de Presidencia para hacerse cargo de la nueva Consejería creada.

La segunda modificación se produce el 6 de mayo en el momento en que tiene lugar el nombramiento del nuevo Gobierno del Estado ya que para ocupar el cargo de Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica es nombrado el que hasta ese momento era Consejero de Cultura, Educación y Ciencia del Gobierno valenciano, Don Fernando Villalonga Campos, siendo sustituido a través del Decreto 7/1996, de 6 de mayo, del Presidente de la Generalidad como titular de esa Consejería por Doña Marcela Miró Pérez.

Por lo que se refiere a la actividad de las Cortes Valencianas una vez más aparece como uno de los Parlamentos Autonómicos con una mayor actividad. Baste pensar que durante el año 1996 los miembros del Gobierno realizaron un total de 238 comparecencias ante las Cortes Valencianas, se tramitaron 115 interpelaciones, se presentaron un total de casi 11.000 preguntas escritas y más de 1.000

oral pleno, en cuatro ocasiones compareció para contestar preguntas de interés general el Presidente del Consell ante las Cortes, y se tramitaron 231 proposiciones no de ley y 338 solicitudes de documentación. Asimismo se crearon tres nuevas Comisiones durante el año 1996, que son la Comisión Especial para el Estudio de los Programas de Cooperación y Solidaridad con el Tercer Mundo creada por Resolución 52/IV, de 6 de marzo; la Comisión de Investigación sobre las Contrataciones realizadas por Valencia Ciencia y Comunicación (VACICO), durante 1994 y 1995, a la empresa 2D-3D sobre la Ciudad de las Ciencias y todos los antecedentes y consecuencias relacionadas con estas contrataciones creada por Resolución 63/IV, de 27 de marzo; y la Comisión Especial para el Estudio de una posible reforma del Estatuto de Autonomía y la consolidación del autogobierno creada por Resolución 97/IV, de 25 de septiembre de 1996.

Asimismo los días 25, 26 y 27 de septiembre tuvo lugar el Debate de Política General que dio pie a la aprobación de un total de 15 Resoluciones entre las cuales destacaríamos la ya indicada de creación de una Comisión Especial para el Estudio de una posible reforma del Estatuto de Autonomía y la consolidación del autogobierno, la del desarrollo del Pacto Local en la Comunidad Valenciana, o de la aprobación definitiva del Plan Hidrológico Nacional que garantice el abastecimiento de agua a la Comunidad Valenciana.

Desde el punto de vista político a lo largo del año es destacable la crisis habida en el seno del Partido de Unió Valenciana con el enfrentamiento entre el anterior líder y Presidente de las Cortes Valencianas y los nuevos dirigentes del partido. Esta situación acaba en los primeros días de diciembre con la expulsión del propio Presidente de las Cortes Valencianas del Grupo Parlamentario al que pertenecía pasando a formar parte necesariamente de acuerdo con el Reglamento de la Cámara, del Grupo Mixto. Sin embargo, esta crisis no afecta en ningún momento a lo largo del año a la estabilidad del Gobierno valenciano, que mantiene el gobierno de coalición entre el Partido Popular y Unió Valenciana con plena normalidad, sin que por tanto haya una repercusión de dicha crisis en el funcionamiento y en la estructura del Gobierno valenciano.

Con relación a las otras instituciones hay que destacar los cambios de personas que se producen en algunas de las demás instituciones de la Generalidad. En primer lugar el cambio en la Presidencia del Comité Económico y Social al presentar su dimisión Don Ángel Blasco Pellicer y ser nombrado Don Rafael Cerdá Ferrer.

Con relación al Síndic de Greuges hay que indicar que a lo largo del año de 1996 ha habido un aumento considerable en su actividad, lo cual se refleja en el informe que presenta ante las Cortes Valencianas en el mes de septiembre.

En cuanto a la estructura interna se produce la renuncia del Adjunto Primero al Síndico, Don Miguel Barceló Pérez, quien es sustituido por Don Juan Ferrando Badía, al presentarse el primero a las elecciones al Senado por la circunscripción de Alicante.

Por lo que se refiere a la Sindicatura de Cuentas continúa a lo largo de año 1996 su actividad normal, con la remisión a las Cortes Valencianas de los informes previstos en su programa de trabajo.

En cuanto al Consejo Jurídico Consultivo hay que reseñar, como indicábamos antes, la puesta en funcionamiento primero con el nombramiento de su Presidente Don Emilio Attard Alonso y sus miembros y, por otro lado, con la aprobación del Reglamento de funcionamiento interno a que antes hacíamos referencia, lo cual hace prever que la Institución pueda empezar a funcionar con normalidad a partir de 1997.

Esta es la única Institución de la Generalidad que no estaba prevista en el Estatuto de Autonomía.

Finalmente hay que indicar que durante el año 1996, y de acuerdo con el techo máximo de transferencias fijado por el Estatuto y de Autonomía, y una vez derogada la Ley Orgánica de Transferencias a la Comunidad Valenciana, continúan por tanto las transferencias de competencias a la Generalidad. Se trata de las siguientes: ampliación de los servicios traspasados por el Real Decreto 293/1995, de 24 de febrero, en materia de provisión de medios materiales y económicos al servicio de la Administración de Justicia (Real Decreto 1949/1996, de 23 de agosto); medios personales al servicio de la Administración de Justicia (Real Decreto 1950/1996, de 23 de agosto); funciones y servicios de la Seguridad Social en materia de asistencia sanitaria encomendada al Instituto Social de la Marina (Real Decreto 1951/1996, de 23 de agosto); funciones y servicios de la Administración del Estado en la Comunidad Valenciana en materia de enseñanzas náutico-deportivas y subacuático-deportivas (Real Decreto 1952/1996, de 23 de agosto); ampliación de los servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Valenciana por el Real Decreto 2093/1983, de 28 de julio, en materia de educación (Real Decreto 1953/1996, de 23 de agosto); medios adscritos a la gestión encomendada en materia de agricultura al Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) (Real Decreto 2307/1996, de 31 de octubre); y, por último, medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Valenciana en materia de agricultura (Fondo Español de Garantía Agraria, FEDA) (Real Decreto 2308/1996, de 31 de octubre).

Como puede observarse se trata de ir completando el marco competencial de la Generalidad Valenciana, que supone la confirmación de que forma parte de las Comunidades Autónomas, junto con el País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía y Canarias, que siguen manteniendo un máximo nivel de competencias.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 89

Composición a 1-I-1996:

Popular: 42

Socialista: 32

Esquerra Unida-Els Verds: 10

Nacionalista Unió Valenciana-I.-C.: 5

Composición a 31-XII-1996:

Popular: 42

Socialista: 32

Esquerra Unida-Els Verds: 10

Nacionalista Unió Valenciana-I.C.: 4 (*)

(*) Al fallecer el Presidente de las Cortes Valencianas, Vicente González Lizondo, el día 23 de diciembre; pertenecía al Grupo Mixto al haber sido expulsado de su Grupo Parlamentario (Unió Valenciana-I.-C.)

Estructura del Gobierno

A 31-XII-96:

Presidente: Eduardo Zaplana Hernández-Soro

Número de Consejerías: 8

Economía y Hacienda: José Luis Olivas Martínez

Presidencia: José Joaquín Ripoll Serrano (*)

Obras Públicas, Urbanismo y Transportes: Luis Fernando Cartagena Travesedo

Cultura, Educación y Ciencia: Marcela Miró Pérez (**)

Sanidad y Consumo: Joaquín Farnós Gauchia

Trabajo y Asuntos Sociales: José Sanmartín Esplugues

Industria y Comercio: Diego Such Pérez

Agricultura y Medio Ambiente: M^a Àngels Ramón-Llin Martínez

(*) Hasta el 25 de marzo es el titular de la desaparecida Consejería de Administración Pública.

(**) Sustituye el 6 de mayo a Fernando Villalonga Campos.

Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario: mayoritario

Partidos y número de diputados que lo apoyan: PP (42) y UV (5)

Composición del Gobierno: de coalición (PP la Presidencia y todas las Consejerías excepto la de Agricultura y Medio Ambiente que corresponde a UV)

Cambios en el Gobierno

El 25 de marzo se suprime la Consejería de Administración Pública y se crea la de Presidencia, manteniéndose el titular.

El 6 de mayo cesa Fernando Villalonga Campos como Consejero de Cultura, Educación y Ciencia, siendo nombrada para sustituirle Marcela Miró Pérez.

Investidura, Moción de Censura y Cuestión de Confianza

Ninguna.

Mociones de Reprobación

Ninguna.

Debates y Resoluciones aprobadas*Datos globales:*

Proyectos de Ley: 7

Proposiciones de Ley: 4

Proposiciones no de ley: 231 (86 aprobadas y 10 retiradas)

Interpelaciones: 115

Mociones: 27 (6 aprobadas y 1 retirada)

Preguntas: 11.977

Orales en el Pleno: 1.017

Orales en Comisión: 110

Escritas: 10.850

Preguntas de interés general al Presidente de la Generalidad: 12

Comparecencias en Pleno: 61

Comparecencias en Comisión: 177

Solicitudes de documentación: 338

Resoluciones y debates más importantes

Los días 23, 24 y 25 de septiembre tuvo lugar el debate de política general, constituyendo el más importante debate habido en 1996.

Las Mociones y Resoluciones más importantes –incluidas algunas de las aprobadas en este debate– son las siguientes:

Moción 10/IV, de 24 de octubre, sobre correcto y legal cumplimiento de la normativa respecto a la ubicación de la Oficina de Armonización del Mercado Interior (OAMI) en Alicante.

Resolución 43/IV, 8 de febrero, en la que se insta al Gobierno a culminar los estudios respecto a la creación de la segunda universidad de Alicante y presentar en un plazo de seis meses el Proyecto de Ley de creación de la Universidad en Elche.

Resolución 45/IV, de 12 de febrero, para la realización por el Consejo Valenciano de la Juventud de campañas de información sobre peligros que entrañan grupos neonazis y necesidad del respeto a la libertad de expresión, a la no xenofobia y a la diversidad.

Resolución 55/IV, de 21 de marzo, sobre presencia de representantes de los gobiernos autónomos acompañando al Gobierno español en la Conferencia Intergubernamental de Turín.

Resolución 71/IV, de 22 de abril, para instar al Gobierno valenciano sobre la ratificación del carácter público de la Radiotelevisión Valenciana.

Resolución 89/IV, de 11 de junio sobre provisión de mecanismos de coordinación interinstitucional oportunos para garantizar la igualdad de oportunidades y el acceso a los dispositivos de protección social a los trabajadores inmigrantes y a sus familias.

Resolución 97/IV, de 25 de septiembre, sobre creación de una Comisión especial para el estudio de una posible reforma del Estatuto de Autonomía y la consolidación del autogobierno.

Resolución 99/IV, de 25 de septiembre, sobre desarrollo del Pacto Local en la Comunidad Valenciana.

Resolución 102/IV, de 25 de septiembre, sobre aprobación definitiva del Plan Hidrológico Nacional que garantice el abastecimiento de agua a la Comunidad Valenciana.

Resolución 105/IV, de 25 de septiembre, sobre presentación de un Plan de previsión de avenidas y zonas inundables.

Resolución 126/IV, de 30 de octubre, sobre derogación formal del decreto de supresión de los fueros valencianos de 29 de junio de 1707.

Resolución 133/IV, de 13 de noviembre, sobre uso inadecuado de la denominación oficial de la Comunidad Valenciana y que implícitamente supone un rechazo a la denominación "Levante".

Reformas del Reglamento Parlamentario

Ninguna.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Se ha aprobado la Resolución de Presidencia 4/IV, de 22 de mayo de 1996 (BOCV núm. 59) sobre regulación de las comparecencias ante las comisiones de investigación.

Instituciones similares al Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

Lo más destacable es la puesta en funcionamiento del Consejo Jurídico Consultivo con el nombramiento de sus miembros y la aprobación del reglamento de funcionamiento del mismo.

EXTREMADURA

Pablo Pérez Tremps

Rasgos generales

El desarrollo de la vida política e institucional de Extremadura durante el año 1996 ha supuesto la confirmación de la línea abierta el año anterior y que se concreta, a su vez, en dos rasgos básicos: en el ámbito interno, la existencia de un gobierno en minoría parlamentaria como consecuencia de la pérdida de la mayoría absoluta por el Partido Socialista Obrero Español en las elecciones autonómicas de 1995; en el ámbito estatal la clara oposición del ejecutivo y del legislativo extremeños a la política autonómica del Partido Popular, que ha tenido su máximo exponente en el conflicto abierto en torno al nuevo modelo de financiación autonómica aprobado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera el 23 de septiembre de 1996.

Por lo que respecta a la situación interna de los partidos, los datos más significativos son los siguientes; la clara continuidad y relativa solidez interna del PSOE; la consolidación del proceso de renovación del PP, confirmado en los congresos provinciales y regional; la continuidad en las tensiones internas dentro de la coalición IU-Los Verdes; y el muy relativo peso político de la fuerza regionalista CREX como consecuencia de su escasa representación parlamentaria, que además, por lo general y por ahora, no resulta decisiva en la votaciones. Hay que hacer notar, en todo caso, que en el futuro el juego de mayorías en la Asamblea puede cambiar puesto que, ya iniciado el año 1997, un Diputado del PP ha pasado al Grupo Mixto, lo que hace que IU-Los Verdes y el PP ya no cuenten con mayoría.

Por último dentro de estas observaciones introductorias, durante los últimos días de 1996, la Junta ha abierto un proceso de debate político que propicie una futura reforma del Estatuto de Autonomía, cuestión que estará presente en el desarrollo de la vida política e institucional de Extremadura durante 1997.

Ejercicio de las competencias

Desde el punto de vista del ejercicio de competencias, existe cierta continuidad respecto de años anteriores, aunque hay que resaltar que la asunción de nuevas competencias durante 1995 ha traído en 1996 la novedad de actuaciones en el ejercicio de esas nuevas competencias y el comienzo de la definición de nuevas políticas. Por otra parte, además de la asunción de esas nuevas competencias, la progresiva superación de la sequía ha hecho que la política agrícola y ganadera pierda parte del protagonismo que hasta ahora tenía.

Actividad legislativa

La actividad legislativa, como es lógico, es uno de los terrenos donde la posición de minoría de los apoyos al Ejecutivo socialista se ha dejado sentir de manera más clara. Y ello no tanto en términos cuantitativos ya que el número de leyes aprobadas (9) es equiparable al de años anteriores, sino en el substrato político de esas leyes. En efecto, la actividad de la Asamblea ha venido marcada por mayorías puramente coyunturales formadas para la aprobación o bloqueo de cada uno de los proyectos o proposiciones de ley. Dejando al margen dos leyes de aprobación de créditos extraordinarios para afrontar gastos comprometidos previamente, no conflictivas políticamente, la primera ley aprobada, la Ley 1/1996, de Presupuestos Generales para 1996, es producto de un pacto fraguado aun en 1995 entre las dos grandes fuerzas, PSOE y PP. Junto a ello, ha habido leyes nacidas del «pacto de izquierda» entre PSOE e IU-Los Verdes sin participación, o con escasa participación, del PP: el caso más claro ha sido el de la aprobación de la Ley 3/1996, de Atención Farmacéutica; pero a esa misma mayoría responde la Ley 7/1996, que reforma la composición del Consejo Económico y Social. Sin embargo, otras leyes son producto del «acuerdo de pinza» de la oposición del PP y de IU, formalizado, como se recordará, en el *Acuerdo institucional por la revitalización de la Asamblea y otras instituciones de la Comunidad Autónoma* alcanzado tras las elecciones de 1995; su finalidad, por lo que ahora importa, es reducir el margen de actuación política del Ejecutivo y a ese substrato parlamentario responden la Ley 2/1996, que deroga la Ley 4/1995, de Crédito Cooperativo, y Ley 8/1996, de Creación de la Comisión Regional de la Vivienda. Por último, existen otras dos leyes que, con independencia de su iniciativa, han sido aprobadas por un pacto de «concertación» entre PSOE, PP e IU: se trata de la Ley 5/1996, de declaración de bienes, rentas, remuneraciones y actividades de representantes y cargos públicos extremeños, y de la Ley 6/1996, de publicidad institucional.

Desde el punto de vista material, y dejando al margen la necesaria Ley de Presupuestos para 1996 y las dos leyes de aprobación de créditos extraordinarios, sólo una de las leyes aprobadas tiene por objeto la regulación de un sector de actividad; las demás, con independencia de su mayor o menor carga política, afectan a aspectos más o menos específicos de instituciones y responden, en general, bien al deseo de introducir un mayor control del Ejecutivo, bien al de dar mayor transparencia a la acción de éste, bien a ambas cosas.

La única Ley que regula un sector de actividad con carácter general es la Ley 3/1996 de Atención Farmacéutica, dictada al amparo de las competencias en materia sanitaria. Se trata de una norma de gran importancia no sólo por esa cobertura general, sino, también, por la repercusión que ha tenido su contenido. Ha supuesto una auténtica revolución para el sector farmacéutico regional y nacional, sector que ha visto modificado un *status* jurídico muy asentado, y que ha traído, entre otras cosas, la prohibición, aunque matizada en el tiempo, de cualquier tipo de transmisión del negocio farmacéutico y la caducidad de la autorización cuando el titular cumpla setenta años. La oposición del sector ha sido clara y pública, no resultando ajeno a dicha oposición el que precisamente en las cuestiones señaladas de la intransmisibilidad y de la jubilación *de facto* la Ley

haya sido impugnada por el Gobierno de la Nación. Se plantearon dudas sobre la regularidad de la exigencia de tres años de empadronamiento para concursar a la obtención de autorización para nuevas farmacias; realizada una observación al respecto por el Defensor del Pueblo, se inició la reforma de la Ley en este punto, reforma concluida ya en enero de 1997.

Por lo que respecta a las otras leyes, como ya se ha indicado, no suponen regulaciones globales de sectores de actividad sino, como máximo, modificación de algún aspecto concreto, en general de carácter institucional. Son de destacar por su voluntad de ofrecer una mayor transparencia a la actividad política, la Ley 6/1996, reguladora de la publicidad institucional, sumamente restrictiva, que, entre otras cosas, prohíbe la publicidad institucional en período electoral, con excepción de la denominada «campana institucional», Ley hecha a imagen y semejanza de su pariente andaluz; y la Ley 5/1996, de declaración de bienes, rentas, remuneraciones y actividades de representantes y cargos públicos extremeños, obligatoria para las autoridades de la Administración regional y voluntaria para las de otras Administraciones con relevancia regional. De forma paralela a esta Ley, se ha aprobado, también, una Reforma del Reglamento de la Asamblea que establece obligaciones similares para los miembros de ésta (BOAE nº 69, de 17 de octubre de 1996). Como ya se ha indicado, las dos Leyes y la reforma del Reglamento de la Asamblea citadas han sido aprobadas con el apoyo unánime de las fuerzas con representación en la Asamblea de Extremadura ya que ninguna de ellas podía permitirse el lujo de desmarcarse de normas que inciden en una cuestión tan «sensible» como la transparencia de la actuación de los políticos.

Potestad reglamentaria

Es en el ejercicio de la potestad reglamentaria donde se detecta, en cambio, una mayor profundización en el ejercicio normativo de la autonomía, sea en desarrollo de leyes propias, sea en desarrollo de leyes o normas del Estado, cuando la división competencial responde a este esquema de reparto funcional. Pero, además, y en contraste con lo que ocurría en años pasados, la potestad reglamentaria ha abierto temáticamente su abanico, proyectándose sobre sectores muy diversos, a lo que, como es natural, y, según ya se ha adelantado, no es ajena la asunción de nuevas competencias producida durante el año 1995.

Entre los Decretos dictados en desarrollo de leyes propias, cabe reseñar el Decreto 150/1996, que desarrolla parcialmente la Ley 3/1996, de Atención Farmacéutica, ya citada; el Decreto 109/1996, que aprueba el Reglamento de la Ley 3/1995, de Fomento de la Vivienda de Extremadura, Ley que, además, ha sido desarrollada por otras normas en aspectos concretos; o el Decreto 4/1996, sobre establecimientos de asistencia geriátrica, dictado en desarrollo de la Ley 2/1994, sobre dicha materia; también, y aunque con más límites por parte de la legislación básica estatal, han sido varios los Decretos aprobados en relación con la actividad de las Cajas de Ahorro en desarrollo de la Ley 8/1994, que reguló estas entidades.

En otras materias, y dejando al margen la autoorganización de la Comunidad, a la que se hará mención más adelante, las intervenciones del Ejecutivo a través

de su potestad reglamentaria ha sido más puntual, pudiéndose citar dos sectores por el volumen e importancia de las normas adoptadas: asistencia social y medio ambiente. Por lo que respecta a las nuevas competencias, éstas también han sido objeto de cierta regulación reglamentaria; así, por ejemplo, en materia de investigación se han sentado las bases institucionales y materiales a seguir en la programación de los planes de investigación regional (Decreto 177/1996); también hay que resaltar la actuación del Ejecutivo respecto de la sanidad ya que, además de la regulación farmacéutica ya citada, y, entre otras cuestiones, se han regulado las pautas para la elaboración del Plan de Salud de la región (Decreto 53/1996) o los equipos de atención primaria (Decreto 67/1996).

Competencias ejecutivas

El primer dato que hay que destacar en relación con las competencias ejecutivas es que, por primera vez en muchos años, y aunque no hayan desaparecido totalmente, se han rebajado mucho las medidas de apoyo a la agricultura y a la ganadería; obviamente, el final de la sequía está en el eje de la explicación de este cambio, tal y como se adelantó al inicio de estas páginas.

Como puede desprenderse de lo dicho en relación con el ejercicio de la potestad reglamentaria, se confirma la tendencia apuntada el año anterior consistente en un reforzamiento de ciertas políticas sectoriales, más allá de la agricultura y la ganadería. Dos son las ideas dignas de poner de manifiesto a este respecto. Por un lado, se confirma la incidencia de la Junta respecto de las «políticas sociales», entendidas en sentido amplio. Especialmente en materia de asistencia social la actuación del Ejecutivo es muy significativa tanto por la regulación del sector, como por las ayudas ofrecidas, especialmente para la lucha contra la droga y para la tercera edad. Se confirma la política de fomento del empleo, dirigiendo también ayudas de distinta naturaleza a empresas para la contratación. Pero, sobre todo, hay que reseñar la aprobación del Plan de Empleo e Industria previsto para los años 1996-1999, Plan que, además, de compaginar los dos componentes de empleo e industria, ha sido elaborado con un amplio substrato social puesto que, además de Administración autonómica y agentes sociales, ha integrado a los entes locales.

La segunda idea a resaltar es la potenciación de determinados sectores de actividad nuevos o que, por su conexión con nuevas competencias, se ven rehabilitados. A su vez, las manifestaciones más claras de esta tendencia son dos: las ayudas o subvenciones, por un lado, y la construcción del diseño de organización administrativa mínima para la gestión de esas políticas u otras medidas iniciales de acción política. En el primer sector se incluyen, por ejemplo, las ayudas al comercio, en sus distintas manifestaciones, o a la educación. Respecto al segundo, los espectáculos, el empleo, la protección al consumidor, la cultura, o el juego, son algunos ejemplos de sectores donde se van perfilando políticas propias a través de la adopción de medidas específicas y de la creación de instrumentos institucionales para definir, coadyuvar o gestionar dichas políticas: la Comisión Regional de Condiciones de Trabajo y Salud Laboral, la Comisión de Coordinación de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, el Consejo de

Bibliotecas o la Red de Museos y Exposiciones Museográficas Permanentes son algunos ejemplos.

Como línea de continuidad hay que destacar la apuesta del Ejecutivo por potenciar el turismo, lo que queda puesto de manifiesto no sólo por la acción en este terreno (regulación de la figura del guía turístico, por ejemplo), sino, también, por las medidas de protección del medio ambiente, que, en parte, responden a la necesidad de salvaguardar la rica identidad de la fauna y flora regional, fuente, a su vez, de turismo.

Convenios de colaboración

La firma de convenios sigue siendo una actividad cuantitativamente muy fecunda ya que, durante el año 1996, se han registrado más de mil convenios concluidos por la Junta de Extremadura con la Administración del Estado, con entes locales y con otras instituciones. Se trata de una técnica especialmente utilizada para articular la colaboración con los Ayuntamientos; de hecho, buena parte de esos más de mil convenios son reiterativos por cuanto reproducen con múltiples municipios un determinado acuerdo-tipo; así, por ejemplo, este año se han firmado casi trescientos convenios de autopromoción de viviendas. Hay que tener en cuenta, además, que una de las condiciones del PP para llegar al pacto presupuestario para 1996 fue, precisamente, la «municipalización» de buena parte del gasto, lo que explica la firma de muchos convenios con los Ayuntamientos.

Conflictividad

Por lo que respecta a la conflictividad formalizada, como ya se ha indicado, el dato más destacable es la impugnación por el Gobierno de la Nación de la Ley 3/1996, de Atención Farmacéutica. Se ha invocado el art. 161.2 de la Constitución para suspender los efectos de la Ley en los aspectos recurridos ya citados: intransmisibilidad y caducidad de la autorización al cumplir el beneficiario setenta años.

Actividad institucional

Como ya se ha adelantado, la actividad institucional en y de la Comunidad Autónoma de Extremadura ha venido presidida por un doble dato: *ad intra*, la falta de mayoría estable en la Asamblea; *ad extra*, la oposición al modelo de financiación autonómica aprobado en septiembre de 1996.

No obstante, antes de exponer las manifestaciones fundamentales de esa doble dimensión de la actividad de la Comunidad Autónoma, conviene citar algunos otros datos que, aunque posean una menor importancia, son relevantes para comprender la realidad política e institucional de la Región. En primer lugar, hay que dejar constancia de que a principios de año se produjo el relevo de la Consejera de Bienestar Social. Este cambio se debió, fundamentalmente, al

deseo de que la regulación del sector farmacéutico que se iba a abordar, y que se tradujo en la aprobación de la reiteradamente citada Ley 3/1996, de Atención Farmacéutica, no apareciera enturbiada con intereses personales, familiares y profesionales de la entonces titular de la Consejería.

Un dato estrictamente regional, aunque con dimensión estatal, ha dado perfiles muy particulares al enfrentamiento entre la Junta de Extremadura y el Partido Popular. Como es sabido, el nuevo Presidente del Senado es el dirigente máximo del Partido Popular en Extremadura, posición que no sólo no ha cambiado tras su nombramiento en la Cámara Alta, sino que ha sido ratificada por el correspondiente congreso de su partido. Ello ha hecho inevitable que el conflicto político PSOE-PP en Extremadura, en muchos casos, se presente como conflicto entre el Presidente de la Comunidad Autónoma y el Presidente del Senado; de hecho, el Ejecutivo regional dirigió una queja a la Mesa de la Cámara Alta reprochando que el Presidente de ésta actuara, a menudo, de forma partidaria, por lo que la Junta estimaba que la Comunidad Autónoma no se veía correctamente defendida y representada como tal Comunidad Autónoma por la alta institución.

Desde el punto de vista de la política municipal, siguen bloqueadas las posibilidades de pactos entre IU-Los Verdes y PSOE para hacer caer a Alcaldes minoritarios del PP; salvo excepciones de escasa relevancia, la política nacional y, sobre todo, la relación de fuerzas regional impide esos acuerdos, a pesar de ser reclamados por amplios sectores de la izquierda. Institucionalmente, sigue siendo una constante la colaboración entre la Junta y los entes locales, tal y como se ha puesto de manifiesto al referirse a la actividad convencional. A este respecto hay que resaltar que el Decreto 5/1996 ha creado la Comisión de Colaboración entre la Junta de Extremadura y la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura, de composición paritaria. Este órgano tiene como misión coordinar y hacer posible la colaboración entre instituciones autonómicas, provinciales y locales, pudiendo proponer la adopción de medidas que hagan realidad esa colaboración a la autoridad competente en cada caso. Se trata, por lo demás, de un órgano de carácter general que, en cuanto tal, no cuestiona la existencia de otras instancias de colaboración sectorial.

Al hablar de la actividad legislativa se ha dejado constancia del hilo conductor de la actividad política-institucional extremeña, que no ha sido otro que la búsqueda de mayorías por el Ejecutivo para sacar adelante sus proyectos y la búsqueda de mayorías por la oposición para limitar la acción del Ejecutivo imponiendo un mayor protagonismo político de la Asamblea e intentando multiplicar los instrumentos de control político y técnico. Ha sido IU-Los Verdes quien ha actuado como «bisagra» externa del sistema, aliándose en unas ocasiones con el PSOE en apoyo de las iniciativas del Gobierno regional (o éste de iniciativas de la coalición citada), y en otras aliándose con el PP de cara a cerrar iniciativas del Ejecutivo o de hacer prosperar iniciativas conjuntas. Un ejemplo curioso de esta alianza puede verse en el rechazo de los Presupuestos para 1997. A pesar de las conversaciones mantenidas por el Ejecutivo tanto con el PP como con IU-Los Verdes, no se ha llegado a pacto presupuestario alguno, en contraste con lo ocurrido con los Presupuestos para 1996. La oposición del PP y de IU-Los Verdes por razones lógicamente distintas, se tradujo en dos enmiendas a la

totalidad; no obstante ese distinto fundamento, el único medio de que prosperase la devolución era la votación conjunta de ambas enmiendas, que tuvo lugar en la sesión del 12 de diciembre con el correspondiente efecto devolutivo y la compleja explicación de voto por parte de la oposición. Los cambios de alianza han sido continuos a lo largo de todo el año en función de lo que en cada caso se discutiese, afectando, por tanto, no sólo a la actividad legislativa, sino a toda la actividad parlamentaria. Ello ha exigido una constante actividad política de pactos y contrapactos que ha hecho que contrastase esa actividad política y sus manifestaciones parlamentarias con el tedio de años anteriores, aunque no necesariamente la falta de tedio se traduzca siempre en coherencia y transparencia.

Pero, con independencia del carácter más o menos coyuntural de las mayorías, cada vez resulta más claro el enfrentamiento entre la Junta y la Asamblea, que hay que recordar que está gobernada por la oposición de IU-Los Verdes, el PP y el CREX. A este respecto hay que destacar que la reforma del Reglamento de la Asamblea de 14 de marzo de 1996 (*BOAE* n° 42, de 22 de marzo de 1996), modificó la composición de la Mesa para dar entrada en la misma a todos los grupos parlamentarios, incluido el Grupo Mixto, y sea cual sea su número de miembros. La Junta, y en especial su Presidente, ha reprochado en varias ocasiones la intromisión de la Asamblea en tareas propias del Ejecutivo, pudiéndose señalar como ejemplo paradigmático de ese reproche la aprobación de la Ley 8/1996, de Creación de la Comisión Regional de la Vivienda; la Ley modifica la composición de este órgano creado por el Decreto 122/1996, introduciendo en dicha comisión a dos representantes de cada grupo parlamentario a pesar de tratarse de un órgano que cumple funciones meramente administrativas como la adjudicación de viviendas de promoción oficial.

El enfrentamiento entre Junta y Asamblea tiene otra manifestación institucional de dimensiones más generales. En varias ocasiones ya la Junta se ha opuesto a la tramitación de proposiciones de ley por implicar aumento de gasto, invocando al efecto el art. 61 b) del Estatuto de Autonomía y el art. 121.2 del Reglamento de la Asamblea. La paralización por esa vía pretende superarse mediante una reforma del Reglamento de la Asamblea, actualmente en curso, según la cual la discrepancia entre Junta y Asamblea a ese respecto debe ser resuelta mediante acuerdo del Pleno de ésta última, solución de discutible compatibilidad con la previsión estatutaria.

Desde un punto de vista general, los anteriores ejemplos ponen de manifiesto la inexistencia de instrumentos regionales para resolver jurídicamente conflictos interinstitucionales, conflictos que, salvo excepciones en que pudiera identificarse claramente una vulneración de derechos fundamentales protegibles en amparo, sólo podrán formalizarse como recursos de inconstitucionalidad planteados por parlamentarios estatales contra las leyes aprobadas por los Parlamentos autonómicos cuando el conflicto se produzca en el procedimiento legislativo.

Desde el punto de vista externo, como ya se ha indicado, el gran protagonista de la vida política extremeña ha sido la oposición de la Junta y de la Asamblea a amplios aspectos de la política del Gobierno estatal y muy significativamente al nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas. En efecto, es público y notorio que las instituciones extremeñas han desarrollado una clara

oposición al modelo de financiación acordado en el mes de septiembre en el Consejo de Política Fiscal y Financiera y traducido legalmente en las Leyes de Presupuestos para 1997, en la reforma de la LOFCA y en la nueva Ley de Cesión de Tributos, aprobadas en los últimos días del año por las Cortes Generales. El rechazo extremeño arranca en el mismo momento en que se hacen públicos los contenidos del pacto de Investidura y Gobernabilidad entre el Partido Popular y Convergencia i Unió; la oposición que ya manifestara en su día Extremadura a la cesión del 15% del IRPF a las Comunidades Autónomas se vio ratificada y acrecentada ante la perspectiva de que dicha cesión se situara en el 30% e incluyera potestades normativas. En dos ocasiones compareció la Junta de Extremadura, a través de su Consejero de Economía, Industria y Hacienda, para informar sobre el nuevo modelo de financiación, dejando clara la oposición de la Junta. En dicha postura contó con el apoyo de IU-Los Verdes y de los regionalistas; no así ocurrió con el PP, que si en su día intentó superar al PSOE en su oposición a la cesión del 15%, ahora tenía que defender el nuevo modelo a pesar de que la cesión es cuantitativa y cualitativamente superior. El Ejecutivo realizó una serie de propuestas que, aunque modificadas parcialmente para obtener el apoyo total de IU-Los Verdes, se tradujeron en una Resolución aprobada en la Asamblea de Extremadura el 9 de octubre de 1996 que puede sintetizarse en los siguientes puntos: la Asamblea «manifiesta su más firme rechazo al nuevo sistema de financiación autonómica»; la Asamblea «reclama al Gobierno de la Nación la consignación en los Presupuestos Generales del Estado para 1997 de 10.000 millones de pesetas en concepto de anticipo a cuenta de la deuda histórica» y reclama «una dotación mínima de 150.000 millones de pesetas para el FCI durante 1997»; la Asamblea «insta a la Junta de Extremadura a presentar un recurso de inconstitucionalidad contra el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001»; la Asamblea «solicita al Gobierno de la Nación que ... se convoque un Referéndum consultivo» en la región el 6 de abril de 1997 sometiendo a consulta la siguiente pregunta: «¿Está usted de acuerdo con el sistema de financiación autonómica pactado para Extremadura por el Gobierno de la Nación y Convergencia y Unió?»; la Asamblea, si no prospera esta propuesta, «expresa su voluntad política de promover ... una consulta popular a la ciudadanía de Extremadura para que pueda pronunciarse sobre el sistema de financiación autonómica aplicable a Extremadura» (Resolución 50/IV, BOAE nº 69, de 17 de octubre de 1996). Esta Resolución se adoptó con el voto a favor de toda la Asamblea, salvo la abstención del PP.

De sobra es conocido el efecto que esta Resolución han tenido en el ámbito regional y nacional. Los dos temas de más repercusión han sido el del recurso de inconstitucionalidad y el de la viabilidad o no del referéndum y, en su caso, de la consulta promovida directamente por las instituciones regionales. El recurso de inconstitucionalidad se ha formalizado durante los primeros días de 1997. Por lo que respecta al tema del referéndum, técnica y políticamente mucho más conflictivo, tras un cierto debate público sobre la cuestión, parece haberse llegado a clarificar los términos de su viabilidad. Se entiende que la convocatoria del referéndum es posible, a pesar del silencio al respecto de la Ley Orgánica 2/1980, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum; se entiende, tam-

bién, que la convocatoria debe realizarla el Presidente del Gobierno de la Nación, previa autorización del Congreso de los Diputados. En tercer lugar, resulta claro, también, que la solicitud de las autoridades regionales no es jurídicamente vinculante, sin perjuicio del peso político que deba darse a la misma. Por último, no resulta viable una convocatoria de consulta fuera del cauce referendario de la Ley Orgánica 2/1980, aunque sectores de IU-Los Verdes siguen reclamándola.

Fuera de la Comunidad Autónoma, la iniciativa de referéndum no ha sido acogida favorablemente ni siquiera por el propio PSOE, entendiéndose, entre otras cosas, que un modelo de financiación no puede someterse a consulta popular aislada en una única Comunidad Autónoma, y que el tenor de la pregunta, al no centrarse en el modelo de financiación sino en el acuerdo político del que trae su origen, tiene una cierta carga demagógica. En todo caso, en el momento de redactar estas líneas el Gobierno de la Nación no se ha pronunciado oficialmente sobre la solicitud de celebración del referéndum, aunque varios Ministros han expresado su opinión en el sentido de que no debe celebrarse. Se trata, pues, de una cuestión aún abierta tanto en el frente jurídico-constitucional como político.

Modificaciones administrativas importantes

Desde el punto de vista de la estructura de la Junta, la modificación más relevante ha sido la realizada en su Presidencia por el Decreto 144/1996. La asunción de nuevas competencias, la conveniencia de concentrar la asistencia al Presidente y el creciente peso de la representación externa son las causas dadas para justificar la reforma, que básicamente se concreta en el reforzamiento del aparato de la Presidencia. Este queda constituido de la siguiente forma: Presidente, Vicepresidente, Secretaría General Técnica, Secretaría del Presidente, Gabinete del Presidente, Dirección General de Relaciones Institucionales e Informativas, y Secretaría de Relaciones con la Asamblea. Especialmente destacable es el reforzamiento del Gabinete del Presidente como órgano de apoyo político a éste, cubriéndose, tras varios años vacante, el puesto de Director de dicho Gabinete y quedando la Secretaría General Técnica como lo que es, un órgano de apoyo técnico-jurídico.

Junto a la anterior modificación, ha habido otras que afectan, especialmente, a la organización de la función pública regional. El Decreto 31/1996 ha creado especialidades y escalas dentro de la Administración regional. Mediante el Decreto 43/1996, se ha aprobado el Reglamento General de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios. Se ha regulado, asimismo, la organización y funcionamiento de la Inspección de Tributos por el Decreto 62/1996. Desde el punto de vista funcional, hay que reseñar la puesta en marcha del Plan de Innovación y Mejora de los Servicios Administrativos de la Junta por el Decreto 21/1996; el Plan tendrá una duración de cuatro años y debe concretarse en proyectos específicos de duración semestral o anual, coordinados por la Consejería de Presidencia y Trabajo y supervisados por la Comisión General Técnica de la Junta de Extremadura.

Por último, el Decreto 15/1996 ha modificado la organización y funciones de las Direcciones Territoriales de la Junta de Extremadura, de ámbito provincial, y que deben supervisar, inspeccionar y coordinar todos los servicios territoriales de la Administración autonómica. Las Direcciones Territoriales están adscritas orgánicamente a la Consejería de Presidencia y Trabajo.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 65

Composición por Grupos a 1-1-1996

Grupo Socialista: 31 Diputados

Grupo Popular: 27 Diputados

Grupo de IU-Los Verdes: 6 Diputados

Grupo Mixto: 1 Diputado (CREX –Convergencia Regional de Extremadura–)

Composición por Grupos a 31-12-1996: no ha habido cambios.

Estructura del Gobierno

Presidente: Juan Carlos Rodríguez Ibarra (PSOE)

Vicepresidente: Carlos Sánchez Polo (PSOE)

Número de Consejerías: 8 (además de la Presidencia de la Junta, en cuya estructura se integra la Vicepresidencia).

Presidencia y Trabajo: Victorino Mayoral Cortés (PSOE).

Agricultura y Comercio: Eugenio Alvarez Gómez (PSOE).

Bienestar Social: María Emilia Manzano Pereira (PSOE).

Economía, Industria y Hacienda: Manuel Amigo Mateos (PSOE).

Obras Públicas y Transportes: Javier Corominas Rivera (PSOE).

Educación y Juventud: Luis Millán Vázquez de Miguel (Independiente).

Cultura y Patrimonio: Francisco Muñoz Ramírez (PSOE).

Medio Ambiente, Urbanismo y Turismo: Eduardo Alvarado Corrales (Independiente)

El 11 de enero de 1996 se produjo el siguiente y único cambio durante el año:

Consejería de Bienestar Social: Guillermo Fernández Vara.

Tipo de Gobierno

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: minoritario.

Partidos y número de Diputados que lo apoyan: PSOE (31 Diputados).

Composición de Gobierno: homogéneo (PSOE).

Cambios en el Gobierno

El único cambio producido durante el año, como ya se ha señalado, es el nombramiento de un nuevo Consejero de Bienestar Social.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

No ha habido.

Mociones de reprobación

Mediante la Resolución 32/IV se manifestó la reprobación política de la Asamblea al Vicepresidente de la Junta y al Consejero de Presidencia y Trabajo, en cuanto máximos representantes de la Junta de Extremadura en la Comisión Mixta de Transferencias, por no haber integrado a los grupos parlamentarios en la representación extremeña, pese a lo instado al Ejecutivo en ese sentido (BOAE nº 42, de 22 de marzo de 1996).

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Datos globales

Interpelaciones tramitadas: 26

Preguntas orales:

En Pleno: 29

Al Presidente: 10

En Comisión: 108

Preguntas escritas: 172

Mociones aprobadas: 6

Proposiciones no de ley aprobadas:

En Pleno: 19

En Comisión: 18

Resoluciones sobre debates generales aprobadas: 35

Leyes aprobadas: 9

Comisiones de investigación constituidas: 3

Debates y resoluciones más importantes

A) Sin lugar a dudas, el debate o, para ser exactos, los debates parlamentarios más importantes durante el año 1996 han sido los relativos a la posición de Extremadura en relación con el nuevo modelo de financiación autonómica. Hay que destacar a este respecto dos comparecencias a petición propia del Consejero de Economía, Industria y Hacienda para informar sobre la cuestión, comparecencias que tuvieron lugar en los meses de julio y septiembre (*DSAE* n° 29-P y 30-P, de 22 de julio y 11 de septiembre, respectivamente). Adoptado el nuevo Modelo, la Junta de Extremadura presentó una Comunicación en la Asamblea instando la celebración de un referéndum en la Comunidad para que los ciudadanos se pronuncien sobre ese modelo. Como consecuencia de esa Comunicación, se aprobó la Resolución 50/IV en la que se manifiesta el rechazo al nuevo modelo, y, entre otras peticiones, se insta a presentar recurso de inconstitucionalidad contra el mismo y se pide la celebración del referéndum en la Comunidad Autónoma (*DSAE* n° 33-P, de 9 de octubre). Todavía el 25 de octubre, hubo oportunidad de debatir de nuevo sobre el modelo de financiación al discutir una Proposición no de ley (la 74/IV) del Grupo Parlamentario Popular, instando a negociar, en el marco del Consejo de Política Fiscal y Financiera, un sistema de financiación para el quinquenio 1997-2001, proposición que fue rechazada (*DSAE* n° 36-P, de 25 de octubre).

B) Como es habitual, la discusión de los Presupuestos ha sido otro de los debates centrales del año. En este caso, la discusión ha sido doble; a comienzos del año se produjo la discusión de la Ley de Presupuestos para 1996, presentada tras el acuerdo entre el PSOE y el Partido Popular (*DSAE* n° 16-P, 17-P y 18-P, de 12, 29 y 30 de enero, respectivamente), que concluyó con su aprobación el 30 de enero. A finales de año, se presentaron los Presupuestos para 1997; en esta ocasión la falta de acuerdos llevó a su devolución tras votarse conjuntamente las propuestas en este sentido de IU-Los Verdes y PP (*DSAE* n° 39-P, de 12 de diciembre).

C) Tiene también interés el debate celebrado durante la discusión de la Ley 3/1996, de 25 de junio, de Atención Farmacéutica de la Comunidad Autónoma de Extremadura, especialmente por la relevancia externa que ha tenido dicha ley (*DSAE* n° 27-P y 28-P, de 24 y 25 de junio).

D) Por último puede destacarse también el debate habido con ocasión de la presentación del Plan de Empleo e Industria para Extremadura previsto para los años 1996-1999, presentación hecha por el Consejero de Presidencia y Trabajo, y que dio lugar a un repaso general de la situación socioeconómica de la Comunidad (*DSAE* 34-P, de 10 de octubre).

Reformas del reglamento parlamentario

Se han aprobado dos reformas del Reglamento de la Asamblea. La primera, de 14 de marzo de 1996, afecta a la composición de la Mesa (art. 26.2), que queda formada por el Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios, pudiendo los grupos parlamentarios que no ocupen ninguno de esos puestos integrarse en la misma con un Vocal (*BOAE* n° 42, de 22 de marzo de 1996).

La segunda reforma, de 26 de septiembre de 1996, que afecta a los arts. 15, 27 y 99, tiene por objeto reforzar las obligaciones de los diputados, familiares y asimilados, relativas a declaraciones de actividades, patrimonio y rentas (*BOAE* n° 69, de 17 de octubre de 1996).

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Mediante Resolución de la Presidenta de la Asamblea de 16 de febrero de 1996, se modifica otra Resolución del año 1991, relativa a la comparecencia mensual del Presidente de la Junta a efectos de informar sobre temas de la realidad extremeña (*BOAE* n° 39, de 22 de febrero de 1996).

La Resolución de la Presidenta de la Asamblea, de 13 de septiembre de 1996, realiza una nueva ordenación de las Comisiones de la Cámara y regula la tramitación de comparecencias en las mismas (*BOAE* n° 63, de 18 de septiembre de 1996).

El 23 de octubre de 1996 se aprobó el Estatuto del Personal al Servicio de la Asamblea de Extremadura (*BOAE* n° 71, de 24 de octubre de 1996).

Instituciones similares al Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

El Consejo Económico y Social de Extremadura ha elaborado durante el año cinco dictámenes; no obstante, distintas incidencias relativas a su renovación, primero, y luego a su composición, modificada por la Ley 7/1996, han hecho que su funcionamiento no haya tenido total regularidad.

Por otra parte, ha habido propuestas de creación de Tribunal de Cuentas y de Defensor del Pueblo, que en unos casos no han prosperado y, en otros, se encuentran en tramitación.

GALICIA

Roberto L. Blanco Valdés

Introducción: líneas generales

El año 1996 ha estado marcado en la Comunidad Autónoma gallega por tres grandes circunstancias, condicionadoras en distinto grado del desarrollo de la actividad de los diversos operadores sociales e institucionales en torno a los cuales ha girado la vida política autonómica: en primer lugar un factor nada novedoso, *la estabilidad política*, fruto de la hegemonía del Partido Popular derivada de su sólida mayoría parlamentaria en la Cámara gallega, estabilidad que se ha traducido, como ya había venido sucediendo en años anteriores, en la plasmación de un amplio programa legislativo —11 leyes publicadas— y en un funcionamiento normalizado de la Junta de Galicia, que ha desarrollado en el período cronológico comprendido entre enero y diciembre de 1996 una actividad reglamentaria marcada por el signo de la continuidad.

La segunda circunstancia no ha introducido, pese a su teórica potencialidad para dar lugar a ello, ninguna modificación sustancial en ese panorama de estabilidad política de fondo que acaba de apuntarse: 1996 ha sido un *año preelectoral*, pues en 1997 habrán de celebrarse comicios autonómicos. Se adelanten las elecciones a la primavera, como mantienen insistentemente las fuerzas parlamentarias de la oposición, o se celebren en su fecha, transcurrido, por tanto, en su totalidad el mandato de cuatro años para el que los diputados fueron elegidos en las elecciones autonómicas de 16 de octubre de 1993, como asegura, con no menos insistencia, el Presidente de la Junta de Galicia, lo cierto es que la cercanía, mayor o menor, de un próximo proceso electoral ha condicionado la estrategia de las principales fuerzas políticas gallegas durante 1996, y ello tanto desde la perspectiva de la dinámica intrapartidista, como desde la de la competencia interpartidista.

Pero 1996 no se ha caracterizado solamente por ser un año preelectoral: desde la perspectiva de la política española ha sido, también, un *año electoral*. La victoria del Partido Popular en las elecciones generales del día 3 de marzo, que colocabá, tras la investidura de José María Aznar como Presidente, al mismo partido que gobierna desde hace más de una década la Junta de Galicia al frente del gobierno del Estado, iba a tener unas consecuencias de una marcada relevancia: de una parte, daría lugar a un proceso de cambios en la esfera de altos cargos del gobierno autónomo gallego —incluidos los Consejeros de la Junta de Galicia—, como consecuencia del paso de una buena parte de los mismos a altos cargos del Estado; de otra parte, se traduciría en la necesidad de que la Junta de Galicia —al igual que la mayor parte de las Comunidades Autónomas gobernadas por el Partido Popular— reajustase su política en relación con algunos grandes

temas y, muy especialmente, con el que ha acabado centrando, en gran medida, el actual debate político español sobre la articulación territorial: el de la financiación de las Comunidades Autónomas.

Estos son, a grandes rasgos, los elementos esenciales que han condicionado la vida política gallega a lo largo del año en que se centrará este comentario. Al estudio detallado de los mismos dedicaremos las páginas que siguen. Todo ello, como ya es costumbre en este *Informe*, después de abordar un detallado tratamiento de como se ha plasmado a lo largo de 1996 el ejercicio de las competencias autonómicas: de la producción legislativa del Parlamento de Galicia, de la producción reglamentaria de la Junta, del proceso de transferencias estatales a la Comunidad Autónoma gallega y, por último, de las relaciones de colaboración y de conflicto de la misma con otras instancias municipales o estatales.

El ejercicio de las competencias legislativas

Continuando una tendencia que ha terminado por caracterizar a toda la legislatura, el Parlamento de Galicia —que en 1996 celebró el decimoquinto aniversario de su constitución—, aprobó a lo largo del año un importante número de leyes —once—, que vinieron a añadirse a las ya aprobadas en los años anteriores de la cuarta legislatura, que se cerrará en 1997: 6 en 1994 y 12 en 1995. Importancia que lo es no sólo desde el punto de vista estrictamente cuantitativo, es decir el relativo al número de leyes aprobadas, sino también desde una perspectiva cualitativa, pues todas ellas han afectado, como veremos de inmediato, a cuestiones de gran importancia material.

Queremos dejar antes constancia, en todo caso, del hecho de que 1996 ha sido un año legislativamente trascendente no solo por el número de leyes oficialmente publicadas entre el día 1 de enero y 31 de diciembre, pues a las once antes citadas deben añadirse otras dos aprobados durante el segundo período de sesiones de la Cámara, aunque publicadas ya durante 1997, por lo que, dada la habitual sistemática del presente *Informe*, no serán objeto de tratamiento en del 96 sino en el del 97: se trata de las Leyes 12/1996, de 27 de diciembre, de creación del Colegio Oficial de Podólogos de Galicia (DOG nº 12, de 20 de enero de 1997) y 13/1996, de 30 de diciembre, de infracciones y sanciones en materia de vivienda (DOG nº 12, de 20 enero de 1997). Además de esta circunstancia debe también reseñarse que la Junta de Galicia ha elaborado —y llevado al Parlamento o preparado los correspondientes borradores, de los que se han hecho eco los medios de comunicación— un conjunto de propuestas legislativas importantes que, previsiblemente, serán aprobadas en los meses que aun restan de la legislatura de 1993-97: se han remitido, así, a la Cámara gallega los proyectos de ley que se enumeran a continuación: proyecto de ley gallega de la familia y de la infancia (BOPG nº 488, de 20 de junio de 996); proyecto de ley de ordenación y promoción del turismo en Galicia (BOPG nº 500, de 8 de agosto de 1996); proyecto de ley de caza de Galicia (BOPG nº 499, de 7 de agosto de 1996); y, finalmente, proyecto de ley de administración local de Galicia (BOPG nº 570, de 16 de diciembre de 1996).

Por lo que se refiere a las leyes aprobadas, las once que lo han sido en los dos

períodos de sesiones de 1996 podrían agruparse, a los efectos de su estudio, en cuatro grandes apartados:

a) Uno primero lo conforman dos leyes susceptibles de incluirse, pese a su diferente contenido material, bajo el rótulo genérico de la *asistencia social*, sector de actividad éste, que, bien legislativamente, bien reglamentariamente, ha venido siendo objeto desde hace varios años de atención preferencial por parte de las instituciones autonómicas: se trata de las leyes 2/1996, de 8 de mayo, de Galicia sobre drogas, y 5/1996, de 6 de junio, sobre acceso al entorno de personas con deficiencia visual.

La Ley de Galicia sobre drogas, cuyo principales finalidades son la de coordinar, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, a las diversas autoridades e instituciones que tienen normativamente asignadas competencias en el campo de las drogodependencias y la de regular el conjunto de acciones dirigidas a prevenir el consumo de drogas y las drogodependencias, a regular el tratamiento e integración social de los afectados por las mismas y a potenciar la investigación y formación en ese campo, fue públicamente presentada por la mayoría parlamentaria del Partido Popular, con cuyos votos se aprobó el texto de la Ley, como la más restrictiva del Estado, frente al criterio del Partido de los Socialistas de Galicia y del Bloque Nacionalista Gallego, las dos fuerzas de la oposición presentes en la Cámara gallega, que entendieron que el texto era excesivamente blando en algunos aspectos relativos a la publicidad, venta y promoción de ciertas drogas, como el tabaco y el alcohol. El debate mencionado se derivó del hecho de que fue, precisamente, en ese campo de la dureza represiva de la Ley en uno de los que la misma vino a hacer aportaciones sustantivas en el ámbito del que podría denominarse derecho español *interno comparado*: frente al criterio de la legislación estatal, que cifra en 16 años la edad mínima para poder adquirir tabaco y alcohol, la Ley de Galicia sobre drogas determina, en su artículo 13, que «no se permitirá la venta o suministro de tabaco a menores de 18 años» y que «igualmente, no se permitirá la venta o suministro de bebidas alcohólicas a menores de 16 años, y en el caso de bebidas alcohólicas de más de 18 grados centesimales, a los menores de 18 años».

La Ley ha venido a regular, por lo demás, con gran detalle, los más diversos aspectos destinados a la consecución efectiva de su objeto: la prevención de las drogodependencias, la promoción, venta y publicidad de bebidas alcohólicas y tabaco, la asistencia y reinserción de los afectados por el consumo de drogas, la organización y participación social en la lucha contra las drogodependencias y la función inspectora y el régimen sancionador en la materia. De todos ellos, dos merecen ser a nuestro juicio destacados como elementos definidores de las política autonómica en la materia: la planificación y la coordinación. En efecto, y por lo que se refiere a lo primero, la Ley realiza la previsión de una política de planificación en materia de drogodependencias, que se concretará en la elaboración de un Plan de Galicia sobre drogas, Plan que, a su vez, dependerá de un órgano coordinador que será el encargado de asesorar, coordinar y supervisar las directrices y acciones que desarrolle en la materia la Comunidad Autónoma gallega (arts. 23 y 30). En cuanto a la coordinación, el artículo 31 de la Ley prevé la creación de órganos de coordinación interconsejerías, interadministraciones públicas y de organizaciones no gubernamentales que intervengan en Galicia en el ámbito de las drogodependencias.

Aunque con menor impacto social que la Ley de Galicia sobre drogas, la reguladora del acceso al entorno de personas con deficiencia visual, se plantea por parte de la mayoría parlamentaria-gubernamental como un norma tendente a hacer efectivos los principios contenidos en los artículos 4.2 del Estatuto de Autonomía para Galicia –que, reproduciendo el 9.2 de la Constitución, viene a establecer que corresponde a los poderes públicos de Galicia promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los gallegos en la vida política, económica, social y cultural–, y 49 de la propia Constitución, según el cual uno de los principios rectores de la política social será la protección y amparo de los disminuidos físicos y sensoriales para que disfruten de los derechos que la Constitución otorga a todos. Esta finalidad, así constitucionalmente proclamada, es la que explica el objeto de la Ley, que no es otro que el de garantizar a los deficientes visuales que vayan acompañados de perros guía el acceso a los lugares, establecimientos y transportes públicos y de uso público en el ámbito de actuación de la Comunidad Autónoma gallega. Por eso será, justamente, la regulación del perro guía, como instrumento esencial de integración social de las personas afectadas por minusvalías en su sistema visual, la que vertebrará todo el contenido de la Ley: desde los requisitos de acreditación del usuario que quiera ejercer los derechos establecidos en la norma, hasta la determinación de los lugares, establecimientos y transportes públicos o de uso público afectados por las previsiones de la misma, pasando por la fijación de los requisitos higiénico-sanitarios del perro guía o por la determinación del principio de gratuidad de acceso de aquél a los lugares legalmente señalados.

b) La materia que, en un sentido amplio, podría definirse como la *intervención sobre el territorio* da cohesión al segundo de los grupos de normas antes referidos. Aunque la diversidad material es, si cabe, aun mayor que en el caso precedente, en él cabría integrar tres textos normativos: las leyes 3/1996, de 10 de mayo, de protección de los Caminos de Santiago; 6/1996, de 9 de julio, de coordinación de los servicios de transporte urbanos e interurbanos por carretera de Galicia; y, finalmente, 7/1996, de 10 de julio, de desarrollo comarcal.

La Ley de protección de los Caminos de Santiago, aprobada por unanimidad en el Parlamento de Galicia, tras aceptar la mayoría una buena parte de las enmiendas de la oposición, tiene por objeto delimitar y regular la conservación, uso y diferentes niveles de protección de los tramos de los Caminos de Santiago que discurren por Galicia, entendiéndose éstos como las rutas históricas reconocidas documentalmenete. En tal sentido, esta norma –que se añade a toda una amplia gama de medidas tendentes a convertir el fenómeno jacobeo en un gran proyecto de carácter turístico y cultural– viene a dar carta legal al concepto de «Los Caminos de Santiago» –en plural–, lo que supone reconocer en su importancia junto al tradicional «Camino de Santiago», el «Camino Francés», a toda otra serie de rutas a través de las cuales discurrió históricamente la peregrinación a Compostela: el «Camino Portugués», «La ruta de la Plata», el «Camino del Norte», el «Camino de Fisterra», el «Camino Inglés» y «La Ruta del Mar de Arousa y Ulla». Esta indispensable protección legal de *los Caminos* –perfectamente coherente con el hecho del reconocimiento del Camino de Santiago como

patrimonio cultural común europeo, por declaración de los Ministros de Cultura de la Comunidad Europea reunidos en Consejo, el día 17 de mayo de 1993 y con su reconocimiento por la UNESCO como patrimonio universal de la humanidad, por declaración de 11 de diciembre de 1993— se concreta en toda una serie de medidas de muy diferente naturaleza: delimitación, deslinde y régimen urbanístico, conservación y protección, infracciones y sanciones o régimen de promoción. La Ley prevé, además, que en el plazo máximo de dos años a partir de su entrada en vigor, la Junta de Galicia, a través de su Consejería de Cultura, deberá aprobar un Plan especial de protección y promoción del Camino de Santiago, en el que se dará audiencia a todos los ayuntamientos por los que discurra, Plan cuya importancia residirá en que su obligatoriedad no podrá excusarse en la preexistencia de otro planeamiento, cualquiera que fuera su naturaleza.

Mucho más conflictiva que la precedente, la Ley de coordinación de los servicios de transportes urbanos e interurbanos por carretera de Galicia, rechazada por los grupos minoritarios de la Cámara por entender que la misma atentaba contra la autonomía municipal, se aprueba, según explícita su preámbulo, con la finalidad de «dar solución cabal a las, cada vez más frecuentes, interferencias y coincidencias entre los servicios públicos de transporte interurbano, que necesariamente penetran en los núcleos urbanos en continua expansión, y los servicios de transporte urbano, que crecen al ritmo de la urbanización de las ciudades». Con tal finalidad, la norma fija como su objeto primordial el de coordinar los servicios de transporte público urbano de viajeros con los servicios de transporte interurbanos, en el supuesto en que el establecimiento o ampliación de los primeros afecte a los servicios interurbanos previamente establecidos, siempre que se presten íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma gallega, comprendiéndose en su ámbito tanto a los servicios permanentes como a los temporales, y tanto a los de uso general como a los especiales. Obviamente, como es fácil de apreciar a partir de la simple definición de su objeto material, esta norma iba a afectar a una cuestión básica desde el punto de vista de la política autonómica: la relativa a cual debe ser la amplitud de las potestades de la Comunidad Autónoma a la hora de cohonestar los intereses generales, que representa la Junta de Galicia, con los particulares, representados por los ayuntamientos. Este aspecto fue, de hecho, uno de los que centraron el debate de la Ley y determinaron finalmente diferentes posicionamientos en la Cámara respecto de los contenidos de la misma.

La Ley desarrollo comarcal, última de las que se incluirán en este grupo, tiene por finalidad promover el desarrollo comarcal, al amparo del doble título competencial contenido en los artículos 27.24 y 39.1.1 del Estatuto de Autonomía para Galicia, que atribuyen, respectivamente, a la Comunidad Autónoma competencia en la promoción del desarrollo comunitario y en el fomento y planificación de la actividad económica de Galicia. Aunque la mayoría del Partido Popular hizo en la Cámara gallega una oferta de consenso respecto de una Ley tan importante y de tanto potencial conflictivo, al afectar a intereses de tipo territorial, tal oferta acabaría finalmente naufragando. Así las cosas, la norma reguladora del desarrollo comarcal vendría a establecer el oportuno marco normativo para que tal desarrollo pueda promoverse y a fijar los fines perseguidos por el

mismo, entre los que podrían destacarse los siguientes: la coordinación de las diferentes administraciones implicadas para favorecer el desarrollo local, la configuración de las comarcas como unidades supramunicipales, la implantación de estrategias de coordinación y planificación integrada, el fortalecimiento de los agentes socioeconómicos públicos y privados, la aplicación de los principios y métodos del modelo de desarrollo local a todo el territorio o la reducción de los desequilibrios territoriales existentes.

Pero, sin duda alguna, uno de los aspectos esenciales de la Ley, cuyo desarrollo ha dado ya lugar a diversas alegaciones de los territorios afectados, ha sido el relativo a la atribución competencial de la facultad para proceder a la delimitación territorial de las comarcas. Frente al criterio de los dos partidos de la oposición, que plantearon residenciar tal atribución en el Parlamento de Galicia, al que debería corresponder la aprobación definitiva del proyecto de mapa comarcal, la mayoría parlamentaria-gubernamental optó por conferir tal competencia a la Junta de Galicia. La Ley de desarrollo comarcal dispone, en tal sentido, que «la aplicación formal y temporal del Plan de desarrollo comarcal se concretará en un Mapa comarcal, en el que aparecerá la delimitación territorial de las distintas comarcas, cuya aprobación y sucesivas modificaciones serán efectuadas por el Consejo de la Junta» (art. 27) y, más adelante, que «la propuesta de configuración de las distintas comarcas en que se divide el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia será llevada a cabo por el Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial» (art. 28), Gabinete que, según especifica también la propia Ley, se concibe como un órgano dependiente directamente del Presidente de la Junta de Galicia (art. 21).

La aprobación de la Ley de desarrollo comarcal supuso así la puesta en marcha de un proceso de nueva división territorial y de reagrupación de los municipios conformadores de la Comunidad Autónoma gallega que ha dado ya lugar, como antes se apuntaba, a diversas alegaciones por parte de los municipios afectados. Y ello porque la Ley pasó a disponer que la propuesta de configuración de las comarcas, que debería ser confeccionada por el Gabinete de Planificación y Desarrollo Territorial, citado más arriba, habría de tener en cuenta, además de los datos existentes y los criterios que expusiesen razonadamente las distintas Consejerías, «la opinión de los distintos entes jurídico-públicos afectados». En cumplimiento de tales previsiones la propuesta de mapa comarcal fue presentada a los medios de comunicación social, por el Consejero de la Presidencia y Administración Pública y por el Director del Gabinete legalmente competente en la materia, en los últimos días del mes de octubre y fue publicado oficialmente en el Diario Oficial de Galicia (DOG) el día 28 de ese mes. Ello supuso la apertura del plazo de un mes para que los ciudadanos a título particular, los ayuntamientos, las Diputaciones provinciales y la Delegación del Gobierno en Galicia procediesen a presentar las oportunas alegaciones.

El Mapa comarcal divide el territorio de Galicia en un total de cuarenta y nueve comarcas (14 en La Coruña, 13 en Lugo, 12 en Orense y 10 en Pontevedra) y agrupa estas entidades supramunicipales en doce regiones funcionales: 3 en la Coruña (las organizadas en torno a Ferrol, la capital coruñesa y Santiago), 3 en Pontevedra (Deza-Tabeiros-Tierra de Montes, las Rías Bajas en torno al eje de Pontevedra y el eje Río Miño en torno a Vigo), 3 en Lugo (La Mariña, el cen-

tro en torno al eje de la capital provincial y el Valle de Lemos, en torno a Monforte) y, por último, 3 en Orense (la occidental, en torno al eje de la capital provincial, y otras dos en la zona oriental en torno a El Barco de Valdeorras y Verín). Una distribución novedosa que a comienzos del mes de diciembre, es decir, cuando el plazo de alegaciones legalmente fijado había concluido, acabaría por recibir más de 80 alegaciones, 40 de ellas de los ayuntamientos afectados; alegaciones estas últimas que podrían agruparse en cuatro grandes apartados: las de los municipios que querían cambiar de comarca (12), las de los que solicitaban la creación de una nueva comarca (17), las de los que solicitaban incluir otros municipios en su comarca (9) y, por último, las de los que reclamaban un nombre distinto para su comarca (2). Todo ello en un ambiente político poco conflictivo que llevó a la Junta de Galicia en los momentos finales del año, cuando se ha cerrado la recogida de información que se incluye en este informe, a sostener, por boca del Consejero de la Presidencia y Administración Pública, que la oposición al mapa comarcal era menor de la esperada.

c) Las leyes de *naturaleza institucional*, entendido este término en un sentido muy amplio, forman el tercero de los grupos antes apuntados: nos referimos, en primer lugar, a la Ley 11/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para 1987; en segundo lugar, a dos leyes que vienen a regular aspectos del régimen jurídico de dos instituciones de gran importancia en el desarrollo de la vida económica gallega: la Ley 4/1996, de 31 de mayo, de Cajas de Ahorro de Galicia y la 8/1996, de 17 de octubre, reguladora de las elecciones a Cámaras Agrarias; y, finalmente, a dos leyes reguladoras directamente de aspectos relativos al régimen jurídico de la administración pública gallega y de los entes y empresas participadas por la Junta: las Leyes 9/1996, de 18 de octubre, de incompatibilidades de los miembros de la Junta de Galicia y altos cargos de la administración Autonómica y 10/1996, de 5 de noviembre, de actuación de los entes y empresas en los que tiene participación mayoritaria la Junta de Galicia, en materia de personal y contratación.

La Ley de Cajas de Ahorro, que hace frente a la conveniencia de completar la normativa autonómica de las Cajas y a la necesidad de adaptarla a las novedades introducidas en la normativa estatal de carácter básico, y que viene a derogar prácticamente en su totalidad las leyes anteriormente vigentes (7/1985, de 17 de julio, modificada por la 6/1989, de 10 de mayo), regula con detalle los aspectos esenciales del régimen jurídico de unas entidades de tipo financiero inmersas en Galicia en un proceso interno de recomposición y concentración, que juegan un papel económico de una extraordinaria relevancia: su organización institucional, el régimen de las intervenciones públicas, la normativa de control, el régimen sancionador y, finalmente, los órganos asociativos, es decir, la Federación Gallega de Cajas de Ahorros. Por su parte, la Ley de elecciones a Cámaras Agrarias tiene por objeto establecer el régimen electoral por el que se desarrollarán las elecciones a Cámaras Agrarias en Galicia, articulando así una normativa imprescindible para poder hacer efectivas las previsiones contenidas en la Ley 2/1994 que procedió a adaptar la normativa gallega en materia de Cámaras Agrarias que se contenía en la Ley 2/1984, de 4 de mayo, a las bases estatales contenidas en la Ley 23/1986, de 4 de diciembre, reguladora de las bases del régimen jurídico de las Cámaras, norma ésta, a su vez, modificada por la Ley 23/1991, de

15 de octubre, dictada como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional 132/1989.

La Ley de incompatibilidades de los miembros de la Junta y altos cargos de la administración autónoma pretende hacer frente a la necesidad de garantizar una actuación pública imparcial, eficaz y objetiva dentro del Estado social y democrático de derecho, lo que exige, a juicio del legislador, que los altos cargos tengan una dedicación absoluta a las funciones que les han sido encomendadas sin que pueda verse mediatizada por actividades o intereses diferentes a los correspondientes a su cargo. Justamente en esa esfera, la ley tiene por objeto dotar a la Junta de Galicia y a su Administración autonómica de un régimen propio de incompatibilidades de actividades y control de intereses así como de los bienes patrimoniales aplicable a sus miembros y altos cargos de su administración y de las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de la misma. En una línea similar, de hacer efectivos principios básicos como los de publicidad y concurrencia, la Ley de actuación de los entes y empresas en los que tiene participación mayoritaria la Junta de Galicia, en materia de personal y contratación, fija como su finalidad la de adaptar a las características propias de los entes y empresas en los que la participación de la Junta sea mayoritaria a las exigencias contenidas en la disposición adicional sexta de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, según la cual todas las sociedades mercantiles en cuyo capital sea mayoritaria la participación directa o indirecta de las administraciones públicas o sus organismos autónomos o entidades de derecho público, se ajustarán en su actividad contractual a los principios, más arriba referidos, de publicidad y concurrencia. A tal objeto la Ley especifica con detalle cuales son las entidades que habrán de ajustar su actuación en materia de personal y contratación a los principios básicos que regulan la función pública y la contratación en las administraciones públicas.

d) Cerraremos este recorrido por la producción legislativa de la Comunidad Autónoma gallega durante 1996 haciendo referencia a una Ley que, por su materia, no es posible incluir en ninguno de los tres grupos citados: la 1/1996, de 5 de marzo, de regulación de las actividades feriales de Galicia, que viene a establecer el marco normativo para que el conjunto de actividades que constituye su ámbito de aplicación sea conforme a la realidad actual y contribuya a la ampliación de los intercambios comerciales mediante el acercamiento entre la oferta y la demanda.

La actividad reglamentaria

Aunque, según veremos más adelante, La Junta de Galicia y la propia Administración de la Comunidad Autónoma se han visto afectadas por un amplio proceso de recomposición de sus puestos directivos, como consecuencia del trasvase de altos cargos de puestos directivos del Gobierno de Galicia a otros en el Gobierno del Estado, es lo cierto que, pese a ello, la actividad reglamentaria se ha desarrollado en Galicia con normalidad, como lo demuestra el hecho del número importante de normas reglamentarias de carácter general aprobadas a lo largo de 1996 y el de la trascendencia de muchos de los temas abordados a través

de esa citada actividad reglamentaria. Una actividad en la que, como de inmediato se señalará, han destacado algunos sectores de actividad de manera contundente: el de las normas reguladoras de la disciplina de mercado, el de las relativas a los sectores educativo y agrícola-pesquero –siempre muy relevantes dentro de la producción reglamentaria de la Junta de Galicia–, o el de las normas de carácter organizativo. Veremos a continuación, con más detalle, la producción reglamentaria tanto en los sectores referidos, como en algunos otros en los que, pese a ser menos importantes, también se han aprobado normas que merecen reseñarse:

a) Las que, genéricamente, podrían denominarse normas reglamentarias reguladoras de la disciplina de mercado han tenido, por su número, y por la significación de los sectores afectados, una importancia extraordinaria a lo largo de 1996: así el Decreto 254/1996, que vino a determinar el órgano competente para fijar las temporadas de rebajas; los 253/1996 y 288/1996 que, respectivamente, determinaron los horarios mínimos de apertura así como los criterios rectores para el establecimiento de turnos de urgencia y vacaciones de las oficinas de farmacia –norma ésta rechazada en su día por los colegios oficiales, que llegaron a amenazar con recurrirla ante los tribunales–, y sobre competencias y procedimiento para la autorización de apertura de oficinas de farmacia, norma esta última que debe inscribirse dentro del contexto general de la regulación de la cuestión por una buena parte de los gobiernos de las Comunidades Autónomas; el Decreto 341/1996, por el que se procedió a crear la Comisión Consultiva de Equipamientos comerciales y a regular la implantación de grandes establecimientos comerciales, cuya importancia se deriva de la creciente proliferación en los más importantes núcleos urbanos de Galicia de este tipo de centros comerciales; el Decreto 360/1996 y la Orden de 9 de octubre que, en el ámbito de los espectáculos, vinieron, respectivamente, a atribuir a los órganos de la Comunidad Autónoma el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de espectáculos públicos y a determinar –en el contexto de una creciente conflictividad nocturna en algunas ciudades de Galicia– los horarios de cierre de espectáculos y establecimientos públicos; por último, podrían ser también incluidos en este apartado los Decretos 402/1996 y 431/1996, por los que, respectivamente, se aprueba el Reglamento de aprovechamiento de aguas mineromedicinales y termales y de los establecimientos balnearios y se regulan los órganos competentes para la imposición de sanciones por infracciones cometidas en materia de medicamentos veterinarios.

b) También el sector educativo ha agrupado un número importante y materialmente relevante de Decretos: el 176/1996, regulador de la acreditación para el ejercicio de la dirección en los centros docentes públicos en los que se impartan enseñanzas no universitarias; el 315/1996, que vino a establecer la prueba libre para la obtención del título de graduado en educación secundaria para los mayores de 18 años; el 321/1996, de ordenación de educación de alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales; el 374/1996, que procedió a aprobar el Reglamento Orgánico de las Escuelas de Educación Infantil y de los colegios de educación primaria; y, finalmente, el 424/1996, regulador del Plan Autonómico de Formación de Formadores de formación profesional ocupacional.

c) No es necesario destacar la importancia de las normas relativas a la regula-

ción de los sectores agrícola y pesquero, que constituyen un ámbito estratégico dentro de la economía de Galicia. En tal ámbito se aprobaron, cuando menos, los siguientes Decretos relevantes: el 82/1996, que procedió a establecer un régimen de ayudas para el fomento del cese anticipado de la actividad agraria; el 286/1996, creador de la figura del centro regulador de crustáceos como nuevo tipo de establecimiento auxiliar de acuicultura; el 399/1996, regulador de los programas de control sanitario de moluscos bivalvos vivos, y el 406/1996, que aprueba el Reglamento de viveros de cultivos marinos.

d) Muy numerosas fueron, durante 1996, las normas reglamentarias de carácter organizativo, normas que podrían agruparse en dos subapartados. De un lado todas las aprobadas como consecuencia de los diversos cambios habidos en la Junta de Galicia, que dieron lugar a los correspondientes reglamentos organizativos de fijación de la estructura orgánica, bien de la Junta o de sus Consejerías: así los Decretos 212/1996, que modifica parcialmente la de la Junta de Galicia; 188/1996, para la Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda; 237/1996 y 256/1996 para la de Cultura y Comunicación Social; 292/1996, para la de Justicia, Interior y Relaciones Laborales; y, finalmente, 346/1996 para la de Educación y Ordenación Universitaria. De otro lado se aprobaron, también, un amplio grupo de normas que vinieron a regular la organización, y a veces las funciones, de toda una serie de organismos o dependencias administrativas: 108/1996, que aprueba el reglamento del organismo autónomo «Aguas de Galicia»; 125/1996, que aprueba los estatutos de la «Empresa Pública de Obras y Servicios Hidráulicos»; 128/1996, que desarrolla la ley reguladora del «Instituto Lácteo y Ganadero de Galicia»; 144/1996, creador de la «Comisión Interdepartamental de Juventud»; 206/1996, creador de la «Comisión Presupuestaria de la Administración de la Comunidad Autónoma»; 326/1996, de reglamentación del «Centro Gallego de Arte Contemporánea»; 390/1996, creador de la delegación de la Junta de Galicia en las sociedades gallegas de Autopistas de Peaje; y, por último, 400/1996, creador de la ventanilla única para establecimientos balnearios y explotación de aguas minerales, termales y de manantial.

e) Podría formarse un quinto bloque con varios Decretos que vinieron a regular materias en el ámbito de las políticas públicas de tutela y prestación por parte de la Comunidad Autónoma: así los Decretos 32/1996, regulador de la realización de ensayos clínicos, en materia de sanidad; 54/1996, sobre asignación de funciones ante emergencias motivadas por variaciones extraordinarias en el régimen hidrológico, en materia de protección civil; 376/1996, sobre imposición de sanciones por infracciones laborales, de prevención de riesgos laborales y por obstrucción de la labor inspectora, en materia de trabajo; y 34/1996 regulador de la habilitación de entidades colaboradoras de adopción internacional, 129/1996, creador de las comisiones mixtas con las corporaciones locales para el traspaso de los equipamientos sociales adscritos a la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales; y, finalmente, 223/1996 regulador de las actividades de aire libre dirigidas a la juventud, todos ellos en materia de asistencia social.

f) En el sector de actividad del medio ambiente deben incluirse dos Decretos, de contenido esencialmente fiscal: el 4/1996, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre la contaminación atmosférica y el 27/1996, por el que se

aprueba el Reglamento de desarrollo legislativo de la Ley reguladora de la administración hidráulica en lo relativo al canon de saneamiento.

g) Tres Decretos se dirigieron a un objetivo común, el de coordinar, en diversos aspectos, la dotación y uniformes de las policías locales de Galicia: 83/1996, sobre homogeneización de los medios técnicos; 91/1996, sobre signos externos de identificación; y 92/1996, sobre características básicas y comunes de uniformidad

h) Cerraremos este recorrido por la producción reglamentaria de la Junta de Galicia refiriéndonos a un último grupo de normas relativas a la contratación administrativa y a la función pública: se trata del que forman los Decretos 122/1996, sobre adjudicación de obras y suministros por el procedimiento negociado con publicidad; 160/1996, de configuración e introducción en el estatuto de personal no sanitario de instituciones sanitarias de la Seguridad Social de la categoría de personal de servicios generales; y, por último, 226/1996, por el que se regula el régimen retributivo del personal de las unidades y servicios de atención primaria.

El proceso de transferencias y las relaciones de conflicto y colaboración con otras instancias

El proceso de transferencia de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma de Galicia ha experimentado a lo largo de 1996 un importante salto hacia adelante con la publicación de toda una serie de Reales decretos de traspaso del Ministerio para las Administraciones Públicas, que han venido, en gran medida, a concretar las negociaciones desarrolladas a lo largo de 1995 entre el Gobierno central y la Consejería de Presidencia y Administración Pública de la Junta de Galicia. A continuación daremos cuenta de los mismos, así como de los correspondientes Decretos a través de los cuales la Junta de Galicia ha pasado a asumir las funciones y servicios transferidos:

—Forman un primer bloque un total de ocho Reales decretos, los 87/1996 a 94/1996, todos de 26 de enero, referidos, respectivamente, a ampliación de servicios traspasados en materia de enseñanza, ampliación de medios en materia de transportes terrestres, traspaso de funciones y servicios en materia de enseñanzas náutico-deportivas y subacuático-deportivas, traspaso de funciones y servicios en materias de instalaciones radioactivas de segunda y tercera categorías, ampliación de medios en materia de protección a la mujer, ampliación de medios en materia de agricultura (FEGA, antiguo SENPA), ampliación de medios en materia de agricultura (desarrollo rural) y, finalmente, traspaso complementario en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia (DOG nº 42, de 28 de febrero).

—Reales decretos 212/1996 y 213/1996, ambos del 9 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Seguridad Social en materia de asistencia sanitaria encomendada al Instituto Social de la Marina (ISM), y sobre ampliación de servicios y medios en relación con el Inerser (DOG nº 44, 48, 51 y 54 de 1, 7, 12 y 15 de marzo, respectivamente).

-Real decreto 1432/1996, de 7 de junio, de traspaso de medios materiales adscritos al hospital militar de la Coruña (DOG nº 128, de 1 de julio).

-Reales decretos 1639/1996 a 1643/1996, todos de 5 de julio, sobre, respectivamente, traspaso de funciones y servicios en materia de asociaciones, de espectáculos públicos, de transporte marítimo y de mutualidades de previsión social no integradas en la Seguridad Social, y sobre traspaso de funciones en materia de colegios oficiales o profesionales (DOG nº 149, de 31 de julio).

-Por último, Reales decretos 1790/1996, de 19 de julio, sobre traspaso de los medios adscritos a la gestión encomendada en materia de agricultura (FEGA) (DOG nº 176, de 9 de septiembre), y 2395/1996 a 2397/1996, todos de 22 de noviembre, sobre, respectivamente, traspaso complementario en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia, modificación de los medios personales adscritos a los servicios traspasados en materia de asociaciones y traspaso de funciones y servicios en materia de medios personales al servicio de la Administración de Justicia (DOG nº 243 y 245, de 13 y 17 de diciembre, respectivamente).

Aunque no entraremos a detallar el contenido de estas transferencias, sirva como muestra de su trascendencia el hecho de que el traspaso de la asistencia sanitaria del Instituto Social de la Marina supuso la asunción por la Comunidad Autónoma de más de un millar de funcionarios y de un fondo de 6.500 millones de pesetas y el de medios personales de la Administración de Justicia la asunción de cerca de dos mil funcionarios, con un coste efectivo de más de 4.500 millones de pesetas.

Ya para cerrar esta referencia al proceso de transferencias, es necesario apuntar tan sólo dos cuestiones: de un lado, que la Comunidad Autónoma asumió también durante 1996, en este caso de la Diputación provincial de Pontevedra, el complejo hospitalario provincial de «El Rebullón» (Decreto 58/1996, de 8 de febrero, en DOG nº 38, de 22 de febrero); de otro lado, que en la segunda mitad del mes de diciembre, se ha relanzado el proceso negociador entre el Gobierno central y la Junta de Galicia que, según informaciones de los medios de comunicación aparecidas en los últimos días de diciembre, preveían abrir en el mes de enero de 1997 una mesa de trabajo en materia de industria y empleo, mesa de gran importancia al estar todavía pendiente, entre otras materias, la relativa a la transferencia de las políticas de empleo desarrolladas por el INEM.

Por lo que se refiere a las relaciones de colaboración, destacaremos, por la trascendencia de la materia a la que afecta, el convenio firmado en el mes de septiembre de 1996 entre la Consejería de Justicia, Interior y Relaciones Laborales de la Junta de Galicia y la Federación Gallega de Municipios y Provincias, con la finalidad de coordinar los programas de prestación social sustitutoria que vienen desarrollando las administraciones locales y la autonómica como colaboradores del Ministerio de Justicia.

Ya para cerrar este apartado del *Informe* se hará una breve referencia a las relaciones de conflicto, esfera en la que merecen ser destacadas tres cuestiones: en primer lugar, el desistimiento, por parte de la Junta de Galicia, del recurso de inconstitucionalidad 1053/1994 planteado en su día contra un precepto (art. 95, apartados 6 y 7) de la Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos

Generales del Estado para 1994, que reguló la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado, asunto éste al que más abajo habremos de volver; en segundo lugar la Sentencia del Tribunal Constitucional 171/1996, de 30 de octubre, por la que se estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad 1106/1988, promovido por el Gobierno de la Nación contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Galicia 2/1988, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para 1988 (BOE nº 291, de 3 de diciembre de 1996; y, en tercer lugar, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, que procedió a anular, por considerarlos inconstitucionales, tres apartados del artículo 1º del Decreto 247/1995, de 14 de septiembre, por el que se desarrolla la Ley 3/1983, de normalización lingüística, para su aplicación a la docencia en lengua gallega en las enseñanzas de régimen general impartidas en los diferentes niveles no universitarios (DOG de 15 de septiembre), apartados referentes a las relaciones interadministrativas entre los centros educativos.

Rasgos fundamentales de la vida política e institucional gallega

1996: año «electoral». Como ya se ha señalado al comienzo de este informe, una de las circunstancias básicas que acabaron por determinar la dinámica política en Galicia a lo largo de 1996 fue la celebración de las elecciones generales del día 3 de marzo y la posterior formación de gobierno por el Partido Popular como consecuencia de las mismas, formación que vino a suponer que la mayoría parlamentaria estatal y la autonómica coincidiesen por primera vez desde la llegada de Manuel Fraga Iribarne a la Presidencia de la Junta. Aunque de inmediato nos referiremos a algunos de los principales efectos políticos de esa coincidencia, haremos antes una breve referencia a los principales rasgos definidores del resultado de los comicios en Galicia.

En ese sentido, tales resultados podrían agruparse en torno a tres elementos caracterizadores esenciales: a) la hegemonía del Partido Popular, que vuelve a obtener un récord en su número de votos absoluto —827.372, el 48,7%— y que gana con claridad en los cuatro distritos gallegos, por más que el resultado final en términos de escaños le suponga perder uno en relación con los obtenidos en las elecciones generales de 1993 (Lugo tiene un diputado menos que en las anteriores generales); b) el descenso porcentual —aunque no en votos absolutos— del Partido de los Socialistas de Galicia en relación a las generales del 1993, descenso que le supone, sin embargo, dar un salto hacia adelante en comparación con los desastrosos resultados autonómicos —al pasar del 23,5% al 33,8% de los votos expresados— y perder tan solo dos escaños en el conjunto de Galicia; c) el tercero de los elementos caracterizadores antes referidos es, quizás, el que incorpora mayores novedades en relación con la situación electoral previa a las elecciones e, incluso, en relación con las pautas caracterizadoras del mapa electoral gallego desde las primeras elecciones generales de 15 de junio de 1977: el nacionalismo radical, de la mano del Bloque Nacionalista Gallego (BNG), consigue por primera vez representación parlamentaria en unas elecciones a Cortes Generales, con un 13% de los votos en el conjunto de Galicia el BNG experimentará un notable ascenso —había conseguido el 8% de los votos válidos en las elecciones

generales de 6 de junio de 1993— que le servirá para obtener dos escaños en los distritos de La Coruña y Pontevedra.

Pero, como antes se apuntaba, la verdadera trascendencia de las elecciones generales del día 3 de marzo en el desarrollo de la vida política gallega no residió tanto en sus resultados en Galicia como en el hecho de que la victoria relativa del PP en el conjunto del Estado iba a tener diversas traducciones que, éstas sí, serían verdaderamente significativas para la dinámica política autonómica. A nuestro juicio, dos merecen destacarse sobre todas las demás: de una parte, los cambios producidos en la Junta de Galicia y en las más altas esferas de la administración autonómica como consecuencia del trasvase de altos cargos del gobierno de la Comunidad Autónoma a puestos directivos en el gobierno de Madrid. Aunque los casos más importantes fueron los de José Manuel Romay Beccaría —que pasó de Consejero de Sanidad y Servicios Sociales a Ministro de Sanidad y Consumo— y el de Juan Manuel Díz Guedes —que pasó de Consejero de Justicia, Interior y Relaciones Laborales a Delegado del Gobierno en Galicia, sustituyendo en este último puesto a Domingo García Sabell que lo ocupaba desde su creación—, durante las semanas inmediatamente posteriores a la investidura de José María Aznar como Presidente del Gobierno fueron muy numerosos los cambios entre los altos cargos de las Juntas, bien por el paso de algunos de ellos a la administración central, bien por recomposiciones internas derivadas de los mismos. Se vieron así afectadas, además de las Consejerías ya citadas, las de Educación y Ordenación Universitaria y de Cultura, y, un número de altos puestos directivos, a nivel de Director General que llega a la veintena.

El segundo de los efectos antes mencionados afectaría a la posición que la Junta de Galicia había venido manteniendo en relación con la cuestión de la financiación de las Comunidades Autónomas. El sistema pactado entre el Gobierno del Partido Popular y sus aliados nacionalistas catalanes, vascos y canarios —del que el traspaso del 30% a las CC.AA. acabará siendo el tema estrella— fue a la postre aceptado, tras unos momentos iniciales de larvado desacuerdo, por la Junta de Galicia, que concretaría su aquiescencia al nuevo modelo de financiación a través del gesto de su retirada del recurso de inconstitucionalidad en su día presentado contra el modelo de financiación establecido por el Partido Socialista y los nacionalistas catalanes. Aunque inicialmente todo los partidos presentes en el Parlamento de Galicia llegaron a acordar unas posiciones uniformes —tras el pacto celebrado en la Cámara el 11 de septiembre—, aquélla aquiescencia por parte de la Junta, interpretada finalmente por la oposición socialista y nacionalista como una renuncia de la misma a sus antiguas posiciones, acabaría siendo uno de los elementos centrales del debate preelectoral al que nos referiremos de inmediato.

1996: año «preelectoral». Y ello porque, como ya se ha señalado en su lugar, 1996 no fue solo, desde la perspectiva que acaba de apuntarse, un año «electoral»: fue también, y sobre todo, un año «preelectoral», dado que en 1997 habrán de celebrarse las quintas elecciones autonómicas gallegas. En efecto, tengan lugar antes de la fecha de agotamiento del mandato —como ha afirmado que sucederá la oposición socialista y nacionalista en la Cámara gallega— o se desarrollen cuando legalmente corresponde —como ha asegurado una y otra vez el Presidente de la Junta— la proximidad de la convocatoria electoral ha sido un elemento deter-

minante de la vida política autonómica. Una vida política que ha girado en torno a dos espacios básicos de confrontación: la interpartidista y la que se ha desarrollado en el interior de los grandes partidos presentes en la Comunidad Autónoma.

Por lo que se refiere a la competición interpartidista, aunque, como es obvio, los temas de confrontación han sido numerosos y han ido variando a medida que avanzaba el 96, una cuestión debe ser destacada sobre todas las demás al hacer balance del conjunto: nos referimos a la de la financiación. Una problemática que se arrastró durante casi todo el año —en un clima de progresivo enfrentamiento— desde que el Gobierno central hizo público el pacto al que había llegado en la materia con sus aliados en las Cortes. Apenas comenzado el mes de junio, el PP rechazó en el Parlamento de Galicia dos mociones, del PSdeG y del BNG, en las que uno y otro urgían a la Junta la elaboración de una propuesta propia sobre financiación. De inmediato los socialistas comenzaron una campaña contra el nuevo sistema proyectado que les llevó a plantear, otra vez, en la penúltima semana de julio, el tema a la Cámara gallega: la Diputación permanente, en este caso, rechazaría la solicitud del grupo socialista de convocar un pleno monográfico sobre la cesión del 30% del IRPF y sus eventuales consecuencias en Galicia. Tras diversas declaraciones de altos responsables de la Junta —del portavoz del PP en el Parlamento, que aseguró que aquélla impugnaría el nuevo sistema de financiación en caso de que supusiera una discriminación para Galicia o del Consejero de Economía y Hacienda, que propuso un sistema tendente a aumentar la participación autonómica en la recaudación del Estado—, el tema fue llevado finalmente al Parlamento: los tres partidos presentes en el mismo —PP, PSdeG y BNG— lograron en la Cámara, en una sesión de su Comisión 3ª, de Economía, Hacienda y Presupuestos celebrada el día 11 de septiembre, consensuar 17 resoluciones para su posterior presentación ante la Comisión de Política Fiscal y Financiera (BOPG nº 517, de 20 de septiembre de 1996). El desarrollo posterior de las negociaciones entre las autoridades estatales y las de la Comunidad Autónoma acabaría desembocando, sin embargo, en un relanzamiento del enfrentamiento entre las fuerzas políticas gallegas, lo que acabó convirtiendo al de la financiación, al igual que ocurriría en las restantes Comunidades españolas, en el principal tema del debate político autonómico en los últimos meses del 96.

El principal, pero no el único. También la política local —que volvió durante el año al primer plano de la actualidad como consecuencia de la presentación por el PP de diversas mociones de censura contra alcaldes socialistas o a causa del desastre ocurrido a comienzos del otoño en el vertedero de basuras del municipio coruñés—, constituyó un espacio para la confrontación política de unos partidos que estuvieron, en todo caso, muy centrados en las cuestiones internas típicas de una situación preelectoral.

Por eso la competición entre las fuerzas políticas gallegas estuvo constantemente mediatizada —y aun cruzada en ocasiones— por el desarrollo de una intensa vida partidista. La del Partido Popular no registró mayores incidencias desestabilizadoras, con una única excepción: la puesta en marcha de las previsiones de la LOGSE, en lo relativo a la denominada Enseñanza Secundaria Obligatoria (ESO), que generó, durante los meses de marzo, abril y mayo, un abierto enfrentamiento entre los ayuntamientos de algunos municipios de las provincias de

Lugo y La Coruña –sobre todo– y la Consejería de Educación de la Junta de Galicia, autora del proyecto de Red de Centros en que se impartiría la enseñanza secundaria. Aunque casi terminado el mes de marzo algunos alcaldes lucenses del PP amenazaron con el abandono del partido si no se atendía a sus reivindicaciones, el conflicto se fue desinflando poco a poco.

Por lo demás, la vida interna de los populares discurrió por los cauces de la normalidad: aunque el gran tema de la sucesión del Presidente de la Junta siguió estando presente en la dinámica interna del PP –como ya ha venido sucediendo desde que Manuel Fraga anunciara que el del 1997, de ganar las elecciones, sería su último mandato–, el proceso de elección de candidato no registró ninguna incidencia reseñable. El día 2 de mayo, al término de un Consejo de la Junta, el Presidente hace pública su decisión de presentarse a las elecciones autonómicas que se celebrarían en el otoño del 1997; el 23 de septiembre el Comité electoral de los populares de Galicia le nombra candidato y el día 28, el VIII Congreso del partido le proclama solemnemente aspirante a la presidencia de la Junta de Galicia. Con esta proclamación y la aprobación de unos nuevos estatutos que prevén que en caso de fallecimiento o dimisión del Presidente la decisión sobre su sustitución corresponderá a la ejecutiva del partido, que deberá elegir entre alguno de los 44 miembros de la propia ejecutiva, se cerraba provisionalmente la «cuestión sucesoria»: la inclusión en la nueva ejecutiva surgida del Congreso de todos los «barones» del PP dejaba en suspenso cualquier decisión trascendental sobre la misma.

Este panorama de normalidad interna ha presidido también la vida del Bloque Nacionalista Gallego: tras sus excelentes resultados en las generales del día 3 de marzo, los nacionalistas han designado candidato a Presidente –designación que ha recaído, nuevamente, en Xosé Manuel Beiras Torrado, líder parlamentario indiscutible de la coalición de fuerzas que se agrupan en el Bloque– en un ambiente marcado por el optimismo electoral. Optimismo que ha llevado incluso al Bloque a manifestar reiteradamente en los medios de comunicación su aspiración a convertirse en primer partido de la oposición, superando por tanto electoralmente al Partido de los Socialistas de Galicia.

Una aspiración –desmentida por diversas encuestas de opinión y, sobre todo, por los resultados reiterados de las elecciones, sean estas municipales, generales o autonómicas– que no puede entenderse cabalmente si no es a la vista de la seria crisis interna que han atravesado los socialistas de Galicia. La convocatoria de elecciones generales, apenas comenzado el año 1996, relanzará de hecho la batalla que venía viviéndose desde la debacle de los comicios autonómicos de 1993 en el interior del PSdeG: el proceso de elaboración de listas para el Congreso y el Senado se desarrollará en un contexto de confrontación indisimulada que solo podrá, finalmente, amortiguar el que los propios socialistas terminarán considerando, a la vista de sus expectativas, como uno resultado electoralmente aceptable. Superado el duro enfrentamiento derivado de los comicios del día 3 de marzo pareció abrirse en la vida interna de los socialistas de Galicia una tregua y, tras ella, una nueva dinámica política marcada por el signo de la progresiva normalización. El pacífico proceso de elección de candidato a Presidente de la Junta sería la mejor prueba de este significativo cambio interno. En efecto, aunque durante los meses del verano el alcalde coruñés y secretario general de los socia-

listas de Galicia, Francisco Vázquez, mantendrá viva la incógnita de su eventual presentación a los comicios, su negativa final a presentarse abrió paso a una decisión interna tomada sin apenas discusión: la reunión de la ejecutiva gallega del partido celebrada el 7 de octubre consideró de forma unánime como muy positiva la nominación de Abel Caballero —ex-ministro de Transportes, Turismo y Comunicaciones, diputado en el Congreso y miembro de la ejecutiva federal del Partido Socialista— como candidato a Presidente. Con la designación de Caballero quedaba cerrado el trío de candidatos para los comicios autonómicos del otoño del 97. Pero antes de concluir 1996 todavía tendría lugar en la vida político-institucional de la Comunidad Autónoma gallega un acontecimiento no por periódico menos relevante: el debate sobre el estado de la autonomía, debate con cuyo relato cerraremos esta crónica.

El debate anual sobre el Estado de la autonomía. Transcurrido casi justamente un año desde la celebración del debate precedente —los días 10 y 11 de octubre de 1995—, el que habría de ser último debate sobre el estado de la autonomía de la IV legislatura del Parlamento de Galicia, tuvo lugar los días 8 y 9 de octubre de 1996. Tras la comunicación del Presidente de la Junta a la Cámara gallega para exponer la situación política de la Comunidad Autónoma (BOPG n° 526, de 4 de octubre de 1996), y las correspondientes sesiones de discusión de la misma en el pleno del Parlamento (DSPG n° 113 y 114, de 8 y 9 de octubre de 1996), las diversas resoluciones acordadas como fruto del debate fueron publicadas en el Boletín Oficial del Parlamento de Galicia de 5 de noviembre de 1996 (n° 547).

El Presidente de la Junta centró su discurso en torno a tres ejes esenciales: en primer lugar, destacar la importancia del camino a su juicio recorrido por la autonomía gallega y subrayar el hecho de que el trabajo realizado durante los años transcurridos desde la asunción por su parte de la presidencia de la Comunidad Autónoma permitiría convertir a 1999 en «el año de referencia para situar definitivamente a Galicia entre las Comunidades Autónomas más desarrolladas». En segundo lugar, analizar algunos de los más serios retos económicos para el porvenir más próximo de la Comunidad Autónoma: Manuel Fraga destacó, así, por ejemplo, la importante cuestión del retroceso demográfico como la principal amenaza para el futuro de Galicia (anunciando nuevas medidas sobre el fomento de la natalidad en los presupuestos de 1996) y aseguró que las cifras relativas al desempleo permitían hablar de un despegue de la economía gallega. Tras ello fijó «la prioridad del empleo como un ingrediente substancial» lo que exigiría, en opinión del Presidente, utilizar en el futuro todas las potencialidades del país todavía inexploradas en el *hinterland* marítimo-portuario y en las opciones inversoras del comercio con Portugal. El Presidente estableció, en este terreno, con neta claridad como el objetivo de la Junta el de la eficacia productiva: «Invertir allí donde —y solo en donde— se espere una respuesta solvente en términos de creación de empresas viables y otras de mantenimiento del tejido productivo existente, aun con el riesgo de incurrir en costes sociales y políticos al tener que desistir de otras propuestas de atención a la crisis».

El tercer eje del discurso presidencial que iba a servir de base de partida al debate sobre el estado de la autonomía se centró en resaltar la importancia para Galicia del cambio de mayoría parlamentarias en las Cortes Generales y de la formación del nuevo gobierno presidido por José María Aznar. En este sentido

aseguró el Presidente que «hoy tenemos la satisfacción de comprobar que el entendimiento con el gobierno central cambió diametralmente, que nuestras tesis prosperan y que solicitudes y sugerencias hechas hace mucho tiempo tienen por fin respuesta. Tenemos un gobierno amigo –resaltó Manuel Fraga– que quiere a Galicia y que está dispuesto a corregir más de una injusticia histórica con nuestra tierra».

En sus turnos de réplica, tanto el PSdeG como el BNG insistieron en una línea en gran medida coincidente: la de criticar la, a su juicio, sumisión del Presidente de la Junta a los proyectos del Gobierno central desde la llegada a su presidencia de José María Aznar. Además de ello, Miguel Cortizo, portavoz del grupo parlamentario socialista, centró su discurso en denunciar los supuestos incumplimiento de la Junta, mientras que el portavoz del BNG, Xosé Manuel Beiras Torrado incidía, por su parte, en criticar el pacto entre el Partido Popular y los nacionalistas catalanes que habría hecho «esfumarse», según su propia expresión, a la Comunidad Autónoma gallega en la negociación por la financiación.

Este clima de dureza dialéctica no impidió, sin embargo, llegar a algunos acuerdos a la hora de votar las diversas propuestas de resolución presentadas a la Cámara por los tres grupos parlamentarios presentes en la misma: así fueron aprobadas las 24 presentadas por el del Partido Popular –10 de ellas por unanimidad–, 11 de las presentadas por el del BNG y 4 de las llevadas a la Cámara por el del Partido Socialista. Entre tales resoluciones podrían subrayarse, por ejemplo, las 13 que reclamaba la consolidación de la flota gallega en aguas internacionales, las que reclamaban la transferencia de las competencias sobre políticas activas del INEM y sobre los puertos de interés general, la relacionada con la prolongación de la autovía del Cantábrico hasta su conexión noroeste, la que reclamaba un nuevo impulso al plan de carreteras de la Junta o la materialización del acuerdo parlamentario sobre la modernización del ferrocarril, la que reclamaba la implantación de energías renovables en Galicia, la destinada a instar a la Junta a incrementar substancialmente los esfuerzos, las actuaciones y dotaciones en el campo de la enseñanza, con el fin de mejorar sus niveles educativos y culturales, la que instaba a la Junta a la elaboración de una ley del deporte en el plazo de tres meses o, finalmente, la que reclamaba el incremento de la cuota láctea hasta los dos millones de toneladas o las que proponían la adopción de diversas medidas en defensa del sector pesquero (por ejemplo, la regionalización de los fondos IFOP).

En suma, el desarrollo y resultado de estas votaciones puso de relieve, en contraste con lo sucedido el año 1995, y pese a la coyuntura preelectoral que hemos tenido ocasión de analizar, un mejor ambiente parlamentario que debería ponerse quizás en relación con la mejora general del clima político en España tras las elecciones generales del día 3 de marzo.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos parlamentarios

Total Diputados: 75

Composición a 1-I-1996

Popular de Galicia: 43

Socialistas de Galicia: 19

Bloque Nacionalista Gallego: 13

Composición a 31-XII-1996: no ha experimentado variación alguna a lo largo del año.

Estructura del Gobierno

Presidente: Manuel Fraga Iribarne (Partido Popular)

Número de Consejeras: 12

Presidencia y Administración Pública: Dositeo Rodríguez Rodríguez

Economía y Hacienda: José Antonio Orza Fernández

Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda: José Cuiña Crespo

Educación y Ordenación Universitaria: Celso Currás Fernández

Industria y Comercio: Antonio Couceiro Méndez

Agricultura, Ganadería y Montes: Tomás Prez Vidal

Cultura y Comunicación Social: Jess Pérez Varela

Sanidad y Servicios Sociales: José María Hernández Cochón

Pesca, Marisqueo y Acuicultura: Juan Caamaño Cebreiro

Justicia, Interior y Relaciones Laborales: Jesús Carlos Palmou Lorenzo

Familia, Mujer y Juventud: Manuela López Besteiro

Consejería sin cartera para Asuntos Parlamentarios: Víctor Manuel Vázquez Portomeñe

Tipo de Gobierno

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: mayoritario

Partidos y número de diputados que los apoyan: Partido Popular (43 diputados)

Composición del Gobierno: homogéneo

Cambios en el Gobierno

Sustitución del titular de la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales: cesa José Manuel Romay Beccaria (Decreto 151/1996, de 6 de mayo) y es nombrado José María Hernández Cochón (Decreto 156/1996, de 9 de mayo) (DOG de 7 y 10 de mayo, respectivamente).

Sustitución del titular de la Consejería de Justicia, Interior y Relaciones Laborales: cesa José Manuel Diz Guedes (Decreto 166/1996, de 17 de mayo) y es nombrado Jesús Carlos Palmou Lorenzo (Decreto 177/1996, de 20 de mayo) (DOG de 18 y 21 de mayo, respectivamente).

Sustitución del titular de la Consejería de Educación y Ordenación Universitaria: cesa Juan Piñeiro Permuy (Decreto 189/1996, de 24 de mayo) y es nombrado Celso Currás Fernández (Decreto 202/1996, de 28 de mayo) (DOG de 27 y 31 de mayo, respectivamente).

Cambio de denominación de la Consejería de Cultura, que pasa a denominarse de Cultura y Comunicación Social y sustitución de su titular: cesa Víctor Manuel Vázquez Portomeñe (Decreto 213/1996, de 6 de junio) y es nombrado Jesús Pérez Varela (Decreto 217/1996, de 6 de junio) (DOG de 7 de junio de 1996).

Creación de una nueva Consejería sin cartera para Asuntos Parlamentarios y designación de Víctor Manuel Vázquez Portomeñe como su titular (Decreto 218/1996, de 6 de junio) (DOG de 7 de junio de 1996).

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

No ha habido

Mociones de reprobación

Ninguna.

Debates y resoluciones más importantes

Proposiciones de ley más destacadas

Proposición de ley formulada por el G.P. de los Socialistas de Galicia, de ordenación del turismo de Galicia (BOPG n 451.Rechazada).

Proposición de ley formulada por el G.P. del Bloque Nacionalista Gallego, de institucionalización del "Día da Galicia mártir" en la Comunidad Autónoma de Galicia (BOPG n 463. Rechazada).

Proposición de ley del G.P. de los socialistas de Galicia, de reforma parcial del artículo 4 de la Ley 8/1985, de 13 de agosto, de elecciones al Parlamento de Galicia (BOPG n 473. Rechazada).

Procedimientos de control e impulso político

Comunicación de la Junta de Galicia relativa a la financiación autonómica para el próximo quinquenio (BOPG n 517. Resoluciones aprobadas: BOPG n 517).

Debate sobre el estado de la autonomía: Comunicación en la que se solicita la comparecencia del Excmo. Sr. Presidente de la Junta de Galicia para exponer la situación política de la Comunidad Autónoma de Galicia (BOPG n 526) Resoluciones subsiguientes al debate de política general sobre la situación política de la Comunidad Autónoma de Galicia (BOPG n 547).

Declaraciones institucionales

Declaración institucional de repulsa por el asesinato del Sr. Don Francisco Tomás y Valiente, ex presidente del Tribunal Constitucional (BOPG n 414).

Proposiciones no de ley y mociones más importantes

Proposición no de ley en Pleno formulada por el G.P. de los Socialistas de Galicia, sobre la posible repercusión de los reajustes presupuestarios del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente en las autovías de comunicación de Galicia con el resto de España (BOPG n 477, de 1 de junio de 1996).

Proposición no de ley en Pleno formulada por el G.P. de los Socialistas de Galicia, sobre la adopción de medidas para la construcción de la autovía Lugo-Santiago de Compostela (BOPG n 483, de 8 de junio de 1996).

Proposición no de ley en Pleno formulada por el G.P. de los Socialistas de Galicia, sobre el rechazo de la posible imposición por el Gobierno Central de cualquier tipo de peaje, canon o tasa para las autovías de comunicación de Galicia con el resto de España (BOPG n 513, de 16 de septiembre de 1996).

Proposición no de ley en Pleno formulada por el G.P. de los Socialistas de Galicia, sobre la adopción de medidas para la creación de la figura del valedor de los derechos de los espectadores y de la imparcialidad informativa de las sociedades de la Compañía de Radio Televisión de Galicia (CRTVG) (BOPG n 513, de 16 de septiembre de 1996).

Moción formulada por el G.P. del Bloque Nacionalista Galego, sobre las medidas que debe adoptar el Gobierno gallego respecto del acuerdo de la reducción de la flota pesquera (BOPG n 440, de 11 de abril de 1996).

Moción formulada por el G.P. del Bloque Nacionalista Galego sobre el Plan de Financiación del sistema universitario de Galicia (BOPG n 455, de 3 de mayo de 1996).

Moción formulada por el G.P. del Bloque Nacionalista Galego sobre la elaboración y remisión al Parlamento de una propuesta de posición negociadora de la Comunidad Autónoma de cara a la confección del nuevo modelo de financiación autonómico (BOPG n 476, de 31 de mayo de 1996).

Moción formulada por el G.P. de los Socialistas de Galicia sobre el mantenimiento del recurso contra la cesión del 15% del IRPF a las Comunidades Autónomas y la presentación en el Parlamento de una propuesta relativa al modelo de financiación autonómico (BOPG n 476, de 31 de mayo de 1996).

Moción formulada por el G.P. de los Socialistas de Galicia sobre la presentación por la Junta de Galicia ante el Gobierno central de las demandas de mejora del ferrocarril aprobadas en el Parlamento y la correspondiente consignación presupuestaria para 1997 (BOPG n 528, de 10 de octubre de 1996).

Moción formulada por el G.P. de los Socialistas de Galicia sobre las medidas que se van a adoptar respecto de la rebaja del impuesto de sociedades en el País Vasco (BOPG n 554, de 15 de noviembre de 1996).

Reformas del Reglamento Parlamentario

Ninguna.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

La Mesa del Parlamento, en reunión celebrada el día 4 de noviembre de 1995, aprobó las normas para la tramitación del Proyecto de Reglamento de Organización y funcionamiento de la Oficina del Valedor del Pueblo (BOPG n 389, de 12 de enero de 1996).

Instituciones similares a Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

Valedor del Pueblo

Presentación del Informe del Valedor del Pueblo y recomendaciones al Parlamento de Galicia correspondiente al año 1995 (BOPG n 450, de 24 de abril de 1996). Sesión Plenaria de 4 de junio de 1996 (DSPG n 102).

Presentación de un Informe extraordinario sobre la contaminación acústica (BOPG n 565, de 3 de diciembre de 1996).

Publicación del proyecto de Reglamento de Organización y Funcionamiento del Valedor del Pueblo (BOPG n 414, de 24 de febrero de 1996).

Consejo de Cuentas

Memoria de actividades del Consejo de Cuentas de Galicia correspondiente a

los años 1994 y 1995 e Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma correspondiente al ejercicio económico de 1992 (BOPG n 484, de 10 de junio de 1996). Pleno del día 5 de noviembre de 1996 (DSPG n 117). Aprobada (BOPG n 553, de 14 de noviembre de 1996).

Recomendaciones formuladas por la Comisión no legislativa para las relaciones con el Consejo de Cuentas a las memorias del Consejo de Cuentas de Galicia correspondientes a los ejercicios de 1994 y 1995 (BOPG n 532, de 16 de octubre de 1996).

Consejo Consultivo

Decretos 39 a 43, todos de 1 de febrero de 1996, por los que se procede a nombrar miembros del Consejo Consultivo de Galicia, respectivamente, a los señores Antonio Carro Fernández-Valmayor, José Antonio García Caridad, José María Gómez y Díaz Castroverde, Pablo Moure Marió y José Luis de la Torre Nieto (DOG de 9 de febrero de 1996).

Designación como Presidente del Consejo de Don José Antonio García Caridad (DOG de 26 de febrero de 1996).

Decreto 287/1996, de 12 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Galicia (véase la correspondiente referencia normativa).

Elección de senadores autonómicos

Doña Marta Álvarez Montes (PP), Don Luis Antonio Chao Gómez (PP) y Don Fernando González Laxe (PSdeG-PSOE) fueron designados por el Parlamento de Galicia, en su sesión plenaria de 12 de marzo de 1996 como senadores en representación de la Comunidad Autónoma de Galicia (DSPG n° 89 y BOPG n° 249, de 20 de abril de 1996).

ISLAS BALEARES

Andreu Ribas Maura

Rasgos generales

La inestabilidad política ha marcado la actividad de la Comunidad Autónoma balear en 1996, lo que se ha traducido en una ralentización de las iniciativas normativas y gubernamentales. El cambio de gobierno realizado a mediados de año, unido a la brevedad de los periodos de sesiones parlamentarias, ha tenido su reflejo en una reducción de la actividad administrativa y en la escasez de novedades legislativas. A pesar de ello, durante este periodo se aprobaron hasta un total de seis leyes; algunas de ellas de gran importancia, como se explicará en el siguiente apartado dedicado a la actividad normativa. Igualmente, es relevante la alta producción de normas organizativas por parte del gobierno, que se manifiesta a partir del mes de junio y que refleja su esfuerzo en la reorganización y el impulso del aparato administrativo.

En cuanto a la actividad política e institucional autonómica durante el año 1996, ésta puede dividirse a grandes rasgos en tres etapas. En primer lugar, la correspondiente al gobierno del presidente Cristòfol Soler; etapa en la cual se produjeron algunas iniciativas políticas importantes, pero en la que también parecía estarse a la expectativa de cuáles fueran los resultados de las elecciones generales de marzo. Además, son de destacar las difíciles relaciones del Gobierno con el Grupo parlamentario que lo apoyaba y la manifestación, en algunos casos, de una aparente falta de coordinación entre ambos. La segunda y breve etapa se corresponde con un periodo de incertidumbre resultante de la crisis de gobierno y que comprende desde finales del mes de mayo hasta las últimas semanas de junio; incluyéndose aquí la dimisión del presidente Soler y las circunstancias en que se produjo y la elaboración de unos nuevos acuerdos de investidura. En este momento de crisis gubernamental se produce una situación de aparente perplejidad con la paralización momentánea del funcionamiento de la estructura política y administrativa.

La tercera y última etapa es la del gobierno de Jaume Matas que se caracteriza por el esfuerzo en la recuperación del ritmo de trabajo de la administración autonómica y que se manifiesta especialmente en el área organizativa, además de algunas iniciativas destacadas en el sector económico turístico. En cuanto a los aspectos políticos, en esta fase se produce una recomposición, con algunos problemas, del apoyo y las vías de comunicación con el partido político y con su Grupo parlamentario.

Actividad normativa

La producción normativa de la Comunidad Autónoma balear se ha visto condicionada por la citada falta de continuidad en la estructura gubernamental. A pesar de tener su respaldo en un mismo grupo parlamentario, las reticencias de éste con respecto a la actuación del Presidente Soler, y la crisis interna del Grupo Popular derivada de la dimisión de aquél, no facilitaron la producción normativa, siendo pocas, aunque importantes, las novedades destacables.

La actividad legislativa se ha concretado en la aprobación de seis leyes; dos de ellas de carácter financiero-presupuestario: la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1997 y la ya habitual Ley de Medidas Tributarias y administrativas que, como "ley de acompañamiento", suele ser aprobada en los últimos años de forma conjunta con los presupuestos anuales.

En cuanto a las otras cuatro leyes, las dos primeras surgen de la iniciativa del Gobierno Soler; aunque una de ellas se aprobara por el Parlamento bien entrado el mandato del Gobierno Matas. En ambos casos, se trata de leyes que responden a dos de las líneas políticas que el Presidente Soler destacó en su discurso de investidura y en los debates de política general: la potenciación del proceso de normalización lingüística en las Islas y la lucha por la transparencia en la gestión de la administración autonómica.

La Ley 1/1996, de 23 de abril, de reforma de la Ley de la Función Pública balear, refuerza el proceso de normalización lingüística al exigir la acreditación del conocimiento de la lengua propia de la Comunidad como requisito para superar las pruebas selectivas de acceso a cualquier plaza de la Administración autonómica. Hasta entonces, la ley lo consideraba como un mérito más en dichas pruebas y, en su caso, como un compromiso de realización de los cursos que la administración organizase y a presentar los correspondientes certificados de aprovechamiento.

La Ley se presenta con una larga exposición de motivos, que se inicia con una amplia introducción sobre el origen y denominación de la lengua catalana; lo que sería inexplicable si no se conociera la dificultad que el reconocimiento de la denominación de "catalán", como lengua propia de las islas, tiene aún en algunos sectores sociales. Continúa la exposición con una recapitulación de la normativa existente hasta entonces y, sobre todo, con la remisión a la doctrina de la Jurisprudencia constitucional (STC 46/1991, de 28 de febrero) justificativa de la corrección constitucional de la exigencia del conocimiento de la lengua oficial propia del territorio autonómico para el ingreso en la administración (catalana, en el caso concreto de la sentencia).

En definitiva, la voluntad de la ley es reducir la flexibilidad permitida hasta entonces en la exigencia del conocimiento del catalán; debiendo ser la Administración modélica en la defensa del idioma propio. El Decreto de 28 de junio reglamentó después los niveles de conocimiento exigidos en concreto para cada plaza de la administración, pero flexibilizando su aplicación para las plazas convocadas en los años 1996 y 1997.

La Ley 2/1996, de 19 de noviembre, de incompatibilidades de los miembros del Gobierno y altos cargos, responde al segundo objetivo señalado: la lucha

contra la corrupción y por la transparencia en la gestión de la administración pública autonómica. Se trataba de un tema significativo, ya que se pretendía romper una imagen que, en ocasiones, se había dado en anteriores gobiernos. No puede olvidarse que la forzada dimisión del Presidente Gabriel Cañellas en 1995 se debió a su presunta relación con el cobro de comisiones por la adjudicación de una obra pública.

La Ley refuerza el régimen de incompatibilidades, partiendo del principio de dedicación exclusiva e incompatibilidad absoluta, ampliándolo a los cargos de confianza, hasta entonces fuera de las limitaciones legales, y creando un registro de intereses y actividades al acceso de los parlamentarios y de los tribunales de justicia. Se trata, como se reconoce en la propia exposición de motivos, de obtener "un instrumento jurídico que... profundice en la garantía de la objetividad, imparcialidad y transparencia de las actividades y funciones de los gestores públicos". No obstante, se nota a faltar la existencia, en la ley, de algún control externo de la efectividad de sus sanciones ya que éste se reserva al propio Gobierno balear.

En cuanto a las otras dos leyes, éstas se aprobaron a partir de la iniciativa del Gobierno Matas. Se trata de dos normas que inciden en la materia turística; tema considerado de especial importancia por el Ejecutivo.

La Ley 3/1996, de 29 de noviembre, realiza una redistribución de las competencias en materia de ordenación del turismo, transfiriendo a los Consejos Insulares de Menorca y de Ibiza y Formentera las potestades ejecutivas y de gestión en el fomento, promoción y ordenación del turismo.

Se trata de una aplicación del principio de subsidiariedad, inserto en el Estatuto balear como uno de los fundamentos de la organización político-autonómica balear. Este principio se traduce en la atribución de un alto número de competencias ejecutivas a los Consejos Insulares, según la relación incluida en el artículo 39 del Estatuto de Autonomía, en detrimento de las competencias ejecutivas del Gobierno balear (aunque mantiene la potestad reglamentaria en ellas) y con el consiguiente reconocimiento del importante papel de las islas en el seno de la organización administrativa autonómica. En este caso, no obstante, su aplicación ha sido parcial, ya que no se ha incluido al Consejo Insular de Mallorca en la transferencia, reservándose a la Consejería de Turismo del Gobierno balear las competencias en dicho ámbito territorial. La ley no da explicación alguna de la no efectividad del principio de subsidiariedad en este caso.

Finalmente, la Ley 6/1996, de 18 de diciembre, se ocupa de un tema que ha preocupado a las instituciones públicas baleares: la mejora de la oferta turística. No hay que olvidar que se trata del sector económico principal de la actividad productiva de la sociedad balear; por ello, la ley apunta a conseguir la homologación de la oferta turística balear con cualquier otra oferta europea. Y ello, no sólo por ser éste el ámbito político en el que se mueve la Comunidad, sino por ser los europeos los principales destinatarios de estos servicios.

En esta línea, y siguiendo el criterio de otras normas autonómicas anteriores (en especial la Ley 3/1990, de 30 de mayo, del Plan de modernización de alojamientos turísticos en Baleares), la ley desarrolla un ambicioso plan de modernización de la denominada "oferta turística complementaria", que comprende a los

establecimientos de servicios de restaurante, cafeterías, bares y similares. Con tal fin, se detallan extensamente los requisitos técnicos y materiales de estos establecimientos y se establece un plan de inspecciones oficiales para que, contando con la colaboración del sector privado, se vayan adaptando a las exigencias de modernización previstas en la ley. Los establecimientos que se ajusten al plan de modernización recibirán de la administración autonómica, la certificación de establecimiento modernizado.

En cuando a los Decretos del Gobierno balear, éstos llegaron en su conjunto al elevado número de 214 en cuanto a los publicados durante el año 1996. Sin embargo, la cifra no refleja una producción de novedades normativas, ya que en un muy alto porcentaje su contenido es de carácter organizativo, o más propiamente reorganizativo, de la estructura del Ejecutivo balear a partir del cambio experimentado en junio. Así, existe una amplísima relación de decretos de modificación de la estructura administrativa autonómica, de cese y de nombramiento de los correspondientes cargos y, en consecuencia, de alteración de la participación del Gobierno en los órganos de dirección de las múltiples empresas, sociedades públicas, fundaciones y otras entidades en las que interviene. De entre ellos es de interés destacar los Decretos 15/1996, de 25 de enero y 178/1996, de 4 de octubre, que crean y modifican, respectivamente, la Comisión interdepartamental para Asuntos europeos en el seno del Gobierno balear. La preocupación por la repercusión de la integración europea en las islas fue una constante de los dos ejecutivos autonómicos en este año.

Además de los decretos organizativos, hay que resaltar algunas novedades conectadas con la última ley citada y con su objetivo: la mejora de la oferta turística.

En primer lugar, por el Decreto 39/1996, de 14 de marzo, se aprueba un plan de "esponjamiento" de las zonas turísticas. Con este fin, se promociona el derribo y eliminación de los edificios turísticos obsoletos para su conversión en espacios de ocio y de esparcimiento público. Además, también se prevé la subvención a los ayuntamientos con el objeto de mejorar la infraestructura de los servicios públicos disponibles en los destinos turísticos. Para ello, el plan prevé tanto la colaboración de entidades privadas como de los ayuntamientos, y establece las cuantías máximas de las ayudas y los requisitos exigidos para conceder las subvenciones.

En segundo lugar, la regulación de los requisitos para la obtención del título de guía turístico y su ejercicio en las islas (Decreto 112/1996, de 21 de junio) y la creación del Consejo Asesor balear del Turismo, compuesto por personas relevantes del mundo de la empresa privada del sector turístico con el fin de colaborar con la administración autonómica en el estudios y la toma de decisiones en la materia (Decreto 165/1996, de 26 de junio).

Por último, en este ámbito destaca el Decreto 184/1996, de 11 de octubre, por el que se aprueba el denominado plan "MIRALL" que tiene como objeto, como su nombre pretende destacar ("mirall": espejo), mejorar el aspecto exterior de los edificios en los centros urbanos cuando tengan cierta antigüedad. Aunque aquí su contenido se incluye dentro del tema más general del urbanismo, su objetivo, como se indica en la propia norma, no sólo es mejorar la calidad de vida de los

residentes, sino también la imagen que de la sociedad reciban los visitantes de las islas, con clara referencia a su repercusión en el sector turístico balear.

En el decreto del plan "mirall" se establece un sistema de subvenciones a los propietarios de edificios, bien situados en cascos antiguos urbanos o bien que cuenten con una antigüedad de construcción de al menos treinta años. La subvención va dirigida a la realización de obras que tengan como fin la rehabilitación de las fachadas y del aspecto exterior de los inmuebles, fijándose una partida presupuestaria al caso dentro de los Presupuestos Generales de la Comunidad y con la voluntad de su mantenimiento en posteriores ejercicios presupuestarios. El plan se reforzó con una importante campaña publicitaria y tuvo una considerable contestación popular en la solicitud de ayudas.

Finalmente, en cuanto a normas administrativas es de interés el Decreto 185/1996, de 11 de octubre, por el cual se organiza el Servicio de Seguridad de la Administración de la Comunidad, creado por Orden de Presidencia del 11 de septiembre. La extensión y detalle de la norma hacen pensar en el posible germen de una futura policía autonómica, ya que se diseña una organización integrada en la Consejería de Función Pública e Interior, con un Jefe de servicios y dos áreas de actuación con funciones bien definidas, incluyendo entre éstas la preparación y formación de los miembros del Servicio de Seguridad. Ya con la aprobación de la ley de coordinación de policías locales, que incluía la existencia de policías mancomunadas, se produjo una primera aproximación que en aquel caso fue anulada por el Tribunal Constitucional. Ahora se ha optado por una vía más clara en el Estatuto: la protección de las instalaciones y bienes de la Comunidad, aunque a ello se ha añadido la función más amplia de protección personal de las autoridades autonómicas.

Junto a estas normas se destaca la presentación del proyecto de Directrices de Ordenación Territorial que, aunque no llega a concretarse normativamente, sobresale por su carácter ambicioso y novedoso en cuanto a la regulación de la materia. Su presentación se realizó ya casi a finales del mandato del Gobierno Soler, aunque recibió también el posterior respaldo expreso del Presidente Matas que mantuvo, además, tanto la estructura de la Consejería que lo redactó como a la persona que ocupaba el cargo de Consejero.

El objetivo declarado por estas Directrices es la regulación global del modelo territorial para las Islas Baleares para que el futuro no sea el resultado de la simple presión de la demanda exógena, sino un territorio equilibrado y atractivo, que garantice un desarrollo sostenible a largo plazo. Así, parte de la realidad de un territorio limitado y la imposibilidad de dar respuesta directa a las demandas que están presionando sobre el mismo. Este fin se orienta no sólo a la satisfacción de los intereses de los ciudadanos residentes, sino también al turismo como parte sustancial del PIB de las Islas, pretendiendo integrar la naturaleza como elemento básico de la oferta turística y destacando la necesidad de proyectar una "oferta coherente" con la capacidad de acogida del territorio.

Estos objetivos se traducen en la propuesta de una clasificación del territorio entre lo que denomina zonas "duras" y "blandas". En las primeras, correspondientes a los núcleos urbanos, se considera que existe una gran capacidad de acogida sin deterioro por lo que se apuesta por su utilización prioritaria, valorando

los núcleos urbanos y recalificando la oferta turística. En los segundos, correspondientes a los espacios naturales y cultivados, se considera que debido a su fragilidad deben ser preservados limitando la presión sobre los mismos para garantizar la calidad del paisaje y del medio ambiente. De esta forma, se apunta en el proyecto, podrá mantenerse el nivel de bienestar sin comprometer el futuro.

Actividad política e institucional

Como se apuntaba al principio de la crónica, el año 1996 será en buena medida recordado en la Comunidad Autónoma balear por haberse producido, en menos de un año, la segunda dimisión del Presidente de la Comunidad y, en consecuencia, la tercera investidura que dio lugar a la elección de un tercer y nuevo Presidente. En el caso del Presidente Soler, su dimisión también se debió, como en el pasado año, a la presión originada en el seno del propio partido político que lo respaldaba; pero en este caso las circunstancias fueron bastante diferentes.

El Presidente Cristòfol Soler se encontró durante su mandato frente a abundantes reticencias y resistencias dentro de su propio partido que se reflejó en una aparente falta de coordinación y comunicación con el grupo parlamentario. Desde que inició su gestión, una de las características de su actuación fue su voluntad de distanciarse de los criterios de actuación de los gobiernos anteriores. Así, parecía propugnar un mayor reforzamiento del proceso de normalización lingüística (creación de la Dirección General de Política Lingüística, participación personal en la "flama de la llengua"), una diferente sensibilidad por los problemas medioambientales (presentación de las "hipótesis de modelo territorial", paralización de la urbanización de "Es Canons"), y la renovación de los altos cargos de la administración autonómica junto con un más restrictivo proyecto de ley de incompatibilidades de dichos altos cargos.

Este distanciamiento con el partido tuvo un episodio anecdótico, pero significativo. En plena campaña de las elecciones generales de marzo, en el acto central de campaña en Baleares y con la asistencia del líder nacional José María Aznar, la intervención del Presidente Soler fue recibida con protestas por parte de un sector de militantes asistentes al mitin electoral.

Celebradas las elecciones generales, la victoria del Partido Popular y el acceso de sus dirigentes a los puestos de la Administración central del Estado, fue aprovechado por el Presidente Soler para realizar una remodelación del gobierno que había prácticamente heredado sin apenas cambios del anterior presidente. Concretamente, el punto de partida de la remodelación fue debido al nombramiento, el día 18 de mayo, de la Consejera de Gobernación Catalina Cirer Adrover, como Delegada del Gobierno en la Comunidad Autónoma.

Así, por Orden de día 27 de mayo, el Presidente Cristòfol Soler realizó una amplia reestructuración de las Consejerías del Gobierno balear, cambiando la denominación y, en consecuencia, áreas de la administración correspondientes a cada Consejería. Al mismo tiempo y por Orden de la misma fecha, cesó a algunos de los Consejeros más significativos, que ya se encontraban en el anterior Gobierno Cañellas, o los relevó a Consejerías de menor importancia. En su

lugar, nombró a personas de su confianza en el partido e, incluso, a alguna independiente que no militaba en el Partido Popular. Su intención era, como afirmó, “dar cumplimiento a las líneas del programa electoral” y “responder a las directrices y objetivos expresados en el discurso de investidura”.

La remodelación anunciada fue recibida con desagrado por el Grupo parlamentario popular; en especial por su presidente Gabriel Cañellas que había sido Presidente de la Comunidad. Así, el día 28 de mayo y a convocatoria del presidente del Grupo parlamentario, éste celebró una reunión en la que se rechazó la modificación del gobierno y se retiró la confianza al Presidente Soler. La votación fue casi unánime: de los veintiocho diputados presentes en la reunión, de un total de treinta y uno, veinte censuraron a Soler y pidieron su dimisión, cuatro se abstuvieron y cuatro votaron por su continuidad.

La reacción del Presidente Cristòfol Soler fue inmediata. Al conocer la pérdida del apoyo de su grupo político, presentó su dimisión; dándose la circunstancia de que, de esta forma, los nuevos consejeros nombrados no llegaron siquiera a tomar posesión de sus cargos. El Gobierno cesante continuó en sus funciones hasta su sustitución. Tal situación produjo una temporal perplejidad jurídica ya que, al haberse modificado previamente la estructura del gobierno, no se tenía seguridad sobre cual era la posición jurídica de los consejeros que habían sido cesados de consejerías que, según la primera Orden de 27 de mayo, habían desaparecido o habían cambiado en su denominación. Durante un tiempo no se supo con exactitud quiénes eran los Consejeros con competencia para firmar los acuerdos de la administración, ni a qué Consejería concreta debería corresponder.

En la misma reunión del Grupo parlamentario popular, y una vez decidida la petición de dimisión, se votó a continuación la propuesta de un nuevo candidato a la Presidencia de la Comunidad. La confianza del Grupo recayó entonces, y con una sola abstención, en Jaume Matas Palou, que había sido hasta entonces Consejero de Economía y Hacienda y que se hubiera mantenido en el nuevo gobierno de Cristòfol Soler, aunque pasando a la nueva Consejería de Agricultura, Comercio e Industria.

El nuevo candidato Jaume Matas asumió la propuesta del Grupo popular y se comprometió a actuar “con prudencia, ‘seny’ y moderación para centrar el gobierno y trabajar de una vez por todas para sacar provecho de todas las potencialidades de las Islas Baleares”. Estas afirmaciones se tradujeron en una recomposición de los pactos entre las distintas tendencias internas del Partido Popular de las Islas; concretándose ello en la propuesta de un Ejecutivo en el que se integraban tanto consejeros que provenían del anterior Gobierno, como algunos de los nuevos propuestos en la remodelación de Soler, así como nuevas incorporaciones de algún sector que no había sido incluido hasta entonces.

No obstante, el candidato no consiguió el apoyo de todo el Grupo parlamentario; y en especial el de dos diputados que habían sido incluidos en el Gobierno nombrado por Soler en su remodelación (Sra. Joana Aina Vidal y Sr. Joan Marí Tur). La consecuencia fue que en la votación del debate de investidura, que se inició el 12 de junio, estos dos diputados se abstuvieron en primera vuelta, lo que impidió al candidato Jaume Matas contar con la mayoría absoluta

exigida para su investidura en la primera votación. En la segunda votación, la abstención se limitó sólo a un diputado (Sr. Marí Tur), pero ya se había abierto una crisis interna en el grupo que, prácticamente, perduró hasta casi final de año.

Conseguida finalmente la confianza del Parlamento, Jaume Matas Palou fue nombrado Presidente de la Comunidad procediendo a organizar y nombrar su gobierno por órdenes del 18 de junio. El nuevo gobierno se esforzó en recomponer sus relaciones con el Grupo parlamentario y en recuperar el ritmo de actividad administrativa que el cambio de ejecutivo y las circunstancias en las que se dio habían paralizado temporalmente. La gran producción de normas administrativa de carácter organizativo, citada en el anterior apartado, es una de las manifestaciones del nuevo impulso.

La crisis interna del Grupo popular se volvió a manifestar en el último periodo de sesiones parlamentarias del año, a partir del mes de octubre. Durante este periodo, la votación contraria, en dos ocasiones, al criterio del Grupo de la diputada Vidal Burguera con motivo de la votación de Comisiones de investigación, tuvo como consecuencia su expulsión del grupo parlamentario y su pase al Grupo Mixto; lo que se hizo efectivo a partir del día 13 de noviembre. Esta expulsión provocó, durante unas dos semanas, una situación de incertidumbre en la que se dio como posible el abandono de otros dos diputados del Grupo popular: Cristófol Soler y Joan Marí Tur. Esto, en su caso, hubiera conducido a la pérdida de la mayoría absoluta con la que contaba el Grupo parlamentario popular en el Parlamento.

No obstante, en el mes de diciembre, la situación interna se recompuso y ya no volvió a plantearse el abandono del grupo por parte de los diputados citados. De esta forma, con el apoyo unánime del Grupo, e incluso de la diputada Vidal, el Gobierno balear llevó adelante la aprobación de los Presupuestos Generales de la Comunidad; lo que venía a ratificar la nueva situación de equilibrio interno del partido y el apoyo a la gestión del Presidente Jaume Matas.

Finalmente, y al margen de la situación explicada, hay que destacar las dificultades habidas a lo largo del año, en el funcionamiento del llamado "pacto de progreso" que gobierna en el Consejo Insular de Mallorca, así como el debate producido en torno al sistema de retribución de los diputados del Parlamento balear.

El tema de la planta incineradora de residuos sólidos urbanos volvió a poner a prueba la flexibilidad interna del pacto de gobierno del Consejo Insular de Mallorca. Concretamente, los problemas se manifestaron al tener que aprobarse las tarifas provisionales de utilización de la incineradora y la ubicación del depósito para las cenizas producidas con la incineración. La votación contraria de los consejeros del PSOE y del PSM tuvo como consecuencia, el día siete de junio, la destitución de estos últimos por decisión de la Presidenta del Consejo y militante de Unión Mallorquina, María Antonia Munar. Sólo después de un mes de discusión y renegociación, volvió a recomponerse el "pacto de progreso", manteniendo las mismas condiciones que las acordadas en 1995.

Por último, en diciembre y por la iniciativa de los diputados del Grupo parlamentario de Izquierda Unida de las Islas Baleares, se planteó una discusión política en torno a las retribuciones recibidas por los diputados del Parlamento

baleares. El sistema vigente establece el cobro de dietas por acto parlamentario, debido a la imposibilidad de un salario fijo mensual por prohibición expresa del Estatuto de Autonomía. Este sistema tiene como consecuencia que, en ocasiones, las cantidades abonadas a los diputados son muy altas al acumularse, en un mismo día, varios actos parlamentarios. Tal situación es frecuente en periodos de intensa actividad parlamentaria, tal como ocurre especialmente en diciembre con el estudio y debate de los Presupuestos Generales de la Comunidad; momento en el cual se denunció el sistema por Izquierda Unida.

La consecuencia momentánea del debate abierto ha sido el compromiso, por ahora, de estudiar un sistema alternativo aunque sin concretar sus detalles que, sin establecer los salarios mensuales fijos por la limitación estatutaria, evite las llamativas cantidades que el sistema de dietas por acto parlamentario ha producido.

Este debate se ha solapado con un nuevo tema más trascendente y que tan solo se apuntó a finales de año: la reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares. Así, a finales de año se producen las primeras reuniones entre líderes de los grupos políticos, pero por el momento, aparte de la voluntad declarada de proceder a dicha reforma, ningún acuerdo ni de contenido ni de procedimiento de actuación ha trascendido. Es de esperar que la concreción se produzca a lo largo del año 1997.

Las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado

La coincidencia en los partidos de los gobiernos autonómico y central, que se produce a partir de las elecciones generales de marzo, se traduce en una considerable reducción del nivel de conflictividad de la Comunidad Autónoma con el Estado. Reducción que se manifiesta, no sólo en la falta de recursos y conflictos a nivel del Tribunal Constitucional, sino además en el tono dialéctico del Gobierno balear en sus referencias a las relaciones con el Estado.

Durante el año 1996, lo que más ha destacado de estas relaciones ha sido la continuación del proceso de transferencias de competencias del Estado a la Comunidad Autónoma, derivado de la ampliación realizada por la Ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, y por la reforma del Estatuto balear aprobado por Ley orgánica 9/1994, de 24 de marzo, que incorporó la ampliación competencial realizada inicialmente a través del instrumento previsto por el artículo 150.2 de la Constitución.

Concretamente, durante el año 1996 la Comunidad ha aprobado hasta un total de diez decretos de asunción de competencias transferidas por el Estado. De todas ellas, destacan dos en especial: el INSERSO y la competencia sobre universidades; o más concretamente en el caso balear, la transferencia de la Universidad de las Islas Baleares, única que tiene su sede en el territorio autonómico.

La importancia de estas dos materias radica, por un lado, en las elevadas partidas presupuestarias que tienen asignadas, lo que ha provocado un considerable aumento en las cifras globales del presupuesto de la Comunidad Autónoma. Así,

las partidas correspondientes a las transferencias del INSERSO y de la Universidad de las Islas Baleares se elevan a un total de unos siete mil quinientos millones, lo que equivale a más del diez por ciento del presupuesto global de la Comunidad correspondiente al año 1997 (72.894 millones). Las demás partidas correspondientes a las otras competencias transferidas equivalen a unos quinientos millones de pesetas.

Por otro lado, en el caso concreto de la Universidad, destacan también las dificultades habidas y la complejidad del proceso negociador, en una materia en la que se consideraba de gran importancia tanto por ser la primera competencia recibida relativa al área de educación, como por la necesidad de una correcta dotación financiera para el mantenimiento y desarrollo futuro de la Universidad de las Islas Baleares. Las dificultades de la negociación, en la que fueron habituales las rupturas y acercamientos a lo largo de año (destaca el rechazo del Gobierno balear a la cantidad ofrecida en enero por el Gobierno del Estado, entonces del PSOE, y que paralizó la negociación hasta la toma de posesión del nuevo gobierno después de las elecciones generales), tuvieron como consecuencia que las Islas Baleares fueron la última Comunidad Autónoma en asumir la competencia sobre universidades. Finalmente, y con un coste pactado de 4.500 millones, suficiente para gastos corrientes pero no en principio para cualquier proyecto de inversión, se aceptó la transferencia por Decreto 204/1996, de 28 de noviembre.

Por último, en las relaciones con el Estado es destacable el apoyo de la Comunidad balear a la reforma del sistema de financiación autonómica propuesto por el Gobierno central y que fue aprobado por las Cortes Generales a finales de año. Este apoyo tuvo, no obstante, una cierta resistencia inicial por el deseo de conseguir un régimen fiscal especial para Baleares al modo o parecido al existente en las Islas Canarias. Se trataba de una reivindicación ya tradicional en las Islas, pero se consideró que no era el momento técnico y táctico adecuado para su planteamiento y aprobación, aunque sin renunciar a su reivindicación en el futuro.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total diputados: 59

Composición a 1-I-1996:

Popular: 31

Socialista: 16

"Esquerra Nacionalista-Partit Socialista de Mallorca": 6

Izquierda Unida de las Islas Baleares: 3

Grupo Mixto: 3

A partir del 13 de noviembre, la diputada del Grupo Popular Sra. Joana Aina Vidal Burguera quedó incorporada al Grupo Mixto, con lo cual éste pasó a ser de 4 diputados y el Popular de 30 diputados.

Estructura del Gobierno

A 1-I-1996:

Presidente: Cristófol Soler Cladera.

Vicepresidencia: Rosa Estarás Ferragut.

Número de Consejerías: 10

Gobernación: Catalina Cirer Adrover

Economía y Hacienda: Jaime Matas Palou

Función Pública: José Antonio Berastain Díez

Cultura, Educación y Deportes: Bartolomé Rotger Amengual

Agricultura y Pesca: Mariano Socías Morell

Sanidad y Seguridad Social: Bartolomé Cabrer Barbosa

Obras Públicas y Ordenación del Territorio: Bartolomé Reus Beltrán

Turismo: Juan Flaquer Riutort

Comercio e Industria: Guillermo Camps Coll

Consejero sin Cartera: Lucas Prats Ribas

A 18-VI-1996:

Presidente: Jaume Matas Palou

Número de Consejerías: 10

Presidencia: Rosa Estarás Ferragut

Fomento: Joan Verger Pocoví

Economía y Hacienda: Antoni Rami Alou

Función Pública e Interior: José Antonio Berastain Díez

Educación, Cultura y Deportes: Juan Flaquer Riutort

Trabajo y Formación: Guillem Camps Coll

Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Litoral: Bartolomé Reus Beltrán

Turismo: José María González Ortea

Sanidad y Consumo: Francesc Fiol Amengual

Agricultura, Comercio e Industria: Josep Juan Cardona

Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario: Mayoritario, apoyado por el Grupo Parlamentario del Partido Popular, que cuenta con mayoría absoluta.

Partidos y número de diputados que le apoyan: PP (31); a partir del 13 de noviembre pasa a ser de 30. La anterior diputada integrada en el grupo manifestó su voluntad de continuar apoyando al Gobierno, pero a partir de cada iniciativa concreta.

Composición del Gobierno: Homogéneo (PP).

Cambios en el Gobierno

Ya señalados.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

En el año 1996 hubo una votación de investidura (14/6/96: Sr. Jaume Matas Palou).

Mociones de reprobación

Ninguna.

Debates y resoluciones aprobadas

Datos globales:

Interpelaciones tramitadas: 38

Preguntas: 67 orales en Comisión, 133 orales en Pleno y 2043 escritas.

Mociones aprobadas: 7

Proposiciones no de ley aprobadas: 39

Resoluciones sobre debates generales aprobadas: 42

Debates y resoluciones más importantes:

Durante el año 1996, han destacado los debates y las resoluciones rechazadas de creación de Comisiones de Investigación (gestión de sefobasa, compra de la sede de la Consejería de Agricultura), así como el debate de investidura del Presidente Matas que se produjo el 12 de junio.

Reformas del reglamento parlamentario

No ha habido.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

No ha habido.

Instituciones similares a Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

Sigue funcionando el Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma, sin modificaciones en su composición.

Consideraciones generales

Ha sido, 1996, el primer año íntegramente de gobierno del Partido Popular en el que, pasado el inicial ralentizamiento impuesto por la contienda electoral nacional del pasado 3 de marzo, el Gobierno ha podido llevar a la práctica, desde la comodidad política que garantiza la mayoría absoluta, el programa y los compromisos contraídos en el Parlamento por el Presidente del Gobierno, D. Pedro María Sanz Alonso, con ocasión de su discurso de investidura en 1995. Efectivamente, los detalles concretos de las realizaciones llevadas a cabo, tras algo más de quince meses al frente del ejecutivo regional, han sido expuestas y valoradas positivamente por el Presidente en el Debate sobre el estado de la Región, celebrado los días 16 y 17 de octubre, así como de los proyectos que han de acometerse en los próximos meses.

Estamos ante un año de absoluta normalidad institucional, sólo alterada por el vivo debate que han suscitado, entre las fuerzas políticas regionales, las consecuencias que para La Rioja pudieran tener los pactos firmados en mayo por el Gobierno de la nación con los nacionalistas catalanes, vascos y canarios, en particular, el nuevo modelo de financiación autonómica. La sorpresa que suscitó inicialmente la firma de estos pactos, afectó incluso al propio Gobierno regional, que en un primer momento mantuvo posiciones de recelo, similares a las de otros gobiernos regionales del PP, que tuvo su culmen en el duro enfrentamiento verbal entre el Presidente de la Comunidad Autónoma y el Presidente del PNV, Javier Arzallus, a propósito de las ventajas fiscales del País Vasco. Una vez concretado y perfeccionado el contenido del nuevo modelo de financiación y neutralizadas algunas de las consecuencias negativas producidas por el «efecto frontera» con los territorios forales, a través del amplio abanico de medidas legislativas aprobadas por las Cortes Generales, a las que luego nos referiremos (rebaixa del tipo del Impuesto de Sociedades, modificación del punto de conexión del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y de Actos Jurídicos Documentados), la actitud del Gobierno regional ha sido de respaldo pleno al nuevo modelo de financiación, lo que no es contradictorio con el mantenimiento de los recursos contencioso-administrativos planteados contra las denominadas «vacaciones fiscales» aprobadas por las Diputaciones Forales vascas y la reivindicación de compensaciones económicas al Estado, concretadas en mayores inversiones estatales en La Rioja.

Este debate entre Gobierno y oposición se ha producido, principalmente, en el Parlamento: con ocasión de la comparecencia del Presidente del Gobierno, a petición propia, para informar de los acuerdos alcanzados por el Partido Popular

y los Grupos Parlamentarios nacionalistas, celebrada el día 30 de mayo de 1996; de la comparecencia de miembros del Consejo de Gobierno, a petición del Grupo Parlamentario Socialista, para informar a la Cámara sobre la postura del Gobierno de La Rioja en materia de financiación autonómica, celebrada el día 3 de octubre de 1996 y esas preocupaciones volvieron a manifestarse en el ya mencionado Debate sobre el estado de la Región. Es innecesario señalar que la oposición no comparte la visión positiva del Gobierno regional acerca del nuevo modelo de financiación. Por lo demás, las valoraciones contrapuestas han continuado enfrentando a Gobierno y oposición respecto a temas tales como los resultados de la labor del Gobierno del Partido Popular, la cuantía de la deuda autonómica (que, siendo de 22.093 millones de pesetas a finales de 1995 y la más baja, en términos absolutos, de todas las Comunidades Autónomas, el nuevo gobierno del PP dice haber contenido y rebajado en 3.568 millones, mientras que la oposición señala que ha aumentado en unos 1.000 millones, discrepancia que tiene su origen en una distinta cuantificación de los elementos que integran la deuda), la herencia recibida del anterior gobierno de coalición PSOE-PR (gestión de la Residencia de Arnedo, gestión ayudas programa Leader I, no inclusión en el mapa de incentivos regionales), la política de regularización de viñedo, etc.

No obstante, aquel clima de normalidad institucional explica que, de nuevo, como en anteriores gobiernos, los agentes sociales (Federación de Empresarios de La Rioja, UGT y CCOO) hayan suscrito con el Gobierno, el 6 de julio de 1996, un *Pacto por el Empleo*, que contempla una amplia serie de medidas en materia de inversiones públicas (en particular, en vivienda, con 1.003 millones de pesetas y en infraestructuras, medio ambiente, política hidráulica, suelo industrial y transportes), formación y salud laboral, incentivos a la economía, participación institucional (constitución del Consejo Económico y Social) y otras medidas futuras que afectan a la seguridad y salud en el trabajo. Por lo demás, los datos socio-económicos confirman el buen momento de la economía riojana. Según los datos publicados, en la primavera de 1996, por la Fundación para la Investigación Económica y Social (FIES), La Rioja fue una de las Comunidades Autónomas con mayor crecimiento económico en 1995 (un 4.15 por ciento de PIB), gracias sobre todo a la expansión del sector industrial, siendo con Navarra y el País Vasco las que más pujanza han tenido, en el bienio 1994-95, entre las Comunidades ubicadas en el Valle del Ebro. La cifra del paro es, con las oscilaciones estacionales habituales, una de las más bajas de las Comunidades Autónomas (entre un 10 y un 11.5 por ciento).

En 1996 se ha culminado una parte sustancial del proceso de transferencias de servicios de la Administración General del Estado (universidades, cámaras agrarias, sociedades agrarias de transformación, Fondo Español de Garantía Agraria, desarrollo rural, defensa contra fraudes y calidad agroalimentaria, fundaciones y ferias internacionales) que ha de contribuir notablemente a dotar de contenido el Estatuto de Autonomía de La Rioja. El camino de profundización autonómica ha recibido un notable impulso con la constitución, el 18 de junio de 1996, como consecuencia de una proposición no de ley del Partido Riojano, de una Ponencia que estudiará la modificación del Estatuto de Autonomía para lograr las más amplias cotas de autogobierno, al amparo de la senda abierta por Aragón y

Canarias y con miras a tomar óptimas posiciones ante la posible firma de un nuevo pacto autonómico entre los dos partidos estatales mayoritarios.

Por lo demás, la celebración de las elecciones generales a las Cortes Generales el día 3 de marzo de 1996 ha constituido una buena ocasión para pulsar la evolución política de la Comunidad Autónoma, tras casi un año de gestión del nuevo Gobierno, si bien debe tenerse en cuenta que el comportamiento de los electores suele ser diferente en función de la convocatoria electoral de que se trate (municipales, autonómicas, generales y europeas). Los datos arrojan un nuevo impulso del Partido Popular que sigue elevando su techo electoral (de los 81.417 votos obtenidos en las autonómicas de 1995, pasa a 88.069 en las generales, que superan ampliamente los 78.792 votos obtenidos en las generales de 1993); el PSOE consigue una recuperación importante de sus resultados electorales (de 55.929 en las autonómicas, pasa a 65.311 en las generales y supera los 64.037 votos obtenidos en las de 1993); el crecimiento todavía es más perceptible, en términos porcentuales, en el caso de IU (de 11.743 en las autonómicas, pasa a 15.530 en las generales superando los 11.850 en las de 1993) y, sin embargo, quien se ve perjudicado por el carácter nacional de los comicios es el Partido Riojano que pasa de los 10.844 votos en las autonómicas a los 6.065 en las generales, frente a los 7.532 de las de 1993. Estos resultados han supuesto el reparto de los cuatro escaños entre el Partido Popular y el PSOE con dos diputados y dos senadores para cada uno.

Actividad del Parlamento

La actividad del Parlamento ha sido considerable en 1996, aunque desigual el peso que ha tenido la actividad legislativa respecto de la actividad de control.

Actividad legislativa

En efecto, la actividad legislativa del Parlamento de La Rioja ha descendido en comparación con años anteriores, como consecuencia de la ralentización impuesta por el nuevo Gobierno, si bien esta situación parece transitoria ante el anuncio de la inmediata remisión de un bloque significativo de proyectos de ley a la Cámara. En 1996, sólo se han aprobado cuatro leyes. Descartadas las dos de naturaleza presupuestaria, las leyes sustantivas aprobadas quedan reducidas a dos. En el cómputo de leyes aprobadas no incluimos una que ha sido publicada en enero de 1996, pero fue aprobada en 1995 (se trata de la *Ley 10/1995, de 29 de diciembre, modificadora de la legislación de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de tasas, régimen jurídico y local y función pública* de la que, por razones sistemáticas, ya dimos cuenta en el informe de 1995). Sin embargo, en nada ha decaído, antes al contrario, la actividad institucional de control del Parlamento, como queda recogido en la ficha institucional y tendremos ocasión de comprobar más adelante.

La *Ley 1/1996, de 6 de junio, reguladora de los criterios básicos para la distribución de partidas previstas en la Ley de Presupuestos de la Comunidad*

Autónoma de La Rioja destinadas a la cooperación al desarrollo y para la concesión de ayudas y subvenciones, es la primera de las leyes aprobadas. Hasta su publicación, estas ayudas habían sido reguladas mediante una Orden de la Consejería de Presidencia. La Ley, tramitada en pleno eco de importantes movilizaciones sociales a favor de la solidaridad de los poderes públicos del primer mundo con los países en desarrollo, es fruto de una proposición de Ley del Grupo Parlamentario Popular que constituye la respuesta política institucional a esos movimientos. En el curso de su tramitación parlamentaria, una vez emitido el dictamen de la Comisión correspondiente, la proposición de ley fue sometida a informe del Consejo Consultivo, ocasión que reavivó pasados enfrentamientos acerca de la configuración que debía tener este órgano y la conveniencia de establecer el procedimiento a seguir en los casos en los que el Parlamento solicite el dictamen de dicho órgano consultivo, que ha dado lugar a una Resolución interpretativa de la Presidencia del Parlamento de 1 de abril de 1996 de la que se da cuenta en la ficha institucional. El dictamen emitido por el Consejo Consultivo, que constituye el primer dictamen de su historia, considera ajustado al Estatuto de Autonomía el contenido de la Ley, si bien consideró que por razones competenciales no era conforme al Estatuto la realización de acciones directas de cooperación con países en vías de desarrollo. La ley tiene, pues, por objeto establecer el régimen jurídico de las ayudas otorgadas por la Administración regional a organizaciones no gubernamentales para la realización de proyectos de cooperación con países en desarrollo y sensibilización de la opinión pública riojana. Regula los requisitos que deben cumplir estas organizaciones, los objetivos de los proyectos, la cuantía de la financiación, los requisitos y criterios de valoración de las solicitudes. El Consejo Regional de Cooperación al Desarrollo, al que corresponde el informe y seguimiento de los proyectos de cooperación, ha sido creado por el Decreto 51/1996, de 30 de agosto.

La Ley 2/1996, de 17 de octubre, de creación del Consejo Social de la Universidad de La Rioja, constituye la rápida respuesta dada por el Gobierno al proceso de institucionalización de la Universidad de La Rioja creada en 1992, una vez realizado el traspaso de funciones y servicios en materia de universidades hecho efectivo en enero. El Consejo Social es el órgano de participación de la sociedad riojana en la gestión de la Universidad que, obviamente, se mueve en las coordenadas establecidas por el insatisfactorio modelo fijado en la Ley Orgánica de Reforma Universitaria. El estrecho margen de maniobra dejado por la ley estatal explica que el debate político y la oposición parlamentaria suscitada durante la tramitación de esta ley haya estado reducida, al quedar descartados otros posibles modelos, a la mayor o menor participación de los agentes sociales en el Consejo. La ley opta por un modelo de Consejo reducido integrado por quince miembros, seis, en representación de la Junta de Gobierno y nueve, en representación de los intereses sociales de La Rioja (de ellos, tres, designados por el Parlamento por mayoría absoluta; dos, por los sindicatos más representativos; dos, por las asociaciones empresariales y dos, por el Gobierno de La Rioja). La Ley, al menos y frente a otras posibles alternativas más intervencionistas seguidas en otras Comunidades Autónomas, limita las funciones del Consejo a las relacionadas con la gestión económica y académica, respetuosas con el ámbito de autonomía atribuida constitucionalmente a la Universidad.

Del contenido estrictamente presupuestario y financiero de la *Ley 3/1996, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para 1997*, se da cuenta en el apartado de Leyes presupuestarias y financieras. Ahora únicamente quiero dejar constancia de que el presupuesto asciende a la cantidad aproximada de 35.000 millones, con una previsión de endeudamiento de 1.734 millones. De las normas de carácter administrativo merece destacar las referidas a los límites cuantitativos para la autorización del procedimiento negociado, así como los límites para las autorizaciones de gastos en general, precepto que, ante la ausencia de norma específica, determina la competencia para contratar de los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma. Asimismo, por su carácter novedoso en las leyes de Presupuestos, merecen destacarse las normas referidas al régimen económico-financiero de la Universidad de La Rioja y que suscitaron el recelo de las autoridades universitarias al conocer el texto del proyecto de Ley. El texto definitivo ha matizado aquellos aspectos que podían colisionar más directamente con el contenido constitucional de la autonomía universitaria. Finalmente, merece que destaquemos que, por primera vez, se fija, en cumplimiento de la Ley de Saneamiento y Depuración de Aguas, de 19 de julio de 1994, la cuantía del canon de saneamiento a aplicar en 1997.

Como ocurriera en 1995, también en 1996, junto a la ley de Presupuestos Generales de la Comunidad, se ha aprobado una ley de «acompañamiento». Se trata, en este caso, de la *Ley 4/1996, de 20 de diciembre, modificadora de la legislación de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de tasas y precios públicos, saneamiento y depuración de aguas*. Su Exposición de Motivos contiene una breve pero clarificadora justificación de este tipo especial de ley. En ella se acogen aquellas medidas que no forman parte del contenido mínimo ni eventual de las leyes de presupuestos, pero resultan «instrumento imprescindible para alcanzar determinados objetivos presupuestarios y de política económica». Sin embargo, la utilización que de este tipo de leyes se ha hecho hasta el presente, tanto por el Gobierno de la nación como por los de las Comunidades Autónomas, suscita fundados temores en la doctrina por las peculiaridades que concurren en su tramitación parlamentaria, cuya elaboración se tramita simultáneamente con la Ley de Presupuestos. La Ley 4/1996, de 20 de diciembre, modifica la Ley 3/1992, de 9 de octubre, de Tasas y Precios Públicos y crea nuevas tasas relativas a nuevas competencias asumidas por la Comunidad (la tasa sobre juego y la de diligenciación de libros de productos enológicos). Modifica importantes aspectos de la Ley 7/1994, de 19 de julio, de saneamiento y depuración de aguas, que hasta la fecha había sido inaplicada. Además de redefinir las competencias que en la materia corresponden al Gobierno de La Rioja y a las Entidades Locales, la alteración más significativa se refiere al organismo regional que tiene encomendada la gestión de estas funciones. El Gobierno puede optar por la fórmula mercantil (empresa pública, inaplicada, como queda dicho) o por la fórmula consorcial, que permitiría asociar a dicho organismo de gestión del saneamiento y depuración a las propias Entidades Locales o a otras entidades. La Ley establece, además, los criterios de aplicación del canon, su cuantía y la forma de pago. Finalmente, la Ley contempla alguna medida aislada de naturaleza urbanística y otras referidas a los expedientes de contratación y expropiatorios en materia de infraestructuras. Como puede constatarse son evidentes los riesgos que este tipo especial de leyes ofrece para la seguridad jurídica.

Actividad institucional y de control

La *actividad de control* realizada por el Parlamento se ha visto notablemente incrementada. Basta una simple comparación de la ficha institucional correspondiente a 1996 con la de 1995 para advertir ese mayor dinamismo del Parlamento, cuya justificación fundamental estriba en la paralización inherente a la convocatoria de las elecciones autonómicas celebradas en 1995. Los datos estadísticos recogidos en la referida ficha institucional son bien elocuentes. Este dinamismo facilita tanto el diálogo y transparencia de la acción de gobierno como las tareas de control. Destaca el importante número de comparecencias de miembros del Gobierno, a petición propia o a instancias de los grupos parlamentarios de la Cámara. De las 93 solicitadas se han hecho efectivas 68. La prensa regional se ha hecho amplio eco de estas comparecencias. Resulta, sin embargo, paradójico que no quede constancia escrita alguna del contenido de estas comparecencias en los documentos parlamentarios, salvo su autorización, a la vista de la extraordinaria importancia que pueden tener para conocer la acción de gobierno y oposición.

Como ha quedado señalado en las consideraciones generales, la actividad de control del Gobierno ha tenido tres momentos estelares con ocasión de sendas comparecencias del Presidente del Gobierno, D. Pedro María Sanz Alonso, para explicar los acuerdos alcanzados por el Partido Popular y los Grupos parlamentarios nacionalistas (30 de mayo de 1996) y para explicar la posición del ejecutivo en relación con el nuevo modelo de financiación autonómica. El Debate sobre el estado de la Región ha constituido otra nueva oportunidad para constatar la vitalidad de la institución parlamentaria y de las fuerzas políticas, siendo de resaltar, no obstante, que, en contraste con las intervenciones orales realizadas, llama la atención la escasa enjundia política de buena parte de las propuestas de resolución aprobadas tras el debate cuando, además, la responsabilidad última corresponde al Gobierno de la nación.

Se ha constituido una Comisión especial de investigación para el estudio y posterior dictamen del expediente de contratación de la gestión de la residencia de ancianos de Arnedo, así como su gestión y una Comisión Especial para conocimiento de todas las actuaciones, tanto jurídicas como de inversión económica, llevadas a cabo por el Gobierno en los terrenos de la finca de «Prado Salobre». Debemos señalar, asimismo, la constitución de varias Ponencias de estudio. De ellas merecen destacarse la *Ponencia para estudiar y proponer a la Cámara la reforma del Estatuto de Autonomía de la C.A.R* que ha celebrado, desde su constitución el 18 de junio de 1996, 7 sesiones y la *Ponencia para el estudio y, en su caso, elaboración de los criterios de distribución para la gestión de los Planes Regionales de Obras y Servicios*.

El Parlamento ha intervenido en la designación de miembros de órganos consultivos o de participación previstos en el ordenamiento jurídico regional. Merece destacarse la designación de tres de los miembros del Consejo Consultivo; de tres de los miembros del Consejo Riojano del Agua y de tres de los miembros del Consejo Social de la Universidad de La Rioja.

Actividad reglamentaria del Gobierno

La actividad reglamentaria del Gobierno se ha mantenido, como el año anterior, en términos moderadamente bajos. El número de Decretos aprobados apenas llega a los sesenta y de ellos no llegan a la treintena los que tienen naturaleza estrictamente reglamentaria. En modo alguno significa ello que la cantidad de la producción normativa sea un parámetro para medir la acción del Gobierno. Debe señalarse, por lo demás, que la calidad de las normas reglamentarias ha mejorado muy notablemente y ha de esperarse que la intervención del Consejo Consultivo en el procedimiento de elaboración contribuya a ello, órgano que en el presente año, además de la propuesta de su propio reglamento, ha dictaminado dos de los reglamentos sectoriales aprobados.

La escasez moderada de decretos de naturaleza reglamentaria contrasta con la abundancia tradicional de Ordenes de las distintas Consejerías, cuyo alcance normativo externo, no limitado sólo a los aspectos organizativos o domésticos, es indiscutible en muy numerosas ocasiones. Su fundamento legal está en el art. 35.e) de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de régimen jurídico del Gobierno y de la Administración Pública de la C.A.R. que atribuye a los Consejeros «ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su Departamento, cuando no corresponda al Consejo de Gobierno», precepto que, al igual que se ha defendido respecto a la potestad normativa de los Ministros, debiera ser objeto de una interpretación restrictiva, referida exclusivamente a los aspectos organizativos pero nunca a los sustantivos, esto es, a la regulación de las relaciones de los ciudadanos con la Administración. Por esa razón la competencia normativa del Consejo de Gobierno regulada en el art. 23.g) de aquella ley («reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes»), debiera ser objeto de una interpretación extensiva. La aprobación por el Gobierno de las disposiciones normativas tendría el beneficio de la sujeción al procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general.

A efectos sistemáticos podemos agrupar las disposiciones normativas reglamentarias en los siguientes bloques temáticos:

Reglamentos organizativos, de régimen jurídico y de gestión financiera. En el presente año se ha hecho un notable esfuerzo en el proceso de institucionalización orgánica de la C.A.R. al haberse creado diversos órganos de naturaleza consultiva, participativa o técnica. Destaca entre todos ellos, la aprobación por Decreto 33/1996, de 7 de junio, del Reglamento del Consejo Consultivo, reglamento que ha sabido sacar toda su potencialidad a los breves y sintéticos preceptos de su Ley de creación. El Consejo Consultivo puede cumplir funciones de naturaleza jurídico-estatutarias como jurídico-administrativas, sin perjuicio de la posibilidad, expresamente contemplada en la ley, de acudir al Consejo de Estado. El Reglamento, acertadamente, respeta esa opción, pero cierra el paso a una utilización sucesiva de estos dos órganos consultivos.

Además en el presente año se ha creado el Consejo Agrario y Agroalimentario (Decreto 1/1996, de 12 de enero), órgano de consulta y asesoramiento del sector agrario en la planificación de la política agraria y agroalimentaria; el Consejo Riojano de Seguridad y Salud en el trabajo (Decreto 6/1996, de 16 de febrero),

órgano superior de participación de trabajadores y empresarios en la planificación de la seguridad y salud laborales; el *Consejo Riojano del Agua* (Decreto 22/1996, de 12 de abril), órgano consultivo y asesor del Gobierno en materia de agua y recursos hídricos; se ha modificado la composición y funciones de la *Comisión Regional de Precios* (Decreto 38/1996, de 19 de julio); se ha creado la *Comisión Interinstitucional de Bienestar Social* (Decreto 47/1996, de 30 de agosto), órgano de coordinación y cooperación entre las distintas Consejerías para lograr una política integral de bienestar social; el *Consejo Riojano de Consumo* (Decreto 48/1996, de 30 de agosto), órgano de carácter consultivo y de participación de los consumidores y usuarios para la protección y defensa de sus intereses; el *Consejo Regional para la Cooperación al Desarrollo* (Decreto 51/1996, de 13 de septiembre), órgano de consulta y participación externa en materia de cooperación al desarrollo.

Como consecuencia de los trasposos de funciones y servicios de la Administración del Estado a La Rioja se han aprobado distintos Decretos asumiendo las competencias y atribuyéndolas a las correspondientes Consejerías (Decretos 8, 13, 14, 39, 40, 41, 42 y 43/1996, de 1 y 15 de marzo y de 31 de julio, respectivamente). Debemos mencionar, finalmente, en este apartado, la modificación parcial del Decreto 78/1991, de 28 de noviembre, por el que se regula la provisión de puestos de trabajo del personal funcionario (Decreto 10/1996, de 1 de marzo); el establecimiento de un sistema sobre homologación, contratación centralizada y adquisición de bienes muebles (Decreto 16/1996, de 22 de marzo) y la nueva regulación del Registro de Convenios de la Comunidad Autónoma de La Rioja (Decreto 11/1996, de 15 de marzo).

En materia de gestión financiera, la creación de Intervenciones-Delegadas de la Intervención General de la C.A.R. tiene por objeto facilitar el control financiero desconcentrado de los gastos (Decreto 52/1996, de 13 de septiembre) y se ha autorizado a la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural para actuar como organismo pagador de las ayudas del FEOGA-Garantía (Decreto 54/1996, de 13 de septiembre).

Los *Reglamentos sectoriales*. Abarcan un amplio abanico de materias, cuyo contenido tiene una desigual importancia sustantiva. De todos ellos merecen destacarse los siguientes: *deportes*, se ha aprobado el Reglamento de las Federaciones Deportivas (Decreto 4/1996, de 9 de febrero); *protección de los derechos de los consumidores*, se ha regulado la actividad de prestación de servicios profesionales en el domicilio de los consumidores (Decreto 24/1996, de 3 de mayo) y el que regula el derecho a la información de los consumidores en la prestación del servicio de gasolinas y gasóleos de automoción en instalaciones de venta al público (Decreto 46/1996, de 30 de agosto), de modo que queda notablemente reforzada la protección de los consumidores en esos ámbitos; *comercio*: la regulación de los horarios de apertura y cierre de locales comerciales (Decreto 58/1996, 18 de diciembre, que deroga otro de este mismo año); *sanidad*: elaboración del Plan de Salud (Decreto 7/1996, de 16 de febrero), la Red de vigilancia Epidemiológica (Decreto 35/1996, de 12 de julio) y la asunción de competencias sobre oficinas de farmacia (Decreto 55/1996, de 13 de septiembre); *telecomunicaciones*: se regula el procedimiento de concesión de emisoras comerciales de radiodifusión en ondas métricas con modulación de frecuencias

(Decreto 36/1996, de 19 de julio); *agricultura*: se han aprobado varios decretos y Ordenes de ayudas para el fomento de las inversiones forestales (Decreto 31/1996, de 31 de mayo), métodos de cultivo compatibles con el medio ambiente (Orden de 27 de febrero de 1996), así como regulado la campaña vitivinícola 1996/1997 (Orden de 27 de diciembre de 1996); *Administración Local*: gestión de los Planes Regionales de Obras y servicios (Orden de 25 de enero de 1996).

Acción de gobierno

No se puede, en unas breves líneas, trazar un panorama siquiera aproximado de lo que ha sido la gestión administrativa de los diferentes servicios de la Administración regional. Me referiré a algunos aspectos concretos que me parecen más destacables.

En el presente año ha continuado el proceso de *transferencia de funciones y servicios* de la Administración General del Estado consecuencia de la reforma estatutaria de 1994. Se ha concluido el traspaso de algunos servicios cuya negociación ha resultado problemática por la falta de acuerdo sobre su valoración económica. Este es el caso de la competencia en materia de universidades, que finalmente se ha hecho efectivo por el Real Decreto 95/1996, de 26 de enero. Los recelos a asumir una competencia mal valorada estaban más que justificados en el caso de la Universidad de La Rioja, al ser de muy reciente creación y estar algunas de las titulaciones impartidas en pleno proceso de implantación, así como en pleno esfuerzo inversor en la construcción de nuevos edificios. En muy corto espacio de tiempo podremos constatar si la valoración fijada se ajusta a las necesidades de un desarrollo de calidad mínimo que requiere esa importante institución para el desarrollo integral de La Rioja. Se han hecho realidad varios traspasos en materia de agricultura que también resultaron, algunos de ellos, de negociación complicada por la responsabilidad derivada de asumir competencias de tanta importancia en la estructura socio-económica de La Rioja mal valoradas. Así, en materia de defensa contra fraudes y calidad agro-alimentaria, cámaras agrarias, sociedades agrarias de transformación, Fondo Español de Garantía Agrícola (FEGA), desarrollo rural, hechas efectivas por los Reales Decretos 1439, 1440, 1441, 1442, 1443/1996, de 17 de junio. El tercer bloque de traspasos corresponde a materia de fundaciones y ferias internacionales (Decreto 210 y 211/1996, de 9 de febrero).

En otro orden de cosas, el 31 de agosto concluyó el proceso de regularización voluntaria de *plantaciones de viñedo* para quienes, en aplicación de la normativa vigente no tenían inscritas sus viñas o estaban en situación irregular por falta de autorización administrativa para la plantación. Es innecesario insistir en la importancia económica de esta cuestión teniendo en cuenta que la sanción que puede aplicarse a las producciones procedentes de las plantaciones ilegales es la destilación alcohólica. Según la documentación facilitada al Parlamento en 1995, existen 2.128 parcelas de plantaciones ilegales con una extensión de 751 hectáreas, ubicadas en 74 municipios. En los primeros seis meses de aplicación de la Orden de 4 de diciembre de 1995 se habían presentado solicitudes de regularización que afectaban a una extensión de 82 hectáreas. No se han hecho públicos los datos al

final del proceso, pero los resultados no parece que hayan sido positivos. Parece que una de las soluciones para su regularización era hacerlo mediante derechos de transferencia (derechos de plantación) comprados en otras Comunidades Autónomas. En este sentido Navarra, País Vasco y La Rioja, Comunidades a cuyos territorios afecta la Denominación de Origen Calificada Rioja han suscrito un acuerdo para adquirir en otras Comunidades Autónomas derechos de plantación por valor de 3.000 hectáreas, de las cuales 2.070 corresponderían a La Rioja. Sin embargo, esta ampliación de la masa vegetal no está pensada para regularizar viñedo ilegal (aunque no quedaría excluida), sino para mejorar la posición estratégica de este sector pensando en Europa, por lo que parte del sector no acepta que dichos derechos sirvan para regularizar el viñedo ilegal.

Por lo demás, estas tres Comunidades Autónomas han suscrito un acuerdo para gestionar coordinadamente la Denominación de Origen Calificada Rioja. Se ha propuesto el reconocimiento del Consejo Regulador como organismo de control y regulación de las actuaciones vitivinícolas en el ámbito territorial de la Denominación en el que estarían integradas las tres Comunidades Autónomas, a través de una Comisión tripartita. Al ser ésta una Denominación supracomunitaria, la Administración del Estado retiene ciertas competencias, como pone de manifiesto el art. 3 del reciente Real Decreto 2658/1996, de 27 de diciembre, por el que se regula el régimen de autorizaciones para la plantación de viñedo. Esta propuesta es muy positiva y es de esperar que cuente con la aceptación de la Administración del Estado dado que podría ser una experiencia a generalizar en otros ámbitos competenciales.

El *Plan Director Territorial de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales*, previsto en la Ley 7/1994, de 19 de julio, pieza clave para el cumplimiento de los objetivos establecidos en la Directiva CEE 271/91, de 21 de mayo, transpuesta por el Real Decreto-Ley 11/1995, de 28 de diciembre y por el Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo, ha sido aprobado por el Consejo de Gobierno el 30 de octubre de 1996 y presentado por el Consejero de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente, a finales de noviembre, en una comparecencia ante la Comisión parlamentaria competente, si bien no ha sido publicado, sin embargo, oficialmente. Debe recordarse que en el convenio suscrito con la Administración del Estado en ejecución del Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales la financiación del Estado está condicionada a la creación de un canon de saneamiento (extremo que La Rioja cumple) y a la aprobación de un Plan Regional de Saneamiento en unos plazos determinados. En descargo de la Comunidad debe tenerse en cuenta que su elaboración no es nada sencilla por la dificultad y rigor con el que deben realizarse los estudios y proyectos necesarios, así como ha sido necesario ajustar las magnitudes financieras y, de otra parte, la tardía incorporación de la Directiva al Derecho español y el modo cómo se ha hecho, han obligado a introducir cambios en la determinación de las entidades responsables del saneamiento (delimitación de las aglomeraciones urbanas).

El ambicioso *Plan de Modernización de la Administración* de la C.A.R. ha conocido este año sus primeras aplicaciones. Dentro del primer módulo del Plan se han implantado una serie de procedimientos tendentes a optimizar el uso de los recursos disponibles y se ha rediseñado el sistema informático de la

Comunidad, lo que ha permitido crear un Registro de contratistas y un Registro para la gestión de la licencia de juego y ha de permitir una mejor gestión de las nóminas del personal. En un segundo módulo está programada la instalación de una red corporativa de voz y datos a la que estarán conectadas los diversos organismos regionales, incluidos los grandes municipios y cabeceras de comarca al objeto de poner en marcha la «ventanilla única», el rediseño de la oficina de información y del centro de documentación y archivo. La bondad de estos resultados ha sido, no obstante, puesta en entredicho por la oposición al considerar excesivo su coste.

En relación con esta problemática, quiero referirme al *personal al servicio de la C.A.R. (funcionario y laboral)*, teniendo en cuenta que existe un Plan de Formación de Funcionarios estrechamente ligado al Plan de Modernización. El total de la plantilla del personal que figura en el Anexo I de la Ley 3/1996, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales, es de 2.067 plazas. De ellas, 1.629 corresponden a funcionarios y 438, a laborales. Son cifras absolutamente moderadas, casi bajas, si bien La Rioja es, entre las Comunidades Autónomas uniprovinciales, la que tiene, en relación a su población, una de las ratios más altas de funcionarios. En efecto, si relacionamos el número de funcionarios con la población de la Comunidad, La Rioja tiene una ratio de 0.7 (cada 100 personas hay 0.7 funcionarios), mientras que Asturias tiene 0.4; Baleares, 0.46; Cantabria, 0.5; Murcia, 0.4. Ratios que, sin embargo, quedan lejos de los que presentan las Comunidades Autónomas del art. 151 CE. Así, Cataluña tiene 1.7; País Vasco, 2; Galicia, 2.3; Andalucía 2.8; Navarra, 2.9. La diferencia entre unas y otras está condicionada, en buena medida, por la competencia en educación no universitaria y sanidad.

Peró al margen de la cifra global, me interesa destacar en el caso de La Rioja, la desigual distribución por grupos del personal funcionario. Son del Grupo A, 401 plazas; del Grupo B, 320; del Grupo C, 123; del Grupo D, 649 y del Grupo E, 136. Llama la atención la descompensación de los Grupos B y C. Por lo demás, la cifra del Grupo A es engañosa en cuanto a la naturaleza de sus efectivos, puesto que en ella están incluidos los Médicos Titulares de las diferentes zonas de salud de la C.A.R. De las 52 plazas del Cuerpo Técnico de Administración General, hay 21 vacantes. A este dato, por demás significativo, ha de unirse otro que nos brinda el análisis de las Relaciones de Puestos de Trabajo de la C.A.R. aprobadas por el Decreto 32/1996, de 7 de junio. La licenciatura en Derecho tan sólo se requiere para nueve puestos de trabajo de la Relación, al margen de que pueden existir puestos de trabajo que, aunque no resulte necesario, su titular sea un licenciado en Derecho. Ello pone de manifiesto que los servicios jurídicos de la Comunidad están, en términos cuantitativos, bajo mínimos y debiera emprenderse una decidida política de captación de funcionarios experimentados y altamente cualificados para atender estos importantísimos servicios.

Fruto de la actuación coordinada de la Administración Autonómica y estatal debe resaltarse la importancia económica que para La Rioja tiene el *Plan de Vivienda 1996-1999* suscrito con el Ministerio de Fomento (con una inversión total de 9.000 millones, 6.000 de los cuales aporta el Estado, siendo la inversión correspondiente a 1996 de 1.003 millones), así como las muy importantes medi-

das inversoras contempladas en el *Plan Hidrológico del Ebro*, pendiente de aprobación por el Gobierno de la Nación. En este documento, de una importancia estratégica extraordinaria, las inversiones en *obras hidráulicas* previstas en el ámbito territorial de La Rioja son las siguientes: para embalses 21.707 millones; para abastecimiento urbano, 15.200 millones; para el Plan de saneamiento y depuración de aguas residuales, 12.033 millones; para defensa y acondicionamiento de cauces, 3.500 millones; para modernización y mejora de regadíos, 51.114 millones, que afectan a 37.258 hectáreas; para nuevos regadíos, 28.865 millones, que afectan a 17.900 hectáreas, incluidas dentro del Plan Nacional de Regadíos; para aprovechamientos energéticos, 4.608 millones y para actuaciones en aguas subterráneas, 1.250 millones. En total, son 87.367 millones en el primer horizonte temporal (1995-2005) y 49.335 millones en el segundo horizonte temporal (2005-2015).

Finalmente, no quiero olvidar los esfuerzos que han hecho la Administración regional y otras instituciones riojanas para que los monasterios de Suso y Yuso sean declarados por la UNESCO patrimonio de la humanidad, al ser la cuna de los primeros balbucesos del castellano.

Conflictividad

De nuevo ha de mencionarse este año el problema del llamado «efecto frontera» producido por la distinta fiscalidad de los territorios forales colindantes con La Rioja. La batalla *jurídica* (recursos ante los tribunales contra aquellas medidas fiscales que pueden provocar un efecto de deslocalización financiera) y *política* (sensibilización de los gobiernos de otras Comunidades Autónomas, así como de los poderes del Estado y compensación económica de éste por el mayor esfuerzo financiero que debe soportar La Rioja en medidas de ayuda a las empresas riojanas para que tengan un trato fiscal semejante a las de sus vecinas y competidoras vascas o navarras) ha logrado el eco que se pretendía, aunque no hayan desaparecido los motivos de preocupación.

Esta cuestión ha sido objeto de atención permanente por el Gobierno y por las fuerzas políticas riojanas. El Parlamento ha sido, entre otros, el escenario habitual donde se ha canalizado esta preocupación a través de preguntas, comparencias del Presidente y miembros del Gobierno y en el Debate sobre el Estado de la Región. El Gobierno regional la ha transmitido al Presidente y miembros del Gobierno de la nación y al Consejo de Política Fiscal y Financiera. Pero, como queda dicho otras Comunidades (Cantabria, Castilla y León, Aragón, Madrid, todas ellas gobernadas por el Partido Popular) se han sumado a la batalla jurídica emprendida inicialmente por La Rioja. El Gobierno central, que le interesaba políticamente contar con el apoyo de los nacionalistas vascos para su acción de gobierno, ha mantenido en los primeros momentos de su andadura una actitud ambivalente: negociar un nuevo concierto económico con mejoras sustanciales para la fiscalidad foral vasca, pero al tiempo ha impugnado la rebaja del tipo del Impuesto de Sociedades (del 35 al 32.5), aprobada por las Diputaciones forales vascas.

La solución a algunos de los problemas planteados ha venido de la mano de

respuestas generales adoptadas desde el Estado, en el marco de las medidas contempladas en el nuevo modelo de financiación autonómica y de las medidas fiscales adoptadas por el Gobierno de la Nación para alcanzar los objetivos de su política económica, a las que luego me referiré. Hasta que éstas han llegado en los últimos días del año, ha sido necesario seguir librando la batalla jurídica y política. El Gobierno de la Rioja ha recurrido ante el Tribunal Supremo contra el fallo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, que ha dado la razón a la Diputación Foral de Vizcaya en el recurso presentado contra la rebaja del tipo impositivo del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y actos jurídicos documentados. Perdida provisionalmente esta batalla jurídica, la Dirección General de Tributos de la C.A.R. (inspirada en una propuesta, no materializada de Aragón, de crear un nuevo impuesto que gravase la inscripción registral de estas operaciones) redactó un proyecto de Instrucción, dirigida a los Registradores-liquidadores del impuesto, para que girasen liquidación complementaria del 0.4 por ciento, a todas aquellas escrituras notariales cuya inscripción debía hacerse en La Rioja y estuvieran liquidadas con el 0.1 por ciento por haberse acogido a las ventajas de los tipos más bajos de las Diputaciones Forales. Sin embargo, tal Instrucción no llegó a materializarse. Los Registradores-liquidadores, por su parte, entendieron que dichas escrituras, liquidadas en territorio foral, debían ser consideradas como liquidadas con arreglo a un sistema ajeno a derecho común, y por tanto, a tales efectos no liquidadas y sujetas al tipo impositivo del 0.5 por ciento. Esa interpretación práctica, discutible en términos jurídicos, ha tenido un notable efecto disuasorio para el «turismo fiscal» interno.

La solución definitiva para este problema, no obstante, pasaba por la modificación del «punto de conexión» de dicho impuesto unida, en su caso, al reconocimiento a las Comunidades Autónomas de la potestad normativa sobre los tipos de gravamen. La campaña de sensibilización política ha dado sus resultados y el Consejo de Política Fiscal y Financiera ha propuesto esa modificación. La Ley 14/1996, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias ha establecido en su art. 7.2.A) un nuevo «punto de conexión» del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados de manera que el rendimiento del impuesto corresponderá a la Comunidad Autónoma en cuya circunscripción radique el Registro en el que debería procederse a la inscripción o anotación de los bienes o actos. Además, el art. 13. cuatro y cinco de la citada ley reconoce la potestad normativa de las Comunidades Autónomas para fijar el tipo de gravamen. Ello ha exigido la modificación del art. 31 del Texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre.

Respecto a la rebaja del tipo del Impuesto de Sociedades al 32.5 por ciento, el Gobierno de la Rioja, así como otras Comunidad Autónoma y el Gobierno de la nación han impugnado ante los Tribunales los acuerdos de las Diputaciones Forales vascas por los que se aprobó dicha rebaja. Al margen de las vicisitudes procesales que sigan estos recursos, se ha paliado en parte el problema en cuanto que la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, llamada de «acompañamiento», ha rebajado el tipo del Impuesto de Sociedades para aquellas sociedades que tengan una base imponible

comprendida entre 0 y 15.000.000 de pesetas, al 30 por ciento. Esa medida que iguala y mejora, ciertamente, la situación fiscal de la pequeña empresa, no solventa el problema de la deslocalización financiera al que, parece, pueden seguir acogiéndose las grandes empresas. Según datos publicados por *El País* (23 de septiembre de 1996, pág. 66), 23 sociedades se habían trasladado al País Vasco para beneficiarse de dichas ventajas fiscales. Por lo demás, no debe olvidarse la incidencia que siguen teniendo las llamadas «vacaciones fiscales» como medio para atraer nuevas inversiones empresariales y a las que se han acogido numerosas empresas, incluida alguna multinacional como Daewoo que ha instalado en Vitoria una planta de montaje de frigoríficos.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 33

Popular: 17

Partido Socialista de La Rioja-PSOE: 12

Izquierda Unida: 2

Partido Riojano: 2

Estructura del Consejo del Gobierno

Presidente: Pedro María Sanz Alonso (PP).

Número de Consejerías: 6

Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente: Manuel Arenilla Sáez (PP).

Hacienda y Promoción Económica: José Félix Revuelta Segura (PP).

Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda: María Aránzazu Vallejo Fernández (PP).

Educación, Cultura, Juventud y Deportes: Luis Angel Alegre Galilea (PP).

Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural: Francisco Javier Erro Urrutia (PP).

Salud, Consumo y Bienestar Social: Felipe Ruiz y Fernández de Pinedo (PP).

Tipo de Gobierno

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: mayoritario.

Partidos y número de Diputados que lo apoyan: Partido Popular, 17 Diputados.

Composición del Consejo de Gobierno: homogéneo (PP).

Cambios en el Consejo de Gobierno

Ninguno.

Investidura, moción de censura, cuestión de confianza

Ninguna.

Mociones de reprobación

Ninguna.

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Datos globales [el número entre paréntesis corresponde a las contestadas o tramitadas]:

Peticiones de Información: 458 (436)

Preguntas tramitadas:

Orales en Pleno: 156 (155)

Orales en Comisión: 22 (21)

Escritas: 265 (250)

Comparecencias: 93 (68)

Interpelaciones: 17 (14)

Mociones: 2 (2)

Proposiciones no de ley: 54 (25) 5 aprobadas

Proposiciones de ley: 5, 1 tomada en consideración

Proyectos de ley: 6 (3). Queda pendiente de aprobación el Proyecto de Ley de Saneamiento de las Haciendas Locales, admitido a trámite el 28 de octubre de 1996 (BODGLR, núm. 45, de 7 de noviembre de 1996).

Debates y resoluciones más importantes

Debate del estado de la Región, celebrado los días 16 y 17 de octubre de 1996 (DSDGLR, 31 y 32). Como resultado se formularon 47 propuestas de resolución, de las que sólo se aprobaron 15. Además merece destacarse:

La comparecencia del Presidente del Gobierno, a petición propia, para informar de los acuerdos alcanzados por el Partido Popular y los Grupos Parlamentarios nacionalistas, celebrada el día 30 de mayo de 1996 (DSDGLR, núm. 26, de 18 de junio de 1996).

La comparecencia de miembros del Consejo de Gobierno, a petición del

Grupo Parlamentario Socialista, para informar a la Cámara sobre la postura del Gobierno de La Rioja en materia de financiación autonómica, celebrada el día 3 de octubre de 1996 (DSDGLR, núm. 30).

Reformas del Reglamento parlamentario

Ninguna. El 20 de junio de 1996 se ha presentado una proposición de ley del Grupo Parlamentario Popular, de Reforma del Reglamento (BODGLR, Serie A, núm. 39 de 5 de julio de 1996) admitida a trámite.

Normas Interpretativas y supletorias del Reglamento

Resolución de la Presidencia interpretativa del art. 37.bis del Reglamento de la Cámara, por la que se deroga la de 10 de febrero de 1995 (BODGR, núm. 25, de 2 de abril de 1996), referida a la información que debe remitir al Parlamento el Consejo de Gobierno.

Resolución de la Presidencia sobre el art. 98 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en la redacción dada por la Ley 10/1995, de 29 de diciembre, modificadora de la legislación de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de Tasas, Régimen Jurídico y Local y Función Pública (BODGR, núm. 25, de 2 de abril de 1996), referida al procedimiento que debe seguirse para solicitar dictamen del Consejo Consultivo en relación con los Proyectos y Proposiciones de Ley una vez dictaminados por la correspondiente Comisión.

Instituciones similares al Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

El *Consejo Consultivo de La Rioja*, tras el nombramiento de sus cinco miembros por los Decretos 2 a 6/1996, de 11 de abril (BOCA de 11 de abril de 1996), se constituyó con fecha de 25 de abril de 1996. Desde esa fecha y hasta 31 de diciembre de 1996 ha emitido doce dictámenes.

MADRID

*Luis Aguiar de Luque
José Joaquín Mollinedo*

Introducción

La vida política y el funcionamiento de las instituciones autonómicas en la Comunidad Autónoma de Madrid, durante el año 1996 han estado en buena medida caracterizados por la moderación del debate político y la normalidad institucional con que se ha desarrollado la actividad autonómica. Estas características son particularmente significativas en un período y en un contexto general en el que, como es sobradamente conocido, no han faltado acontecimientos que propiciasen una alteración de este clima político. La celebración de elecciones generales de una parte, con el consiguiente incremento de los ya altos niveles de crispación política que han venido caracterizando la vida pública española en estos últimos años, y la formación de un nuevo Gobierno que, tras catorce años de hegemonía socialista, responde a un distinto signo político y se apoya en unas nuevas mayorías parlamentarias, no parecen haber incidido de modo particular en el funcionamiento de las instituciones autonómicas como habrá ocasión de comentar a continuación.

Por lo que se refiere a la conflictividad política en la Comunidad Autónoma de Madrid cabe calificarla como baja. Sin perjuicio de algún debate parlamentario desarrollado con cierta acritud (el más significativo el celebrado el 8 de marzo con ocasión del estudio de la resolución del concurso convocado para la gestión del cobro de los tributos regionales) o algún puntual enfrentamiento sobre temas de particular incidencia en la opinión pública pero de escasa proyección institucional (cierre por la nevada de la carretera de Navacerrada, Remondo, falso cuadro de Goya, etc...), la confrontación ideológica ha discurrido siempre por cauces de moderación y corrección, en particular en el ámbito parlamentario donde la búsqueda de consenso en la elaboración de nuevos textos legales ha sido la tónica general.

Esta baja conflictividad y crispación de la vida pública autonómica madrileña, tampoco se ha visto alterada por la celebración de elecciones generales el 3 de marzo y por la formación de un nuevo Gobierno, factores que han incidido en la vida institucional madrileña de modo muy escaso. En efecto, en el repaso de la actividad de las diversas instituciones autonómicas no son perceptibles la influencia de los citados acontecimientos. La labor legislativa se ha mantenido cuantitativamente en términos similares a años anteriores y, si ha disminuido la producción legislativa con proyección en el estatuto jurídico de los ciudadanos, es tan solo debido a que las nuevas mayorías tienen un entendimiento de las instituciones autonómicas de carácter predominantemente gestor, pero no por una hipotética incidencia de los acontecimientos político-generales antes citados. La

labor del ejecutivo tampoco ofrece perfiles particularmente novedosos y no se aprecia en la misma un "antes" o "después" de las elecciones generales o la formación del nuevo gobierno estatal. La actividad político-institucional también se ha desarrollado por los cauces, procedimientos y temas que venían siendo habituales (salvo en lo referente a la financiación autonómica). En suma, tanto el tipo de temas, como el procedimiento y el modo y talante con que los mismos se han encarado han sido análogos a los de años anteriores.

Por otro lado este particular desenvolvimiento de la vida autonómica madrileña durante el periodo objeto del presente Informe, más allá de una cierta tradición en tal sentido que parece irse consolidando, probablemente no ha sido ajeno a una segunda nota de la que también es preciso dejar constancia en esta introducción. Nos referimos a que 1996 ha sido el primer año natural completo en el que la actividad de las instituciones y órganos de la Comunidad Autónoma de Madrid en el que, tras tres legislaturas de mayorías relativas, ha vuelto a operar sobre la base de una mayoría absoluta de un solo partido, el Partido Popular, en la Asamblea de Madrid, Partido que consecuentemente ha asumido en solitario las labores de gobierno. En efecto, dicha correlación de fuerzas parlamentarias no se producía en la Comunidad Autónoma de Madrid desde la I Legislatura (1983-1987) en la que el Partido Socialista contó igualmente con mayoría absoluta en la Asamblea y formó un Consejo de Gobierno homogéneo.

Veamos sobre la base de estas consideraciones generales los acontecimientos mas significativos que desde una perspectiva jurídica han tenido lugar en la Comunidad Autónoma de Madrid durante 1996.

Producción legislativa

A) Referencias generales.

La producción legislativa de la Comunidad de Madrid durante 1996 —como ya ha quedado dicho primer año natural completo de la IV Legislatura autonómica con mayoría parlamentaria absoluta del Partido Popular— arroja como saldo un total de quince leyes aprobadas y oficialmente publicadas. En cómputo real, la Asamblea de Madrid aprobó en todo el año veintiuna leyes, pero sólo las quince aludidas fueron publicadas en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid» durante el periodo de tiempo considerado en el presente Informe; las otras seis (Ley 1/1997, de 8 de enero, reguladora de la venta ambulante de la Comunidad de Madrid; Ley 2/1997, de 8 de enero, de creación de la Agencia para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid; Ley 3 /1997, de 8 de enero, de creación de la Agencia Financiera de Madrid; Ley 4/1997, de 8 de enero, de creación de la Agencia para el Empleo de Madrid; Ley 5/1997, de 8 de enero, de creación de la Agencia para la Formación de Madrid; y Ley 6/1997, de 8 de enero, de protección pública a la vivienda de la Comunidad de Madrid), aunque aprobadas en 1996, serían promulgadas durante los primeros días de 1997 y, por consiguiente, será en el Informe correspondiente a este año donde dichos textos serán objeto de consideración, bastando ahora con su simple mención. La actividad legiferante autonómica de 1996 resulta por tanto sustancialmente equipara-

ble en términos cuantitativos a la desarrollada durante el periodo anual precedente, en el que se produce el tránsito de la III a la IV Legislatura y durante el cual pudo constatarse un fenómeno habitual en este contexto político temporal: una clara intensificación de la labor de legislación a lo largo del primer semestre, característica de todo fin de mandato parlamentario; y, por el contrario, una caída relativa de la cadencia legislativa durante la segunda mitad del año como consecuencia de la constitución de la nueva Asamblea y del proceso de formación del Consejo de Gobierno. Salvada esta particular comparación y tomando como referencia otros años en los que no hayan tenido lugar consultas electorales autonómicas, puede incluso afirmarse una ligera subida del índice de aprobación de leyes en la Comunidad de Madrid a lo largo de 1996.

Por otro lado, a pesar del notorio cambio experimentado en la composición de la Asamblea de Madrid el año anterior a resultas de las elecciones autonómicas de 1995 —que no sólo modifica el signo político gubernamental, sino también la propia composición de la Cámara dominada ahora por una mayoría absoluta, lo cierto es que las características generales de la actividad legiferante en la Comunidad madrileña que han sido destacadas en Informes anteriores se reproducen nuevamente en este periodo de tiempo con levísimos matices.

Así, en primer lugar, la totalidad de las leyes aprobadas tienen origen en proyectos de ley presentados por el Consejo de Gobierno a la Asamblea de Madrid. En realidad, en 1996, tan sólo se han presentado dos proposiciones de ley, ambas por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida (sobre regulación de la programación de audiovisual distribuida por cable en la Comunidad de Madrid y sobre televisión local por ondas terrestres en la Comunidad de Madrid), que en la actualidad se encuentran pendientes de su toma en consideración, habiendo manifestado el Consejo de Gobierno su criterio contrario a la misma (también se debatió este año, aunque su presentación se produjo el año anterior, una proposición de ley del Grupo Parlamentario socialista sobre Patrimonio cultural de la Comunidad de Madrid, cuya toma en consideración fue rechazada). En suma, la nueva mayoría absoluta de la IV Legislatura no ha hecho más que reforzar esta tendencia de preeminencia gubernamental en la iniciativa legislativa que había quedado ya de manifiesto en años anteriores, durante los que, sin embargo, no era por completo extraña la toma en consideración y tramitación de alguna proposición de ley presentada por los Diputados o por los Grupos Parlamentarios.

La circunstancia aludida ha debido propiciar también una mayor agilidad en la tramitación parlamentaria de las iniciativas legislativas, cuyo ritmo aprobatorio se ha visto acelerado en ocasiones de forma notable. Hasta ocho leyes —ciertamente, las de formulación más simple o las de contenido políticamente menos controvertido— han sido aprobadas directamente y en lectura única sin enmiendas previas; concretamente, la Ley 1/1996, de 19 de abril, para el otorgamiento de un aval a la sociedad, la Ley 3/1996, de 24 de junio, de modificación del artículo 8 de la Ley 8/1991, de 4 de abril, de creación del Instituto Madrileño para la Formación, la Ley 6/1996, de 8 de julio, por la que se autoriza al Consejo de Gobierno para la celebración de un convenio de transacción con el Canal de Isabel II para la cancelación de una deuda con el expresado ente público, la Ley 7/1996, de 8 de julio, de creación de la Universidad Rey Juan Carlos, 8/1996, de 11 de octubre, por la que se establece el régimen jurídico de las ayudas financia-

das íntegramente por el FEOGA, la Ley 9/1996, de 25 de octubre, por la que se autoriza a la Comunidad de Madrid para el otorgamiento de un aval a una sociedad mercantil, la Ley 10/1996, de 29 de noviembre, por la que se modifica la composición del Consejo para la Promoción de la Accesibilidad y la Supresión de Barreras, prevista en el artículo 46.2 de la Ley 8/1993, de 22 de junio, y la Ley 13/1996, de 19 de diciembre, de concesión de un crédito extraordinario para la liquidación definitiva de las subvenciones a partidos, federaciones y coaliciones por los gastos realizados con ocasión de las elecciones autonómicas. Las demás, han sido aprobadas en tiempo no superior a los tres meses, concentrándose preferentemente las tareas legislativas en los últimos días de los dos periodos de sesiones anuales (cuatro leyes de las quince fueron aprobadas en julio, y cinco en diciembre).

Durante el proceso de elaboración de las leyes ha podido observarse igualmente en este año, como en los anteriores, una especial preocupación por alcanzar el mayor grado de consenso entre los Grupos Parlamentarios en el resultado legislativo. El hecho reviste ahora si cabe una significación tanto más singular —y apunta probablemente una cierta tendencia institucional en el seno de la Asamblea de Madrid al pacto legislativo— cuanto que, en anteriores Legislaturas, las mayorías de la Cámara se conformaban precisamente sobre la base de acuerdos entre las formaciones políticas, mientras que en la actualidad existe una mayoría absoluta bien definida capaz de soportar por sí sola el programa legislativo gubernamental. En la práctica, esta actitud política se traduce en intensos trabajos legislativos en Ponencia y Comisión, con frecuentes compromisos y transacciones, que hacen posible que, por lo general, las leyes lleguen al debate final en Pleno con muy pocas o ninguna enmienda reiterada. Tan sólo se formularon enmiendas a la totalidad respecto de dos leyes: la Ley 11/1996, de 19 de diciembre, de creación de la Agencia Antidroga, y la Ley 14/1996, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales. Y solamente fueron reiteradas en Pleno enmiendas en relación con cuatro leyes: la ya citada Ley 14/1996, de 23 de diciembre y su Ley de acompañamiento (Ley 15/1996, de 23 de diciembre), la Ley 5/1996, de 18 de julio, del Defensor del Menor, y la Ley 11/1996, de 19 de diciembre, de creación de la Agencia Antidroga; a mayor abundamiento el número de enmiendas reiterado en estos dos últimos casos fue muy bajo (no más de tres) y sobre aspectos de limitada entidad (en el caso de la Agencia Antidroga, la discusión que sobrevivió en el Pleno afectaba simplemente al título de la Ley y, en consecuencia, a la denominación de la institución que regula).

B) Los contenidos de las leyes aprobadas.

En lo que a los contenidos legales respecta, se reproduce asimismo en 1996 la constante de años anteriores que permite apreciar una mayor frecuencia de leyes de contenido singular (leyes medida, leyes organizativas, leyes subvencionales, etc...) sobre las normas legislativas de conducta de alcance general, menos frecuentes también en este periodo de tiempo. Ello sentado y atendiendo precisamente a su contenido, pueden clasificarse las leyes autonómicas aprobadas este año, conforme al mismo criterio empleado en Informes de años precedentes, en los siguientes apartados:

a) Leyes medida, esto es, leyes en sentido formal, pero de contenido materialmente administrativo y alcance limitado, incluso singular.

Cabría incluir en esta categoría las leyes de otorgamiento de avales. Dos leyes de esta naturaleza se han aprobado este año relacionadas con empresas editoras de diarios: la Ley 1/1996, de 19 de abril, para el otorgamiento de un aval a la sociedad mercantil «Editorial Católica, Sociedad Anónima», y la Ley 9/1996, de 25 de octubre, por la que se autoriza a la Comunidad para el otorgamiento de una aval a la sociedad mercantil «Información y Prensa, Sociedad Anónima». En ambos casos, en cumplimiento de los artículos 97 y 100 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, se autoriza mediante ley a la Comunidad de Madrid para el otorgamiento de avales por importes respectivos de mil cien y setecientos millones de pesetas en favor de las empresas editoras de los diarios «Ya» y «Diario 16».

Debe mencionarse asimismo en esta categoría la Ley 6/1996, de 8 de julio, por la que se autoriza al Consejo de Gobierno a la celebración de un convenio de transacción con el Canal de Isabel II para la cancelación de una deuda con el expresado ente público, por un importe máximo de 3.757.102.245 pesetas, mediante la dación en pago de la titularidad de determinados bienes inmuebles. En este caso, la exigencia de ley formal para la autorización otorgada trae causa de las prescripciones del artículo 10.2 de la Ley 7/1986, de 23 de julio, del patrimonio de la Comunidad de Madrid, que impone tal requisito para la realización de operaciones transaccionales sobre bienes inmuebles al amparo del artículo 1809 del Código Civil.

Por último, ha de incluirse en este grupo la Ley 13/1996, de 19 de diciembre, de concesión de un crédito extraordinario para la liquidación definitiva de las subvenciones a partidos, federaciones y coaliciones por los gastos realizados con ocasión de las elecciones a la Asamblea de Madrid celebradas el 28 de mayo de 1995.

b) Leyes institucionales y organizativas, entre las que se incluirían aquellas que regulan aspectos estructurales internos de la Comunidad de Madrid y que sólo se justifican por razón de la propia existencia de la misma.

Tal sería el caso de la Ley 14/1996, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1997, y, junto a ella, de la que le sirve como norma de acompañamiento, es decir, la Ley 15/1996, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, que introduce algunas modificaciones parciales en la Ley 12/1994, de 27 de diciembre, de tributación de los juegos de suerte, envite y azar, en la Ley 1/1992, de 12 de marzo, de tasas y precios públicos de la Comunidad de Madrid, según la redacción dada por la Ley 21/1995, de 22 de diciembre, y en la Ley 16/1995, de 4 de mayo, forestal y de protección de la naturaleza de la Comunidad de Madrid, creando además el Instituto Madrileño de Administración Pública (IMAP) como organismo autónomo de carácter administrativo adscrito a la Consejería de Hacienda.

Debe mencionarse asimismo la Ley 4/1996, de 1 de julio, de creación del Consejo Asesor de Asuntos Europeos, un exponente más de un peculiar fenómeno polisindial, característico de la Comunidad de Madrid, que se traduce en la eclosión y proliferación de órganos colegiados consultivos, sobre el que pro-

bablemente será necesaria una detenida reflexión en un futuro. En este caso, el Consejo Asesor se instituye como órgano de participación, consulta y asesoramiento en materia de asuntos europeos, que pretende conciliar en su seno la presencia administrativa con la representación de intereses económicos y sociales.

c) Leyes de subvención cuyo objetivo prioritario es formalizar cauces de ayuda financiera y económica hacia a diferentes sectores o entidades con fines promocionales.

Así, por ejemplo, la Ley 8/1996, de 11 de octubre, por la que se establece el régimen jurídico de las ayudas financiadas íntegramente por el Fondo Europeo de Orientación de Garantía Agrícola. El propósito principal de esta ley es asegurar el tratamiento como operaciones extrapresupuestarias de las ayudas cuya financiación provenga en su totalidad de la Unión Europea a través del FEOGA, excluyéndolas así del ámbito de aplicación de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de subvenciones de la Comunidad de Madrid.

Mención singular por su novedad merece la Ley 12/1996, de 19 de diciembre, de ayudas a las víctimas del terrorismo. Siguiendo los precedentes sentados por la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma del País Vasco para sus respectivos territorios, se pretende a través de esta disposición legal regular las ayudas a conceder a personas físicas o jurídicas que sufran daños como consecuencia o con ocasión de las actividades delictivas cometidas por bandas armadas o elementos terroristas en el territorio de la Comunidad de Madrid (asistencia sanitaria y psicopedagógica; ayudas de estudio, transporte, comedor y residencia; ayudas por daños materiales; o ayudas extraordinarias), completándose así el marco de ayudas que para el mismo fin se conceden desde la Administración del Estado.

d) Leyes generales que, por razón de su contenido introducen efectivas innovaciones en el ordenamiento jurídico autonómico, ya sea mediante la regulación directa de sectores de la realidad o, principalmente, como sucede en este año, a través de la creación de nuevas estructuras públicas o parapúblicas de incidencia en el sistema social.

Especial atención ha merecido en este periodo de tiempo al legislador madrileño la protección a la infancia, aprobándose dos leyes con repercusión en la materia: la Ley 2/1996, de 24 de junio, de creación del organismo autónomo Instituto Madrileño del Menor y la Familia, y la Ley 5/1996, de 8 de julio, del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid.

La Ley 2/1996, de 24 de junio, procede a la creación del Instituto Madrileño del Menor y la Familia, organismo autónomo de carácter administrativo que viene a sustituir en sus funciones al Instituto Madrileño de Atención a la Infancia, creado por Decreto 37/1992, de 22 de mayo, como órgano de gestión sin personalidad jurídica. Son competencias de la nueva entidad la promoción de políticas integrales referidas a los menores; la coordinación de las actuaciones sectoriales que se desarrollen por las diferentes Administraciones Públicas en el ámbito territorial autonómico; el impulso y actuaciones destinadas al mayor bienestar social de la infancia; y la promoción de políticas de protección a la familia, en cuanto núcleo básico para el desarrollo del menor.

Por su parte, la Ley 5/1996, de 8 de julio, crea el Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid como alto comisionado de la Asamblea de Madrid para salvaguardar y promover los derechos de las personas menores de edad. Se sigue a tal efecto el modelo institucional que proporcionan las figuras autonómicas afines al Defensor del Pueblo, aunque la nueva institución limita sectorialmente sus funciones al ámbito de la infancia, disponiendo a tal fin de los instrumentos inspectivos, de control y de propuesta respecto de las Administraciones Públicas que caracterizan estas figuras.

El problema de las drogodependencia ha ocupado igualmente la atención legislativa autonómica durante este año. Fruto de esta preocupación es la Ley 11/1996, de 19 de diciembre, de creación de la Agencia Antidroga de la Comunidad de Madrid. La Agencia Antidroga se crea como un organismo autónomo de carácter administrativo a la que le corresponde la articulación de la cooperación y coordinación y la participación de la Comunidad de Madrid con las distintas Administraciones y organizaciones sociales que intervienen en el campo de las drogodependencias, orientando su actuación hacia la programación, cooperación institucional y social, prevención, asistencia, normalización, integración y reducción del daño, formación, evaluación y control en este terreno.

Y, en fin, en el ámbito educativo, es obligada la mención a la Ley 7/1996, de 8 de julio, de creación de la Universidad Rey Juan Carlos, sexta universidad pública de Madrid.

e) Además de las leyes clasificadas y relacionadas hasta ahora se han aprobado asimismo por la Asamblea de Madrid en este año otros dos textos legislativos que introducen modificaciones parciales y de menor trascendencia en disposiciones legales vigentes con anterioridad. Se trata, por un lado, de la Ley 3/1996, de 24 de junio, de modificación de artículo 8 de la Ley 8/1991, de 4 de abril, de Creación del Instituto Madrileño para la Formación, y, por otra parte, de la Ley 10/1996, de 29 de noviembre, por la que se modifica la composición del Consejo para la Promoción de la Accesibilidad y la Supresión de Barreras, prevista en el artículo 46.2 de Ley 8/1993, de 22 de junio.

Potestad reglamentaria

Durante 1996, el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid aprobó 187 Decretos, solo una parte de los cuales, lógicamente, encierra contenidos reglamentarios propiamente tales.

De entre ellos, los más frecuentes son los de alcance y efectos organizativos y procedimentales. Por su singularidad merece destacarse en primer término el Decreto 27/1996, de 29 de febrero, por el que se modifica el Decreto 2/1984, de 19 de enero, de símbolos de la Comunidad de Madrid, introduciendo un nuevo símbolo autonómico con esta denominación oficial («Símbolo») que pretende sintetizar lo común y significativo del Escudo y de la Bandera autonómicos. Otros Decretos que pueden ser incluidos en esta categoría proceden a la creación de nuevos órganos administrativos (Decreto 59/1996, de 26 de abril, de creación del Consejo de Madrid para el Desarrollo el Empleo y la Formación;

Decreto 113/1996, de creación del Registro de Organizaciones de Consumidores de la Comunidad de Madrid; Decreto 125/1996, de 29 de agosto, de organización y funcionamiento del Registro de Licitadores; Decreto 126/1996, de 29 de agosto, por el que se regula el Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid), a la aprobación de las disposiciones reglamentarias organizativas y procedimentales reguladoras de órganos administrativos preexistentes (Decreto 4/1996, de 18 de enero, por el que se aprueba el Reglamento orgánico y funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa; Decreto 93/1996, de 7 de junio, por el que se aprueba el Reglamento orgánico y funcional de la Junta de Compras de la Comunidad de Madrid) o a la regulación de procedimientos administrativos singulares (Decreto 172/1996, de 28 de noviembre, por el que se regula la selección de funcionarios interinos en la Administración de la Comunidad de Madrid). Debe hacerse finalmente alusión por su repercusión orgánica al Decreto 33/1996, de 21 de marzo, de supresión del organismo autónomo Agencia del Medio Ambiente y establecimiento de la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional, en cuya virtud las competencias hasta el momento ejercidas por la extinta Agencia del Medio Ambiente pasan a ser ejercidas a partir de la aprobación de la nueva norma por la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional directamente.

Otro conjunto de Decretos pueden ser agrupados en cuanto proceden todos ellos a la atribución de competencias y adscripción de funciones y servicios estatales transferidos a la Comunidad de Madrid en distintas materias (Decretos 13, 14, 15, 16 y 17/1996, de 1 de febrero, en materias de agricultura –Fondo Estatal de Garantía Agraria y Desarrollo Rural–, defensa contra fraudes y calidad agroalimentaria, sociedades agrarias en transformación y Cámaras Agrarias; y Decreto 23/1996, de 15 de febrero, en materia de enseñanzas de graduado social).

Destaca sin embargo la aprobación en este año de algún Decreto de contenido marcadamente normativo y ejecutivo que revisten especial interés. El más importante de todos ellos por la trascendencia social de la actividad regulada y por su repercusión en los medios de comunicación puede ser el Decreto 112/1996, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de espectáculos taurinos populares. El Reglamento se dicta en ejecución de la Ley 10/1991, de 4 de abril, de potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos, en lo relativo a los espectáculos taurinos populares previstos en el artículo 10.2 de la misma (encierros), regulando los lugares aptos para la celebración de los espectáculos, las reglas por las que éstos han de regirse en su desarrollo, las exigencias de seguridad y las medidas de protección de los animales. Finalmente, incorpora a su contenido el régimen sancionador previsto en la Ley 10/1991, de 4 de abril, y en el Real Decreto 145/1996, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Espectáculos Taurinos, cuya aplicación en los seis meses de vigencia de la nueva norma ha dado lugar a la imposición de numerosas e importantes sanciones económicas por infracción de sus normas.

Y, en fin, procede mencionar por razón de su contenido y también por su repercusión en la opinión pública la aprobación del Decreto 168/1996, de 15 de noviembre, por el que se regula la prestación del servicio público de atención de urgencias a través de un número de teléfono único. Mediante el citado Decreto, se establece un servicio público de teléfono único que tiene por objeto

la atención de las llamadas de urgencia realizadas por los ciudadanos en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid y el tratamiento de las mismas, a fin de dirigir la correspondiente comunicación a los centros de atención de los servicios públicos que hubieran de prestar la asistencia objeto de la llamada de urgencia (número 112).

Actividad político-institucional

La ausencia de elecciones autonómicas y la escasa incidencia de la celebración de las elecciones generales a que se ha hecho referencia más atrás, ha tenido como consecuencia que los aspectos más significativos de la actividad político-institucional en la Comunidad de Madrid durante 1996 hayan tenido como marco y como centro a la institución parlamentaria.

En este sentido hay que comenzar constatando que la vida parlamentaria, al margen de la ya examinada labor legislativa, ha seguido desarrollándose en principio por los cauces y procedimientos que han guiado su actuación en años anteriores. Así, al igual que en años anteriores, se han formulado numerosas declaraciones institucionales sobre temas muy heterogéneos ("Preocupación por la insuficiente transparencia y control del comercio de armas", "Declaración sobre desaparecidos durante la dictadura militar Argentina", "Condena de los atentados perpetrados contra Don Fernando Múgica Herzog y Don Francisco Tomas y Valiente" o "Condena ante el reinicio de acciones bélicas en el sur del Líbano"). Por otro lado, aunque no ha llegado a celebrarse ningún debate monográfico en el Pleno de la Asamblea, hay varias peticiones en tal sentido que al comienzo de 1997 se encuentran pendientes de ser incluidas en el orden del día de próximas sesiones. Por lo que se refiere a las instituciones de control, la labor de la Asamblea ha discurrido por los cauces habituales de años anteriores, si bien es perceptible un incremento cuantitativo de la práctica de tales mecanismos, en particular las preguntas escritas. Igualmente notable, reiterando pautas precedentes, es la frecuente comparecencia de los Consejeros en las Comisiones de la Asamblea en sesiones de control. Y, finalmente, también en la misma línea de continuidad con la práctica y procedimientos de años anteriores, es preciso constatar que el acontecimiento político de carácter parlamentario más relevante a lo largo del año ha sido el Debate sobre el Estado de la Región (su denominación exacta es "Debate sobre Orientación Política General del Consejo de Gobierno") que tuvo lugar, con un ligero adelantamiento de fechas respecto a las habituales en años anteriores, los días 18 y 19 de septiembre, debate que concluyó con la aprobación nueve resoluciones por el Pleno de la Cámara. No obstante antes de glosar las cuestiones más significativas suscitadas en dicho debate es preciso dejar constancia de algunos otros aspectos de la actividad político institucional durante 1996 que han tenido a la Asamblea como referencia.

Probablemente la cuestión de mayor calado y significación profuturo hayan sido los trabajos realizados para la reforma en profundidad del Reglamento de la Cámara, trabajos informales que se encuentran a punto de concluir ya en 1997 cuando se escriben estas líneas. Tras alcanzar el acuerdo los tres grupos políticos con representación parlamentaria en tales reuniones de trabajo, se acometerá el

proceso formal de reforma, que con casi total seguridad culminará con la aprobación en el primer trimestre de 1997 de un nuevo Reglamento.

Las primeras manifestaciones en favor de la Reforma del Reglamento de la Asamblea se remontan a los últimos días del mes de marzo de 1996, pero será en el mes de mayo cuando los grupos alcancen, bien que informalmente, un acuerdo firme para modificar el Reglamento en cuestiones más determinantes para el funcionamiento de la Asamblea (en particular el sistema de retribución de los diputados que ya en ocasiones anteriores se ha considerado particularmente relevante para el funcionamiento del parlamento madrileño; véase Informe correspondiente al año 1994). El Presidente Ruiz Gallardón, por su parte, se manifestará igualmente, con ocasión del Debate sobre el Estado de la Región, en favor de la reforma del Reglamento dándole una dimensión más amplia en la medida en que conecta con la reforma del Estatuto de Autonomía, la futura ampliación de competencias de la Comunidad y el nuevo papel que la institución parlamentaria debe desempeñar en ese marco. En los tres últimos meses del año 96 proseguirán los trabajos informales entre los diversos grupos, trabajos que, como ha quedado dicho, con toda probabilidad culminarán en el primer trimestre de 1997.

También con referencia al funcionamiento de la institución parlamentaria es preciso dejar constancia de la práctica instaurada en el primer trimestre del año, mediante acuerdo informal alcanzado por los diferentes grupos presentes en la Asamblea en el seno de la Junta de Portavoces, en el sentido de admitir preguntas parlamentarias expresamente dirigidas al Presidente del Consejo de Gobierno. En cumplimiento de dicho acuerdo el Presidente ha venido contestando semanalmente a una pregunta de cada grupo parlamentario, si bien la presentación de la misma queda abierta al diputado individual siempre que la pregunta se dirija explícitamente al Presidente y se formule con la antelación precisa para poder ser incluida en el orden del día.

Finalmente, en esta línea de innovaciones en cuanto a cauces y procedimientos de actuación de la Asamblea, hay que reseñar la novedad introducida por la Resolución de 31 de enero de 1996 de la Presidencia de la Cámara sobre "tramitación de iniciativas de la Asamblea de Madrid para el impulso del ejercicio de la función fiscalizadora por el Tribunal de Cuentas". El origen de esta Resolución es la recomendación realizada por la Presidencia de la Comisión Mixta de las Cortes Generales para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, con ocasión de la solicitud realizada por un Ayuntamiento madrileño para que se procediese por el citado Tribunal a fiscalizar las cuentas municipales de los ejercicios 1991 a 1995; dicha recomendación se manifestaba en favor de que fuera la Asamblea de Madrid la que en el ámbito de la Comunidad ejerciese la iniciativa para el impulso del ejercicio de la función fiscalizadora por el Tribunal de Cuentas, tal como previene el artículo 45 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. Dada la ausencia de previsiones del Reglamento de la Cámara, el Presidente dicta la breve Resolución ahora glosada en la que establece un procedimiento para dar curso a este tipo de solicitudes. Habilitado el procedimiento, otros varios Ayuntamientos de la Comunidad han cursado solicitudes demandando esa auditoría de las cuentas municipales de los últimos ejercicios económicos por el Tribunal de Cuentas.

El Debate sobre el Estado de la Región celebrado a mediados del mes de septiembre y por tanto tras quince meses de mandato del Presidente Ruiz Gallardón, permitió a este realizar un cierto balance de la labor realizada por el Consejo de Gobierno y formular una serie de propuestas profuturo que culminarían con la aprobación por el Pleno de la Cámara de nueve resoluciones.

Desde la primera perspectiva —esto es, la realización de un pequeño balance— el Presidente se refirió a los tres ejes de actuación política en los que, según manifiesta, el ejecutivo autonómico ha centrado su actuación: lucha contra el paro, reforma de la Administración con particular mención al Ente Público Radio Televisión Madrid, y política de reequilibrio territorial en especial mediante el Plan Regional de Inversiones y Servicios de Madrid (comúnmente conocido como PRISMA).

Es sin embargo en la realización de propuestas de futuro donde el Presidente de la Comunidad centra la mayor parte de su discurso y donde ofrece una serie de líneas de actuación y detalles que permiten percibir con mayor claridad la situación de la Comunidad Autónoma de Madrid en el marco general del Estado de las Autonomías. Los principales temas que allí se abordan son los siguientes.

Por lo que se refiere al nuevo marco de la financiación autonómica el Presidente manifiesta su apoyo de principio al modelo propuesto por el Gobierno de la Nación y a la cesión a las CCAA del 30% del IRPF, cesión que en el caso de la Comunidad de Madrid queda supeditada a la asunción de competencias en materia de educación no universitaria. El Presidente manifiesta en todo caso la necesidad de que la Comunidad de Madrid pueda “participar en la Agencia Tributaria y la cesión de la gestión del tributo sobre actos jurídicos documentados”.

El Presidente manifiesta igualmente su voluntad de propugnar una reforma en profundidad del Estatuto de Autonomía que propicie:

a) una ampliación del techo competencial hasta niveles análogos a los de la Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 (salvo la competencia de policía autonómica) que, en consecuencia, alcance, además de la ya citada cesión de la gestión de un tributo, a la potestad legislativa en materia de prestaciones sanitarias del Insalud, enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, procedimiento administrativo propio, régimen de responsabilidad de los entes públicos, crédito corporativo público y territorial, ordenación de la banca, el crédito y los seguros, y competencias de ejecución en materia laboral (concretamente en mediación obligatoria, inspección de trabajo, tramitación y resolución de expedientes de crisis y reconocimiento y ejecución del pago de las prestaciones por desempleo actualmente a cargo del INEM.; y

b) una reforma del sistema institucional que afectaría principalmente a la posición y estatuto del Parlamento regional para atender adecuadamente a las nuevas competencias (reforma que debería acometerse en paralelo a la reforma del reglamento parlamentario a que mas atrás se ha hecho alusión) y que incorporase también al Estatuto la limitada facultad de disolución de la Asamblea que en su día introdujo la Ley autonómica de 17 de mayo de 1990.

En tercer lugar el Presidente formula una amplia lista de compromisos y pro-

puestas de orden sectorial materializadas principalmente en una extensa y prolija lista de futuros proyectos de ley a remitir a la Asamblea y de Planes a elaborar o ejecutar por el ejecutivo regional en el futuro inmediato (hasta un total de dieciséis futuros Planes alude el Presidente en su discurso).

Entre los primeros son de particular interés en el plano institucional el compromiso de puesta en marcha de un proyecto de reforma de la Ley Electoral, cuya elaboración se supedita a un consenso de todos los grupos parlamentarios (consenso que parece difícil alcanzar), el proyecto de ley de coordinación de las Universidades de la Comunidad de Madrid y el proyecto de ley de Colegios Profesionales, que parece ser el que se encuentra en mas avanzado estado de elaboración.

En cuanto a la propuesta de un tan numeroso conjunto de "Planes" (siempre con mayúscula, lo que parece sugerir una específica modalidad de actuación), al margen de glosar mas tarde los mas relevantes, conviene comenzar destacando que tan amplia propuesta manifiesta por parte del Presidente de la Comunidad madrileña un cierto modo de entender la posición y papel de la Comunidad en el marco de distribución territorial del poder sobre los que merece la pena realizar una breve consideración.

En efecto, tanto por el elevado número de alusiones a los diversos Planes elaborados o en curso de elaboración por las diferentes Consejerías, como por el contexto y sentido que a estos se confiere como criterio-guía de actuación de los poderes públicos autonómicos, el Plan parece constituir el instrumento de actuación por excelencia de las instituciones autonómicas. Estas, en la perspectiva del Presidente, parecen llamadas a desempeñar primordialmente un papel integrador y coordinador de la gestión pública, tanto entre los diferentes sectores sociales implicados en un tema, como de los diferentes niveles administrativos con competencias en dicha cuestión, racionalizando la intervención administrativa en los diferentes ámbitos de la vida social y económica, dotándola así de un cierto margen de previsibilidad en el tiempo. Sin embargo, es preciso llamar también la atención sobre el hecho de que dada la heterogeneidad de sus temas y, sobre todo, su escasa formalización jurídica, dicha figura, a la que se confiere una particular importancia, encierra ciertas deficiencias de publicidad y control. Pese a su aparente institucionalización, solo algunos, como habrá ocasión de comprobar, son remitidos a la Asamblea o gozan de publicidad mas allá de la que reciben entre los sectores sociales y niveles administrativos implicados y cuando son remitidos a la Asamblea, esta se limita a debatir y aprobar las grandes líneas estratégicas y los objetivos que el mismo propone.

Concretamente, de los numerosos Planes previstos en el marco de la actividad de la Comunidad Autónoma de Madrid durante 1996, tres parecen revestir una particular importancia y han sido remitidos a la consideración de la Asamblea:

a) "Plan de la Vivienda de la Comunidad de Madrid 1997-2000», que fue remitido a la Asamblea el 29 de abril de 1996 y cuyo debate parlamentario dio lugar a la aprobación de una Resolución de fecha 19 de junio que contiene un total de seis mociones instando al Consejo de Gobierno a adoptar una serie de medidas de orden ejecutivo (principalmente la elaboración de un conjunto

de Decretos) que implemente el susodicho plan. El objeto que el Plan persigue, según explícitamente indica en su Exposición de motivos, es "plantear una política de vivienda propia que se adapte a las necesidades específicas de vivienda en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Madrid" a cuyo efecto instrumenta un conjunto de acciones de fomento, de renovación de la actual configuración de la protección oficial de la vivienda y de promoción de la propiedad y del sector inmobiliario.

b) "Plan Regional de Estrategia Territorial", cuya elaboración estaba prevista por la Ley del Suelo de la Comunidad (Ley 9/1995) que fijaba su naturaleza (arts. 14.2 y 15), contenidos (art. 16), efectos (art. 17) y el procedimiento y tramitación a seguir para su aprobación (art. 18). En cumplimiento de este último precepto, el Documento de Bases del Plan fue enviado a la Asamblea con fecha 1 de julio, encontrándose en el momento de escribir estas líneas pendiente de estudio y aprobación por la Comisión de Política Territorial de la Asamblea. El Plan tiene por objeto determinar los objetivos y la estrategia relativos a la organización y estructura del territorio de la Comunidad de Madrid y ordenar la actividad urbanística directa y propia de la Comunidad, de modo que sirva de base para la coordinación de las instituciones autonómicas con las Administraciones Locales y con la Administración Central del Estado en todo lo atinente al desarrollo urbanístico del territorio de la Comunidad.

c) "Plan Regional de Inversiones y Servicios de Madrid", que ha sido enviado a la Asamblea para su conocimiento y debate el 28 de octubre (siendo aprobado por ésta mediante Resolución de 14 de noviembre), tiene por objeto diseñar una estrategia para la asignación de recursos de inversión en 178 municipios de la Comunidad (todos a excepción de Madrid-capital).

Transferencia de nuevas competencias y traspaso de nuevos servicios

A comienzos de 1996 concluyeron su proceso negociador las diversas Comisiones Mixtas de Transferencias que venían funcionando desde el año anterior, formalizándose el traspaso de funciones y servicios en aquellas materias que se encontraban pendientes (Cámaras Agrarias, Sociedades Agrarias de Transformación, Defensa contra Fraudes y Calidad Agroalimentaria, Agricultura, Fondo Estatal de Garantía Agraria y Enseñanzas de Graduado Social) mediante los correspondientes Reales Decretos (209/1996, 319/1996, 320/1996, 321/1996, 322/1996 y 323/1996) publicados en el Boletín Oficial del Estado los días 29 de febrero y 15 de marzo.

Paralelamente y por lo que se refiere al traspaso de nuevas competencias, ya ha quedado apuntada la voluntad manifestada por el Presidente de la Comunidad de auspiciar una reforma estatutaria que condujese a la ampliación del techo competencial de la Comunidad Autónoma de Madrid "en aras de la equiparación competencial con las Comunidades Autónomas del artículo 151», en los términos anteriormente indicados. La primera de las Resoluciones aprobada por la Asamblea a resultas del Debate sobre el Estado de la Región, con el respaldo de todos los grupos parlamentarios, refrendará en todos sus términos dicha propuesta. Pocos días después (5 de noviembre) la prensa de Madrid se hacía eco de

un documento que al parecer el Presidente autonómico había remitido a los portavoces de los tres grupos parlamentarios presentes en la Cámara, conteniendo la propuesta escrita de los principales criterios y temas a los que debía alcanzar esa ampliación de competencias. Sin embargo en el momento de escribir estas líneas tales declaraciones no han alcanzado ningún grado de formalización jurídica.

Si que se ha concretado en cambio una específica solicitud de ampliación de competencias. Se trata de la competencia legislativa en materia de comercio interior, que como es sabido en 1994 sirvió de telón de fondo para una intensa polémica que tuvo lugar, no solo en Madrid, con ocasión de la regulación de los horarios comerciales, tema que con dudoso título competencial se acometió con la elaboración de la Ley 4/1994 (para mas detalles véase el Informe correspondiente a 1994). En la presente ocasión, tomando como punto de partida las ambigüedades que deja abiertas el actual régimen jurídico de dicho título competencial, el Consejo de Gobierno ha elaborado y aprobado el 10 de octubre un "Proyecto de Ley de Iniciativa Legislativa mediante Proposición de Ley Orgánica de Transferencia de competencias en materia de Comercio Interior" para que la Comunidad Autónoma de Madrid pueda asumir en exclusiva esa materia habida cuenta del relevante papel que representa el sector comercial en la economía regional. El citado Proyecto de Ley tuvo entrada en la Cámara el 7 de noviembre y en la actualidad se encuentra pendiente del debate en Comisión.

Temas controvertidos

Al margen de puntuales cuestiones que hayan podido tener una mayor o menor repercusión en la opinión pública de la Comunidad, pero que a efectos del presente Informe no son mas que episodios anecdóticos, es preciso aludir a tres cuestiones particularmente controvertidas que cuentan con una cierta proyección institucional y merecen ser retenidas. Se trata de la polémica en torno al vertedero de Valdemingomez, las dificultades para sacar adelante un proyecto de ley de la capitalidad y las últimas vicisitudes del inicial intento de privatizar el canal autonómico de televisión.

A) La polémica en torno la incineradora de Vademingomez.

La incineradora de Valdemingomez, ubicada en el término municipal de Rivas-Vaciamadrid y puesta en marcha el 1 de abril de 1996, ha sido objeto de múltiples polémicas y denuncias por parte de diversas asociaciones ciudadanas y responsables municipales de dicha corporación, denuncias que tienen por principal destinatario al Ayuntamiento de Madrid que ha concentrado en dicha zona la práctica totalidad de los vertederos de la basura que se produce en Madrid-capital. El punto culminante de esa polémica se alcanzó cuando la Fiscalía de Madrid puso en marcha diversas acciones ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad. No obstante, sin perjuicio de algunas tensiones que dicha cuestión ha provocado entre Comunidad Autónoma y Ayuntamiento de la capital, lo mas relevante a los efectos del presente Informe es el expediente abierto por el Defensor del Pueblo en torno al tema respecto a la presunta dejación de funciones en la que hipotéticamente haya podido incurrir la Comunidad al consentir la concentración de vertederos en dicho término municipal. El Consejero

de la Presidencia ha comparecido ante el Defensor en reiteradas ocasiones en torno al tema, sin que conste en los actuales momentos la situación en la que se encuentra el expediente abierto por el Defensor del Pueblo.

B) Proyecto de Ley de la Capitalidad.

La elaboración de una Ley que, en desarrollo del artículo 6 del Estatuto de Autonomía, establezca un estatuto especial para la villa de Madrid que tenga en consideración su carácter de capital del Estado es tema que recurrentemente se han planteado los diferentes Consejos de Gobierno y las diversas mayorías parlamentarias que se han sucedido al frente de la Comunidad Autónoma madrileña (véanse las alusiones al tema en los Informes correspondientes a 1994 y 1995). En la actual mayoría es de señalar que el entonces candidato a Presidente de la Comunidad en su discurso de investidura apuntó como uno de los proyectos a realizar el correspondiente a la Ley de la Capitalidad, compromiso que días más tarde concretaría el Consejero de Presidencia expresando el propósito de elaborar una proposición de ley sobre dicha cuestión para su remisión como proposición de ley al Congreso de los Diputados.

Sin embargo el proyecto de dotar de un estatuto jurídico propio a la villa de Madrid ofrece una particular dificultad política derivada de la importancia tanto cuantitativa (por su población) como cualitativa (por su específico peso político) de un municipio como Madrid en el seno de una Comunidad Autónoma uniprovincial como es la que ahora nos ocupa. El resultado es una frecuente tensión entre autoridades autonómicas y municipales a la que ya ha habido que hacer alusión en Informes de años anteriores. En el presente año 1996 esas tensiones también han hecho acto de presencia en diversos ámbitos y en particular como consecuencia de los deseos explícitamente manifestados por los responsables municipales respecto al reconocimiento de particulares competencias urbanísticas a través de la Ley de la Capitalidad (véanse entre otras las informaciones periodísticas sobre esta cuestión en la Prensa de Madrid los días 25 de marzo, 20 de junio y 21 de septiembre).

En todo caso, el Presidente de la Comunidad, a través de la Consejería de Presidencia, ha hecho llegar un borrador de Proyecto de Ley de Capitalidad al Ayuntamiento de Madrid, borrador del que se ha hecho eco la propia Asamblea que con fecha 5 de diciembre aprobó una Resolución en la que insta al Consejo de Gobierno para que el proceso negociador con el Ayuntamiento de Madrid en torno a dicho borrador se desarrolle con la máxima celeridad. El texto de dicho borrador no ha sido, sin embargo, dado a conocer.

C) El canal autonómico de televisión.

Ya en el Informe de 1995 realizamos una específica referencia al proyecto auspiciado por la nueva mayoría de la Comunidad Autónoma de Madrid para privatizar el Canal Autonómico de televisión mediante la adopción de las medidas precisas para que las Cortes Generales arbitrasen las modificaciones legales precisas para alcanzar dicho objetivo (concretamente la reforma del Estatuto de Radio y Televisión, la Ley del Tercer Canal y la Ley reguladora de la Televisión Privada). Fruto de ese propósito fue la aprobación por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el 27 de diciembre de 1995 de un «Proyecto de Ley de iniciativa legislativa de la Asamblea de Madrid ante el Congreso de los Dipu-

tados mediante Proposición de Ley de modificación de diferentes preceptos de la Ley 4/1980, de 10 de enero, reguladora del Estatuto de la Radio y la Televisión, de la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del Tercer Canal de Televisión, y de la Ley 10/1988, de 3 de mayo, reguladora de la Televisión Privada».

Durante 1996 el proyecto de privatización de "Telemadrid" ha sido constante objeto de debate político y social, debate que ha ido haciendo matizar moderadamente la propuesta inicial del Consejo de Gobierno en el sentido de abrir la posibilidad a la entrada de capital privado en el Ente mediante la creación de una sociedad mixta, matización que el Presidente de la Comunidad explicitó con ocasión del Debate sobre el Estado de la Región. No obstante, en la medida en que esa nueva propuesta requiere igualmente la modificación textos legales iniciada el año anterior, aquella ha seguido su curso. Consecuentemente la Asamblea de Madrid, en sesión plenaria de 9 de mayo de 1996, aprobó y acordó la subsiguiente remisión a las Cortes Generales de la Proposición de Ley de modificación de la Ley 4/1980, de 10 de enero, reguladora del Estatuto de Radiodifusión y Televisión, de la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora de Tercer canal de televisión, y de la Ley 10/1988, de 3 de mayo, reguladora de la Televisión privada. Mediante dicha iniciativa legislativa se pretende la reforma de las leyes estatales citadas a fin de modificar el régimen jurídico de los terceros canales autonómicos de televisión, de forma que no resulte obligada la gestión directa de los mismos por la Comunidad Autónoma correspondiente, y se permita por el contrario la opción entre esta fórmula de explotación y la gestión indirecta a través de concesionarios. En la actualidad la iniciativa legislativa en cuestión se encuentra pendiente de su toma en consideración por el Congreso de los Diputados.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 103

Composición a 1-I-1996:

Popular: 54

Socialista: 32

Izquierda Unida: 17

Composición a 31-XII-1996:

Idéntica composición.

Estructura del Consejo de Gobierno

Presidente: Alberto Ruiz-Gallardón Jiménez.

Número de Consejerías: 7

Presidencia: Jesús Pedroche Nieto.

Hacienda: Antonio Beteta Barreda.

Economía y Empleo: Luis Blázquez Torres.

Obras Públicas, Urbanismo y Transportes: Luis E. Cortés Muñoz.

Sanidad y Servicios Sociales: Rosa Posada Chapado.

Educación y Cultura: Gustavo Villapalos Salas.

Medio Ambiente y Desarrollo Regional: Carlos Mayor Oreja.

Tipo de gobierno

Tipo de gobierno por apoyo parlamentario: mayoritario.

Partidos y número de Diputados que le apoyan: Partido Popular, 54 Diputados.

Composición del Consejo de Gobierno: Homogéneo PP.

Cambios en el Consejo de Gobierno

Ninguno.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Ninguna.

Mociones de reprobación

Ninguna.

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Datos globales:

Interpelaciones tramitadas: 12

Preguntas tramitadas:

Orales en Pleno: 173

Orales en Comisión: 39

Escritas: 687

Mociones aprobadas: 7

Proposiciones no de ley aprobadas:

En Pleno: 14

En Comisión: 1

Resoluciones sobre debates generales aprobadas: 9

Debates y resoluciones más importantes

A diferencia de años anteriores y a pesar de haberse formulado alguna iniciativa en tal sentido, no se ha celebrado en la Asamblea de Madrid durante 1996 ningún «Debate Monográfico», figura ésta introducida a través de la práctica parlamentaria y que da lugar a un debate en el Pleno de la Cámara, en sesión única y a instancia de los Grupos Parlamentarios, sobre las cuestiones de mayor trascendencia o interés político autonómico, a resultados del cual pueden presentarse y aprobarse propuestas de resolución.

Surgidas también de la práctica parlamentaria, sí que se han aprobado en Pleno diversas «Declaraciones Institucionales», a propuesta unánime de la Junta de Portavoces, sobre cuestiones de especial relevancia pública que, en no pocas ocasiones, exceden con mucho el ámbito competencial autonómico; así, sobre la transparencia y control institucional del comercio de armas (BOAM núm. 28, de

8 de febrero de 1996); sobre desaparecidos durante la dictadura militar en Argentina (BOAM núm. 30, de 22 de febrero de 1996); sobre los atentados terroristas contra Fernando Múgica Herzog y Francisco Tomás y Valiente (BOAM núms. 30 y 31 de 22 y 29 de febrero de 1996); sobre el reinicio de acciones bélicas en el sur del Líbano (BOAM núm. 42, de 10 de mayo de 1996); sobre el conflicto del Sahara occidental (BOAM núm. 52, de 11 de julio de 1996).

Se ha celebrado asimismo durante el presente año el correspondiente debate sobre orientación política general del Consejo de Gobierno —debate sobre el estado de la región— (DSAM núm. 217, de 18 y 19 de septiembre de 1996), como consecuencia del cual fueron aprobadas diferentes Resoluciones sobre materias diversas de relevancia regional (BOAM núm. 59, de 3 de octubre de 1996).

Igualmente, durante 1996 fueron debatidos en Pleno algunos planes y programas del Consejo de Gobierno de especial importancia, respecto de los cuales la Cámara tuvo ocasión de manifestar su criterio en diversas Resoluciones. Se trata del «Plan de la Vivienda de la Comunidad de Madrid 1997-2000» (BOAM núm. 52, de 11 de julio de 1996) y del «Programa Regional de Inversiones y Servicios de Madrid 1997-2000» (PRISMA) (BOAM núm. 70, de 5 de diciembre de 1996).

Además de las mencionadas, pueden relacionarse diversas Resoluciones plenarios aprobadas como consecuencia de la tramitación de iniciativas diversas:

Resolución 5/96, sobre Proposición no de Ley 29/95, relativa a la regulación de las empresas de inserción (BOAM núm. 30, de 22 de febrero de 1996).

Resolución 6/96, sobre Moción 1/96, relativa a la creación de nuevos centros universitarios (BOAM núm. 30, de 22 de febrero de 1996).

Resolución 7/96, sobre Moción 2/96, relativa a museos (BOAM núm. 30, de 22 de febrero de 1996).

Resolución 9/96, sobre Proposición no de Ley 2/96, relativa a la eliminación del lenguaje sexista en los textos y documentos administrativos (BOAM núm. 34, de 14 de marzo de 1996).

Resolución 10/96, sobre Proposición no de Ley 9/95, relativa a la figura del Defensor del Espectador en Radio Televisión Madrid (BOAM núm. 42, de 10 de mayo de 1996).

Resolución 12/96, sobre Proposición no de Ley 27/95, relativa al desarrollo de la Ley del Deporte en la Comunidad de Madrid (BOAM núm. 45, de 31 de mayo de 1996).

Resolución 16/96, sobre Moción 5/96, relativa a la financiación autonómica (BOAM núm. 51, de 4 de julio de 1996).

Resolución 17/96, sobre Proposición no de Ley 19/96, relativa a la integración del comercio justo y solidario en el marco de la política de cooperación al desarrollo de la Comunidad de Madrid (BOAM núm. 51, de 4 de julio de 1996).

Resolución 19/96, sobre Moción 6/96, relativa a la colaboración con la Administración de Justicia (BOAM núm. 52, de 11 de julio de 1996).

Resolución 24/96, sobre Moción 9/96, relativa a infraestructuras de transpor-

te aéreo y sus repercusiones medioambientales (BOAM núm. 62, de 25 de octubre de 1996).

Resolución 27/96, sobre Comunicación del Consejo de Gobierno 111/96, relativa a la implantación de un servicio público de atención de urgencias a través de un teléfono único (BOAM núm. 70, de 5 de diciembre de 1996).

Resolución 29/96, sobre Moción 13/96, relativa a la futura ley de capitalidad. (BOAM núm. 72, de 19 de diciembre de 1996).

Resolución 30/96, sobre Proposición no de Ley 30/96, relativa a la conmemoración del primer centenario de 1898 (BOAM núm. 75, de 26 de diciembre de 1996).

En Comisión y, en concreto, en la Comisión de Presupuestos y Hacienda se han debatido el Informe del Tribunal de Cuentas relativo a la fiscalización de las contabilidades electorales de las elecciones a la Asamblea de Madrid, celebradas el 28 de mayo de 1995 y el Informe del Tribunal de Cuentas relativo a los resultados de la fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad de Madrid del ejercicio 1992, aprobándose diversas Resoluciones a resultados de los correspondientes debates (BOAM núm. 70, de 5 de diciembre de 1996).

Reformas del Reglamento parlamentario

Ninguna.

Normas interpretativas y supletorias de Reglamento

Resolución de la Presidencia, de 31 de enero de 1996, sobre tramitación de iniciativas de la Asamblea de Madrid para el impulso del ejercicio de la función fiscalizadora por el Tribunal de Cuentas (BOAM núm. 27, de 1 de febrero de 1996).

Instituciones similares a Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

Mediante Ley 5/1996, de 8 de julio (BOCM núm. 169, de 17 de julio) se crea la institución del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, procediéndose por el Pleno de la Asamblea de Madrid, en sesión de 26 de septiembre de 1996, al nombramiento de su primer titular, que recae en la persona de don Francisco Javier Urra Portillo (BOCM núm. 237, de 4 de octubre de 1996).

MURCIA

*Ángel Garrorena
Luis Gálvez
Myriam Gómez*

Consideraciones generales

Si hubiera que resumir de algún modo lo que ha supuesto el año 1996 para la Comunidad Autónoma de Murcia, sería bastante exacto decir que éste ha sido un tiempo básicamente presidido por el signo de la estabilidad.

Para empezar, el Gobierno regional ocupado por el Partido popular ha cubierto su primer año y medio de mandato cómodamente respaldado por su mayoría y sin padecer, por tanto, conmociones de ninguna clase. La escisión producida durante esta etapa en el partido gobernante (a la que después haremos referencia) no ha afectado en absoluto al respaldo parlamentario del Consejo ni, por consiguiente, a las instituciones.

Además, han coadyuvado a reforzar esa mayor sensación de seguridad los resultados de las elecciones generales celebradas el 3 de marzo. Tras dichas elecciones, el Ejecutivo de esta Comunidad ha pasado a tener en el Gobierno central un interlocutor de su propio color político, con lo que ello supone de mayor posibilidad de acceso a dicho Gobierno y de superiores expectativas de receptividad para las demandas de esta Región. Es cierto que este planteamiento puede tener también una lectura distinta en la medida en que dicha coincidencia pueda hacer más difícil para el Gobierno autonómico el llevar hasta ciertos extremos la defensa de los intereses regionales ante Madrid o le obligue a comprensiones que, de otro modo, no se hubieran mostrado. Y aun habría que decir que algo de esto ha podido producirse en el caso murciano por lo que respecta a algunas cuestiones puntuales entre las que cuentan la política hidráulica del Gobierno central o la solicitud de reconocimiento de la llamada «deuda histórica», aparca-da por los gobernantes de esta Región tras ciertos encuentros con autoridades centrales. No obstante, hay que aceptar que, en general, las relaciones entre los responsables de uno y otro nivel de gobierno han venido siendo, durante el presente año, realmente fluidas y aun positivas para los intereses de la Comunidad.

La propia actividad del Ejecutivo murciano parece haber tendido a afianzar y estabilizar sus estructuras administrativas (vid. Decretos de reestructuración de Consejerías...) antes de pasar a resolver cuestiones institucionales de mayor calado, como la reforma del Estatuto, la de la Ley Electoral o la de la Ley del Presidente, que así deberán quedar para otro año.

En idéntico sentido ha jugado también la escasísima —cabe decir nula— conflictividad registrada este año entre la Comunidad Autónoma de Murcia y el Estado central. Y aun, como si todos los datos (incluso los que dependen de la incontrolable climatología) quisieran colaborar a esta sensación de estabilidad,

hay que decir que además ha llovido, lo que, aunque en principio pudiera parecer un «boutade», es importantísimo a la hora de restar tensión a los contenciosos que esta Región mantiene con otras Comunidades.

A parte de lo anterior, y si se nos permite aprovechar este epígrafe para apuntar casi telegráficamente algunas cuestiones que después no tendrían cabida en otros apartados, debemos mencionar aquí el considerable giro producido en los planteamientos de la política económica regional. Ese cambio, coherente con la ideología conservadora del actual partido en el Gobierno, tiene al menos dos frentes muy claros. Uno pasa por la opción a favor de la iniciativa privada frente a la empresa pública y, consiguientemente, por el anuncio de la revisión en profundidad de la dimensión y estructura del sector público en la Región. Literalmente decía el Presidente de la Comunidad Autónoma en el «Debate sobre el estado de la Región» que dicha revisión deberá acometerse «desde la convicción de que la empresa pública... tiene una existencia difícilmente admisible». El otro frente antes mencionado se refiere a la indagación de fórmulas alternativas para la realización de las obras públicas competencia de la Comunidad, y se ha concretado ya en un Proyecto de Ley de Financiación de Infraestructuras aprobado como tal por el Consejo de Gobierno de 3 de diciembre y pendiente en este momento de informe del Consejo Económico y Social. El citado proyecto intenta dar cobertura legal a un panel bastante amplio de fórmulas (el discutido «peaje en sombra», entre ellas) orientadas a posibilitar la participación del capital privado en la construcción y financiación de tales obras. La apuesta del Gobierno murciano por este Proyecto de ley es muy fuerte; lo presenta como la primera norma (aparte de la Ley de Acompañamiento de los últimos Presupuestos Generales de Estado) dirigida a dar cobertura legal en España a este tipo de prácticas, y lo justifica además como la forma perfecta de vadear las restricciones presupuestarias y los límites de endeudamiento público impuestos por Maastricht. Para la oposición, en cambio, ésta es una opción de doble cara cuyo envés no se muestra lo suficiente. A la postre —se apunta— el verdadero beneficiario de dicho modelo serán las empresas privadas, y aun las grandes empresas, únicas con capital suficiente para acometer inversiones de tanta magnitud; las obras resultarán además más caras; y, en todo caso, habrá que pagarlas, lo que supone que tan sólo se estará aplazando —trasladando a Gobiernos futuros— el endeudamiento público que se dice querer evitar.

Otra cuestión a mencionar dentro de este capítulo de consideraciones generales se refiere a los esfuerzos del Gobierno autonómico por contener el elevado grado de endeudamiento de la Comunidad. Con cifras aportadas por el propio Presidente en la sesión parlamentaria de 16 de octubre de 1996, en dicha fecha tan sólo se había podido lograr una reducción de 225 millones de pesetas en los 84. 259 millones en los que estaba cifrada la Deuda Pública murciana en julio del año anterior cuando el Partido Popular accedió al poder, una minoración sin duda todavía pequeña y que muestra el largo camino que aún queda por recorrer en este tema.

En fin, en el ámbito de los partidos políticos la principal novedad acaecida durante el año que comentamos ha sido la escisión producida en el Partido Popular de la Región de Murcia por un determinado sector crítico encabezado por Juan Ramón Calero, el cual hasta hace poco era el Presidente de dicha for-

mación en esta Comunidad y uno de los «barones» con más peso en los niveles centrales del partido, de cuyo grupo parlamentario había llegado a ser portavoz en el Congreso de los Diputados. La escisión de este grupo estaba cantada desde hacía tiempo. En torno al mes de marzo la prensa anunció incluso su intención de crear un partido regionalista, proyecto que no acabó de cuajar. Finalmente, en diciembre de este año, se ha producido la salida de los militantes que integraban el mencionado sector crítico para impulsar la creación de un partido de derechas de ámbito nacional (el PDE o Partido Demócrata Español) al que intentan atraer a antiguos dirigentes de la primitiva Alianza Popular que, dispersos en otros lugares de la geografía española, pudieran estar igualmente descontentos con la actual orientación del Partido Popular. La repercusión que esta ruptura de la derecha murciana pueda tener en el futuro en la vida de la Comunidad no se puede predecir por ahora. Sólo la celebración de futuras elecciones permitirá, en su caso, medirla. Sin embargo, hoy por hoy, hay que decir que esta escisión no ha afectado a las instituciones, y que, por el momento, la solidez del Partido Popular en la Región (el cual, tras ocupar el poder, está en un claro momento de euforia) no parece resentirse.

Cuestiones Institucionales. La reforma del reglamento de la Asamblea Regional

En el ámbito de las instituciones autonómicas se han producido escasas novedades durante 1996. Tan sólo el Proyecto de Ley reguladora del Consejo Jurídico de la Región de Murcia ha terminado su proceso de elaboración en el Ejecutivo y ha tenido entrada en la Asamblea Regional para su debate (vid. BOARM nº 71, de 3 de diciembre). Peor suerte ha cabido, en cambio, a la anunciada reforma de la Ley 2/1987, de 12 de febrero, Electoral de la Región de Murcia, cuya modificación había prometido insistentemente el Partido Popular durante la campaña que precedió a las elecciones autonómicas de 1995. Como se recordará por crónicas anteriores, el Partido Popular, mientras estuvo en la oposición, defendió siempre la conveniencia de ir a un modelo de circunscripción única, similar al que existe en otras Comunidades uniprovinciales, obviamente favorable a los intereses de las minorías. Ahora, convertido en grupo político mayoritario, sus urgencias por reformar dicha ley parecen ser menores, e incluso sería exacto decir que, cuando puede, acude a sutiles planteamientos dilatorios sobre el tema. Por ejemplo, en el «Debate sobre el estado de la Región», el Presidente de la Comunidad ha reconocido que, en su discurso de investidura, había considerado deseable un nuevo marco legislativo electoral para Murcia; pero —ha añadido— «también dije en su día que consideraba que esta reforma no debe realizarse sino desde el acuerdo unánime de todas las fuerzas políticas: la necesidad de modificar el Estatuto de Autonomía y el Reglamento de la Cámara sería una ocasión propicia» para ello. Lo cual, dicho así, equivale a trasladar a un marco mucho más complicado una cuestión que, de suyo, es bastante concreta. Tal vez por eso, desde la Secretaría general del Partido Socialista de la Región de Murcia se le pedía al Presidente (vid. declaraciones en el diario «La Verdad», de 20 de diciembre de 1996) que «deje de escudarse en el PSOE para no cumplir su promesa de cambiar la Ley Electoral». Por supuesto, para que todo cuadre, hay que decir

que el Partido Socialista, mientras fue mayoría, estuvo abiertamente en contra de dicha modificación.

En otro orden de cosas, aunque todavía en este mismo ámbito relativo a cuestiones institucionales, el Consejo de Gobierno ha decidido, en su sesión de 4 de octubre, poner en marcha el proceso que debe conducir a la reforma de la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración. Esa iniciativa ha dado lugar, además, al Decreto 77/1996 por el cual se crea un Consejo Técnico Consultivo (vid. lo que se dice más adelante sobre esta figura) específicamente encargado de realizar los estudios y aun de elaborar el borrador llamado a servir en su día de soporte a la futura reforma. Dicho órgano está formada por el Consejero de Presidencia y por cinco miembros más cuya designación la Orden de 21 de Octubre hace a favor de dos expertos (en Derecho Administrativo y en Política Social) y de tres funcionarios. El Decreto 77/1996 pormenoriza, a su vez, la razones por las cuales se considera oportuno reformar en este momento la Ley del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración. Se trata —en primer lugar— de adecuarla a la legislación básica del Estado (Ley 30/1992 y Ley de Contratos de las Administraciones Públicas); de buscar asimismo su coherencia con otras normas regionales recientemente promulgadas o incluso pendientes de aprobación (Ley 2/1996, de Consejos Técnicos Consultivos; Ley reguladora del Consejo Jurídico Regional, todavía en proceso...); y, finalmente, para decirlo con las propias palabras del Decreto, de actualizar nuestra legalidad en dicha materia estando atentos a «las corrientes prelegislativas y de pensamiento hacia las que actualmente camina el conjunto de la organización jurídica del Estado, tales como el Estatuto del Gobierno, la adecuada diferenciación entre las instituciones políticas y administrativas, la proyectada reforma de la Administración periférica del Estado, el crecimiento de las competencias regionales... y la cooperación interadministrativa como base de un más perfecto funcionamiento de las instituciones del Estado».

Enmarcadas en el contexto de la conocida, y justificada, tensión de todos los Parlamentos autonómicos de las Comunidades de vía lenta a la actualización de sus estructuras, también en la Comunidad Autónoma de Murcia se han producido durante 1996 demandas de modificación de la institución parlamentaria en punto a períodos de sesiones, sueldo de los diputados, disolución parlamentaria y otras cuestiones similares. De todos modos, como las citadas modificaciones requieren la reforma del Estatuto de Autonomía, tales demandas se han planteado en el contexto, algo más amplio, de la solicitud de modificación de dicha norma estatutaria. La más importante de estas iniciativas es la «Moción sobre constitución de una Ponencia para la elaboración de un informe sobre reforma del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia y del Reglamento de la Cámara», planteada por el grupo parlamentario de IU-Los Verdes y aprobada por el Pleno de la Asamblea celebrado el 11 de julio de 1996, a la que tendremos ocasión de volver.

Una interesante reforma del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, con todo, sí ha tenido lugar. Se trata de una modificación menor, circunscrita al simple añadido de un solo artículo, el 53 bis, pero no por ello menos digna de elogio. La reforma fue adoptada por el Pleno de la Cámara en su sesión de 27 de junio y publicada en el BOARM núm. 54, de 29 de julio de 1996, como

«Reforma parcial del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia por la que se crea la Oficina Técnica de Seguimiento y Control Presupuestario de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia», denominación que indica con toda claridad cuál es su único objetivo. Se trata de una iniciativa bastante original a cuyo través se intenta dotar a los parlamentarios regionales de la conveniente asistencia técnica que les permita seguir y controlar con eficacia el Presupuesto de la Comunidad durante su fase de ejecución, tarea que —como es comprensible— muchas veces desborda su preparación personal. La Oficina Técnica de Seguimiento y Control Presupuestario que ahora se crea dependerá orgánicamente de la Secretaría General Técnica de la Cámara y tendrá, entre otras, las siguientes funciones: a) asesorar técnicamente a los grupos parlamentarios en materia presupuestaria; b) servir de apoyo a los órganos de la Cámara, a los grupos y al diputado individual en el control continuado de la fase de ejecución de los Presupuestos autonómicos, así como del sector público dependiente de la Comunidad; c) informar a los grupos parlamentarios sobre la documentación relativa a la aprobación, ejecución y liquidación del Presupuesto; d) y asesorar en la elaboración de la ponencia de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma.

La norma que comentamos prevé que la Presidencia de la Cámara dotará a la citada Oficina, mediante Resolución, de los medios personales y materiales necesarios para el cumplimiento de tales funciones. En este momento, esa Resolución (importante para terminar de definir el perfil de dicho órgano) está pendiente de dictar.

La administración regional. Modificaciones orgánicas

Tal y como adelantábamos en la introducción de estas páginas, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Murcia ha dedicado una particular atención durante 1996 a revisar y actualizar sus estructuras administrativas. Es ello un compromiso adquirido por el Presidente de la Comunidad en su discurso de investidura, pronunciado hace ahora un año y medio, en el cual afirmaba que su Gobierno intentaría caminar hacia un modelo renovado de Administración regional basado en una nueva cultura administrativa, más atenta a las iniciativas y sugerencias de los administrados, así como a la progresiva modernización, racionalización y transparencia de las estructuras y las formas de gestión de la Administración autonómica. Esas intenciones se han concretado este año, a nuestro parecer, en un triple esfuerzo orientado, en primer lugar, a poner claridad y orden en el total organigrama de la Administración regional, en segundo lugar, a procurar a los Consejeros un novedoso aparato de asistencia o asesoramiento técnico y, por último, a hacer avanzar a la Administración autonómica en el terreno de la transparencia y de la eficacia de su gestión.

Por lo que respecta a la primera de estas tres líneas, hay que decir que durante 1996 la Comunidad Autónoma de Murcia ha acometido una profunda labor de racionalización y ordenación de su organización administrativa. Su expresión más clara la encontramos en un paquete de siete Decretos aprobados todos ellos por el Consejo de Gobierno de 2 de agosto de dicho año, cada uno de los cuales

fija y resuelve la estructura de una concreta Consejería. Ya en 1995 se había dictado la norma matriz de toda la reforma, el Decreto 8/1995, de Reorganización de la Administración Regional y, tras él, una larga lista de Decretos destinados a establecer los órganos directivos de cada Departamento. No obstante, como el contenido de estas normas se limitaba al mero enunciado de tales órganos, ha sido preciso dictar ahora los antedichos Decretos de estructura de las distintas Consejerías para atender a su adecuado desarrollo. Pero lo importante es resaltar la forma en que dicha operación se ha realizado, ya que la misma se ha llevado a cabo con un intencionado sentido de unidad que ha permitido aprovechar la ocasión para racionalizar y reordenar todo el aparato administrativo de la Comunidad Autónoma murciana, revisando estructuras desfasadas, readecuando otras necesitadas de ello y aun —lo que no es un mérito menor— codificando la dispersa normativa (una auténtica maraña de disposiciones) que las regia.

La referencia exacta de esos Decretos, todos ellos de fecha 2 de agosto, es la siguiente. Se trata del Decreto 59/1996, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia; del Decreto 60/1996, por el que se hace lo mismo respecto de la Consejería de Economía y Hacienda; del Decreto 61/1996, referido a la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas; del Decreto 62/1996, dictado para la Consejería de Cultura y Educación; del Decreto 63/1996, relativo a la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Agua; del Decreto 64/1996, que fija idéntica estructura para la Consejería de Sanidad y Política Social; y, por fin, del Decreto 65/1996, por el que se establece la estructura correspondiente a la Consejería de Industria, Trabajo y Turismo.

Con idéntica fecha y respondiendo a la misma intención codificadora (sería correcto decir que formando incluso parte del mismo paquete) se aprobó el Decreto 66/1996, por el que se establece la estructura orgánica del Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia (ISSORM), organismo autónomo que está adscrito a la Consejería de Sanidad y Política Social desde su creación por Ley 11/1986, de 19 de diciembre. Según aclara el propio Decreto 66/1996 en su exposición de motivos, la norma —en este caso— no se reduce a fijar la estructura de dicho órgano, sino que, una vez producido el traspaso de funciones y servicios de la Seguridad Social a la Comunidad Autónoma de Murcia, estima inaplazable —y acomete— una reforma realmente profunda de la organización de los servicios sociales de la Región.

Por razones obvias, de entre todos estos Decretos destinados a fijar la estructura de las distintas Consejerías, el que para nosotros tiene mayor interés es el Decreto 59/1996, por el que se desarrolla el organigrama de la Consejería de Presidencia, ya que en ella es donde están ubicados todos los servicios que constituyen el aparato administrativo en el que habitualmente se apoya el propio Presidente de la Comunidad. En razón de ello, el capítulo tercero de dicha norma se ocupa de especificar la estructura del Gabinete del Presidente. Esta unidad, aparte de un Jefe del Gabinete, pasa a incluir una Secretaría de Despacho, una Oficina de Protocolo y Relaciones Públicas y un número indeterminado de asesores, cuya concreción se deja a la posterior Relación de Puestos de Trabajo. Precisamente esta indeterminación contrasta con el criterio que hace años seguido por el Decreto 54/1989 el cual asumía desde su propio articulado el compromiso de limitar a un máximo de seis asesores este aparato de asistencia dejado a la

confianza y libre llamamiento del Presidente. En el caso del actual Decreto 59/1996 hay que considerar además que a tal previsión debemos añadir la existencia de una Asesoría de Apoyo Técnico ubicada en la Secretaría General de la Consejería de Presidencia y de nuevo integrada por aquellos asesores y técnicos que determine la Relación de Puestos de Trabajo. Por cierto, que estas Asesorías de Apoyo Técnico se han reproducido a su vez para cada una de las Consejerías (excepto para la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas, cuyo Decreto 61/1996 no la menciona) con idéntica remisión para su concreción efectiva a las citadas Relaciones de Puestos de Trabajo, lo cual ha suscitado una amplia censura por parte de la oposición y de las centrales sindicales, temerosas del uso que pueda hacerse de esta indeterminación de las estructuras de asistencia ahora amparada por los Decretos que comentamos.

El Decreto 59/1996, de estructura de la Consejería de Presidencia, ha sido aprovechado asimismo para crear determinadas unidades administrativas. Tal es el caso de la Oficina de la Región de Murcia en Bruselas, dependiente de la Secretaría Sectorial de Relaciones con la Unión Europea y regulada por el art. 20 de dicha norma, a la que al final de esta crónica dedicamos una atención singular. También encuentra su origen en el referido Decreto la Escuela de Administración Pública de la Región de Murcia prevista y regulada por los arts. 37 a 40 de dicha norma.

La citada Escuela queda adscrita a la Dirección General de la Función Pública y de la Inspección de Servicios y nace, entre otros fines, para subvenir a la necesidad de impartir una formación adecuada (tanto en el momento inmediato a su selección como de forma permanente o por vía de reciclaje) a todo el personal de la Administración Pública regional; está previsto, asimismo, que pueda colaborar en la formación del personal dependiente de los Entes locales de la Comunidad, así como en el estudio de las técnicas más adecuadas para la selección de los funcionarios y para la correcta provisión de puestos de trabajo en la Administración autonómica.

El segundo gran sector de innovaciones relativas a la Administración regional ha consistido —como ya avanzábamos al principio de este epígrafe— en la creación de toda una estructura de asesoramiento pensada para la asistencia inmediata del Presidente, del Vicepresidente y de los Consejeros. A dicha estructura se le ha dado incluso respaldo normativo del mayor rango a través de la Ley 2/1996, de 16 de mayo, por la que se regulan los Consejos Técnicos Consultivos y los Comisionados Regionales. Aquí vamos a referirnos tan solo a los primeros, es decir, a los Consejos Técnicos Consultivos, novedosa figura en la que, al parecer, el Gobierno regional de Murcia confía para conseguir incorporar a la decisión administrativa la colaboración de determinadas opiniones expertas. Con todo, antes de seguir adelante, y para centrar de forma adecuada su naturaleza, debemos aclarar que, según la mencionada Ley 2/1996, reguladora de tales órganos, los Consejos Técnicos Consultivos, pese a su nombre, no son órganos de consulta de la Administración (no se rigen por la Ley 9/1985, de Órganos Consultivos de la Administración Regional) sino, antes bien, órganos de asistencia personal e inmediata del Presidente, Vicepresidente o Consejero al que quedan adscritos; y así deben ser considerados. Por eso, si bien su creación ha de hacerse por Decreto del Consejo de Gobierno, la designación de sus miembros

corresponde a la libre decisión del Presidente, Vicepresidente o Consejero al que van a asistir. Esa decisión, no obstante, por expresa indicación del legislador, debe ir dirigida a conseguir que a estos Consejos Técnicos Consultivos se incorporen aquellos expertos, agentes sociales y personas prestigiosas cuyos conocimientos, independencia de juicio y alta especialización hacen particularmente valioso contar con su criterio y aun con su colaboración en la materia para la cual es requerido su asesoramiento. El número de miembros de estos Consejos no será en ningún caso superior a siete, además de su Presidente, que lo será siempre la persona asistida por ellos; los juicios e informes que estos Consejos emitan no vincularán en absoluto el libre criterio del órgano decisor; y sus componentes no percibirán retribución alguna, sin perjuicio de las indemnizaciones que —presumiblemente en forma de dietas por asistencia— pudieran corresponderles.

Por lo que hace a la aplicación práctica de esta Ley, apuntemos que al amparo de la misma han empezado a proliferar los Consejos Técnicos Consultivos creados, hasta donde nos ha parecido percibir, con dos intenciones y para dos cometidos notoriamente diferentes, aunque todos ellos recubiertos con un mismo formato o apariencia. En un primer grupo, estos Consejos Técnicos Consultivos se constituyen como órganos de asistencia técnica al Consejero correspondiente en una concreta materia, pero con una significativa indefinición respecto de las cuestiones o asuntos sobre los que su asesoramiento deba versar; se diría, por tanto, que dentro del ámbito para el que son creados están a la permanente disposición del Consejero. Tal es el caso del Consejo Técnico Consultivo de Ordenación del Territorio (creado por el Decreto 35/1996, de 13 de junio), del de Telecomunicaciones (Decreto 36/1996, también de 13 de junio), del de Bibliotecas y Archivos (Decreto 37/1996, de idéntica fecha) o, por no hacer más larga la lista, del de Coordinación Hospitalaria (Decreto 84/1996, de 15 de noviembre) cuyo art. 2 cierra muy significativamente la mención de sus funciones diciendo: «asistir técnicamente en cuantos asuntos, planes o proyectos le sean sometidos por su Presidente». En otros supuestos, en cambio, la creación del Consejo Técnico Consultivo se hace para encomendarle la realización de una singular tarea, de tal modo que a la finalización de ésta, cumplido su objeto, el Consejo debe desaparecer. Así sucede claramente con el Consejo Técnico Consultivo creado por el Decreto 77/1996, de 4 de octubre, para la reforma de la Ley 1/1998, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma, cuyo puntual encargo (art. 2) es «la elaboración final de un estudio y texto de borrador que sea soporte para tramitar la reforma» de dicha Ley, y cuya duración (art. 4) «se extenderá —tan sólo— hasta el cumplimiento de las tareas que le han sido encomendadas». Por cierto, que esta utilización de la nueva figura de los Consejos Técnicos Consultivos como fórmula válida para la elaboración de normas jurídicas parece afirmarse como una práctica habitual si nos atenemos a lo que sugiere la publicación del Decreto 90/1996, por el que se crea el Consejo Técnico Consultivo para el Estudio y Elaboración de Disposiciones Legales y Normas de Desarrollo Reglamentario que se dicten en materia de Deportes.

Si, sobre lo dicho, se nos permitiera añadir una brevísima valoración de tales Consejos Técnicos Consultivos, llamaríamos ante todo la atención sobre su sorprendente atipicidad. No se sabe muy bien lo que el legislador ha querido crear

al dar vida a esta figura y, si se nos apura, ni siquiera es fácil saber cuál es su exacto lugar. Si, como parece, constituyen estructuras de asistencia personal al Presidente y a los Consejeros, hay que decir que ese hueco está ya cubierto con la figura de los asesores; y nada añade a ello el que ahora se les haga operar en colegio, como no sea el riesgo de su alarmante multiplicación para los fines más diversos. Si, en cambio, lo que se intenta con su creación —como, en parte, la Ley también sugiere— es incorporar al proceso de elaboración de decisiones el criterio de los agentes sociales interesados en ellas, de nuevo es preciso recordar que para eso ya existe, y con mejor lógica institucional, la Administración consultiva integrada por Consejos (ahora el nombre sí es el adecuado) en el que esos agentes sociales expresan la opinión de sus representados, pero no lo hacen porque así se lo permita la libre designación de un político, sino porque ostentan una representación que les otorga una voz propia e independiente. Si, finalmente, lo que se quiere es contar con la colaboración de determinados expertos a los que se confía el dictamen sobre un objeto particular, esto, una vez más, no es un órgano de Consejo, sino simplemente una Comisión como tantas que la Administración ha venido constituyendo desde siempre sin que para ello existan mayores problemas. En fin, ésta es tan sólo nuestra opinión. Más allá de ella, habrá que esperar a que los Consejos Técnicos Consultivos prueben en la práctica sus posibilidades o sus dificultades a fin de tener un juicio más fundado sobre los mismos.

Para concluir, hagamos una mínima referencia a ese tercer bloque de disposiciones de las que decíamos al principio que se producen en el sentido de procurar una intencionada modernización de la Administración regional y de sus prácticas gestoras. Esa parece ser, al menos, la intención del Decreto 6/1996, de 14 de febrero, por el que se articula e impulsa el Plan de Calidad de los Servicios Públicos de la Administración Pública de la Región de Murcia. La citada norma, que crea a tal fin la Comisión de Elaboración e Impulso de dicho Plan, de la cual dependerá un grupo de trabajo al que se le encomienda la programación y elaboración técnica del mismo, prevé la realización de «proyectos» y «programas» dirigidos a mejorar los canales de comunicación con los administrados, a racionalizar y simplificar la tramitación administrativa y a analizar las posibilidades de incorporación de nuevas técnicas al trabajo administrativo. La aludida Comisión se constituyó el 25 de julio y el grupo de trabajo está laborando desde el pasado mes de septiembre en proyectos y programas concretos. En su haber hay que contar ya, por ejemplo, la apertura de «ventanillas únicas» que permiten al administrado despachar sus asuntos con la Administración sin tener que desplazarse desde su propia localidad.

También con el objetivo de lograr la mayor transparencia en un ámbito tan delicado como es la contratación de los Entes públicos, se ha dictado el Decreto 14/1996, de 24 de abril, por el que se crea la Junta Regional de Contratación Administrativa. Esta Junta, constituida como un órgano asesor y consultivo en la materia, está previsto que asuma el Registro de Contratos y Contratistas de la Comunidad Autónoma, de modo que, conociendo la globalidad de la contratación administrativa regional, pueda ayudar a homogeneizar y unificar su gestión a través de las funciones de vigilancia, informe y tutela que se le encomiendan. En la línea de abrir la gestión administrativa a los agentes sociales, el art. 3 del

citado Decreto posibilita, asimismo, que las organizaciones empresariales más representativas en el sector de contratistas, así como en otros sectores afectados por la contratación, puedan formular a la Junta propuestas, sugerencias o iniciativas tendentes a mejorar el procedimiento y actuación de la Administración autonómica en materia de contratos.

Recordemos, finalmente, antes de terminar este epígrafe, que el Decreto 3/1996, de 7 de febrero, ha creado el Comité de Desarrollo Económico Regional, pensado precisamente como órgano coordinador de la planificación económica de la Comunidad Autónoma en el que, como es lógico, están representadas todas las Consejerías. Su novedad, con todo, es menor si recordamos que dicho órgano simplemente sucede, bien que potenciándolo, al anterior Comité de Planificación Económica Regional que un día creara el Decreto 14/1987.

Actividad legislativa

La Asamblea Regional de Murcia ha aprobado durante este año un total de once leyes, lo que está muy por debajo de las previsiones inicialmente incluidas en el calendario legislativo del Gobierno.

De entre esas leyes, cuatro tocan materia presupuestaria o financiera y (salvo la Ley de Presupuestos) tres de ellas tienen tan sólo un interés marginal o episódico. Así sucede con la Ley 1/1996, de 25 de marzo, de Modificación de la Disposición Adicional 3ª de la vigente Ley 13/1995, de Presupuestos para el presente año, por la que se extienden a los servicios de transportes ciertas previsiones que la citada Disposición Adicional refería tan sólo a los servicios ferroviarios; e igual ocurre con la Ley 6/1996, de 12 de noviembre, por la que se autorizan Suplementos de Créditos para determinados Servicios (Servicio de Salud; Direcciones Generales de Universidades, de Cultura, de Ordenación del Territorio y Vivienda, y de Tributos; y Onda Regional de Murcia); o, en fin, con la Ley 7/1996, de 15 de noviembre, por la que se autoriza asimismo un Crédito Extraordinario destinado a cubrir ciertas necesidades de la Dirección General de Universidades y de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda. A las anteriores normas hay que añadir, como es lógico, la Ley 11/1996, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Región de Murcia para 1997, cuyos objetivos declarados son la disminución del gasto corriente, el incremento de las inversiones productivas y la contención de la deuda. Añadamos que la Ley incorpora, por primera vez, la clasificación funcional del gasto del presupuesto consolidado de la Comunidad y sus Organismos Autónomos, lo que permite conocer sobre tal base las actividades y servicios que presta la Administración regional y, por lo tanto, el destino real del gasto público. Aparte de ello, la Disposición Adicional 5ª de la Ley modifica determinados preceptos de la Ley 3/1990, de Hacienda de la Región de Murcia, y la Disposición Adicional 8ª introduce, como interesante novedad, el establecimiento de un sistema de seguimiento de objetivos y de evaluación del grado de cumplimiento de éstos, que se encomienda a la Consejería de Economía y Hacienda.

Otras dos leyes atienden, a su vez, a aspectos orgánicos de la Administración autonómica. Tal es el caso de la Ley 2/1996, de 16 de mayo, por la que se regu-

lan los Consejos Técnicos Consultivos y los Comisionados Regionales, de la que ya en parte hemos dado noticia; tan sólo nos quedaría para agotar su contenido llamar la atención sobre la curiosa figura de los Comisionados Regionales, personas ajenas a la Administración o vinculadas a ella que, por su condición de expertos o por su relevante prestigio y preparación, pueden quedar habilitadas para, en su caso, ostentar la representación protocolaria del Presidente, del Vicepresidente o de alguno de los Consejeros ante determinados foros y organismos. Asimismo, en este ámbito de las estructuras orgánicas, se ha producido la Ley 8/1996, de 3 de diciembre, de creación del Organismo Autónomo «Agencia Regional de Recaudación»; con su promulgación se intenta avanzar en la racionalización de los servicios recaudatorios, unificando a tal fin en un sólo órgano las funciones hasta ahora atribuidas al Servicio de Recaudación de la Dirección General de Tributos y a la Sociedad de Recaudación de la Comunidad creada en su día por el Decreto 107/1993.

Las restantes leyes aprobadas por la Asamblea Regional de Murcia intentan dar cobertura legal a un sector de la actividad social o de la actuación de los entes públicos cuyo régimen exige tal rango. La mayoría de ellas responden al necesario ejercicio de competencias normativas recientemente asumidas. Así sucede con la Ley 3/1996, de 16 de mayo, de Puertos de la Comunidad Autónoma de Murcia, consecuencia de la asunción por la Comunidad en 1994 de competencia exclusiva en materia de puertos de refugio, puertos deportivos y, en general, todos aquellos que no desarrollen actividades comerciales. El objeto de la Ley es regir la construcción y explotación de tales puertos y de las instalaciones portuarias destinadas a cubrir los servicios demandados por las embarcaciones deportivas y pesqueras, así como el uso y explotación de las ya existentes. A fin de evitar conflictos competenciales, el propio art. 1º declara excluidos del ámbito de aplicación de la Ley los puertos e instalaciones cuya competencia exclusiva corresponda al Estado. La Ley da además prioridad a las iniciativas que tiendan a satisfacer demandas pesqueras sobre las que respondan a solicitudes náutico-deportivas o turísticas. Por lo que hace a la construcción y explotación de obras e instalaciones, tras regular la explotación directa por la Comunidad Autónoma, diseña un marco jurídico muy abierto a fin de estimular de forma decidida la concesión a particulares. Finalmente, la Ley establece las tarifas por servicios portuarios, se ocupa del régimen de explotación y fija lo relativo a la policía, inspección y sanciones en tales puertos, instalaciones y servicios.

Junto a la Ley de Puertos, la Comunidad ha aprobado la Ley 4/1996, de 14 de junio, reguladora del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia. Lo hace de nuevo en uso de la recién asumida competencia de desarrollo legislativo sobre defensa del consumidor, en el marco de la legislación básica del Estado. Con un esquema muy próximo al de idénticas normas dictadas por otras Comunidades, la Ley determina (art. 3) los derechos de los consumidores y usuarios, para añadir en los dos títulos siguientes el régimen de protección técnica, administrativa y jurídica de tales derechos, así como aquellas normas de derecho sancionador que tienden a hacer eficaz dicho régimen. La Ley 5/1996, de 30 de julio, de Museos de la Región de Murcia es, en cambio, actualización de la obsoleta e insuficiente Ley de Museos de la Comunidad aprobada en 1990, a la que ahora viene a sustituir con la confesada intención de ayudar a cubrir

carencias de la Comunidad Autónoma de Murcia en esta materia, tales como la inexistencia de una red de museos a la altura del patrimonio cultural y artístico existente en la Región, la antigüedad y mal estado de las instalaciones o la insatisfactoria coordinación de las distintas Administraciones incidentes en el tema. A las anteriores, y como resultado de la asunción por la Comunidad de competencias de desarrollo legislativo en materia de corporaciones de derecho público representativas de intereses profesionales, hay que añadir finalmente la Ley 9/1996, de 17 de diciembre, de Creación del Colegio Profesional de Fisioterapéutas, y la Ley 10/1996, de idéntica fecha, de Creación del Colegio Profesional de Podólogos, ambos de la Región de Murcia.

Actividad reglamentaria

Por lo que hace al ejercicio de la potestad reglamentaria, hemos dado ya cuenta de buena parte de sus resultados al ocuparnos de aquellos reglamentos que afectan a la estructura de la Administración regional, y aún tendremos que referirnos a alguna otra norma con dicho rango en epígrafes posteriores. Sin embargo, aquí debemos dejar constancia de la adopción por la Comunidad Autónoma de Murcia, durante 1996, de algunos reglamentos merecedores de mención. Es el caso del Decreto 25/1996, de 29 de mayo, de asistencia jurídica a Entidades de Derecho Público y a Consorcios Regionales, el cual abre la posibilidad de prestar dicha asistencia a tales entidades a través de los Letrados del Servicio Jurídico de la Consejería de Presidencia, previo convenio suscrito con las mismas. Y es también el supuesto de la Orden de 14 de mayo de 1994, la cual dicta normas para la elaboración de los Presupuestos Generales de la Región, y de otras dos normas, el Decreto 24/1996, de 22 de mayo, y el Decreto 88/1996, de 15 de noviembre, de modificación del anterior, por los que se ponen las Bases del Plan Regional de Investigación, Desarrollo Tecnológico y del Conocimiento de la Comunidad Autónoma de Murcia.

En fin, la asunción de competencia en materia de juegos y casinos ha dado lugar a la aprobación de tres Decretos relativos al tema: el Decreto 27/1996, de 29 de mayo, sobre composición, organización y funcionamiento de la Comisión del Juego y Apuestas de la Región de Murcia; el Decreto 28/1996, de igual fecha, por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas de la Región; y el Decreto 26/1996, también de 29 de mayo, que contiene el Reglamento de Casinos de Juego de la Comunidad. Tanto el detalle de su contenido como la mención de otras normas reglamentarias de menor entidad, podrá encontrarlos el lector en las correspondientes fichas normativas. A ellas remitimos.

Sobre la Comunidad Autónoma y el Estado de las Autonomías

A) Hacia la reforma del Estatuto de Autonomía.

Durante el año que ahora concluye, la Asamblea Regional de Murcia ha aprobado por unanimidad, con fecha 11 de julio, una moción según la cual: «El Pleno de la Asamblea Regional mandata a la Comisión de Asuntos Generales para que

constituya en su seno una Ponencia que elabore un informe sobre la reforma del Estatuto de Autonomía y del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, informe que podrá servir de base, una vez conocido por el Pleno de la Cámara, para sendas proposiciones o proyectos de ley de reforma del Estatuto de Autonomía y del Reglamento de la Asamblea Regional». (Vid. BOARM núm. 53, de 16 de julio)

Como es fácil imaginar, esta iniciativa (tras de la que están todas las fuerzas políticas de la Región) tiene que ver con la generalizada conciencia que se vive en la Comunidad sobre la conveniencia de avanzar en el proceso autonómico, tanto para adecuar el marco institucional a las exigencias que impone la ampliación competencial últimamente producida como —incluso— para plantear, si procede, la solicitud de nuevas competencias que nos aproximen a otras Comunidades. De hecho, el Presidente de la Comunidad Autónoma de Murcia expresó esta aspiración de forma clara dentro del discurso con el que abrió el «Debate sobre el estado de la Región»: «Concluido prácticamente el proceso de transferencias —dijo— ...no cabe otra forma de equiparar nuestra Comunidad Autónoma a las constituidas al amparo del artículo 151 de la Constitución española que mediante la modificación del Estatuto de Autonomía. La Asamblea Regional... debe abanderar todo el trabajo que la ampliación competencial va a suponer. De ahí que consideremos conveniente reformar el Estatuto para que las nuevas competencias nazcan fuertemente consolidadas».

Habrà, pues, que esperar al inmediato futuro para ver en qué se concreta tal pretensión.

B) Transferencias.

En tanto ello sucede, quedan tan sólo pendientes del correspondiente traspaso las competencias en materia de educación no universitaria (las negociaciones se iniciaron el 7 de noviembre y el calendario fijado prevé que estén concluidas antes del 1 de enero de 1998) y en materia de sanidad, para cuya preparación el Decreto 85/1996, de 15 de noviembre, ha creado el Consejo Técnico Consultivo de Transferencias en dicho ámbito.

Puesto que el traspaso de funciones, medios y servicios correspondientes a las demás competencias asumidas en 1992 había tenido ya lugar durante 1995, este año no se ha producido ningún Real Decreto de transferencias. La única novedad reseñable, por tanto, en este tema es la creación en la Comunidad Autónoma de Murcia (por Decreto 16/1996, de 9 de mayo) de la Comisión Regional de Coordinación del Proceso de Transferencias de Funciones y Servicios de la Administración del Estado a la Comunidad. La Comisión estará presidida por el Vicepresidente de la Comunidad e integrada por los Consejeros de Presidencia y de Economía y Hacienda, así como por los Directores Generales de la Función Pública, de Presupuestos y Finanzas y del Patrimonio. A la Comisión se incorporarán además los Consejeros y Secretarios Generales de aquellas Consejerías que ostenten competencias sobre las materias que vayan a ser objeto de traspaso. Su cometido consiste en preparar las condiciones que permitan que la recepción de las competencias se realice, en su día, con la máxima celeridad y de modo que los servicios se continúen prestando con la mayor eficacia.

C) Murcia y la financiación autonómica.

No nos corresponde exponer aquí las líneas básicas del nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas. De ello se ocupan, como es lógico, otros expertos dentro de este Informe. Pero sí tiene sentido que consignemos en esta crónica, aunque sea muy brevemente, cuanto afecta a la posición de la Comunidad Autónoma de Murcia ante dicho sistema de financiación.

En síntesis, la posición de la Comunidad Autónoma de Murcia en el Consejo de Política Fiscal y Financiera que el 23 de septiembre acordó el nuevo modelo de financiación autonómica consistió en defender a ultranza (como es lógico, dada su ubicación entre las regiones con una economía débil) la incorporación al acuerdo allí alcanzado de determinados mecanismos de solidaridad susceptibles de compensar la ventaja que para las Comunidades con mayor renta pudiera suponer la elevación de la corresponsabilidad fiscal al 30% del IRPF. En concreto, el Consejero de Economía y Hacienda de la Comunidad Autónoma murciana, y el propio Presidente en sus contactos, pugnaron en todo momento por que el nuevo modelo acogiera decididamente el criterio de población, esto es, el criterio que tiene en cuenta la financiación media por habitante recibida por cada Comunidad. En función de ello, el Gobierno popular de la Comunidad Autónoma de Murcia ha podido presentar como un logro propio el acuerdo finalmente recaído en aquella reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera. A su iniciativa e insistente presión se deberían, según dicho planteamiento (entre otros aspectos solidarios del nuevo sistema) el incremento de la dotación del Fondo de Compensación Interterritorial, congelado desde hace años, la puesta en marcha del Fondo de Nivelación de Servicios previsto por la LOFCA para garantizar un nivel similar de servicios públicos en todas las Comunidades Autónomas, pero jamás creado, y sobre todo el compromiso por parte del Estado de que, a partir de 1998 y una vez recibidas las competencias en educación, ninguna Comunidad Autónoma recibirá una cantidad inferior al 90% de la financiación media por habitante obtenida por el resto de las Comunidades. Como Murcia, en este momento, percibe tan sólo el 71% de esa financiación media (71 pesetas por habitante donde otras Comunidades de su mismo nivel competencial superan las 130), se presume que a través de este mecanismo compensatorio —que indirectamente supone la aceptación del criterio poblacional defendido por esta Comunidad— se producirá un incremento del 19 % en su financiación, cantidad que el Estado estará obligado a añadir cada año. En resumen, los cálculos realizados por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Murcia, frecuentemente aireados en prensa, estiman en unos 30.000 millones el beneficio que esta Región puede obtener con el nuevo modelo, sumados, eso sí, todos los años del quinquenio (1997-2001) que abarca su vigencia.

La oposición, por su parte, ha expresado claramente sus reservas ante el nuevo sistema. Se alega que, al no fijar topes máximos a las ganancias, ello va a permitir que algunas Comunidades —las más ricas— se disparen por encima de la media en términos tales que, pese a la garantía del 90%, tan sólo se consiga incrementar las actuales diferencias entre Regiones. Se añade además que el nuevo modelo resta capacidad redistributiva a la Hacienda del Estado. No se comprende, en fin, muy bien cómo, siendo el mismo el dinero a repartir, el modelo puede complacer a las Comunidades ricas, lógicas partidarias del princi-

pio de corresponsabilidad fiscal, y también a las Comunidades pobres, entendibles defensoras del principio de solidaridad, cuando es obvio que ambos principios son antitéticos y conducen a resultados contrarios. Por último, se alega que la capacidad normativa sobre ciertos impuestos reconocida a las Regiones, y ahora ampliada, puede ocasionar una competencia fiscal entre Comunidades que las más ricas podrán aguantar mejor y que, por tanto, escasamente beneficiará a la Comunidad Autónoma murciana.

D) Sobre la llamada «deuda histórica».

Durante 1996, responsables del Gobierno Regional murciano, entre ellos el Presidente de la Comunidad y el Consejero de Economía y Hacienda, han defendido públicamente la existencia de una «deuda histórica» del Estado con la Comunidad Autónoma murciana cifrada en unos 50.000 millones de pesetas, resultantes de sumar el déficit acumulado a lo largo de los años en razón de la baja financiación por habitante —muy inferior a la media de otras Comunidades— siempre recibida. Consciente el Gobierno de Murcia de la imposibilidad de dar a dicha demanda un respaldo jurídico similar al esgrimido por Andalucía o Extremadura, cuya «deuda histórica» está reconocida por el propio Estatuto, los responsables de esta Región han recurrido al art. 15 de la LOFCA y a su compromiso de garantizar un nivel mínimo de servicios públicos a todas las Comunidades para dar cobertura a tal exigencia.

Con todo, a partir de septiembre de este año, la reivindicación de dicha «deuda histórica» ha sido aparcada por el Gobierno regional en atención —se dice— a las circunstancias que concurren en el presente momento económico, el cual, dada la necesidad de alcanzar los requisitos de Maastricht, impide la satisfacción actual de tales solicitudes.

Relaciones de conflicto y de colaboración

A) Conflictividad ante la jurisdicción constitucional y ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Con mayor motivo que en años precedentes podemos subrayar en 1996 la muy baja conflictividad existente entre la Comunidad Autónoma de Murcia y el Estado; al menos, por lo que hace a aquellos conflictos de los que deben conocer los Tribunales.

Ningún recurso de inconstitucionalidad ha sido planteado ni en uno ni en otro sentido; y tampoco tenemos constancia de que haya sido suscitada cuestión de inconstitucionalidad alguna contra leyes de la Comunidad Autónoma murciana. En este momento, están pendientes de sentencia dos recursos de inconstitucionalidad, ambos interpuestos en 1995 por el Presidente del Gobierno contra sendas Leyes de esta Comunidad. Se trata de los recursos planteados contra la Ley 7/1995, de 21 de abril, de Fauna Silvestre, Caza y Pesca Fluvial, y contra la Ley 8/1995, de 24 de abril, de Promoción y Participación Juvenil. En ambos supuestos, no obstante, la Comunidad ni siquiera llegó a personarse; y, en todo caso, no se ha producido sentencia a la que podamos dedicar nuestro comentario.

Por lo que hace a los conflictos con contenido competencial que el Estado suele plantear ante la jurisdicción contencioso-administrativa contra reglamentos de la Comunidad Autónoma de Murcia a los que considera invasores de alguna norma estatal, tan sólo se ha producido un pronunciamiento digno de mención, y aun éste no hace sino concluir un contencioso sobre el que previamente se habían pronunciado otros Tribunales en instancias anteriores, razón por la cual el lector ya tiene conocimiento de él por los informes de años precedentes. Nos referimos a la Sentencia de 15 de julio de 1996, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, del Tribunal Supremo en el recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, de 16 de noviembre de 1993, sobre la conformidad a derecho de la Orden de 18 de diciembre de 1991 que regula las tarifas de transporte interurbano de viajeros. La representación procesal del Estado alegaba que, sin perjuicio de reconocer la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Murcia sobre el transporte que se realiza dentro de su territorio, ahí incluida la competencia para fijar tarifas, dicha capacidad «ha de ser compatibilizada, sin embargo, con las competencias que, conforme a la Constitución (art. 149, 21 y 13), corresponden a la Administración del Estado en esta misma materia..., así como en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica». Por esta vía se presume que la Orden murciana de 18 de diciembre de 1991 desconoce lo establecido en los arts 1 y 10 del Real Decreto 2695/1977, de 26 de octubre, de medidas relativas a la política de precios, según los cuales el aumento de tarifas, aun dictadas dentro de su competencia por la Comunidad, requiere informe de la Junta Superior de Precios y autorización de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. En la misma línea, la Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en su art. 18,1 precisa que, por razones de política económica, el establecimiento o modificación del precio de los transportes puede quedar sometido al control de los órganos estatales competentes sobre política de precios. Frente a toda esta argumentación, la Sentencia del Tribunal Supremo, confirmando la del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, ha establecido que tales normas han de ser interpretadas en el contexto del respeto debido a la competencia exclusiva atribuida a la Comunidad en la materia. «Ello —concluye la sentencia citada— sin perjuicio del control de la política de precios que corresponde al Estado cuando el ejercicio de aquella potestad afecte al equilibrio de la política de precios. Pero sin que signifique una homologación previa de las tarifas fijadas por la Comunidad Autónoma mediante el sometimiento de la solicitud y su autorización, ya que serían contradictorios con la potestad que de manera exclusiva corresponde a la Comunidad Autónoma según sus Estatutos específicos.»

B) Conflictividad extracompetencial: el conflicto del agua.

Ya hemos subrayado otras veces, en anteriores informes, la importancia que pueden terminar teniendo en un Estado compuesto los conflictos interregionales que, sin embargo, no tienen un soporte competencial. Como es sabido, para la Comunidad Autónoma de Murcia el principal de esos litigios es el que la mantiene enfrentada con otras Comunidades por el reparto y disponibilidad del agua. En este orden de cosas, 1996 ha sido un año tranquilo. La lluvia ha restado intensidad a las exigencias de los afectados y, con ello, crispación al debate.

Incluso se han producido sendas visitas de cortesía entre los Presidentes murciano y castellano-manchego (el 6 de febrero, del Presidente Valcárcel al Palacio de Fuensalida; el 12 del mismo mes, del Presidente Bono al Palacio murciano de San Esteban) en las que han abundado las declaraciones de buena voluntad sobre un futuro entendimiento. Por parte de la Comunidad Autónoma de Murcia se está trabajando además en la formulación de un Plan General de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de la Región de Murcia. Sin embargo, hay que concluir este apartado indicando que el sentimiento más generalizado en la Región sigue siendo el de una profunda preocupación sobre el tema. Se tiene la sensación, nada tranquilizadora, de que no se está aprovechando como se debería este tiempo de lluvia para avanzar en la solución del conflicto; más aún, de que el Gobierno central no tiene la necesaria claridad de ideas en materia de política hidráulica. Y la suma de lo uno y de lo otro hace que el temor a futuras sequías se siga considerando una amenaza latente. No cabe descartar incluso que el Gobierno regional pueda verse en la necesidad de pasar, en un futuro próximo, de las actuales declaraciones institucionales, reiteradas pero medidas, a una firme postura de exigencia ante Madrid.

En un plano mucho más concreto, añadamos que la Asamblea Regional de Murcia ha tenido que responder a la presentación ante las Cortes por parte de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de un Anteproyecto de Ley sobre Regulación de los Trasvases de Agua entre Cuencas Hidrográficas formulado como iniciativa legislativa, aprobando el 27 de junio de 1996 una «Declaración institucional» en la que reclamaba del Congreso de los Diputados que, antes de dar curso al citado Anteproyecto, adoptara los acuerdos conducentes a determinar la validez actual de los trabajos que sirvieron de base para el establecimiento de los volúmenes excedentes a que hacen referencia las Leyes 21/1971 y 52/1980, reguladoras del Trasvase Tajo-Segura.

C) Convenios de colaboración.

La actividad de la Comunidad Autónoma de Murcia durante 1996 en materia de convenios se ha mantenido en parámetros muy similares a los de años anteriores. Entre los suscritos dentro de este año, debemos mencionar el Convenio firmado el 29 de enero entre la Comunidad Autónoma de Murcia y el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente sobre actuaciones integradas en el Plan de Vivienda y Suelo para 1996-1999. Se trata de un convenio-tipo firmado también con otras Comunidades Autónomas que sin duda debe ser destacado tanto por su alcance financiero como por su indudable transcendencia social.

En el marco del convenio que creó el llamado Arco del Mediterráneo, se han producido, asimismo, contactos entre los Presidentes de las Comunidades Autónomas valenciana y murciana para armonizar posturas ante la Administración central en relación con la construcción de las autovías que comunican a ambas Comunidades, con la aprobación del Plan Hidrológico y con la llegada de la alta velocidad a una y otra Comunidad. Igualmente, el 9 de diciembre de 1996 las Comunidades Autónomas de Valencia y Murcia, más la Comunidad Balear, firmaron un protocolo de intenciones para la promoción conjunta del turismo.

De interés en la materia que comentamos es la aprobación del Decreto 56/1996, de 24 de julio, por el que se regula el Registro General de Convenios y

se dictan normas para la tramitación de éstos en el ámbito de la Administración Regional de Murcia. El Registro General de Convenios queda integrado en el Secretariado Administrativo del Consejo de Gobierno; en él deben inscribirse todos los convenios celebrados con la Administración del Estado, con otras Comunidades, con las Corporaciones Locales y con cualquier otra Entidad Pública o con personas sujetas al Derecho privado. En las Secretarías Generales de las distintas Consejerías está previsto que exista, además, un Registro Sectorial de Convenios. La norma que comentamos contempla, en fin, el contenido mínimo de los convenios, las autoridades a las que, según los casos, corresponde autorizarlos, aprobarlos o suscribirlos, y los aspectos de forma y de publicidad inexcusables en la tramitación de tales acuerdos.

Concluamos diciendo que, durante 1996, varios convenios celebrados con la Administración del Estado han sido publicados, por fin, en el Boletín Oficial de la Región de Murcia, lo que supone una cierta voluntad de dar cumplimiento a la obligación impuesta en esta materia a las Administraciones que suscriben tales acuerdos por el art. 8,2 de la Ley 30/ 1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas. De todos modos, el grado de cumplimiento de dicha obligación no es todavía total; y eso que el art. 14 del Decreto 56/1996, más arriba citado, ha fijado incluso el plazo para dicha publicación, estableciendo para ello el término de un mes contado a partir del día de la inscripción del convenio en el Registro General que tal Decreto prevé.

Unión Europea. Oficina en Bruselas

Con la intención de perfeccionar las estructuras que se ocupan de hacer efectiva la presencia de la Región de Murcia en la Unión Europea, el Decreto 59/1996, de 2 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia, ha revisado y puesto al día el régimen del Servicio de Relaciones con la Unión Europea, al tiempo que ha creado, en su art. 18, la Oficina de la Región de Murcia en Bruselas.

Según el art. 20 de dicho Decreto, las funciones de esta Oficina serán: a) el seguimiento del proceso de toma de decisiones y la obtención de información en relación con las iniciativas legislativas, acciones y programas de la Unión que afecten a las competencias o intereses de la Comunidad; b) la posibilidad de servir como infraestructura para el establecimiento de encuentros entre agentes socioeconómicos o autoridades autonómicas e instituciones comunitarias; c) y la realización de acciones tendentes a facilitar la colaboración de entidades públicas y privadas en Bruselas para la defensa y promoción de los intereses multisectoriales de la Región de Murcia.

La Oficina de la Región de Murcia en Bruselas ha sido efectivamente inaugurada por el Presidente de la Comunidad Autónoma el 13 de noviembre de 1996.

El Decreto 59/1996 prevé la publicación de un Reglamento de la Oficina en el que se terminarán de determinar las competencias, funciones y normas de actuación de dicha unidad. Ese Reglamento, con todo, todavía no ha sido dictado.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Cámara por Grupos Parlamentarios

Total diputados: 45

Composición a 1-I-1996:

Popular: 26

Socialista: 15

IU-Los Verdes: 4

Composición a 31-XII-1996:

Sin cambios.

Estructura del Gobierno

Presidente: Ramón Luis Válcárcel Siso (PP).

Vicepresidente: Antonio Gómez Fayrén (PP).

Número de Consejerías: 7

Presidencia: Antonio Mejías García

Economía y Hacienda: Juan Bernal Roldán

Política Territorial y Obras Públicas: José Ramón Bustillo Nava-Osorio

Cultura y Educación: Cristina Gutiérrez-Cortines Corral

Medio Ambiente, Agricultura y Agua: Eduardo Sánchez-Almohalla Serrano

Sanidad y Política Social: José Antonio Gil Melgarejo / Francisco Marqués Fernández, desde 9-X-95

Industria, Trabajo y Turismo: José Pablo Ruiz Abellán.

Tipo de Gobierno

Mayoritario.

Partido y número de parlamentarios que le apoyan: PP, 26 diputados.

Composición del Gobierno: Homogéneo (PP).

Cambios en el Gobierno

Ninguno.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

No ha habido.

Mociones de reprobación

Ninguna.

Debates y resoluciones más importantes

Debate sobre el nuevo sistema de financiación autonómica, celebrado en la sesión parlamentaria de 25 de septiembre de 1996. Se produce como consecuencia de la comparecencia del Consejero de Economía y Hacienda para informar sobre las consecuencias de dicho sistema en la financiación de la Comunidad Autónoma murciana (DSAR núm. 61, de 25 de septiembre de 1996)

Debate sobre la acción política del Consejo de Gobierno, celebrado los días 16 y 17 de octubre de 1996 (DSAR, núm 66). Es el debate más importante de los habidos durante el año en la Asamblea Regional; constituye el que, en el lenguaje común y en el de la prensa, ha pasado a conocerse como el "Debate sobre el estado de la Región". En él el Presidente de la Comunidad hizo un repaso exhaustivo, incluso sorprendentemente extenso por la duración del discurso, de todas las cuestiones que afectan a la gestión de su Gobierno. Particular atención dedicó al "Pacto por el Empleo", a la modificación y modernización producida en la Administración Regional, al problema del agua y a las repercusiones del nuevo modelo de financiación autonómica en la Comunidad Autónoma de Murcia. Tras la intervención de los portavoces de los grupos y el subsiguiente debate, la Asamblea aprobó, entre otras, las siguientes resoluciones:

Resolución por la que la Asamblea Regional manifiesta la necesidad de que se impulse por las instituciones públicas interesadas la constitución de una Comisión para el Pacto Local (DSAR, núm 66, 16 y 17 de octubre)

Resolución por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que inicie los estudios para la presentación ante la Cámara de un nuevo Plan de Actuación en Carreteras (ibidem)

Resolución por la que la Asamblea Regional insta la urgente redacción del proyecto definitivo de la bahía de Portmán (ibidem)

Resolución por la que la Asamblea Regional se ratifica en los acuerdos alcanzados en el Pacto del Agua e insta al Consejo de Gobierno para que continúe impulsando ante el Gobierno de la nación la elaboración del Plan Hidrológico Nacional (ibidem)

Reformas del Reglamento parlamentario

Se aprueba por el Pleno de la Cámara, en sesión celebrada el día 27 de junio de 1996, la "Reforma del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia por la que se crea la Oficina Técnica de Seguimiento y Control Presupuestario de la Comunidad Autónoma de Murcia" (BOARM, núm. 54, de 29 de julio)

La reforma se limita a la adición de un nuevo artículo, el 53 bis, por el que se crea la citada Oficina.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

No se han producido.

NAVARRA

Martín M.^a Razquin

Rasgos generales

La característica esencial desde el punto de vista político e institucional del año 1996 en Navarra se define en la crisis de Gobierno, causada por la dimisión de su Presidente Javier Otano, en función de la detentación de una cuenta bancaria en Suiza, dimisión que cobra cuerpo el día 18 de junio, y que se extiende a sus cargos de Presidente del Gobierno, Parlamentario Foral y Secretario General del Partido Socialista de Navarra.

De este hecho transcendental se deriva que en 1996 ha existido un antes y un después de esta dimisión. En el antes puede destacarse el funcionamiento de un Gobierno de coalición de mayoría relativa (PSN, CDN y EA), apoyado externamente por IU, lo que hacía que a su mayoría de 23 escaños sumara los cinco de esta fuerza política. Ello suponía que las fuerzas de la oposición se concentraban en dos grupos políticos muy alejados entre sí como son UPN y EZA (Ezker Abertzalea-Herri Batasuna). El Gobierno negociaba previamente todo tipo de cuestiones con la fuerza política que le prestaba apoyo externo como era IU, que no se olvide se abstuvo el año anterior en la investidura para dar paso al Gobierno tripartito. Debe advertirse que el Ayuntamiento de Pamplona está gobernado por una coalición formada por PSN, CDN e IU.

El cambio del Gobierno, no obstante, se ha producido con un elemento divergente respecto de la configuración de cualquier Gobierno tras el proceso electoral. El Parlamento ha permanecido inalterado en su representación política, con la salvedad de la sustitución de personas en los cargos de Parlamentarios Forales y en sus órganos de Mesa y Junta de Portavoces. Ello ha generado una situación, a veces problemática, cual era que el Gobierno estuviera en funciones frente a un Parlamento en plenitud de funciones. No obstante la crisis del Gobierno ha afectado a la vida política y parlamentaria de una forma importante, con una cierta paralización de la actividad parlamentaria ordinaria y administrativa desde mediados de junio hasta el mes de octubre.

La crisis de Gobierno ha llevado consigo un cambio en el rol de los partidos políticos y grupos parlamentarios. En primer lugar el PSN ha visto la dimisión de su Secretario General Sr. Otano y la sucesiva de su Ejecutiva que ha sido sustituida por una Comisión Gestora, cuya posición política, a la luz de los hechos ocurridos, ha sido bien diferente de la mantenida anteriormente. UPN ha accedido al Gobierno de Navarra en solitario desde una situación de minoría parlamentaria que, aun contando con precedentes, ha planteado, al menos en sus inicios, una situación de inseguridad en los resultados de la acción de Gobierno dado que el mismo no cuenta con la confianza parlamentaria. También, por otro

lado, se ha producido una enorme divergencia entre UPN y CDN, esta segunda surgida de escisión de la primera, que llevó a que ambas fuerzas políticas no pudieran concluir en el mes de julio un acuerdo para constituir un gobierno de coalición, a pesar de haber cerrado casi totalmente un programa de gobierno y plantearse problemas respecto del Acuerdo de Cooperación Navarra-País Vasco y finalmente del veto impuesto por UPN al líder de CDN Sr. Allí para tomar parte en el posible Gobierno de coalición, que auguraba una mayoría absoluta. La posición de IU varía notablemente puesto que ha pasado a la oposición, sin poder mantenerse ya en esa privilegiada posición de aliado externo del Gobierno. Por su parte EZA ha protagonizado un cierto cambio de rumbo en su política de participación parlamentaria e incluso ha sido sancionada por los órganos de la Cámara por desórdenes provocados en sus sesiones.

Un elemento que permite visualizar de forma expresiva esta nueva situación de cambio político la constituyen los avatares del Acuerdo de Cooperación entre Navarra y el País Vasco que, tras ser convenido entre los Gobiernos navarro y vasco, recibió la autorización de los Parlamentos de cada Comunidad Autónoma. Sin embargo su remisión a las Cortes Generales se hizo por el Gobierno en funciones, y posteriormente el nuevo Gobierno de UPN lo retiró formalmente de su tramitación en el Senado. Así pues, el Acuerdo ha quedado nonato.

De cualquier modo no debe obviarse la realidad de que la crisis del Gobierno no está unida a la actuación del mismo, sino a la circunstancia de la vinculación de su Presidente con una cuenta bancaria en Suiza, lo que ha supuesto una vuelta al fenómeno de corrupción que con el nuevo Gobierno tripartito se deseaba hubiera pasado página en Navarra. Así ha sido noticia la comparecencia del exPresidente del Gobierno Sr. Otano en el Juzgado para aclarar cuestiones relacionadas con aquella cuenta y además siguen pendientes los sumarios afectantes a los Sres. Roldán, Urralburu y Aragón, habiendo aflorado un sinnúmero de noticias referentes a todos estos casos. Siguiendo el precedente de la anterior Legislatura, se ha aprobado en el Parlamento la constitución de una nueva Comisión de Investigación relacionada con las obras públicas, y sobre la corrupción fue debatida una interpelación en la sesión plenaria de 24 de octubre de 1996.

Caída del Gobierno tripartito y nuevo Gobierno de UPN

La dimisión del Sr. Otano como Presidente del Gobierno provocó una serie de cuestiones de índole jurídico de gran interés como son las relativas a su sustitución como Presidente y a la actuación del Gobierno en funciones. En primer lugar, el Presidente, según la Ley Foral de Gobierno, debe seguir en funciones hasta la designación del nuevo Presidente, aunque de hecho fue sustituido en sus funciones por el Vicepresidente en funciones. El Gobierno tripartito en funciones, dada la inalterabilidad de la Cámara, actuó ejerciendo las funciones de Gobierno en plenitud, es decir, remitiendo proyectos de ley al Parlamento y haciendo pleno y amplio uso de su potestad reglamentaria. Respecto a la primera cuestión se plantea la posibilidad de reforma de la Ley Foral de Gobierno para

que en casos de dimisión del Presidente sea inmediatamente sustituido por el Vicepresidente en todas sus funciones. La segunda, sobre el alcance del ejercicio en funciones, más difícil de definir jurídicamente, ha supuesto que el nuevo Gobierno de UPN haya retirado de la Cámara la mayoría de los proyectos de ley foral remitidos por el anterior Gobierno.

Sin duda alguna la dimisión del Presidente del Gobierno provocó una honda crisis institucional y planteó de nuevo la cuestión relativa a la designación del Presidente. Dadas además las fechas de la dimisión y el estricto procedimiento de designación en cuanto a plazos fijado por la Ley Foral de Gobierno, frente a un momento inicial en que pudo pensarse en una resolución rápida de la crisis, sin embargo la realidad ha hecho ver de nuevo que los plazos de investidura son enormemente largos, dado que desde la dimisión del Sr. Otano a la toma de posesión del Sr. Sanz transcurrieron exactamente tres meses. La causa de este retraso se debió a las posiciones de los partidos políticos, entre las que cabe destacar la posición de la Comisión Gestora del PSN que se pronunció por la no participación en ningún Gobierno y la falta de acuerdo entre UPN y CDN. Ello hizo que de nuevo gravitara sobre todo el proceso la aplicación del sistema automático de designación del candidato del partido con mayor número de escaños y que producida la presentación del programa y el rechazo de este candidato, fuera prácticamente imposible la articulación de otro segundo proceso de investidura, a pesar de lo cual debió esperarse el lapso de dos meses exigido por el Amejoramiento y además celebrarse numerosas rondas de consultas de la Presidenta del Parlamento con los representantes de los grupos políticos con representación parlamentaria en una búsqueda infructuosa de un nuevo candidato.

De ahí que, terminado el proceso de investidura y tras la constitución del nuevo Gobierno, se retomase esta cuestión por las fuerzas políticas en aras a lograr una modificación del sistema de elección del Presidente del Gobierno, pero que ha terminado de momento sin éxito dadas las divergentes fórmulas de elección propuestas y la imposibilidad de llegar a acuerdo.

En el proceso de investidura el candidato Sr. Sanz recibió únicamente los votos de su Grupo Parlamentario, UPN (17 votos), y el voto contrario del resto de Parlamentarios Forales (33 votos). Ello obliga al Gobierno a buscar en cada momento el apoyo de alguna fuerza política y ha supuesto que en algunos casos el Gobierno haya sido derrotado en el Parlamento e incluso que un proyecto de ley (el de modificación del IRPF) haya sido devuelto al Gobierno. También la importante reforma tributaria proyectada por el Gobierno se ha visto profundamente alterada por la necesidad del mismo de contar con el apoyo del PSN, en especial, para la aprobación de las leyes tributarias y de los presupuestos para 1997.

La reorganización del Gobierno

El nuevo Gobierno de Navarra constituido en septiembre está formado por el Presidente, un Vicepresidente (que es además Consejero de dos Departamentos), y de nueve Consejeros, en total, 10 personas.

El nuevo Gobierno se estructura en diez Departamentos que son los siguientes: Presidencia e Interior; Economía y Hacienda; Administración Local; Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda; Educación y Cultura; Salud; Bienestar Social, Deporte y Juventud; Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones; Agricultura, Ganadería y Alimentación; e Industria, Comercio, Turismo y Trabajo. Dentro de esta reorganización debe llamarse la atención sobre la configuración del Departamento de Presidencia e Interior que asume, además de las funciones de policía y seguridad, las típicas de un Departamento coordinador y abandona por ello las de Trabajo, Política Lingüística, e Instituto Navarro de la Mujer. La materia de Trabajo vuelve al Departamento de Industria, Comercio, Turismo y Trabajo; la de Política Lingüística se remite por primera vez al Departamento de Educación y Cultura, cuando desde su creación había estado por cuestión de alcance político y genérico de promoción general del vascuence en el de Presidencia; y el Instituto de la Mujer se adscribe al Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud. Por otra parte se produce un desdoblamiento de Consejero titular en los Departamentos de Salud y de Bienestar Social, que antes dependían del mismo Consejero. El Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda adquiere las competencias de montes, constituyéndose como un Departamento aglutinador del medio ambiente en su sentido amplio. Por su parte el Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes pasa ahora a denominarse con nuevo contenido Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación. Por último la materia de Deporte y Juventud se remite al Departamento de Bienestar Social al que, tras darle nueva denominación con estos epígrafes, se adscribe el Instituto Navarro de Deporte y Juventud. Continúan siendo los ejes de sus respectivos Departamentos los Organismos Autónomos Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea e Instituto Navarro de Bienestar Social.

Por último cabe resaltar que el nuevo Gobierno ha acudido a la figura de los Gabinetes, siguiendo el ejemplo del anterior, y así el Presidente ha nutrido su Gabinete de tres asesores jurídico, económico y de comunicación, cada uno de ellos con rango de Director General, y los Consejeros, salvo alguna excepción, de un jefe de Gabinete.

El acuerdo de cooperación entre la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma del País Vasco

La tramitación de este Acuerdo de Cooperación que, no obstante, no vio la luz, entre Navarra y el País Vasco ha sido una de las estrellas que ha brillado con luz propia no sólo en el firmamento navarro sino en el estatal, habiendo hecho correr numerosos ríos de tinta y encontrado un gran eco en los medios de comunicación social. Y ello, incluso dejando de lado las cuestiones de índole política, entrando desde el punto de vista estrictamente jurídico en el análisis de su adecuación constitucional y de los requisitos de su tramitación, y muy en especial de la creación de un órgano permanente de encuentro entre Navarra y el País Vasco.

El Acuerdo de Cooperación trae causa del Protocolo de acuerdo para colaborar la Comunidad Foral con la Comunidad Autónoma del País Vasco, firmado el día 25 de octubre de 1995 por los Presidentes de los Gobiernos navarro y vasco, Sres. Otano y Ardanza. Dicho Protocolo cristalizó en un Acuerdo de Cooperación que fue aprobado por ambos Gobiernos a mediados de mayo de 1996. Como Acuerdo de Cooperación precisaba la autorización de los Parlamentos autonómicos y de las Cortes Generales.

En el ámbito de Navarra, el Gobierno de Navarra remitió el Acuerdo de Cooperación al Parlamento suscitándose, en primer término, cuál era la capacidad jurídica del Parlamento respecto al mismo, es decir, si podía modificarse o no el Acuerdo en sede parlamentaria por la vía de enmiendas. La Mesa estableció que el Parlamento debía limitarse a prestar o no su autorización a un Acuerdo concertado entre dos Gobiernos, por lo que no existía posibilidad de enmienda y el debate debía ser un debate de totalidad sobre la concesión o no de autorización según lo establecido en el artículo 162 del Reglamento.

La sesión de autorización se celebró el 11 de junio de 1996, con el resultado de 28 votos a favor de la concesión de la autorización (PSN, CDN, IU y EA) y 22 en contra (UPN y EZA), y fue objeto de un largo y tenso debate. El Acuerdo fue presentado por el Consejero de Presidencia quien se ocupó de defender que el Acuerdo constituía un desarrollo del principio de cooperación dentro del marco constitucional y que no ponía en riesgo la identidad de Navarra. No obstante gran parte del debate giró en torno al órgano permanente de encuentro entre ambas Comunidades creado por el Acuerdo. Los Portavoces de los Grupos Parlamentarios PSN, CDN, IU y EA apoyaron el texto del Acuerdo ocupándose de defender su plena constitucionalidad y sujeción a la Ley Orgánica de Amejoramiento. Por el contrario el Portavoz de UPN se opuso al Acuerdo por entender que era políticamente inaceptable, social y económicamente innecesario, y jurídica y administrativamente dudoso, y ofreció al Presidente del Gobierno estabilidad política a cambio de la retirada del Acuerdo, criticando la marginación de UPN en una cuestión trascendental para la identidad de Navarra. Por su parte el Portavoz de EZA rechazaba el Acuerdo porque no era un paso hacia la unidad territorial del pueblo vasco, porque la decisión última sobre el Acuerdo no estaba en los Parlamentos vasco y navarro sino en las Cortes Españolas, y por último porque la Constitución impone límites que impiden la libertad de los pueblos. El debate concluyó con la votación del Acuerdo, que se efectuó mediante votación pública y por llamamiento, a petición de UPN.

De nuevo se reprodujeron en el Senado, además de las correspondientes posiciones políticas, cuestiones de índole jurídica relativas al contenido de la autorización que debía otorgarse y a la posibilidad de presentación de enmiendas por parte de los Grupos Parlamentarios al texto del Acuerdo de Cooperación. La posición del Senado, fundada en lo dispuesto en el art. 138 de su Reglamento, fue favorable a la posibilidad de conceder autorizaciones condicionadas pero sin que cupiera modificar el concreto texto del Acuerdo, y así el Grupo Parlamentario Popular del Senado presentó una propuesta de autorización condicionada. De todo ello se dio traslado a la Comisión General de las Comunidades Autónomas. En este trámite el Gobierno de Navarra presentó en octubre escrito de retirada de la solicitud de autorización. La Mesa del Senado, tras nuevo informe jurídico

favorable a la posibilidad de retirada del Acuerdo por una de las partes, acordó aceptar dicha retirada.

Todo ello ha llevado a que el Acuerdo de Cooperación no ha nacido por voluntad de una de las partes contratantes y que las relaciones entre los Ejecutivos del País Vasco y Navarra pasaran por momentos de crispación. Así también en la Cámara parlamentaria navarra se han producido diversos debates sobre el Acuerdo de cooperación en el que se requirió la comparecencia del Presidente del Gobierno así como debatió una moción del CDN sobre el marco jurídico para celebrar un nuevo Acuerdo, moción que fue retirada antes de su votación.

Actividad legislativa

A pesar de la crisis acontecida en mitad del año, la actividad legislativa no se ha visto grandemente resentida y el número de leyes forales aprobadas se ha elevado a un total de 24. No obstante debe advertirse que dentro de este número abundan las leyes de contenido presupuestario que se limitan a conceder suplementos de crédito o créditos extraordinarios (un total de once leyes).

Dos han sido las leyes forales más importantes de este año: la Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de espacios naturales de Navarra, y la Ley Foral 19/1996, de 4 de noviembre, de incompatibilidades de los altos cargos de la Administración de la Comunidad Foral, aprobadas la primera de ellas antes del cese del Gobierno anterior y la segunda, en la segunda etapa con el nuevo Gobierno, sobre la base de un proyecto de ley foral remitido por el anterior Gobierno y que no fue retirado de su tramitación parlamentaria.

La Ley Foral de espacios naturales constituye una ley innovadora que recoge no sólo la legislación estatal y la normativa comunitaria, sino que concreta la misma en el territorio de Navarra. La Ley Foral salvó en su tramitación parlamentaria, en el último momento, las enmiendas a la totalidad de los Grupos Parlamentarios de oposición, al retirar la suya el Grupo Parlamentario de IU con lo que éste entró a participar en la elaboración de la ley en estrecha conexión con el Gobierno tripartito. Dos fueron las cuestiones políticas más destacadas en su debate: por un lado, la afectación de la ley foral a las obras del Pantano de Itoiz, aspecto de la ley foral apoyado por UPN y rechazado por IU, y por otro la declaración de Parques Naturales de determinados territorios de Navarra, muchos de ellos administrados por Agrupaciones tradicionales. Sobre el tema de Itoiz volverá la Ley Foral 6/1996, de 13 de mayo, que pretende paliar los perjuicios sufridos por los trabajadores y las empresas que trabajaban en las obras del pantano, dada la acción de sabotaje que provocó la paralización de las obras.

La Ley Foral de incompatibilidades es una ley de mayoría absoluta, que modifica la Ley Foral de Gobierno en orden a endurecer de forma significativa el régimen de incompatibilidades de los altos cargos. La ley foral pretende ser un antídoto al síndrome de la corrupción existente en Navarra. De ahí que la ley contemple una serie de medidas que determinan un régimen de incompatibilidad prácticamente absoluto, que alcanza a los dos años siguientes al cese en el cargo.

Algunas obligaciones se establecen no sólo para los altos cargos sino también para sus cónyuges, tales como la obligación de presentar la declaración de bienes y derechos y las declaraciones tributarias, o la necesidad de encomienda de gestión de valores y activos financieros. Incluso el sistema sancionador recoge como sanción la del cese en el cargo e imposibilidad de nuevo nombramiento durante un período de tiempo variable en función de la infracción, de la que sólo se excluye al Presidente, dada su designación parlamentaria, y a los Consejeros, designados por el Presidente del Gobierno, por ser ambas imposiciones de la Ley Orgánica de Amejoramiento.

En un segundo término en orden de importancia cabe citar las leyes tributarias aprobadas este año. En primer lugar la Ley Foral 10/1996, de 2 de julio, del régimen tributario de las fundaciones y de las actividades de patrocinio. Esta Ley Foral planteó un importante debate sobre si la misma significaba una intromisión en el régimen jurídico de las fundaciones que recoge la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra o se limitaba a regular estrictamente ámbitos tributarios, dejando fuera las cuestiones civiles. En el debate primó este segundo criterio, a pesar de las dificultades de adaptación en este punto de la legislación estatal de fundaciones que recoge como título competencial, entre otros, también el de la legislación civil. Así pues, esta Ley Foral constituye el régimen jurídico tributario de aquellas fundaciones que se sometan a la misma, lo que les otorga una serie de beneficios tributarios y les obliga a estar inscritas en un Registro de Fundaciones. Igualmente alcanza a otras cuestiones de mecenazgo recogiendo los parámetros de la legislación estatal en este aspecto. Al final del año, con la entrada del nuevo Gobierno, se planteó por éste la necesidad de realizar una reforma tributaria del sistema impositivo navarro en el sentido ya emprendido en parte por los Territorios Históricos del País Vasco e introduciendo además algunas de las medidas defendidas por altos cargos del Gobierno de la Nación con responsabilidad en materia de Hacienda. Los proyectos en que se recogían estas medidas y reformas eran tres, referidos al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, al Impuesto sobre Sociedades y a la actualización de valores. El Gobierno, dada su minoría parlamentaria, precisaba para la consecución de sus objetivos, y en especial para la aprobación de los Presupuestos para 1997, de la colaboración de algún otro u otros Grupos Parlamentarios. El Gobierno de UPN consiguió el apoyo del PSN, lo que significó la modificación de sus posiciones y supuso que, en aras del apoyo al proyecto presupuestario, se modificaran en aspectos sustanciales los proyectos remitidos a la Cámara. No obstante, el proyecto de ley foral del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas fue devuelto al Gobierno tras su derrota en el Parlamento ante la presentación de enmiendas a la totalidad por parte de todos los Grupos Parlamentarios de la oposición. El proyecto de ley de actualización de valores fue sometido a diversos límites y en especial a la fijación de un gravamen del 3% sobre la plusvalía, que fue el peaje impuesto por el PSN. Por último, el Proyecto de Sociedades ha visto la luz, primero, sin haber incorporado las sustanciales novedades que se habían anunciado y, segundo, modificando el tipo impositivo general del proyecto, el 33%, y manteniendo el 35% ya existente.

Fuera de las leyes mencionadas, en el apartado tributario cabe citar la Ley Foral 7/1996, de 28 de mayo, sobre el Impuesto de Actividades Económicas o

Licencia Fiscal y la Ley Foral 8/1996, de 28 de mayo, por la que se modifican diversas tasas, en especial, las referentes al sector cárnico, por imposición de la normativa comunitaria, debatiéndose en este punto sobre el cumplimiento de esta normativa en el resto de Comunidades Autónomas en aras a garantizar la competencia del sector productivo navarro de este ramo.

En el ámbito local destaca la Ley Foral 3/1996, de 2 de abril, por la que se aprueba el Plan Trienal de Infraestructuras Locales para 1997-1998.

Respecto a la función pública, se han incorporado mediante la Ley Foral 11/1996, de 2 de julio, las cláusulas del Acuerdo logrado en la Mesa General de Negociación con los funcionarios, que habilita diversas medidas respecto a la promoción, situaciones administrativas, incorporación a la condición de funcionario del personal laboral y otras cuestiones de índole menor.

Debe asimismo darse cuenta, en el epígrafe económico y social, de la ley foral de cooperativas que recoge una regulación global de estas asociaciones específicas y de la ley foral del Consejo Navarro del Medio Ambiente en el que se da entrada a numerosos colectivos sociales, descargándole del estricto contenido técnico de su anterior composición.

La crisis de Gobierno supuso la constitución del nuevo a finales del mes de septiembre y, por ello, el proyecto de ley foral de presupuestos generales de Navarra para 1997 no ha tenido entrada en la Cámara hasta el mes de diciembre. Es importante destacar que el Gobierno ha firmado un pacto presupuestario con el PSN, lo que ha llevado a rechazar todas las enmiendas a la totalidad presentadas a este proyecto, y está prevista su aprobación en el mes de enero, habilitado parlamentariamente a tal efecto.

Por otra parte el nuevo Gobierno retiró diversos proyectos de ley remitidos por el anterior Gobierno, aunque algunos de ellos han sido revividos bajo la figura de proposiciones de ley foral. Están en tramitación tres proposiciones de ley foral, provinientes de proyectos remitidos en su día por el Gobierno tripartito. Se trata de las proposiciones de ley foral sobre promoción de polígonos de actividades económicas de ámbito local, de creación del Parque Natural de Urbasa y Andía, y de regulación de las subvenciones de la Administración Foral.

Actividad reglamentaria

En el ámbito reglamentario dos son las materias que engloban la mayor parte de disposiciones que merece sean destacadas. Se trata de la organización administrativa y del medio ambiente.

Respecto de la organización administrativa, ésta viene motivada principalmente por el cambio de Gobierno ocurrido en septiembre de 1996, que obligó a la aprobación de su nueva estructura (Decreto Foral 334/1996, de 23 de septiembre), a la modificación de su Reglamento de Régimen Interior (Decreto Foral 335/1996, de 23 de septiembre) y a la aprobación de la estructura orgánica de cada uno de los Departamentos, a través de diez Decretos Forales. Pero incluso con el anterior Gobierno tripartito en el primer semestre de 1996 vieron su aparición diferentes disposiciones reglamentarias de carácter organizativo, diri-

gidas bien a crear nuevos órganos o a modificar la estructura de otros ya existentes. Así cabe citar el Decreto Foral 604/1995, de 26 de diciembre, sobre modificación del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea; el Decreto Foral 596/1995, de 18 de diciembre, sobre el Instituto Navarro de Bienestar Social; el Decreto Foral 7/1996, de 8 de enero, de creación del Consejo Interdepartamental de la Juventud; el Decreto Foral 107/1996, de 12 de febrero, por el se crea el Consejo Asesor Forestal; el Decreto Foral 135/1996, de 11 de marzo, de creación del Consejo Navarro del Euskera; y el Decreto Foral 222/1996, de 20 de mayo, de creación del Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo.

El otro sector en que se ha producido una ingente producción reglamentaria es el relativo al medio ambiente, en especial, en cuanto al desarrollo de las previsiones de las leyes forales de fauna silvestre, de espacios naturales y de residuos especiales. Así, por un lado, se aprueba la regulación de implantación de parques eólicos (Decreto Foral 125/1996, de 26 de febrero), la creación de la Sociedad pública "Navarra de Medio Ambiente Industrial S.A." (Decreto Foral 235/1996, de 3 de junio), la recogida de pequeñas cantidades de residuos especiales (Decreto Foral 295/1996, de 29 de julio), el procedimiento sancionador en materia de espacios naturales (Decreto Foral 319/1996, de 9 de septiembre), y el procedimiento de elaboración de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (Decreto Foral 320/1996, de 9 de septiembre). Además se aprueban numerosas normas sobre creación de espacios naturales o planes de ordenación de hábitats, relativas ya a concretos espacios territoriales o a determinadas especies animales. En este epígrafe cabe citar por último la aprobación del Primer Inventario de Espacios Naturales, Hábitats y Montes de Utilidad Pública de Navarra, aprobado por Orden Foral 926/1996, de 6 de septiembre.

Cercana a la anterior materia está la del urbanismo, en la que destacan la modificación del Reglamento de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo, efectuada por el Decreto Foral 46/1996, de 22 de enero, y las normas relativas al urbanismo de Pamplona y su comarca, como el Decreto Foral 123/1996, de 19 de febrero, y el Decreto Foral 207/1996, de 13 de mayo, incidiendo el primero en la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Pamplona y el segundo sobre las Normas Urbanísticas Comarcales de la Comarca de Pamplona.

En el sector de la Administración Local, adquiere relieve la materia de inversión recogida en el Decreto Foral 21/1996, de 21 de enero, sobre el Plan de Obras de Infraestructuras Locales de 1996, y el Decreto Foral 241/1996, de 10 de junio, de reglamento del Plan Trienal de Infraestructuras locales para el trienio 1997-1999. Dentro de este ámbito, aunque relativo también a la materia de telecomunicaciones, cabe citar el Decreto Foral 313/1996, de 9 de septiembre, sobre la televisión local por ondas terrestres.

En materia de sanidad, destaca sobremanera la ordenación de farmacias, aprobada por Decreto Foral 321/1996, de 9 de septiembre, por el Gobierno tripartito en funciones, y suspendida por el Decreto Foral 539/1996, de 14 de octubre, inmediatamente después de tomar posesión el nuevo Gobierno de UPN. Son también dignos de mención el Decreto Foral 48/1996, de 22 de enero, sobre el procedimiento sancionador en materia de sanidad, el Decreto Foral 269/1996, de

1 de julio, sobre medicamentos veterinarios, y el Decreto Foral 640/1996, de 18 de noviembre, sobre universalización de la asistencia sanitaria.

En materia agrícola, se han introducido modificaciones muy parciales en la normativa sobre financiación agraria y concentración parcelaria (Decretos Forales 51/1996, 173/1996, 205/1996 y 242/1996). Asimismo es interesante destacar la adaptación de normativa comunitaria sobre comercialización de productos agrarios efectuada por el Decreto Foral 581/1995, de 4 de diciembre o sobre la producción agraria ecológica por el Decreto Foral 215/1996, de 13 de mayo.

Respecto al sector de vivienda, se modifican el reglamento de concesión de ayudas (Decreto Foral 234/1996) y se fijan los tipos de interés de los préstamos subsidiados para este ejercicio (Decreto Foral 185/1996).

Dentro de la materia educativa existe un gran número de normas de diferente rango relativas a la implantación en el sistema educativo de la LOGSE, que se está llevando a cabo de forma paulatina en Navarra con la introducción progresiva de la ESO, dadas las competencias de Navarra en educación. Así también cabe citar el Decreto Foral 237/1996, de 3 de junio, que crea el Registro de títulos académicos y profesionales.

En Hacienda se han aprobado diversas normas de carácter muy parcial de modificaciones relativas a diversos impuestos y se ha potenciado el Órgano de Informe y Resolución en materia tributaria (Decreto Foral 635/1996).

Por último, cabe referirse a la regulación reglamentaria sobre otras materias que también tienen un cierto relieve, como el Decreto Foral 256/1996 sobre adopciones internacionales, el Decreto Foral 693/1996 sobre horarios comerciales, el Decreto Foral 621/1996 sobre seguros privados, y el Decreto Foral 272/1996 sobre equipamientos deportivos.

Conflictividad y colaboración

La actividad conflictiva con el Estado se centra en la interposición por el Gobierno de Navarra de dos recursos de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista y de la Ley Orgánica 2/1996, de 15 de enero, complementaria de la del Comercio Minorista. Por el contrario no se han planteado conflictos de competencia.

Tampoco hay nada reseñable a nivel de la actividad en el ámbito contencioso-administrativo.

Las relaciones de colaboración en el ámbito de la Junta de Transferencias han sido prácticamente nulas, dado que en el primer semestre del año coincidieron con las elecciones generales y la constitución del nuevo Gobierno de la Nación, y en el segundo semestre con la constitución del nuevo Gobierno de Navarra, tras la dimisión del Presidente anterior Sr. Otano. Sólo a finales de 1996 se ha vuelto a constituir la Junta de Transferencias que ha iniciado sus trabajos de este nuevo período, sin que pueda efectuarse por tanto ningún balance de resultados.

En cuanto a los convenios con las Comunidades Autónomas, la problemáti-

ca se ha centrado en el Acuerdo de Cooperación entre Navarra y el País Vasco antes ya comentado ampliamente.

Respecto de los convenios con el Estado, la cuestión central ha sido la agraria, con cuatro convenios sobre el abandono voluntario y definitivo de la producción lechera, sobre proyectos de investigación agraria y alimentaria, sobre prefinanciación de ayudas con cargo al FEOGA-Garantía, y sobre controles a la ayuda a la producción del aceite de oliva.

Fuera de ello, también se han celebrado convenios con el Estado sobre el programa de farmacovigilancia, sobre escolarización de alumnos en zonas limítrofes de Navarra y de La Rioja, y sobre promoción del alberguismo juvenil.

Actividad institucional

Dentro de la actividad institucional destaca sobremanera el nuevo debate de investidura que se reproduce este año y que lleva a la formación de un nuevo Gobierno presidido por el candidato de UPN Sr. Sanz. En este debate planearon, en primer término las causas que llevaron a la dimisión al anterior Presidente Sr. Otano, y tras ellas, el examen del discurso de investidura del candidato que inició con la promesa de regeneración política, continuó con una exposición de su programa de gobierno referido a los diversos sectores políticos, económicos y sociales de la acción gubernamental, y ofreció además unas propuestas de reforma del sistema de designación de Presidente de Gobierno y de atribución a éste de la potestad de disolver la Cámara.

El otro debate importante ha sido el relativo al Acuerdo de Cooperación celebrado el día 11 de junio de 1996. Posteriormente esta cuestión dio lugar a una comparecencia del Presidente del Gobierno en la Comisión de Régimen Foral el día 29 de octubre de 1996, a fin de explicar las noticias sobre su retirada del Senado, y a una moción del CDN sobre el marco para la formalización de un nuevo Acuerdo de Cooperación con la Comunidad Autónoma Vasca debatida en la sesión plenaria de 14 de noviembre de 1996.

Dentro del Parlamento han existido dos Comisiones especiales, creadas la primera de ellas para el estudio de la contratación administrativa y la segunda para la reforma tributaria. La primera concluyó sus trabajos, aprobando un informe en el que se recogían las diferentes propuestas de los Grupos Parlamentarios y que fueron elevadas al Gobierno para ser tenidas en cuenta a los efectos de la presentación de la nueva ley foral de contratos que sustituya a la Ley Foral 13/1986. La segunda inició sus trabajos, pero éstos quedaron interrumpidos en junio de 1996, habiéndose efectuado la reforma tributaria de finales de año sin su concurso.

Dentro del epígrafe de Planes, el Parlamento ha aprobado el Plan Energético de Navarra (BOPN de 9 de febrero de 1996) y, por el contrario, está pendiente de aprobación o rechazo el Plan de Residuos Especiales.

El Parlamento ha aprobado numerosas resoluciones, gran parte de ellas instando al Gobierno de la Nación en cuestiones de orden interno como el embalaje de Yesa o de orden internacional como la fabricación de minas de guerra o el

desarme de los Estados, o de orden comunitario, como la reforma de la Organización Común de Mercado del Aceite de Oliva. También se insta al Gobierno de Navarra en cuestiones concretas como la presentación de un proyecto de ley foral de Registro de Explotaciones Agrarias o la creación de una fundación para la Orquesta Pablo Sarasate. En el capítulo de relaciones con el Estado, se aprobó una resolución para gestionar con Radio Televisión Española que la Comunidad Foral tenga una programación propia con una duración suficiente en los medios de comunicación públicos.

En este apartado de mociones la Mesa de la Cámara no ha admitido a trámite una moción sobre reprobación del Gobierno de la Nación por la no descalificación de los papeles del CESID y otra para dejar sin efecto la invitación, efectuada por el Gobierno foral, para que el Rey visite Navarra.

Por otra parte, a través de las mociones se han debatido en el Parlamento cuestiones como las relativas al Acuerdo de Cooperación, a la exportación de armamento, a la aplicación de la ESO, a la integración de España en la OTAN, a la dispersión de presos, y a la normalización del euskera.

Las comparecencias de miembros del Gobierno, principalmente, y de otras Autoridades como el Presidente de la Cámara de Comptos o el Rector de la Universidad Pública de Navarra, han permitido debatir en el Parlamento sobre una gran variedad de cuestiones de muy diversa índole. A ello debe unirse que, a través de la figura de las sesiones de trabajo, han comparecido en el Parlamento numerosos colectivos a fin de exponer los problemas que les afectaban a cada uno de ellos.

De todo ello se deriva una actividad parlamentaria y política muy variada, que incluso ha dado lugar al planteamiento de recursos ante la jurisdicción contencioso-administrativa por parte de los Parlamentarios Forales de EZA con motivo de la aplicación de medidas de disciplina parlamentaria consistentes en la sanción de expulsión del salón de plenos y suspensión de derechos parlamentarios y económicos durante veinte días. Ante el planteamiento de estos recursos por la vía de la Ley 62/1978, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra procedió a suspender el Acuerdo sancionatorio de la Mesa, aunque finalmente, por Sentencia de 7 de octubre de 1996, estimó la excepción de incompetencia de jurisdicción formulada por el Parlamento de Navarra entendiéndolo que el control de los actos parlamentarios está atribuido al Tribunal Constitucional por la vía del recurso de amparo, sentencia hoy firme puesto que contra la misma no se interpuso recurso de casación.

Cabe destacar asimismo la importante labor que ha desarrollado el órgano fiscalizador del sector público de Navarra, la Cámara de Comptos, a través de sus numerosos informes de fiscalización que ha remitido al Parlamento de Navarra, como los relativos al personal docente de la Universidad Pública de Navarra o a la Autovía de la Barranta, que ha dado lugar a la constitución en el Parlamento de una Comisión de Investigación. La relación entre el Parlamento y la Cámara de Comptos ha sido fluida y así el Presidente del órgano fiscalizador ha comparecido en ocho ocasiones ante el Parlamento para dar o ampliar información, y el Parlamento ha solicitado expresamente la realización de diversos informes de fiscalización. Asimismo ha colaborado con la Comisión especial

sobre contratación administrativa elaborando un informe de asesoramiento. Una especial mención merece que la Cámara de Comptos ha sido el primer Tribunal de Cuentas de España que ha utilizado las nuevas tecnologías y ha presentado el primer informe de fiscalización en formato de vídeo sobre la situación de los residuos sólidos urbanos en Navarra.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición del Parlamento de Navarra por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 50

Composición a 1-I-1996 (inalterada):

Unión del Pueblo Navarro: 17

Socialista: 11

Convergencia de Demócratas de Navarra: 10

Izquierda Unida-Ezker Batua de Navarra: 5

Ezker Abertzalea: 5

Grupo Mixto-Eusko Alkartasuna: 2

Estructura del Gobierno

A 1-I-1996:

Presidente: Javier Otano Cid.

Vicepresidente: Juan Cruz Alli Aranguren.

Número de Consejerías: 10

Presidencia: Federico Tajadura Iso.

Administración Local: Javier del Castillo Bandrés.

Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda: Javier del Castillo Bandrés.

Economía y Hacienda: Juan Cruz Alli Aranguren.

Educación, Cultura, Deporte y Juventud: Pedro Burillo López.

Salud: Fernando M^a Puras Gil.

Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones: Florentino López Istúriz / Luis Ibero Elía, desde el 6 de marzo de 1996.

Agricultura, Ganadería y Promoción Rural: José Javier Echarte Echarte.

Industria, Comercio y Turismo: Iñaki Cabasés Hita.

Bienestar Social: Fernando M^a Puras Gil.

Desde septiembre de 1996:

Presidente: Miguel Sanz Sesma.

Vicepresidente: Rafael Gurrea Indurain.

Número de Consejerías: 10

Presidencia e Interior: Rafael Gurrea Indurain.

Economía y Hacienda: José M^a Aracama Yoldi.

Administración Local: Rafael Gurrea Indurain.

Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda: Yolanda Barcina Angulo.

Educación y Cultura: Jesús Javier Marcotegui Ros.

Salud: Santiago Cervera Soto.

Bienestar Social, Deporte y Juventud: Calixto Ayesa Dianda.

Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones: José Ignacio Palacios Zuasti.

Agricultura, Ganadería y Alimentación: Ignacio Martínez Alfaro.

Industria, Comercio, Turismo y Trabajo: Ramón Bultó Llevat.

Tipo de Gobierno

A 1-I-1996:

Por apoyo parlamentario: Minoritario.

Partidos y número de Diputados que le apoyan: PSN (11); CDN (10); y EA (2).

Composición del Gobierno: De coalición (tripartito).

Desde septiembre de 1996:

Por apoyo parlamentario: Minoritario.

Partidos y número de Diputados que le apoyan: UPN (17).

Composición del Gobierno: Homogéneo (UPN).

Cambios en el Gobierno

Cese del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones Florentino López Isturiz y nombramiento de Luis Ibero Elfa (Decreto Foral 3/1996, de 6 de marzo).

En septiembre de 1996, renovación íntegra del Gobierno, presidido por Miguel Sanz Sesma (UPN).

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Investidura: la sesión de investidura tuvo lugar los días 15, 16, 18, 20 y 22 de julio de 1996. Candidato a la misma: Miguel Sanz Sesma (UPN). La votación de investidura arrojó el siguiente resultado: votos a favor, 17 (UPN); votos en contra, 33 (PSN, CDN, IU, EZA, y EA).

Mociones de reprobación

Ninguna.

Debates y resoluciones más importantes

Datos globales:

Interpelaciones tramitadas: 1

Preguntas

Orales: 0

Escritas: 186

Mociones presentadas: 21

Resoluciones aprobadas: 7

Rechazadas: 7

Retiradas: 4

Debates y resoluciones más importantes

Los debates más relevantes han sido el de investidura (Diario de Sesiones de 15 y 16 de julio de 1996) y el del Acuerdo de Cooperación entre Navarra y el País Vasco (Diario de Sesiones de 11 de junio de 1996). Cabe, asimismo, destacar por su interés para la Comunidad Foral los debates de las siguientes mociones:

Moción en contra del Código Penal en materia de insumisión. Rechazada (Diario de Sesiones de 6 de marzo de 1996).

Moción sobre celebración de un referéndum sobre el futuro administrativo de Mendillori. Rechazada (Diario de Sesiones de 3 de octubre de 1996).

Moción sobre la política de dispersión de los presos. Rechazada (Diario de Sesiones de 17 de diciembre de 1998).

Moción sobre zonas regables tras el recrecimiento del Pantano de Yesa. Aprobada (Diario de Sesiones de 28 de marzo de 1996).

Moción sobre la programación del Centro Territorial de Radio Televisión Española en Navarra. Aprobada (Diario de Sesiones de 28 de noviembre de 1996).

Comparecencias: 57

Sesiones de trabajo: 40

Reformas del Reglamento del Parlamento de Navarra

Ninguna.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Normas sobre constitución, organización y funcionamiento de la Comisión Especial para el estudio de la reforma tributaria (BOPN núm. 28, de 17 de mayo de 1996).

Instituciones similares a Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

Cámara de Comptos de Navarra

De los numerosos informes que ha emitido cabe destacar los siguientes:

Informe de asesoramiento sobre la regulación de la contratación administrativa (BOPN de 26 de febrero de 1996).

Informe sobre el examen y censura de las Cuentas Generales de Navarra de 1994 (BOPN de 7 de marzo de 1996).

Informe de fiscalización sobre el sector público local (BOPN de 16 de julio de 1996).

Informe de fiscalización sobre seguimiento de las recomendaciones emitidas en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Foral (BOPN de 16 de julio de 1996).

Informe de fiscalización sobre las recomendaciones emitidas en el ámbito de la Administración Local (BOPN de 16 de julio de 1996).

Informe de fiscalización sobre las subvenciones concedidas por el Gobierno de Navarra a la fundación "Fundescoop" (BOPN de 5 de septiembre de 1996).

Informe sobre la legalidad del complemento de equiparación de los Cuerpos Docentes Universitarios (BOPN de 5 de septiembre de 1996).

Aspectos político-institucionales

Si bien los aspectos de la denominada revuelta callejera priman por sus repercusiones en la vida política comunitaria, la referencia específica de un epígrafe a esta peliaguda cuestión, fuerza a su mera mención en esta primera línea del Informe.

Año que ha estado, sin embargo, bajo el signo de la «estabilidad gubernamental», auspiciada por el trío de partidos (PNV-EA-PSE-EE) que lo componen. La tesis del presidente Ardanza de distinguir entre las discrepancias partidistas, agudas en determinadas ocasiones, y la cohesión del Gobierno, ha tenido su fruto con la plena reafirmación de una cultura de pacto en la cúspide, considerada como un «valor entendido».

Se llegó a la situación, paradójica hasta cierto punto, de la citada composición de fuerzas en el Gobierno vasco, y su aparente compatibilidad con un pacto de investidura entre el PNV y el partido del Gobierno central, el PP. Situación que sería asumida con tranquilidad por ambas instancias de gobierno, sin que el partido de la oposición en el ámbito estatal se sintiera obligado a replantearse su continuidad en el propio Gobierno vasco, salvo esporádicas y puntuales declaraciones.

El texto del pacto alcanzado entre el Partido Popular y el Partido Nacionalista Vasco, publicado el 1 de mayo, poseía la importancia adicional de marcar el campo de juego para el futuro más inmediato. En sus cinco apartados se hacía referencia a las diversas materias litigiosas que estaban de plena actualidad: desarrollo estatutario, concierto económico (con el polémico alcance en su interior de los impuestos especiales), formación continua, patrimonio incautado por el franquismo a los partidos políticos, y explicitación de un planteamiento de futuro cara a posibles acuerdos específicos en materia de desarrollo estatutario.

Pocos temas testigo a lo largo de este año como el relativo al FORCEM. Suscrito el Acuerdo interprofesional vasco para la formación continua, con una fundación específica compuesta por el Gobierno y las centrales sindicales y empresariales, acaece el hecho de la no asignación de fondos por parte del FORCEM central a la fundación vasca, en decisión conjunta adoptada por la CEOE, UGT y CC.OO. La protesta combinada de los mayoritarios sindicatos nacionalistas ELA y LAB, que inician así una discutida táctica conjunta, lleva a una situación de «impasse», de la que se consigue salir mediante el citado pacto que desbloquea la cuestión, a través de un acuerdo entre ambos gobiernos que pactan la financiación, con fondos del Gobierno central y del INEM, dirigidos a la

formación continua desarrollada en el País Vasco; acuerdo realizado por el Real Decreto-Ley 16/1996 y por un Convenio específico.

Si bien el Concierto económico, en vísperas de la renovación quinquenal de la cuantificación del cupo al Estado, es también objeto del pacto, su materialización concreta ha ocasionado un duro debate, que se prolongó hasta el mencionado acuerdo del que no hay constancia documental por el momento, acuerdo que tiene lugar a finales de octubre.

La Mesa por la paz de Ajuriaenea pasa por sucesivos ciclos, desde su primera reunión celebrada el 11 de enero, en que habiéndose puesto de relieve por EA la necesidad del reconocimiento del derecho a la autodeterminación, se llega a un documento consensuado que explicita la necesidad del reconocimiento de la voluntad mayoritaria de la ciudadanía vasca legítimamente expresada. Sin entrar-se a fondo en la cuestión finalista, primó el consenso sobre las discrepancias partidistas.

En una nueva reunión celebrada en junio, de clara oposición a la ofensiva de ETA, se avala sin embargo, el progresivo acercamiento de presos de esta organización a cárceles del País Vasco. La última de sus reuniones, ocasionada por la desclasificación por el Gobierno de los papeles del CESID y la libertad provisional para el encausado general Galindo, no consiguió esta vez consensuar un comunicado conjunto sobre tan espinoso problema.

Los buenos augurios de una distensión con la Comunidad foral Navarra, se truncan al acceder al Gobierno foral el partido Unión del Pueblo Navarro. La solicitud, atendida, de retirada del Senado del acuerdo de cooperación entre ambas Comunidades, así como la suspensión de la recepción en territorio navarro de EITB, han dado lugar a un espacio dialéctico de dura confrontación entre los gobiernos de ambos Territorios, y los partidos que los sustentan.

No han faltado con todo, elementos de discusión, con avances serios en determinados aspectos. En lo que concierne al enclave de Treviño y siguiendo las pautas marcadas por la ponencia del Senado del año anterior, se constituyó una Comisión formada por el Vicelehendakari vasco, y el Diputado General de Álava, así como el Consejero de Presidencia de Castilla y León y el Presidente de la Diputación de Burgos. A finales de año se programó la primera de las reuniones.

La cuestión objeto de un mayor debate a lo largo del año, consistió en la política penitenciaria, centrada a su vez en la posición sobre el acercamiento al País Vasco de los presos de ETA. Desde el acuerdo de la Mesa de Ajuriaenea de 25 de junio, el tema pasa a la Comisión de Derechos Humanos del Parlamento, sede donde se aprueba un plan global de traslados de presos, plan apoyado por el PNV, EA, IU, y sorpresivamente por HB. Se trazan de tal modo dos bloques, el otro formado por PP y el PSE-EE más UA, que redundará en un desvío de posibles fuentes unitarias contra la violencia, así como otro aspecto adicional más a la constante confrontación.

El 23 de diciembre se constituía la Comisión Arbitral prevista en el artículo 39 del Estatuto de Autonomía, con la finalidad de dirimir los conflictos competenciales entre las instituciones comunes y los órganos forales.

Finalmente parece oportuno aludir a que en febrero se había abierto la delegación permanente del Gobierno vasco en Bruselas.

La Potestad normativa del Parlamento

La más activa actuación del Parlamento, en términos comparativos con años precedentes, puede agruparse en el ámbito legislativo en una serie de apartados materiales: comenzando por dos leyes de estricto cumplimiento de exigencias perentorias de la normativa de las instituciones europeas, respecto de competencias atribuidas en exclusiva a la Comunidad Autónoma; en este contexto puede entenderse la Ley 2/1996 de regulación de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias del País Vasco y la Ley 3/1993, relativa a las Tasas por los servicios de inspección y control sanitario de carnes frescas y carnes de ave de corral.

Con la vista puesta en el próximo quinquenio y encaminada al desarrollo del Plan estadístico, se promulga la Ley 7/1996, que fue acompañada previamente y a lo largo del plazo analizado, por la creación de órganos estadísticos específicos de los correspondientes Departamentos del Gobierno autónomo.

Una ley de cierre en la materia de la protección civil y de la seguridad ciudadana, es indudablemente la denominada de gestión de emergencias, que teniendo presente el evento catastrófico que supusieron las inundaciones de 1983, y la respuesta urgente proporcionada, tanto por el Gobierno como por el Parlamento, establece la distribución competencial adecuada a una mencionada situación de este tipo que ocasionando grandes riesgos, requería la adopción de medidas acordes con los eventos.

Desde que en 1989 se instauró el Plan de lucha contra la pobreza, se había proseguido en un esfuerzo continuado para proporcionar respuestas suficientes contra la pobreza en general y la marginación social en particular; destinándose en el año de 1996, 9.000 millones en esta dirección, para atender a 30.000 familias en precarias condiciones económicas. Con la intención de actualizar los diferentes programas sociales en curso y con igual finalidad de garantizar su eficacia y conseguir la integración social de sus beneficiarios, se promulgó la Ley 5/1996, de servicios sociales, que pretendía estructurarlos, garantizando el derecho de los ciudadanos a dichos servicios.

El aspecto financiero-presupuestario ha tenido tres importantes manifestaciones legales: la Ley 8/1996, de finanzas de la Comunidad Autónoma, con una especial preocupación por ordenar su tesorería general; la Ley 6/1996, que estableció la metodología de determinación de las aportaciones por parte de las Diputaciones forales para la financiación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma en el próximo quinquenio, finalmente la postrera Ley 10/1996, aprobadora de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma.

Altamente significativo ha sido el largo y difícil proceso, que desembocaría en el consenso de la ley de determinación de las aportaciones de las Diputaciones forales. El arduo equilibrio interinstitucional vasco, descansa en la homogeneidad del núcleo directivo de todo el conjunto operativo institucional, centrado en

exclusiva en el Partido Nacionalista Vasco. Pues bien, a pesar del dato homogeneizador mencionado, esta ley es tributaria del denodado esfuerzo que ha sido necesario desarrollar, para no quebrar el equilibrio y la cohesión institucional entre la organización foral a nivel horizontal y el Gobierno vasco a nivel vertical.

El debate comenzó, de forma parecida al año precedente, por la reivindicación de la Diputación foral vizcaína de un denominado «fondo de solidaridad» con la finalidad de solventar «la brecha» que sentía este Territorio entre lo que recaudaba —algo más del 52% de los ingresos de las Diputaciones forales—, y lo que aportaba al presupuesto general de la Comunidad, sobre el 53%; para compensar, por lo tanto, los desequilibrios coyunturales en la recaudación por parte de la ejecutiva del PNV se emite un acuerdo político defendiendo esta propuesta, con la pretensión de evitar los problemas derivados de un posible enfrentamiento foral. La anunciada desarmonía se produce no obstante, y además expresada de forma pública por parte del Diputado General de Álava, que se negaba al reconocimiento del mencionado fondo de garantía puesto que, en su opinión, podía encubrir una mala gestión en la recaudación de impuestos. Directa acusación por lo tanto, a los representantes de la Diputación Vizcaína.

El PNV reacciona exigiendo por una parte la máxima discreción a los cargos públicos implicados, todos ellos pertenecientes al partido, con el fin de que la querrela no se trasladase a foros públicos, y encargando al vicelehendakari del Gobierno, Juan José Ibarretxe, que mediara en un conflicto ya manifiesto. Por su parte, la asociación de municipios vascos —EUDEL— se suma al debate, exigiendo la creación de un nuevo fondo de compensación para corregir los desequilibrios que se producen en el reparto de los fondos públicos gestionados por los Ayuntamientos.

La reunión del Consejo Vasco de finanzas, realizada el 7 de octubre, no consiguió salir del «impasse» de enfrentamiento de la Diputación de Alava con la de Vizcaya; la amenaza de una votación en el Parlamento siguiéndose posturas exclusivamente territoriales, por encima de las lealtades partidistas, era cada vez más preocupante. En esta situación, el Diputado General de Gipuzkoa se decanta a favor de las tesis vizcaínas, cooperando al aislamiento posicional del equivalente alavés, que además es objeto de una crítica frontal por el titular de la ejecutiva alavesa del PNV.

Finalmente, el Consejo Vasco de Finanzas, órgano de propuesta en esta cuestión, aprueba el anteproyecto de ley de aportaciones, tras nueva y fructífera mediación del vicepresidente Ibarretxe, y aceptándose la postura vizcaína con ciertas matizaciones. El citado anuncio de adoptarse el acuerdo por mayoría en el Consejo, fue un elemento clave más para la decisión positiva del conflicto y la reconsideración por el aislado diputado general de Álava. El entramado interinstitucional vasco no resultó formalmente erosionado por las disidencias explícitas en su interior, pese a la controversia suscitada y a la rigidez demostrada. El Parlamento aprobó sin dificultades la Ley de aportaciones de las Diputaciones forales.

El ejercicio de la potestad reglamentaria

Las líneas generales de la política normativa gubernamental, admite sistematizarse en determinados apartados, sobre los que el Gobierno ha mostrado una especial sensibilidad en su capacidad normativa.

Comenzando por la potestad organizatoria, que superada la primera fase de puesta en marcha del nuevo Gobierno, ha proseguido no obstante con intensidad, como lo demuestran el Decreto 108/1996, de estructuración orgánica del Departamento de Interior; el 107/1996, que incide en igual reestructuración, esta vez en relación al Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social; igualmente, son citables en este contexto, el Decreto 1/1996 que regula la estructura orgánica del importante Instituto Vasco de Administración Pública; o el 34/1996 por el que se aprueban las normas orgánicas del órgano destinado a la alfabetización y reeskaldunización de adultos.

La puesta en marcha de la E.S.O. a nivel de la Comunidad Autónoma, ha dado pie a un importante nivel normativo de adaptación, siendo de reseñar en este plano, el Decreto 20/1996, por el que se implantó dicha enseñanza en la Comunidad; o la Orden de 16 de julio de 1996, del Consejero de Educación, Universidades e Investigación, que reguló la evaluación de los alumnos de Educación Secundaria obligatoria. A destacar que esta normativa se ha aplicado con entera normalidad.

Continúa siendo la vivienda un punto particularmente problemático, y por diversas causas, en esta Comunidad Autónoma. De ahí la profusión de medidas dirigidas a flexibilizar el mercado y a facilitar la adquisición de viviendas de coste limitado. En este apartado, es preciso mencionar el Decreto 212/1996, de ejecución del Plan de Vivienda 1996-1999, dirigido a agrupar el acceso a las viviendas sociales; el Decreto 213/1996, que en igual ejecución del Plan, pretendió incrementar la oferta de viviendas, o el Decreto 264/1996, que estableció una línea de protección de rehabilitaciones del Patrimonio urbanizado y edificado.

El medio ambiente y la defensa del patrimonio histórico y las medidas para su protección, siguen siendo una constante necesaria en uno de los espacios más degradados de Europa. Una de las normas que da pie a un más amplio desarrollo, reducido al ámbito de Vizcaya, es el Decreto 234/1996, que estableció la regulación para la determinación de las zonas de promoción arqueológica, así como, indicativamente, el Decreto 42/1996, que reguló el Registro de la Red de espacios naturales protegidos, o el Decreto 167/1996, que normativizó el catálogo vasco de especies amenazadas de la fauna y flora, silvestre y marina.

La lucha contra el paro y por el empleo y la dinamización comercial e industrial, poseen un particular relieve normativo. Destacaré el Decreto 87/1996, relativo al programa de apoyo o la inversión en el sector de distribución comercial; o el Decreto 50/1996, que determinó el Programa de empleo-formación en el ámbito local dirigido a personas paradas de larga duración.

En aplicación de la Ley de contratos de las Administraciones Públicas, aparece el Decreto 136/1996, relativo a las especificidades orgánicas y competenciales en la contratación de la Administración autonómica, regulando las mesas de cada Departamento y realzando el papel especializado en esta materia por parte del Departamento de Hacienda y Administración Pública.

La planificación y programación gubernamentales

Se ha hecho notar la importancia del Plan de Vivienda 1996-1999, aprobado este año e inmediatamente desarrollado por disposiciones del propio Gobierno. Desde esta vertiente se hará referencia a diversos planes provenientes del Gobierno que sitúan sus prioridades con claridad.

Desde este prisma de planes gubernamentales, presentados posteriormente para su ratificación al Parlamento, pueden mencionarse el Plan marco de actuación industrial 1996-1999, en tanto instrumento de coordinación de las políticas sectoriales orientadas a propiciar la competitividad de las empresas, a través de la promoción de inversiones productivas, la mejora de la calidad y la modernización tecnológica, la formación, la proyección en el exterior, la potenciación de las infraestructuras y la dinamización del sector agrario, en tanto objetivos declarados.

Igualmente, es resaltable el II Plan de Tecnología industrial 1997-2000, que aborda todo el conjunto del sistema ciencia-tecnología-empresa, propiciando la consolidación de la oferta y demanda de Tecnología a partir de las necesidades derivadas de los clusters, empresas individuales y la propia Administración.

El Gobierno en coordinación con las Diputaciones forales, ha aprobado el Plan interinstitucional de Infraestructuras y revitalización de áreas desfavorecidas, denominado «Euskadi XXI», dotado con unos fondos extraordinarios de 44.000 millones de pesetas, persiguiendo además el crecimiento económico a través del impulso de las infraestructuras de comunicaciones industriales, tecnológicas, energéticas, hidráulicas, medioambientales y culturales; atendiendo especialmente a las zonas más desfavorecidas mediante programas de urbanismo.

Difícil resultó la aprobación gubernamental y parlamentaria (15 de noviembre) del II Plan de normalización lingüística en las Administraciones Públicas vascas. Comenzando por el tripartito, porque el PSE-EE se mostró reticente hasta el momento definitivo del acuerdo; en cambio en el Parlamento la mayoría del tripartito, a la que se añadió IU, consiguió la aprobación del mismo, aún contando con la oposición frontal del PP, UA y HB.

El Plan establece el proceso de implantación de la cooficialidad en el personal de la Administración –funcionario o con contrato laboral fijo–, hasta el año 2002; contemplando la posibilidad de convalidar determinadas titulaciones de euskera con sus correspondientes perfiles lingüísticos. Como señaló la Consejera de Cultura, cada Administración debía elaborar sus propias iniciativas y pasarlas al Departamento de cultura para su aprobación, siendo las metas progresivas dependientes del número de ciudadanos bilingües para los que trabaja cada Administración. A reseñar la entidad de los partidos que hicieron pública su oposición a este Plan. Finalmente, el 23 de diciembre aprobaba el 13 Gobierno el Plan de lucha contra la violencia callejera, sobre la que se entrará posteriormente.

Nuevas transferencias

Tras el nuevo parón que supuso el año anterior, 1997 supone un nuevo relanzamiento del nivel transferencial. En este sentido, es preciso citar las siguientes

disposiciones ordenadoras de sucesivas transferencias: el Real Decreto 410/1996, de 1 de marzo, por el que se amplían los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 1648/1987, de 6 de noviembre, en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia.

El Real Decreto 514/1996, de 15 de marzo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco, en materia de medios personales al servicio de la Administración de Justicia.

El Real Decreto 512/1996, de 15 de marzo, sobre la ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma en materia de agricultura y del fondo especial de garantía agrícola (F.E.G.A.)

El Real Decreto 1946/1996, de 23 de agosto, sobre traspaso a esta Comunidad Autónoma de funciones y servicios de la seguridad social en materia de asistencia sanitaria encomendada al Instituto Social de la Marina (I.S.M.)

El Real Decreto 1948/1996, de 23 de agosto, sobre ampliación de servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 2808/1980, de 26 de septiembre, en materia de enseñanza.

Por último, también puede mencionarse en este epígrafe el Convenio por el que se encomienda a la Comunidad Autónoma del País Vasco la gestión de actuaciones de intervención y regulación de mercados, de 1 de marzo de 1996 (B.O.E. de 24 de abril).

El funcionamiento de la Comisión bilateral para asuntos relacionados con las Comunidades europeas

La novedad de la constitución de esta Comisión en noviembre de 1995, trataba determinadas expectativas cara a su puesta en marcha y a sus presuntos resultados en este supuesto paradigmático de «bilateralidad» negocial.

La Comisión bilateral ha celebrado durante 1996 sendas reuniones. En la primera, que tuvo lugar el 1 de julio, los temas tratados y las decisiones adoptadas fueron las siguientes:

a) Programación de los trabajos de la Comisión, acordándose que debía reunirse cada tres meses a nivel de pleno y siempre que sea necesario a nivel de Directores Generales.

b) Participación de la Comunidad Autónoma del País Vasco en los procedimientos de participación interna, cuando afectan a varias o a todas las Comunidades Autónomas; se explicó por parte de la Administración vasca las razones de la no suscripción del acuerdo de la conferencia de 30 de noviembre de 1994, clarificando que esta posición no se fundamentaba en una negativa a participar en un sistema multilateral, sino a que el sistema que desarrollaba el citado Acuerdo no les parecía operativo.

c) Intercambio de posiciones sobre la CIG'96.

d) Sistema de Comunicación a Bruselas de los proyectos de ayudas de las autoridades vascas.

e) Solución de conflictos de competencias en materia comunitaria en aspectos de ejecución relacionados con el fondo social.

La siguiente reunión se celebró el 3 de octubre, siendo los aspectos esenciales tratados los siguientes:

a) Pactos territoriales de empleo.

b) Procedimiento de Comunicación de ayudas públicas. Se cierra el primer acuerdo formal de la Comisión bilateral, al fijar el procedimiento de aplicación en la Comunidad Autónoma del sistema acordado al respecto, en la Conferencia en el año 1990 y que no había sido suscrito por la Comunidad Autónoma vasca.

c) Debate sobre la propuesta presentada por el Gobierno vasco ante la reforma del tratado de la Unión Europea, en solicitud de la incorporación de una declaración aneja a los Tratados, referente a las Regiones con competencia legislativa.

d) Solución de las demoras en la tramitación por la Comisión de la autorización del programa de ayudas EKIMEN.

e) Proyecto de ley regulador de la Conferencia para asuntos europeos y proyecto de ley para la reforma de la Administración del Estado, en lo concerniente, en el contenido de estos proyectos, a asuntos europeos, perfilándose algunas modificaciones en los mismos con vistas a su tramitación parlamentaria.

El desbloqueo de la cuestión de la tramitación de ayudas públicas, fuente de frecuentes desavenencias entre ambas Administraciones, ha sido el primer éxito de esta Comisión bilateral en sus dos primeras reuniones.

Conflictividad jurisdiccional

Respecto del Tribunal Constitucional, prosiguiéndose en la vía de distensión, se han producido dos retiradas de conflictos positivos de competencias. El 1523/1987, planteado contra el Decreto del Gobierno vasco 304/1987, de órganos de representación, regulación del proceso electoral, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones públicas vascas. Mediante auto del Pleno del Tribunal de 15 de diciembre se dio por concluso, al considerar las partes que los cambios legislativos y la jurisprudencia habida, dejaban sin objeto el mencionado conflicto.

El segundo, referente al conflicto positivo de competencias número 6308/1988, planteado contra determinados preceptos del Real Decreto 1492/1987, por el que se regulaban las funciones de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo, y de normas para la tramitación de solicitud de ayudas. El Auto del pleno del Tribunal, considera que se tiene por desistido al Gobierno vasco, dado que éste lo cree pertinente ante el acuerdo citado de la Comisión bilateral para asuntos europeos, por el que se decidió modificar la normativa estatal de tramitación de expedientes de ayudas al Fondo Social europeo.

El 3 de diciembre, el Gobierno del Estado formuló al vasco un requerimiento de incompetencia contra el Decreto de éste de 24 de septiembre, que definía los criterios y condiciones de las intervenciones comunitarias con finalidad estructural en el sector de la pesca y de la acuicultura. Ante un acuerdo posterior del Consejo de Gobierno vasco, parece ser que no se va a dar pie a un conflicto ante el Tribunal Constitucional.

En cuanto a la jurisdicción contencioso-administrativa es preciso aludir a la interposición del recurso por la Administración del Estado contra el Decreto 148/1996, por el que se aprueba el acuerdo regulador de las condiciones de trabajo para el año 1996, del personal funcionario al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y sus organismos autónomos.

La materia más conflictiva, como es público y notorio, ha sido la planteada contra las normas forales de las Diputaciones forales y las Juntas Generales, en relación a la regulación del impuesto de sociedades, actuando el Gobierno vasco como interesado o coadyuvante en estos recursos. Los recurrentes han sido variados, al presentar la impugnación la Administración del Estado, la Comunidad Autónoma de La Rioja, la Cámara oficial de Comercio e industria de Logroño, la Federación de empresarios de La Rioja, UGT de La Rioja, Comisiones obreras de La Rioja, Diputación regional de Cantabria, UGT de Cantabria...

De forma particular, el recurso interpuesto en septiembre por parte del Gobierno Central contra las medidas forales, presentó una fuerte oposición en el País Vasco, llegando el Lehendakari a manifestar que con ello se quebraba el pacto de investidura. Por igual medio de publicidad, el PP del País Vasco solicitaba la retirada del mencionado recurso.

El proceso de reforma administrativa

La Ley de presupuestos generales para el ejercicio de 1996 marcaba unas pautas con el objeto de progresar en el proceso de racionalización de las estructuras administrativas. Las mismas han tenido diversos exponentes acreditativos de la voluntad reformista, aunque centradas más en el plan de recursos humanos, que en otras facetas.

Iniciándose la línea reformista, que por la Orden de 14 de marzo, del Vicepresidente del Gobierno, se determinaron las funciones de la Oficina para la modernización administrativa relativas a la estructuración interna, así como respecto de la creación de Entes institucionales y planificación de efectivos, regulando la preceptiva emisión de informes de esa Oficina, estructuraciones orgánicas y planificación de efectivos.

El Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma nos revela avances en esta materia, como consecuencia de planes o simples acuerdos adoptados por el Gobierno vasco. En este sentido la Resolución número 13, de 31 de julio (B.O.C.A. de 18 de septiembre) del Director de la Secretaría del Gobierno y de relaciones con el Parlamento, por lo que se disponía la publicación del acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se aprobaban los criterios sobre supresiones

de puestos de trabajo en los que se haya producido la jubilación forzosa del titular. La Resolución nº 14, de igual autoridad y fecha, disponía también, la publicación del acuerdo del Consejo de Gobierno, por el que se aprobaba el Plan de amortización de vacantes dotadas y no cubiertas desde el 31 de diciembre de 1992, en el seno de la Administración General de la Comunidad Autónoma y de sus organismos autónomos.

En similar sentido, la Resolución número 18 de 2 de octubre, del citado Director, volvía a requerir la publicación del acuerdo del Consejo de Gobierno, por el que se aprobaba un plan de jubilaciones voluntarias incentivadas para el personal descrito anteriormente. La inmediata Orden de 7 de octubre, emitida por el Consejero de Hacienda y Administración Pública, establecía el procedimiento de ejecución de jubilaciones voluntarias incentivadas, en relación al ejercicio de 1996.

Finalmente, y en otro plano reformista, la disposición adicional undécima de la ley 10/1996, de Presupuestos generales, volvía a insistir, en términos prácticamente idénticos a los existentes en la precedente ley de presupuestos, en declarar, que corresponderá al «Departamento de Hacienda y Administración Pública (autorizar) sin limitación alguna las modificaciones presupuestarias que se operen en los presupuestos afectados por los acuerdos que adopte el Consejo de Gobierno en orden a efectuar, de modo gradual y en atención a criterios de subsidiariedad, eficacia y eficiencia que garanticen la coordinación interinstitucional e interadministrativa, una reorganización de las Delegaciones Territoriales mediante la integración física de determinadas funciones en centros unificados de servicios que alberguen actividades territoriales realizadas por el Gobierno en sectores específicos, la atribución de la prestación directa de servicios a la Diputaciones Forales y Ayuntamientos o su racionalización organizativa en función de los procesos de descentralización de la gestión que se lleven a cabo».

El Lehendakari en su intervención en el debate de política general del 27 de septiembre, situará en el ámbito del modelo descentralizado de gestión administrativa perseguido, el Decreto de régimen orgánico de contratación de bienes y servicios, dada su pretensión de incrementar la corresponsabilidad de los Departamentos. En el espacio de la simplificación de estructuras, anunció que se había abordado un proceso de análisis organizativo de todos los Departamentos de la Administración General, así como la segunda fase de reflexión sobre el sector público vasco.

Aun habiendo perdido cierta intensidad desde su lanzamiento el año anterior, prosiguiendo los parámetros abiertos por el informe de la CORAME, la reforma administrativa continúa adelante.

La violencia callejera

El estallido de una ciega violencia en pueblos y ciudades de Euskal-Herria es uno de los problemas más llamativos del acontecer anual. Si bien originado, con su carácter sistemático y premeditado, el año anterior, en 1996 ha alcanzado cotas inusitadas. Problema, como reconocería el Presidente Ardanza en el deba-

te parlamentario de Política general que por «su novedad nos ha cogido a todos, Instituciones y sociedad, por sorpresa y ha desbordado, en cierta medida, la capacidad de respuesta de nuestros mecanismos de prevención y defensa».

Las causas del nuevo fenómeno, que ha contado con el apoyo incondicional de HB, escapan al presente análisis y entran en ámbito de la sociología y patología política. Constatar simplemente que es un exponente acendrado de la toma del poder el autodenominado movimiento vasco de liberación nacional, del sector más duro, representado por la organización KAS, eliminándose así cualquier veleidad institucional o pactista, sea del partido político HB, del sindicato LAB o del grupo estudiantil IA.

En segundo lugar, comprobar que con esta específica Intifada, se pretende cubrir los déficits operativos de la organización armada E.T.A., lastrada por la pérdida de su poder logístico y sus manifiestas insuficiencias de infraestructura, de encuadramiento y organización; ello pese a los tres secuestros personales realizados durante el período analizado.

El objetivo de sembrar el terror ha tenido, es preciso recordarlo, éxito en cuanto que la movilización popular ante asesinatos y secuestros, se ha retraído en su aparición ciudadana; llegando a desaparecer en zonas rurales, donde «la presión» ha resultado insoportable.

Sin embargo, el justificante «contencioso» con el Estado español, ha pasado a un segundo plano ante la eclosión de esa violencia callejera. El escenario ha sido el suelo de Euskal-Herria, y los implicados los ciudadanos vascos, y la institución implicada directamente en la Comunidad Autónoma, no ha sido otra que la Ertzaintza; puesta en el punto de mira de los revoltosos, pero también de quienes exigían una calle de todos y para todos.

Someras líneas para describir una problemática cada vez más peligrosa, por el deterioro convivencial que supone el desprestigio de las instituciones de gobierno y de las encargadas de la seguridad ciudadana, que está implicando. La autonomía del País Vasco se resiente gravemente de esta situación.

El Plan gubernamental de lucha contra la violencia callejera es aprobado en diciembre, y parece abordar la cuestión desde el plano preventivo y represivo y en línea con propuestas elaboradas por equipos técnicos con bastante anterioridad: sin que por el momento, el Parlamento haya entrado en el análisis de sus concretas líneas de actuación.

Situación que no ha impedido el avance hacia una hipotética futura «pacificación». El documento publicado por los miembros del PNV, Ollora y Arregui, ha originado una primera controversia igualmente pública, siendo sus propuestas no precisamente coincidentes.

En el mes de diciembre, el PSE-EE movía pieza y presentaba al PNV y EA, en el interior del tripartito un documento en igual dirección, ofreciendo el debatir sobre los derechos históricos como una posible vía de salida cara a la pacificación, asumiendo de tal modo las tesis del líder guipuzcoano Eguiguren, en la sombra hasta este momento.

Tácticas y estrategias variadas, e incluso contradictorias, que tienen de telón de fondo el hecho incontestable e ineludible de la violencia callejera.

Valoración global

La Comunidad Autónoma del País Vasco presenta la curiosa paradoja del más alto de los índices de conflictividad política, y el más bajo respecto de la delincuencia común, incluso de la conflictividad social. Un dato a valorar es que en todo el año no ha sido preciso dictar un solo decreto para cubrir los servicios mínimos ante una determinada huelga que afecte a servicios públicos esenciales. Dato a añadir a una innegable estabilidad del gobierno tripartito, pese a las disidencias internas manifestadas hacia el exterior.

Una vez más es destacable el papel esencial representado por los órganos forales en el devenir institucional de la Comunidad. Hasta el punto de que el presente Informe posee importantes lagunas al no hacerse eco de la normativa de dichos órganos forales, dictada en materia de competencias exclusivas de los mismos (bienes, carreteras, etc), y sobre todo en el esencial aspecto financiero-hacendístico.

Finalmente, destacar la dinámica del proceso de transferencias, acelerado este año y con visos de proseguir en un futuro inmediato.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 75

Composición de los Grupos a 31-XII-1996:

Nacionalistas Vascos: 22

Socialistas Vascos: 12

Ezker Abertzalea (HB): 11

Grupo Popular Vasco: 11

Eusko Alkartasuna: 8

Izquierda Unida: 6

Grupo Foralista Alavés (UA): 5

Estructura del Gobierno

Presidente: José Antonio Ardanza Garro (PNV)

Número de Consejerías: 10. Existe una sola Vicepresidencia cuyo titular es el Consejero de Hacienda y Administración Pública.

Hacienda y Administración Pública: J.J. Ibarretxe.

Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social (R. Jáuregui).

Interior: J.M. Atutxa.

Industria, Agricultura y Pesca: J. Retegui.

Educación, Universidades e Investigación: I. Oliveri.

Sanidad: I. Azkuna.

Cultura: M.C. Garmendia.

Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente: P. Ormazabal.

Transportes y Obras Públicas: J.A. Maturana.

Comercio, Consumo y Turismo: R. Díez.

Tipo de Gobierno

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: Mayoritario.

Partidos y número de parlamentarios que lo apoyan: PNV, 22 escaños; PSE-PSOE, 12 escaños; EA, 8 escaños (42 parlamentarios sobre el total de 75).

Composición del Gobierno: tripartito de coalición. Reparto de carteras: PNV, Presidencia, Vicepresidencia y cinco Departamentos; PSE, tres Departamentos; EA, dos Departamentos.

Cambios en el Gobierno

A lo largo de todo el año 1996 no se produjo ningún cambio en la composición personal del Ejecutivo.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

No hubo.

Mociones de reprobación

Ninguna.

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Datos globales:

Número de interpelaciones tramitadas: 17

Preguntas:

Orales en Pleno: 7

Orales en Comisión: 70

Escritas: 244

Proposiciones no de ley aprobadas: 36

Resoluciones sobre debates generales aprobadas: Fueron debatidas 5 comunicaciones del Gobierno que dieron lugar a la aprobación de 23 propuestas de resolución

Debates y resoluciones más importantes:

Sobre política industrial (Pleno de 12 de febrero)

Sobre política de empleo (Pleno de 29 de marzo)

Plan Director de Vivienda (Pleno de 26 de junio)

Debate de Política General (Pleno de 27 de setiembre)

Plan de Normalización del Uso del Euskera en la Administración (Pleno de 15 de noviembre)

Reformas del Reglamento parlamentario

Ninguna.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Resolución de carácter general de la Presidencia del Parlamento Vasco en relación con la tramitación de los acuerdos de cooperación previstos en el artículo 22.3 del Estatuto de Autonomía (Boletín Oficial del Parlamento Vasco de 31 de mayo, núm. 71).

Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

De la actividad del *Tribunal Vasco de Cuentas Públicas* pueden resaltarse los siguientes aspectos (se citan las fechas de aprobación de los Informes por el Pleno del Tribunal):

Informe de fiscalización de la Cuenta General del Territorio Histórico de Álava (29 de marzo).

Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Euskadi 1994: Osakidetza-Servicio Vasco de Salud (27 de mayo); Administración General (7 de junio); Organismos Autónomos y Sociedades Públicas (18 de julio).

Informe de fiscalización de la Cuenta General del Territorio Histórico de Bizkaia 1994 (18 de julio).

Estudio diagnóstico de las entidades supramunicipales 1994 (13 de setiembre).

Informe de fiscalización de la Cuenta General del Territorio Histórico de Gipuzkoa 1994 (13 de setiembre).

Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Euskadi 1995: Osakidetza (20 de diciembre); Administración General (17 de diciembre).

Informe de fiscalización de la Cuenta General del Territorio Histórico de Álava 1995 (20 de diciembre).

De la actividad del *Ararteko* (Defensor del Pueblo de la Comunidad Autónoma) se ponen de relieve los siguientes aspectos: Durante 1996 se tramitaron un total de 1669 expedientes de queja; las actividades de oficio iniciadas por la Institución se elevaron a 83. El Informe anual correspondiente a 1995 fue publicado en el BO del Parlamento con fecha 15 de enero de 1997; su debate ante la Comisión de Derechos Humanos se celebró el 29 de mayo, y el 14 de junio

ante el Pleno. Informes extraordinarios: «Asistencia no residencial a la tercera edad en la CAPV» (fue elevado a la Presidencia del Parlamento el día 27 de diciembre de 1995, debatido en Comisión el 24 de abril y publicado en el BO del Parlamento Vasco de 5 de julio); «Situación de las cárceles en el País Vasco» (presentado el 12 de marzo, debatido en Comisión el 8 de mayo y publicado en el BO del Parlamento el 4 de octubre).

IV. LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL

LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Marc Carrillo

Consideraciones generales

Una primera consideración a retener de la labor jurisprudencial del Tribunal Constitucional (TC) durante el año 1996 es el importante aumento del número de sentencias registrado respecto del año anterior. De las 8 de 1995 se ha pasado a 23, recuperando un nivel similar al producido en 1994, con lo cual el TC intenta dar un impulso a la resolución de contenciosos competenciales respecto de actuaciones originadas hace ya algunos años. No obstante, a pesar del indudable esfuerzo realizado, es apreciable todavía un importante retraso en la resolución de recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia. Cabe esperar, no obstante, que la abundante doctrina jurisprudencial que en la actualidad ya puede entenderse consolidada, permita en los años venideros la pronta resolución de aquellos conflictos pendientes que las partes mantienen ante el Alto Tribunal.

Durante este año, el TC ha abordado asuntos que, en un caso proceden de actuaciones de hace, nada menos que once años, como es el conflicto positivo que planteó el Estado con respecto al *Decreto 307/1985, de 31 de octubre, sobre normas de procedimiento para la aplicación de las incompatibilidades al personal sanitario al servicio de la Generalidad de Cataluña*.

Pero, sobre todo, el grueso de los asuntos resueltos se refiere a 8 actuaciones que datan de 1987 y 6 que proceden de 1988.

Entre otros, es el caso de la *Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas*; del *Real Decreto 418/1987, de 20 de febrero, sobre sustancias y productos que intervienen en la alimentación de los animales*; de la *Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988*; de la *Ley 12/1987, del Parlamento de Cataluña, sobre regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos de motor*, y de otras estatales leyes del mismo año, sobre el mismo ámbito material referido a transportes. De 1988, destacan entre otros, el *Decreto 48/1988, de 28 de abril, de la Comunidad Autónoma de Baleares sobre pesca marítima, por el que se regula la pesca de arrastre de fondo de las Islas Baleares*; la *Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones de orden social*; o la *Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito y el Real Decreto 1144/1988, de 30 de septiembre, sobre creación de bancos privados e instalación en España de entidades de crédito extranjeras*. De 1989, entre otras, la *Ley de la Comunidad Valenciana 11/1989, del Síndico de Agravios*. De 1990, de nuevo una ley de contenido económico como la *Ley estatal 4/1990, de 29*

de junio, de *Presupuestos Generales del Estado para 1990*. De 1991, el *Real Decreto 557/1991, de 12 de abril, sobre creación y reconocimiento de Universidades y Centros Universitarios*. De 1992, la *Ley 34/1992, de 22 de diciembre, de Ordenación del Sector Petrolero*. Y, finalmente, y como singularidad estadística del análisis que ofrece el año transcurrido, el *Acuerdo de la Junta Electoral de Asturias* y la posterior *sentencia del Tribunal Superior de esta Comunidad Autónoma de 10/2/1996*, que dieron lugar a un recurso de amparo cuya sentencia incide en el régimen de las lenguas oficiales en las Comunidades Autónomas.

Ha sido una constante en los años anteriores hacer mención a la incidencia que los precedentes jurisprudenciales tienen en la jurisprudencia del TC. Como no podía ser de otra manera, también durante el año 1996 la conclusión es semejante: la jurisdicción constitucional acentúa cada vez más la sujeción a su propia doctrina lo cual incentiva la seguridad jurídica y, sin duda, aporta elementos de previsibilidad para para las partes que en el futuro decidan residenciar ante el TC su pretensiones jurídicas. Hay que precisar, no obstante, que ello no significa una petrificación de los criterios doctrinales sentados por el TC, como lo prueba este año, por ejemplo, la revisión de algunos planteamientos acerca del significado de la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 de la CE contenida en la extensa STC 118/1996, relativa al ámbito material del transporte. Ahora bien, no hay duda que la doctrina establecida sobre la siempre problemática relación entre la ley básica y la ley de desarrollo, sobre la concepción formal y material del ámbito de lo básico, han sido tratadas extensamente por el TC, y el corpus doctrinal es suficientemente amplio y reiterado. Ello hace que a estas alturas, y al igual que se afirmaba el año anterior, las resolución de las insuficiencias y restricciones derivadas de las –en muchas ocasiones– ambiguas relaciones existentes entre la ley básica y ley de desarrollo, dependen más de la voluntad del legislador que la función hermenéutica de la jurisdicción constitucional. La cuestión de hace patente este año en varias sentencias.

A modo de registro estadístico se constata este año que en las 23 sentencias dictadas, el procedimiento constitucional que las genera se encuentra repartido casi al 50% entre los recursos de inconstitucionalidad (12) y los conflictos positivos de competencias (9). Como singularidad que ofrecen el resto de los datos registrados, destaca la sentencia que resuelve un recurso de amparo con afectación a cuestiones autonómicas (STC 27/1996) y la que hace lo propio respecto de la impugnación de una disposición autonómica por la vía del artículo 161.2 de la CE y el Título V de la LOTC (STC 184/96): en el primer caso, porque no es habitual que del procedimiento de amparo constitucional de derechos y libertades se deriven consecuencias de relevancia para la autonomía política, y en el segundo porque hasta la citada STC 184/1996 sólo se han producido 8 impugnaciones, lo que pone de manifiesto el carácter residual de este procedimiento.

En cuanto al sentido de los fallos emitidos destaca el hecho de que de las 23 sentencias, en 19 supuestos el Tribunal estima las pretensiones de las partes. No obstante, hay que añadir inmediatamente que en un alto porcentaje se trata de una estimaciones parciales y no integrales de aquéllas. Asimismo, en un buen número de las sentencias estimativas abundan aquellas cuyo fallo contiene decisiones de carácter interpretativo que, de esta forma, aseguran el mantenimiento del precepto impugnado en el seno del ordenamiento.

Consideraciones específicas

Después de quince años de jurisprudencia constitucional no ha de sorprender que el listado de temas de interés competencial que ha ofrecido el pasado año reiterare lo que ya sido objeto de debate jurídico en informes anteriores. No obstante ello, la función interpretativa del TC no es unidimensional y la posibilidad de abrir nuevos cauces hermenéuticos que conduzcan a posiciones jurisprudenciales distintas queda abierta. En este año la línea de continuidad mostrada respecto de los grandes temas que presiden los criterios interpretativos del sistema constitucional de distribución de competencias, no excluye también algún cambio de criterio con efectos de relevancia sobre dicho sistema.

El análisis de las 23 sentencias registradas en las que el TC resuelve sobre controversias competenciales destacan los siguientes temas:

- 1) *Cuestiones de orden procesal.*
- 2) *De nuevo, el ámbito material de lo básico y las posibilidades autonómicas al respecto.*
- 3) *El territorio como límite del autogobierno.*
- 4) *La revisión del criterio sobre la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 CE*
- 5) *La incidencia de la actividad de subvención en el sistema de distribución de competencias.*
- 6) *La cuestión de la lengua.*
- 7) *Otras cuestiones.*

1) *Cuestiones de orden procesal*

Al igual que en el año anterior, son varias las sentencias en las que el TC centra también la atención en cuestiones de orden procesal de relevancia, que son estudiadas con carácter previo a los problemas de fondo que determinan la controversia competencial. Más allá de las habituales referencias en los primeros fundamentos jurídicos de todas las sentencias, en seis de ellas, el TC se extiende en consideraciones de orden formal que inciden en mayor grado que en otras sobre el objeto del asunto.

- a) *El objeto de la controversia competencial y la modificación posterior del ordenamiento.*

La cuestión procesal que se plantea en la STC 43/1996, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por el País Vasco y Navarra contra la *Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas*, atiende a lo siguiente: se trata de determinar si el recurso de inconstitucionalidad en el que se sustancian cuestiones competenciales, queda privado de

objeto por las derogaciones o modificaciones posteriores producidas en la Ley objeto del procedimiento. Desde luego, no estamos ante un problema nuevo (véanse en el mismo sentido las SSTC 182/1988 y 194/1994) pero merece la pena recordar que, cuando lo que se discute son problemas de competencia, la función que tiene atribuida la jurisdicción constitucional de preservar los ámbitos respectivos de competencia no puede quedar automáticamente enervada por la modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio. Ciertamente, conviene precisar a este respecto —como comentábamos el año pasado en relación a la STC 195/1995, sobre el medio ambiente— que el juicio de constitucionalidad no tiene un sentido histórico sino que, en esencia, debe proyectarse sobre el cuerpo normativo resultante de las modificaciones legislativas llevadas a cabo con anterioridad. Ahora bien, sin perjuicio de ello, y volviendo a lo establecido en la STC 43/1996, la necesidad de verificar si se ha producido una extralimitación competencial queda siempre abierta cuando se trate de una competencia controvertida. Es decir, la prescripción del objeto del procedimiento será una lógica conclusión a la que habrá de llegar el TC únicamente cuando su doctrina sea clara o inequívoca al respecto y, por tanto, cuando la controversia haya desaparecido. De lo contrario, como es el caso de esta sentencia el objeto permanece.

Al igual que en la STC 248/1988, este criterio se reproduce en la STC 195/1996, de 28 de noviembre, que resuelve también un recurso de inconstitucionalidad presentado por el País Vasco, en este caso contra la *Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones de orden social*, en el que el TC determina que, a pesar de las modificaciones legislativas producidas con posterioridad a este objeto procesal, en la medida en que la controversia competencial subsiste, el conflicto competencial suscitado exige su pronunciamiento.

Tiene también interés procesal, en cuanto a la potestad del TC para ampliar su ámbito de enjuiciamiento, el caso que plantea la STC 109/1996, en relación a la *Orden del Ministerio de Cultura de 10 de julio de 1989*, que establece subvenciones en materia de museos, y que se evocará en el apartado 5 de este comentario: como consecuencia del requerimiento previo planteado por la Comunidad Autónoma a la formulación del conflicto positivo, el Estado, si bien no estimó fundado el citado requerimiento, decidió modificar el contenido de la Orden de 1989, dictando otra de 7 de febrero de 1990. Tal circunstancia no impidió que la Comunidad Autónoma mantuviese su controversia competencial contenida en el conflicto positivo. Ante esta modificación operada sobre la Orden 1989, el TC decidió ampliar su enjuiciamiento a la posterior de 1990, aunque formalmente no integraba el objeto del conflicto.

b) *La necesidad de evitar la «vindictio potestatis» únicamente fundamentada en genéricas invocaciones competenciales.*

Por su parte las SSTC 43/96 y 118/96 plantean de nuevo la cuestión del significado de la fundamentación de la demanda basada en una reivindicación competencial. Como en tantos otros ámbitos no se trata de un problema nuevo, pues ya desde la temprana STC 11/1981, el TC expuso que cuando lo que está en

juego es la depuración del ordenamiento jurídico, corresponde al recurrente que reclama para sí una parcela competencial no sólo activar un procedimiento ante el TC para que éste pueda pronunciarse sobre la controversia que le enfrenta con la otra Administración, sino también, y sobre todo, la de colaborar con la jurisdicción constitucional en un pormenorizado análisis de las cuestiones que se susciten. Es decir, la carga consistente en probar que la razón competencial le asiste corresponde a quien la reclama para sí. Por esta razón –y aquí reside el criterio decisivo– el TC no puede razonar en abstracto cuando la exposición del recurrente no pasa de ser una genérica «*vindicatio potestatis*».

La problemática procesal que aquí se plantea se centra en lo siguiente: de acuerdo con lo establecido por la LOTC los conflictos de competencia basados en una ley se sustancian a través del procedimiento aplicable para los recursos de inconstitucionalidad cuyas características propias de un control abstracto sobre la ley, no son la que corresponden al conflicto positivo de competencias. ¿Significa ello que quien plantea el conflicto generado por una ley queda exonerado de mayores concreciones acerca del contenido de su pretensión?. Parece evidente que ello no puede ser así: la equiparación que establece la LOTC entre el procedimiento aplicable al recurso de inconstitucionalidad y al conflicto de competencia no puede ir en demérito de una sólida fundamentación de la pretensión jurídica formulada ante el TC. De la jurisprudencia constitucional que se establece en estas sentencias, se colige que la diferente naturaleza jurídica de la norma jurídica que provoca la discrepancia competencial –legal o reglamentaria– no equivale, en el caso del recurso de inconstitucionalidad, un grado menor de fundamentación. La carga de la prueba recae en el recurrente con el mismo grado de diligencia argumental; por tanto, no son asumibles las referencias a la inconstitucionalidad de un precepto legal por invasión competencial, basadas en la mera invocación nominal del artículo de la CE que reconoce el título competencial presuntamente afectado.

c) *La reconversión del procedimiento de la impugnación suspensiva de disposición autonómica (art. 161.2 CE y Tít. V de la LOTC) en conflicto positivo de competencias.*

Es sabido que el procedimiento regulado en el Título V de la LOTC (arts. 76 y 77) se caracteriza por presentar un objeto de contenido más amplio ya que su previsión no se reduce a cuestiones de orden competencial. Las dudas que al respecto suscitó el texto constitucional se vieron disipadas por la versión que del mismo hizo la LOTC. Esta amplitud del ámbito formal de las normas objeto de impugnación existe sin perjuicio de que el procedimiento aplicable sea el mismo que el que corresponde a los conflictos positivos de competencia (arts. 62 a 67 LOTC). Pues bien, la singularidad que aporta la STC 184/1996 se centra en que la inicial impugnación por el Presidente del Gobierno, a través de la vía procesal descrita, del *Decreto 48/1988, de 28 de abril, de la Comunidad Autónoma de Baleares sobre pesca marítima, por el que se regula la pesca de arrastre de fondo de las Islas Baleares*, se reconvierte en un conflicto positivo *strictu sensu* como consecuencia del cambio de actitud procesal del Abogado del Estado quien, de acuerdo con las instrucciones recibidas, redujo su pretensiones jurídicas a los

límites propios de un conflicto positivo, apoyándolas exclusivamente en la infracción del orden constitucional de distribución de competencias.

d) *Dos últimas cuestiones: 1º la sentencia como forma para resolver el desistimiento de una parte y 2º el cómputo del plazo para el requerimiento previo a la formalización de un conflicto.*

1º En relación a la primera cuestión es sabido que el desistimiento formulado por la parte actora de un pretensión conflictual se resuelve mediante un Auto del TC, de acuerdo con lo previsto en los artículos 80 y 86 de la LOTC. No obstante, en la STC 155/1996, en la que dilucidan dos conflictos de competencias presentados por la Comunidad Valenciana y Cataluña con respecto a la *Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 3 de marzo de 1987, sobre liberalización de tipos de interés y comisiones y sobre normas de actuación de las Entidades de Depósito*, considera que nada impide que el desistimiento manifestado por la primera de las dos CCAA se pueda decidir en la sentencia que resuelve la controversia conflictual. La excepción que supone esta decisión al criterio general basado en la aplicación supletoria de la LECv, la justifica el TC en base a los siguientes argumentos: en primer lugar, nada impide que la vía empleada sea la Sentencia en lugar del Auto si así resulta aconsejable, por razón del momento en el que la parte interesada formula la voluntad de desistir de sus pretensiones, o bien porque esta decisión no afecta a la integridad del conflicto planteado con anterioridad, tanto en su dimensión subjetiva como objetiva. Recuérdesse que en el caso que nos ocupa, el conflicto prosiguió su curso dado que Cataluña –la otra Comunidad Autónoma promotora– mantuvo sus pretensiones. En segundo lugar, el TC diferencia los efectos de la aplicación del desistimiento en el procedimiento civil y en el procedimiento constitucional. Así, resulta evidente que en la LECv la respuesta judicial ante el desistimiento ha de ser automática y favorable a la petición que en tal sentido se formule por el interesado; por el contrario, en el procedimiento constitucional no opera sin más el principio dispositivo del litigante. Razones de interés general basadas en el necesario deslinde competencial que le compete al TC, justifican que la jurisdicción constitucional no deba sentirse necesariamente vinculada por la retirada del proceso expresada por una de las partes (así lo ha sostenido en los AATC 993/87, 1093/97; 33/93 y 4/93). En el caso concreto que resuelve la STC 155/1996, el TC considera que estas razones de interés general no son apreciables hasta el punto de pronunciarse sobre el conflicto planteado por la Comunidad Valenciana, pero no obstante, decide mantenerla en el conflicto, en estado procesal latente, hasta la resolución del mismo a través de la correspondiente sentencia en la que, además de pronunciarse sobre el fondo de la controversia sostenida por la otra Comunidad Autónoma –Cataluña– incluye, ahora sí, el acuerdo mediante el que da por desistida a la Generalidad Valenciana.

En la medida en que tanto el Auto como la Sentencia son resoluciones judiciales que preceptivamente han de ser motivadas, nada impide que la resolución judicial principal –la sentencia– pueda, en este caso decidir –probablemente, por razones de economía procesal– acerca del desistimiento, situación procesal que habitualmente es acordada mediante un simple Auto. Cabe pensar que quien puede lo más, puede lo menos. Especialmente, en el proceso constitucional, cuya

naturaleza específica, basada en evidentes razones de interés general, impide que las categorías jurídico procesales sean aplicadas con los mismos parámetros que los empleados en el proceso civil.

2º Finalmente, la STC 132/1996, con motivo del conflicto positivo de competencias entre Cantabria y Castilla y León, a propósito del *Acuerdo de la Diputación Regional de Cantabria, de 23 de agosto de 1989, atinente a la construcción de la carretera C-628, Reinosa-Potes*, plantea un tema procesal de orden menor. Se trata de la delimitación del plazo para requerir a la parte que presuntamente haya incurrido en un supuesto de invasión del ámbito competencial de la otra. De acuerdo el criterio ya expuesto en la STC 86/1988, el citado plazo de requerimiento, cifrado en dos meses (art.63.2 LOTC), ha de exigirse con independencia del lapso, puramente circunstancial, que pueda transcurrir entre la formulación del requerimiento, es decir, la adopción del Acuerdo por el requirente, y su comunicación o envío al requerido, y la posterior, aunque lógicamente, inmediata recepción de éste. Esto es lo que sostiene el TC y a ello cabe añadir que la inmediatez en la recepción ha de venir precedida —se entiende— por la inmediatez en la comunicación.

2) *De nuevo, el ámbito formal y material de lo básico y las posibilidades autonómicas al respecto*

Es una constante todos los años: como no podía ser menos, la prolija, siempre compleja y en demasiadas ocasiones casuística determinación de lo básico también ha ocupado la labor interpretativa del TC este año. Un mínimo de 10 sentencias tienen como objeto principal la delimitación de su ámbito material y algunas de ellas también se ocupan de los problemas derivados de del cauce formal empleado para expresar lo que de forma pacífica puede considerarse como el mínimo común denominador disponible por el Estado. Las cuestiones vinculadas a la delimitación objetiva de los ámbitos materiales de competencia, así como la incorporación de parámetros estables con voluntad de permanencia para asegurar la estabilidad de la legislación básica, las normas básicas o, simplemente, las bases, son factores de seguridad jurídica imprescindibles para que la jurisprudencia sobre el bloque de la constitucionalidad, presente la necesaria dosis de certeza y previsibilidad que asegure su propio futuro en pro de una mejor resolución de las controversias competenciales. Veamos, pues, cuáles son los planteamientos que el TC sostiene este año al respecto.

Seguramente uno de los reproches más comunes que a lo largo de los contenciosos competenciales llegan al TC es la imputación que las CCAA hacen recaer sobre la Abogacía del Estado y, en algunos casos, sobre los criterios sostenidos por la propia jurisdicción constitucional, de llevar a cabo una genérica invocación de títulos horizontales que anudan una competencia estatal. La consecuencia de este reproche es que a la postre el Estado absorbe competencias que pertenecen a las CCAA.

En una de las primeras resoluciones del año, la STC 43/1996, el TC se plantea el peligro que subyace a la aplicación indiscriminada de la competencia estatal para establecer la bases que garanticen la igualdad de los españoles en el ejer-

cicio de los derechos, y niega en este caso su procedencia que, de ser aceptada, conllevaría la supresión *a radice* de las competencias ejecutivas en materia de función pública. En síntesis se trataba de poner en cuestión la norma estatal –la *Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas*– que negaba a la Comunidad Autónoma la competencia para proclamar los resultados de las elecciones a representantes de la función pública, llevadas a cabo en su territorio. El carácter básico de esta norma, invocado por el Estado, para asegurar la igualdad en el ejercicio de la libertad sindical, es rechazado por el TC invocando a su vez el precedente establecido el año pasado por la STC 194/1994, a propósito de un tema similar como era la proclamación de resultados de las elecciones sindicales en el ámbito laboral.

La norma básica estatal tiene por objeto establecer unos mínimos comunes que la legislación autonómica de desarrollo, dentro de la diversidad de las opciones políticas existentes, ha de cristalizar en soluciones jurídicas distintas por mor del principio de autonomía. No obstante, las diferencias no pueden alterar un mínimo común igualitario en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes. A este respecto es coherente la estimación por el TC de un recurso de inconstitucionalidad presentado contra la *Ley vasca 1/1989, de 13 de abril, por la que se modifica la calificación de determinadas infracciones administrativas en materia de caza y pesca fluvial* por las diferencias irrazonables y desproporcionadas que establecía en el régimen sancionatorio (STC 196/1996). De nuevo aquí tiene sentido la aplicación del art. 149.1.1ª pues si bien la Comunidad Autónoma puede establecer un régimen de sanciones distinto, de la diferencia no se puede deducir divergencias que quiebren la unidad del sistema. Concretamente, en el caso de la ley vasca citada la quiebra se produce por las considerables diferencias cuantitativas previstas, tanto en la cuantía de las multas como en duración de la prohibición de cazar y pescar a los infractores.

Vemos pues que en los dos supuestos anteriores el TC lleva a cabo un esfuerzo hermenéutico por acotar los supuestos de aplicación de un título competencial que ha sido objeto de un uso abusivo e irrazonado. Sin embargo, el TC se desdice de esta loable prevención frente a los excesos cometidos en la apelación a títulos colaterales, cuando en la STC 118/1996 –que más adelante se analizará a propósito de la cláusula de supletoriedad– invoca la competencia estatal sobre medio ambiente y seguridad pública para justificar –no obstante, con explícitas reservas– que, respecto de los ferrocarriles de ámbito intraautonómico, el Estado pueda imponer características de orden técnico que garanticen la calidad de los medios de transporte ferroviario; obviando, en este sentido, las posibilidades que con este mismo objetivo pueden obtenerse por los poderes públicos a través de los diferentes mecanismos de colaboración. Conclusión que aquí apuntamos y que, por otra parte, no deja de resultar paradójica con la llamada que el mismo TC hace en esta misma sentencia en favor de la vía de la colaboración, como forma viable para evitar la lesión sobre competencias autonómicas: curiosamente, sostiene que ello puede ser lo más adecuado para asegurar un sistema común de transportes. Con lo cual el TC parece dar la razón a algunas críticas que desde sectores doctrinales que han abordado la naturaleza de lo básico, se le hacen de no mantener concordancia entre el razonamiento previo y la decisión.

En otro orden de cosas no es nada nuevo recordar que las imputaciones que sobre la determinación que lo básico se hacen a la jurisprudencia, basadas en la ausencia de previsibilidad, en su carácter mutable, y, en definitiva, sobre su versatilidad. Y cierto es que los criterios interpretativos del TC juegan su baza en el asunto, pero no lo son menos sino, quizás, mucho más –como se afirma en el análisis sobre la conflictividad competencial de éste y de los últimos años– que el legislador tiene mayor implicación en el tema. En este sentido, la STC 96/1996 permite recordar con razón al TC, en materia de creación y disciplina de las entidades de crédito, que al margen de su competencia para la declaración de inconstitucionalidad, de una norma invasora de competencias autonómicas por exceso en la determinación de lo básico, no hay duda que la concreción de cual ha de ser el ámbito de la norma básica es potestad que únicamente corresponde al legislador estatal. Es éste el que ha de optar al respecto, limitándose el TC a ejercer su función de rechazo, de límite negativo a eventuales excesos del poder normativo.

Es bien conocida también la imputación que se hace a menudo al Estado y a la jurisprudencia constitucional de justificar la competencia sobre un ámbito material específico en su favor, en base al socorrido título competencial contenido en el artículo 149.1.13ª. No obstante, en la STC 171/1996, el Tribunal argumenta como se indica a continuación con una apreciable voluntad de objetivar su aplicación, y ello merece ser destacado. A grandes rasgos, el problema que suscitó la decisión del TC radicaba en la previsión contemplada en la *Ley del Parlamento de Galicia 2/1988, de 5 de marzo, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1988*, de proveer determinados fondos para atender a diversas finalidades en materia retributiva del personal laboral y funcional. Esta previsión violentaba las previsiones presupuestarias del Estado en cuanto al incremento de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas, incluyendo al de las CCAA. El TC justifica la aplicación del art. 149.1.13ª porque la imposición de topes máximos al incremento del volumen global de las retribuciones por todos los conceptos de los empleados públicos constituye una medida económica general de carácter presupuestario dirigida a contener la expansión del gasto público. Pero sobre todo la justificación radica –y aquí es remarcable el esfuerzo de concreción– en que el margen de libertad del Estado para fijar estos criterios de política económica han de cumplir dos requisitos: a) una interpretación rigurosa del principio de coordinación del artículo 149.1.13ª, que comporta una forma de decisión que obliga, como mínimo, a procurar la audiencia a las CCAA; b) la existencia de una relación directa entre la restricción presupuestaria propuesta y la finalidad política de la misma.

Las competencias en materia laboral y de seguridad social cuyo deslinde ocupó al TC en las SSTC 87/1985 y 124/1989, reaparecen de nuevo este año en la STC 195/1996 en la que la incidencia en el régimen económico de la seguridad social es criterio decisorio para asignar la titularidad competencial. Si esta afectación se produce, la competencia revierte al Estado aún cuando se trate de una actividad inserta en el marco de las competencias ejecutivas de naturaleza laboral, ámbito funcional sobre el que las Comunidad Autónoma actora –el País Vasco– dispone de competencias. Se trata en este caso, de un conflicto positivo promovido por el Gobierno vasco contra la *Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones de orden social*. Probablemente, la cuestión más relevan-

te que ofrece esta sentencia radica en la ambigüedad que presenta el criterio de deslinde competencial basado en la incidencia sobre el régimen económico de la seguridad social que pueda tener la actividad objeto de controversia; porque, es evidente, por ejemplo, que la potestad sancionadora sobre detracciones indebidas al patrimonio único de la Seguridad Social, tiene efectos económicos sobre la misma y, ésta es razón suficiente para trasladar la competencia ejecutiva al Estado. Si, como es sabido, la STC 87/1985 establecía que la atribución de la potestad sancionadora corresponde al que dispone de competencia sobre la materia que se ejerce, introducir una variable tan genérica como la incidencia en el régimen económico de la Seguridad Social, para atender a la singularidad que ofrece este ámbito material de competencias, parece introducir una vía abierta a la neutralización de la competencias de ejecución que corresponden a las CCAA.

El valor del precedente puesto de relieve en el apartado dedicado a los aspectos procesales y hermenéuticos de las sentencias de este año, ha servido al TC para, por ejemplo, frenar la *vis expansiva* de la legislación básica estatal sobre competencias ejecutivas de las CCAA. Un ejemplo entre otros lo ofrece la reiterada doctrina sobre Registros administrativos: en este sentido, la STC 197/1996 (y en el mismo sentido, la STC 155/1996) reitera que es constitucionalmente posible la creación de un Registro único para todo el Estado que garantice la centralización de todos los datos a los estrictos efectos de información y publicidad; pero, desde luego, ello no impide la existencia de otros registros de ámbito autonómico; asimismo, los datos que en ellos se recogen —cuestión decisiva— deben ser aceptados como vinculantes por parte del registro estatal. La cuestión trae cuenta del recurso de inconstitucionalidad formulado contra la *Ley 34/1992, de 22 de diciembre, de Ordenación del Sector Petrolero*, en la que el TC establece que los datos que la Generalidad de Cataluña recoge sobre propuestas de inscripción, autorización, cancelación y revocación sobre instalaciones de venta al por menor de combustible, vinculan al registro central.

Siguiendo, por cierto, con esta sentencia, tiene interés subrayar la remisión que hace a criterios propios de la jurisprudencia empírica para avalar la competencia del Estado en la regulación de la venta al por mayor de carburantes, no sólo —como criterio principal— en virtud de sus atribuciones sobre la planificación general de la actividad económica (149.1.13^a), sino también por la incidencia que en términos de infraestructura material y referencias estadísticas, tienen los operadores al por mayor integrados en empresas para la eficaz distribución del combustible.

Finalmente, la STC 131/1996, en la que el TC avala en gran parte la constitucionalidad de las normas básicas contenidas en el *Real Decreto 557/1991, de 12 de abril, sobre creación y reconocimiento de Universidades y Centros universitarios*, se explicitan los criterios acumulados en los últimos años —especialmente a partir de 1988— a propósito del rango formal de las bases. Obviamente, no es una cuestión nueva, pero se trata de un caso en el que la aplicación de la doctrina jurisprudencial responde a criterios de seguridad jurídica. A fin de justificar el empleo del Decreto para regular aspectos básicos de la materia referida a la enseñanza universitaria, el Tribunal recuerda —en síntesis— que la ley formal ha de ser el instrumento habitual a través del cual se concreten las normas básicas estatales; no obstante, la posibilidad de que esto mismo se exprese a través de la vía del

Reglamento administrativo queda abierta. Ello podrá ser así siempre y cuando el reglamento sea un complemento indispensable para el mínimo común denominador que es la ley básica; o también, cuando la ley formal no resulte un instrumento idóneo para regular exhaustivamente todos los aspectos básicos —como es el caso del que ahora nos ocupa— debido al carácter marcadamente técnico o de naturaleza similar de aquéllos; o, también, cuando sea complemento de las normas legales básicas de tal manera que ya no delimite competencias sino que, como dice el TC, simplemente las concrete.

3) *El territorio como límite del autogobierno*

Varias son las sentencias en las que el TC aplica su doctrina sobre el territorio como ámbito físico del autogobierno. Sin perjuicio de que en el próximo apartado, con motivo de la extensa STC 118/1996, haya de nuevo la oportunidad de incidir sobre el tema, conviene ahora retener la atención en tres sentencias en las que, sin introducir novedades apreciables, sobre el criterio sostenido en el pasado, el TC reflexiona al respecto.

El territorio no constituye un título atributivo de competencias. Tampoco puede considerarse como un factor general que opere para delimitación de los ámbitos competenciales. Aunque, ciertamente, en ocasiones sí puede serlo si así lo establece el bloque de la constitucionalidad. Por otra parte, respecto de determinados títulos competenciales el TC ha defendido que los efectos supraterritoriales de la competencia —incluso, supraestatales— forman parte del sentido de aquélla.

Ahora bien, la relevancia del territorio como factor de delimitación crece cuando es el propio bloque de la constitucionalidad —por ejemplo, el Estatuto de Autonomía— quien lo establece. Y éste el caso que plantea la STC 108/1996, a propósito del conflicto positivo planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación al *Real Decreto 664/1987, de 15 de abril, por el que se declara de utilidad pública la ampliación de la red de oleoductos a instalar y explotar por la CAMPSA*. De acuerdo con las normas del bloque de la constitucionalidad (arts. 149.1.22ª CE y 9.16 EACat) las competencias de la Comunidad Autónoma vienen delimitadas por el ámbito físico de su territorio, ámbito que también afecta a los aprovechamientos energéticos derivados de la explotación del oleoducto. Pues bien, los términos objetivos del conflicto se sitúan en determinar si el oleoducto, como instalación específica de transporte de energía: a) supera el ámbito territorial de Cataluña o si, b) su aprovechamiento supera dichos lindes. En la medida en que ambos requisitos son cumplidos la competencia ejecutiva en cuestión corresponde a la Comunidad Autónoma. El factor territorio opera aquí como imperativo constitucional en términos absolutos.

Algo semejante ocurre con el único conflicto positivo resuelto este año por el TC, que ha enfrentado a dos CCAA —Cantabria y Castilla y León— en una disputa competencial (STC 132/1996). Al margen de las cuestiones de orden procesal ya abordadas, el factor territorio opera aquí también en términos estrictos para —esta vez— rechazar la competencia de Cantabria destinada a la construcción

de una carretera cuyo trayecto invadía el territorio de su vecina del sur. La sentencia no ofrece mayor interés salvo la lógica invocación que el TC hace a las diversas formas de colaboración entre CCAA como fórmula, siempre necesaria en los estados compuestos; fórmula que, de haberse llevado a cabo en este supuesto, en virtud de un eventual interés general de la construcción de la carretera, probablemente hubiese obviado el conflicto competencial.

Finalmente, al igual que en la primera sentencia citada en este apartado respecto de los efectos supracomunitarios de una competencia autonómica, pero con una resolución en sentido inverso, la STC 161/1996 considera que la Generalidad de Cataluña se excede, en esta ocasión, en su ámbito competencial cuando las atribuciones de la Junta de Aguas previstas en la *Ley del Parlamento de Cataluña 17/1987, de 13 de julio, reguladora de la Administración Hidráulica (...)*, afectan en algunos casos a aprovechamientos hidráulicos que exceden el ámbito de la Comunidad Autónoma.

4) *La revisión del criterio sobre la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 CE*

Probablemente, la STC 118/1996 es la resolución que puede suscitar mayor interés de las dictadas por el TC durante este año. Es indudable que su relevancia reside en las consideraciones que en sus fundamentos jurídicos se hacen sobre el significado de la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 CE. El análisis de inconstitucionalidad se plantea en relación al artículo 2 de la *Ley 16/1987, de Ordenación del Transporte Terrestre (LOTT)*. Dos son los reproches de inconstitucionalidad que formula la Comunidad Autónoma recurrente: de un lado, que el precepto crea Derecho con la exclusiva finalidad de que sea supletorio del de la CCAA, sin tener título competencial que legitime al Estado para ello; y, de otro, que infringe el principio de seguridad jurídica, por no distinguir qué parte de la Ley ha de ser de aplicación directa y qué parte ha de ser supletoria. Para el Abogado del Estado, sin perjuicio de los aspectos de técnica jurídica empleados al respecto por el legislador estatal, el artículo 2 de la LOTT opera como cláusula de salvaguardia contra una eventual declaración de inconstitucionalidad, por cuanto constituye un mandato expreso y tajante al operador jurídico para que nunca omita la consideración del bloque de constitucionalidad a la hora de aplicar la LOTT. Pues bien, partiendo del hecho de que es la Constitución la que declara la supletoriedad del derecho estatal, el TC se pregunta, en primer lugar, hasta que punto tiene el legislador estatal atribuidas, en un ordenamiento complejo, facultades para hacer una declaración semejante respecto a las concretas normas que dicta y, en segundo lugar, si allí donde carece de competencias específicas puede dictar normas con la finalidad de que valgan como derecho supletorio.

Al abordar el significado de esta sentencia, conviene hacer un repaso de la jurisprudencia del TC acerca de la cláusula de supletoriedad, para mejor enmarcar el criterio interpretativo que se aporta en esta sentencia. En la temprana STC 5/1981 se sostuvo una interpretación de la cláusula de supletoriedad orientada a potenciarla, pero limitando su aplicación a que en ningún caso podía ser entendida como una cláusula general atributiva de competencias. No obstante, el TC

ha considerado razonable admitir la existencia de normas estatales de valor supletorio, siempre que la materia competencial en litigio no hubiera sido competencialmente asumida por todas las CCAA (entre otras, las SSTC 69/1982; 227/1988 y 79/1992). Sin embargo, en la STC 103/1989 se admitió, aunque episódicamente, que en virtud de la cláusula de supletoriedad, el Estado podía dictar Derecho supletorio sobre materias atribuidas en régimen de competencia exclusiva a una o incluso a todas las CCAA. Este pronunciamiento fue corregido ulteriormente por las SSTC 214/1989, 133/1990 y 147/1991. Especialmente, en ésta última se indica que la premisa que habilitaría para legislar Derecho supletorio se va debilitando por el progresivo desarrollo del Estado de las Autonomías y la consiguiente igualación competencial. De aquí se desprenden una serie de conclusiones: 1ª) la supletoriedad del derecho estatal ha de ser inferida por el aplicador del derecho autonómico mediante el uso de las reglas de interpretación pertinentes y por aplicación de lo preceptuado por el artículo 149.3 CE; 2ª) el Estado no puede dictar normas con eficacia meramente supletoria en materias sobre las cuales carece de todo título competencial; es decir, el legislador estatal no puede apoyarse en la regla de la supletoriedad para dictar tales normas, por no constituir una cláusula universal atributiva de competencias.

Por tanto, hasta la presente STC 118/1996, el TC ha entendido esta última tesis compatible con la posibilidad de que el Estado *dictase normas de carácter meramente supletorio allí donde ostentase competencias en la materia*, es decir, en las competencias compartidas en las que le está reservado legislar sobre lo básico. Y es en este punto, en el que el TC decide revisar la posición mantenida hasta ahora, construyendo un planteamiento claramente dirigido a restringir el alcance aplicativo de la cláusula de supletoriedad. De acuerdo con el nuevo cuerpo doctrinal, el Estado precisa de un título competencial específico que justifique cualquier norma que dicte. Y la cláusula de supletoriedad no ostenta la condición de ser título competencial. Luego, si no lo es, esta conclusión se ha de mantener en todo caso. ¿Qué quiere decir ello?: pues que —siguiendo al TC— *«que tampoco en las materias en las que el Estado ostenta competencias compartidas puede, excediendo el tenor de los títulos que se las atribuyen y penetrando en el ámbito reservado por la CE y los Estatutos a las CCAA, producir normas jurídicas meramente supletorias, pues tales normas, al invocar el amparo de una cláusula como la supletoriedad, que por no ser título competencial no puede dárselo, constituyen una vulneración del orden de competencias»*.

En la STC 118/1996 el TC resuelve un conflicto competencial sobre el ámbito material de los transportes terrestres de alcance intraautonómico. Sobre el mismo, tanto la Comunidad Autónoma recurrente como el resto disponen de competencias exclusivas. De acuerdo con el nuevo planteamiento aportado por esta sentencia, el Estado no puede dictar normas puramente supletorias, no solamente sobre ámbitos materiales respecto de los que las CCAA disponen de competencia exclusiva, sino también —y aquí, reside el cambio de criterio en relación a la jurisprudencia inmediatamente anterior— respecto de aquellos sobre los cuales el Estado y las CCAA comparten la competencia. Por tanto, en el caso de que aparezcan lagunas, éstas deberán ser colmadas por el operador jurídico mediante las reglas usuales de interpretación, incluida la cláusula de supletoriedad del

derecho estatal; pero tal circunstancia no se producirá como consecuencia de que el Estado haya dictado una norma supletoria específica sino porque la supletoriedad deriva de la CE.

El derecho estatal aparece respecto del autonómico como un ordenamiento general o común, orgánicamente completo o con pretensiones de complitud. Mientras que, por la propia naturaleza del Estado descentralizado, el derecho autonómico es especial: la división competencial que diseña el bloque de la constitucionalidad, le atribuye un contenido parcial o fragmentario. En el proceso de construcción del Estado autonómico

la eventualidad de la aplicación supletoria del derecho estatal ha quedado abierta al objeto de cubrir los vacíos que puedan llegar a producirse. La progresiva asunción de competencias y el ejercicio de la potestad normativa por las CCAA, en un progresivo proceso de igualación competencial, hace que la aplicación de la cláusula de supletoriedad —que nunca ha sido título atributivo de competencias— devenga un recurso cada vez más excepcional. Así lo pone de manifiesto la evolución jurisprudencial antes reseñada. No obstante, el sistema español de distribución de competencias pivota sobre la carácter compartido o concurrente de las mismas, lo que sitúa a las competencias exclusivas en una situación subsidiaria.

La STC 118/1996 expresa, como se afirmaba más arriba, una explícita voluntad restrictiva con respecto al empleo de la cláusula de supletoriedad, cosa que no es una novedad. *Pero sí que lo es respecto de la interdicción de que el Estado pueda prever la aplicación supletoria de su derecho en ámbitos competenciales de naturaleza concurrente o compartida.* No hay duda que el TC persigue neutralizar abusos expansivos como los que con toda razón denuncia en la Ley estatal 12/1987 sobre transportes. Ello en sí es coherente con la idea de preservar la integridad del derecho autonómico y de enervar los intentos de convertir el art. 149.3 CE en una soterrada cláusula atributiva de competencias. Pero, no es seguro que la revisión de la posición mantenida hasta las SSTC 133/90, 147/91 y 79/1992 añada más luz a la correcta aplicación de la supletoriedad del derecho estatal. Porque, a pesar de la progresiva asunción de competencias por los Estatutos de Autonomía en una línea de igualación en los niveles de autogobierno, *es obvio que nada excluye la posibilidad de que una Comunidad Autónoma, titular de la competencia por disposición estatutaria, no legisle al respecto o tarde en hacerlo. La eventualidad de la laguna queda abierta y si el conjunto del ordenamiento autonómico no permite una solución integradora, la vía para la aplicación supletoria del derecho estatal por decisión de la ley puede ser una lógica e inevitable consecuencia.* La situación de inseguridad jurídica puede ser manifiesta. En este sentido, la experiencia de la jurisprudencia de los últimos años pone de relieve que la rigidez que ya mantenía la STC 147/1991, en cuanto a la prohibición de crear derecho supletorio, tuvo que ser matizada por STC 79/1992, que avaló la constitucionalidad de disposiciones estatales de aplicación supletoria destinadas a la ejecución del Derecho Comunitario Europeo en materias objeto de competencia compartida.

El derecho supletorio es en esencia un derecho transitorio. Desde esta lógica, la solución arbitrada por la STC 118/1996 se sitúa en unos parámetros de rigidez

que no es seguro que favorezcan una aplicación funcional de la cláusula del art.149.3 CE.

5) *La incidencia de la actividad de subvención en el sistema de distribución de competencias*

La sombra de la tantas veces reiterada STC 13/1993 y también de la no menos citada STC 133/1992, ha planeado y planea sobre las nuevas resoluciones del TC en las que la actividad de promoción de las Administraciones Públicas a través de la subvención es origen de conflicto competencial. Por esta razón, las tres sentencias que este año vuelven a abordar el tema (SSTC 16/1992; 68/1996 y 109/1996) no modifican el criterio establecido desde 1992 tendente a enervar los, en ocasiones, soterrados intentos de la normativa estatal por reasumir, de *facto*, competencias a través de la actividad prestacional.

a) En la primera de las tres citadas, la STC 16/1996, en la que la Generalidad de Cataluña vio estimado parcialmente su recurso contra la *Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990*, se remite a la sentencia matriz 13/1992, para insistir en la necesidad de que la territorialización de las subvenciones se ha de expresar en la propia Ley de Presupuestos; es decir, que el Estado no puede hacer uso indiscriminado y genérico de la potestad para subvencionar servicios al margen de sus propias competencias, a través de la determinación de la finalidad de las mismas o de los criterios empleados para ponderar el reparto o el procedimiento para obtenerlas. Hasta aquí los argumentos concebidos para limitar la acción de los poderes públicos del Estado son bien conocidos. No obstante, cuando los mismos se aplican al caso concreto de la ley de Presupuestos para 1990, el TC hace aparecer con frecuencia la remisión a títulos colaterales o horizontales –las más de la veces, de contenido muy genérico– para sostener la constitucionalidad de la competencia estatal; éste es el caso, por ejemplo, de la cultura o el fomento de la investigación científica. El problema que el propio TC denuncia a menudo no está resuelto.

Al margen de los aspectos vinculados a la actividad de fomento a través de la subvención, la STC 16/1996 ofrece también interés en cuanto tiene en cuenta el precedente jurisprudencial para, por ejemplo, declarar la improcedencia de aplicar el derecho a la igualdad cuando la relación jurídica se establece entre personas jurídico-públicas; también para precisar los límites materiales que operan sobre el objeto de la Ley de presupuestos; para recordar, asimismo –cuestión procesal de relevancia– que el TC no puede dictar sentencias aclaratorias porque en su caso no opera la condición de órgano de naturaleza consultiva. Y retornando finalmente al tema inicial, se insiste en que los efectos de las sentencias sobre subvenciones cuando son estimativas del recurso planteado, tienen carácter declarativo de la inconstitucionalidad, sin que ello comporte la anulación de las partidas presupuestarias, ni menos todavía de las subvenciones ya concedidas al amparo de las mismas.

b) De la segunda, la STC 68/1996, que también versa sobre el recurso contra una ley de presupuestos –la *Ley 33/1987, de 23 de diciembre para los de 1988*– destaca en la parte estimativa del recurso la importante afirmación –una vez que

censura la escasa participación atribuida por la Ley a la participación de las CCAA en la fijación de la distribución territorial de las subvenciones— de que las fórmulas cooperativas y, en general, los instrumentos de colaboración entre los diversos entes administrativos no pueden convertirse, si se emulase el ejemplo de la ley declarada parcialmente inconstitucional, en auténticas vías de neutralización o, incluso, de vaciamiento de competencias de las CCAA.

c) Finalmente, es probable que el criterio más importante que deriva de esta STC 109/1996, estimativa en su integridad de la pretensiones competenciales de la Generalidad de Cataluña, con respecto a la *Orden del Ministerio de Cultura de 10 de julio de 1989, por la que se regulan las subvenciones y ayudas económicas a los museos (...)*, radique en el rechazo a convertir la competencia concurrente del art. 149.2 de la CE, sobre materia de cultura, en un título de aplicación universal e indiscriminada. A través de la potestad de otorgar subvenciones que le asiste, el Estado no puede reasumir competencias ejecutivas de gestión justificando que el título competencial del art. 149.2, en tanto que se proyecta sobre la cultura, incide sobre todos aquellos ámbitos que tengan contenido cultural. Por esta regla de tres, todo (museos, medios de comunicación, patrimonio artístico, etc.) se vería impactado por dicho título. El TC rechaza, como lo ha venido haciendo desde sus STC 84/1983, pasando por la 17/1991, y sin negar parte de competencia que corresponde al Estado sobre cultura, que éste se un título universal, desde el que puedan realizarse, indistintamente, todas y las mismas funciones que pueden llevarse a cabo desde otras competencias que tienen aspectos culturales, como las que, entre otras, se acaban de señalar.

6) La cuestión de la lengua

a) La regulación de las lenguas autonómicas aparece de nuevo en tres sentencias de calado distinto (SSTC 27/1996, 67/1996 y 147/1996). La primera es consecuencia de un recurso de amparo (STC 27/1996) presentado por la candidatura electoral *ANDECHA ASTUR* de Asturias, en el que argumentó la lesión de determinados derechos fundamentales por una resolución de la Junta Electoral Provincial de Asturias y del Tribunal Superior de Justicia del Principado. El recurso se planteó como consecuencia de la exclusión de la citada candidatura a concurrir a un proceso electoral, a consecuencia del defecto formal detectado en la documentación presentada ante la Administración electoral, consistente en que parte de aquella estaba redactada en lengua bable. El TC justificó la desestimación del amparo solicitado, en la no condición de lengua oficial que afecta a esta lengua asturiana, únicamente dotada de una protección genérica derivada de la acción de prestación que con aquél fin puedan llevar a cabo los poderes públicos.

La cuestión básica que plantea la sentencia radica en determinar si, como expresó la opinión sostenida por los dos magistrados que emitieron voto particular, la decisión fue desproporcionada, ya que la parte de la documentación presentada en bable —referida únicamente a la manifestación de voluntad de los integrantes de la candidatura en formar parte de la misma— era fácilmente comprensible. De acuerdo con el estatuto jurídico las lenguas, el TC se atuvo a lo

preceptuado en la legislación administrativa (Ley 30/92) que establece que la lengua a utilizar en los procedimientos administrativos ha de ser aquella que ostente la condición de lengua oficial; desde esta perspectiva la decisión resulta coherente. En cambio, en cuanto a la efectiva protección de los derechos fundamentales, especialmente, el derecho a participar en asuntos públicos (sufragio activo y pasivo, del art. 23.1 CE) la solución adoptada presenta un carácter muy expeditivo.

b) Pero, sin duda, es la tercera sentencia —la STC 147/1996— la que ofrece mayor interés, en la medida que reaviva el debate sobre el uso de las lenguas en el etiquetaje de productos alimenticios, surgido hace unos años en la importante sentencia 69/1988 en la que también fue parte en el conflicto la Generalidad de Cataluña. La disposición estatal objeto de la controversia es la previsión del art. 19 de la Norma General de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios envasados (en adelante Norma General), en la que se establece que: *«los datos obligatorios del etiquetado de los productos alimenticios que se comercialicen España se expresarán necesariamente al menos en la lengua española oficial del Estado»*.

A diferencia de las dudas que se suscitaban este año también, acerca de una cuestión semejante de orden lingüístico planteada en la segunda sentencia (la STC 67/1996, en la que disposición estatal objeto de controversia se refería de forma genérica: *«...en lengua oficial del Estado español»*), lo que permitía al TC establecer que dicha lengua podía ser tanto el castellano o también la lengua autonómica), en el caso de la Norma General, no hay duda de que en virtud de lo literalmente dispuesto en el artículo 3.1 CE, esta lengua es el castellano. Y es aquí donde radica el objeto del conflicto.

El primer motivo del contencioso competencial planteado por la Generalidad, se fundamentó en la contradicción en la que a su juicio incurría la Norma General con respecto al Decreto 389/1983 de la Generalidad, cuya constitucionalidad había avalado la STC 69/1988, pretendiéndose con esta solución soslayar la doctrina sentada en dicha resolución. El TC rechaza este planteamiento con un argumento formalmente coherente: el Decreto catalán de 1983 era constitucional en la medida en que no se oponía a ninguna norma estatal que hubiese sido aprobada como básica, mientras que el Decreto regulador de la Norma General sí que ostenta dicho carácter. Y ciertamente, tiene razón el TC en lo que se atiene a los aspectos formales del conflicto: de la STC 69/1988 no se deducía una proclamación incondicionada sobre la sujeción al orden constitucional del contenido del Decreto 389/1983 de la Generalidad. Pero también es cierto que en la misma sentencia se hacía un especial énfasis en limitar la disponibilidad del Estado para regular el ejercicio de las condiciones básicas y que éstas no podían estar al albur de los criterios cambiantes del Gobierno de turno; razones de una elemental seguridad jurídica así lo exigían. Por esta motivo se insistía en la necesidad de considerar la ley formal como instrumento habitual para regular lo básico. Sin embargo, poco después de la STC 69/1988, el Gobierno respondió con el citado Decreto, por el que se aprobaba la Norma General al que atribuyó la condición de norma básica, obviando las recomendaciones del Alto Tribunal de acudir como criterio general a la ley. Si hubiese sido así, las Cortes Generales habrían podido ratificar como norma básica el etique-

taje, pero tras un proceso de debate parlamentario en el que el contraste de posiciones al respecto habría condicionado, quizás, el resultado.

El segundo punto de discrepancia se fundamentó en la divergencia de la Norma General impugnada con la *Directiva 79/112/CEE, del Consejo Europeo, de 18 de diciembre de 1978, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de Etiquetado, Presentación y Publicidad de los Productos Alimenticios Destinados a Consumidor Final*. Ante ello, no hay duda de que la respuesta dada por el TC es formalmente incontestable: no corresponde al TC, ni es el sentido del conflicto positivo de competencias, pronunciarse sobre la eventual incompatibilidad entre una norma de Derecho interno y el sistema normativo de la Unión Europea; es decir, el TC no juzga las normas comunitarias. En este sentido, las imputaciones que le hace el segundo de los votos particulares formulados de excluir el derecho comunitario y de falta de realismo tienen, en realidad, un destinatario más importante que no es otro que el Gobierno autor del Decreto que regula la Norma General.

El tercer punto de discrepancia radica en la determinación del título competencial aplicable al caso. Según el criterio sostenido por la defensa de la Generalidad, la Norma General impugnada ha sido dictada sin tener en cuenta el principio de cooficialidad lingüística por no haber dado el mismo trato al catalán y al castellano. Para el TC es evidente que la lengua, aún no configurando un título competencial, tampoco puede resultar indiferente a la Comunidad Autónoma el modo como el Estado, con ocasión del ejercicio de sus propias competencias, aborde el tratamiento de los aspectos lingüísticos. Sin embargo, según el criterio del Alto Tribunal, es claro que el precepto impugnado no obstaculiza el mandato contenido en el citado artículo 3.3 del EAC. La razón estriba en lo siguiente: el carácter específico de la sanidad (título al que se acoge el Estado), respecto del más plural referido a la defensa del consumidor (título invocado por la Generalidad) determina que aquél prevalezca sobre éste último. En la medida en que sobre el ámbito de la sanidad el Estado dispone de la competencia para fijar la regulación de lo básico, la información contenida en la lista de ingredientes, entre otros aspectos, contenidos en la etiqueta comercial, avalan la conexión preferente con el título previsto en el artículo 149.1.16^a.

Para la mayoría del TC este planteamiento no se ve desvirtuado por la proyección lingüística de la lengua. Y es aquí donde, quizás, el argumento empleado se sostiene en un criterio que carece de suficiente solidez; porque la calificación competencial de la norma adscrita al ámbito de la sanidad parece obedecer a criterios esencialmente finalistas, es decir sólo a las consecuencias que sobre la población tiene o puede tener la correcta comprensión de los datos incluidos en el etiquetaje. Nótese que la inserción de la sanidad como título principal de la controversia, que permite justificar la obligatoriedad del uso de la lengua oficial del Estado —el castellano— deja en segundo plano el régimen de cooficialidad de lenguas en aquellas CCAA que como es el caso de Cataluña disponen de dos.

Sin embargo, la seguridad que con fines sanitarios debe proporcionar el preciso conocimiento de los datos de ingredientes incluidos en la etiqueta comercial del producto alimenticio, en un régimen de cooficialidad de lenguas puede alcanzarse en cualquier de ellas, sin necesidad de imponer una como preferente en el

territorio de la Comunidad Autónoma que es lo que a la postre establece el artículo 19 de la Norma General impugnada. En este sentido, el hecho de que por parte del otro voto particular se propusiese como mejor solución, la de atender al criterio de la lengua fácilmente inteligible, probablemente inspirado en la citada Directiva europea 79/112/CEE, a fin de atender a una mejor tutela del principio de cooficialidad de lenguas allí donde está reconocido, no deja de resultar una solución funcional. Más que nada porque nada excluye que, tal como queda, la regulación del objeto del conflicto, pueda ser impugnada ante la jurisdicción europea al establecer una previsión más restrictiva que la establecida por la citada Directiva en relación a los productos alimenticios (a no confundir con la establecida para los medicamentos de uso humano). En todo caso, y por las razones expuestas, la preeminencia dada por la mayoría del TC a un título competencial como el de sanidad, para defender la naturaleza de norma básica del Decreto estatal, produce un desequilibrio que minora las posibilidades del derecho de información de los consumidores y usuarios en un territorio en el que opera la cooficialidad de lenguas, que como tal no puede entenderse bajo la hegemonía de una de ellas.

Finalmente, en lo que concierne a los requisitos formales exigidos a la normación básica como es la que aquí nos ocupa, la condición de reglamento administrativo que le afecta no altera su correcta ubicación en el bloque de la constitucionalidad. En apoyo de este criterio, el TC afirma que la Norma general se encuadra sin dificultad en el ámbito propio de la colaboración entre la ley y el reglamento en materia competencial.

Sin embargo, y dejando ahora al margen lo antes expuesto sobre las dudas que suscita el carácter básico del artículo 19, y situándonos en la vertiente lingüística, es lo cierto que del mismo se deduce un «*deber de uso*» del castellano que no se deriva del art. 3 de la CE, que se refiere específicamente al *deber de conocerlo y al derecho a usarlo*. Una previsión general de esta naturaleza no parece que sea procedente que se establezca en un reglamento sino que su lugar natural debería ser la ley.

7) Otras cuestiones

Además de los temas abordados en los anteriores apartados, de la producción jurisprudencial del año 1996 cabe resaltar dos cuestiones más. La primera hace referencia a uno de los objetivos más significativos y perseguidos por el TC en su cuerpo argumental, como es el constante esfuerzo por introducir criterios objetivos para la delimitación de los ámbitos materiales de competencia. En los últimos años se ha insistido en este capítulo del Informe en la importancia de este planteamiento interpretativo para un sistema de distribución de competencias, como ha resultado ser el trabajosamente diseñado por el bloque de la constitucionalidad, en el que no está prevista una división funcional de forma sistemática como es el caso alemán.

No se quiere decir con ello que la fijación de los contornos de las materias competenciales evite todos los problemas de ambigüedad que se le imputan al sistema, pero es evidente que en el actual marco constitucional y estatutario se

configura como una condición *sine qua non* para la más correcta atribución del título competencial cuando el conflicto ya se ha formalizado ante el TC. Así se ha demostrado con la experiencia jurisprudencial acumulada.

a) En el marco de esta lógica se incluye, por ejemplo, la STC 183/1996, que bebe de otras anteriores en las que se abordan problemas similares (SSTC 59/1985, 81/1992 y 203/1994), para diferenciar los ámbitos materiales referidos a «tráfico» e «industria» respectivamente. El TC resuelve la controversia competencial que suscita la *Orden de 2 de abril de 1987 del Departamento de Industria y Comercio del Gobierno Vasco, por la que se regula la Inspección Técnica de Vehículos dedicados a Transporte Escolar y de Menores*, determinando que del conflicto planteado por el Estado resulta una clara diferenciación entre los dos ámbitos materiales citados: el primero, que define la competencia sobre el tráfico, integra los requisitos técnicos que deben cumplir los vehículos para garantizar la seguridad vial y la de las personas implicadas en los diversos transportes; mientras que el segundo, que define la competencia sobre industria, integra la actividad ejecutiva de verificación del cumplimiento de los requisitos técnicos exigidos en la legislación estatal para la homologación de determinados productos industriales destinados al transporte. Esta delimitación de los contornos permite incorporar los requisitos técnicos y su verificación, en títulos competenciales distintos, adscribiendo de este modo la competencia al Estado y a la Comunidad Autónoma respectivamente.

b) Un segundo caso, de los que se podrían calificar como adicionales a los hasta ahora expuestos, y radicalmente distinto al que se acaba de reseñar, es el que se deriva de la posible incidencia de una Ley de la Comunidad Valenciana —la 11/1989, del Síndico de Agravios— en la legislación penal del Estado, ámbito material sobre el que éste ejerce competencia exclusiva (art. 149.1.6^a). Según la STC 162/1996, no hay duda que de acuerdo con lo establecido por el bloque de la constitucionalidad, a las CCAA les está vedada todo tipo de competencia sobre la materia. El problema que plantea el Estado respecto de la citada ley autonómica es, justamente, el derivado de una incursión normativa de las Cortes Valencianas en la legislación penal. La razón estriba en que la ley valenciana, al describir el tipo delictivo de la desobediencia de los poderes públicos al Síndico de Agravios, no se limita a estricta invocación sino que incorpora nuevos elementos en la definición del tipo penal. Si bien la trascendencia de los mismos es de relativo significado, el TC, con buen criterio, rechaza la posibilidad de esta incursión autonómica en un ámbito material en el que carece de todo tipo de disponibilidad competencial. Y ello amén de que también censure, aunque no le corresponda juzgar, la incorrección técnica de reproducir en una ley autonómica preceptos de una ley orgánica (en este caso, el Código Penal).

TRAMITACIÓN DE CONFLICTOS DE COMPETENCIA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Marc Carrillo

La actividad conflictual entre el Estado y las Comunidades Autónomas se aborda como es tradicional en este apartado, no sólo con la preceptiva referencia a los nuevos conflictos que durante el presente se hayan generado sino también a aquellas otras situaciones que, como el desistimiento o el allanamiento a las pretensiones de la parte contraria, y las decisiones del Tribunal Constitucional, acerca del levantamiento o mantenimiento de la suspensión de disposiciones de los entes autónomos (art. 161.2 CE), configuran en su conjunto los diversos estadios procesales del nivel de conflictividad que a lo largo del año se ha producido entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Es obligado referir aquí, no obstante, que a diferencia de años pasados, en el presente no ha sido factible tener acceso a la documentación que hasta ahora nos había permitido conocer, en síntesis, los motivos básicos sobre los que las partes litigantes —tanto el promotor del recurso o conflicto como el demandado— han considerado más oportuno fundamentar sus pretensiones en los conflictos registrados durante este año.

Como primera valoración de carácter general hay que remarcar que los nuevos conflictos aparecen en un contexto de descenso progresivo de la conflictividad ya experimentado en los últimos años; una tendencia que se alteró al alza ligeramente el año pasado con un leve rebrote que no modificó en esencia la curva descendente registrada en el número de los nuevos contenciosos que han enfrentado a las diversas Administraciones públicas en el último lustro.

Conviene hacer notar que la expresión formal de esta conflictividad ha vuelto a encontrar en el recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, en la ley o en las normas con este rango, la vía instrumental más habitual para activar la acción del Tribunal Constitucional. A ello es preciso añadir, una vez más, que la cuestión de inconstitucionalidad planteada por los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas vuelve a aparecer como cauce a través del cual se instrumentan controversias competenciales sobre el alcance de los diversos ámbitos competenciales integrados en el bloque de la constitucionalidad. Un cauce, ciertamente atípico, pero que no es obstáculo para que en el futuro más próximo pueda llegar a constituir una muestra saludable de activismo judicial, que coadyuve la función interpretativa del Tribunal Constitucional en la delimitación objetiva de las materias competenciales. Todo dependerá de la capacidad de argumentación jurídica que los tribunales ordinarios sean capaces de plantear ante la jurisdicción constitucional, con respecto a las dudas que les susciten las leyes aplicables al caso y su adecuación al sistema de distribución de competencias.

Las actuaciones derivadas de los Autos que acuerdan el desistimiento o el

allanamiento de las partes continúan mostrando una importancia similar a la manifestada en los últimos años, especialmente en lo concerniente al primer supuesto, como oportunidad procesal para enervar la conflictividad competencial. A través del desistimiento, la parte que lo activa decide no proseguir con la actividad conflictual iniciada anteriormente por las escasas o nulas posibilidades de que sus pretensiones competenciales puedan prosperar ante el Tribunal Constitucional. En este sentido, aunque este año no ha resultado posible verificar en los casos producidos, las razones alegadas por las partes para no proseguir, no es descartable que al igual que en los últimos tres años, las causas de la renuncia tengan bastante que ver con la consolidación de un cuerpo de doctrina jurisprudencial bastante asentado que haya impulsado a abandonar pretensiones jurídicas alejadas en exceso de una línea reiteradamente expuesta por el Tribunal en casos similares ya resueltos con anterioridad.

Por el contrario, el allanamiento ha perdido peso en el último trienio. Efectivamente, en los dos últimos años hemos constatado que no se ha producido ningún Auto por el que el Tribunal haya decidido la finalización del proceso conflictual, como consecuencia de la aceptación por la parte actora de los planteamientos sostenidos por la otra; en el presente ha ocurrido lo mismo, lo que parece avalar la tesis de que el desistimiento puede ser una vía de conclusión del conflicto iniciado, menos traumática que la aceptación explícita de las argumentaciones de la parte contraria expresada en sede jurisdiccional.

Por su parte, el incidente de suspensión, como medida cautelar que sólo opera de forma automática cuando es invocado por el Presidente del Gobierno, no ofrece este año mayores novedades que las derivadas de los últimos. Su número—sólo tres Autos— ha descendido porque, obviamente, también lo ha hecho la conflictividad competencial promovida a iniciativa del Estado. En todo caso, se mantiene la línea constante e invariable registrada en el proceso de construcción del Estado autonómico, de su sistemática invocación en los recursos que son planteados por el Estado. No hay duda que este desequilibrio procesal que el constituyente incorporó a la norma suprema ha sido aprovechado por su beneficiario sin resquicios ni aparente contención.

El análisis de los datos más específicos que deriva del recuento estadístico, ofrece unas conclusiones generales sobre el nivel de la conflictividad competencial que se insertan, como se apuntaba más arriba, en la línea general del descenso registrado en el último lustro. Con la especificidad de que, no obstante, si el año pasado se constaba un ligero aumento respecto del anterior, durante 1996 el descenso no ofrece paliativos.

Así, de las 42 actuaciones de carácter conflictual registradas en 1995 (es decir, inicio de nuevos conflictos, más autos del TC resolviendo desistimientos o allanamientos, más autos del TC referidos al levantamiento o confirmación de la medida cautelar de la suspensión del art. 161.2 de la CE) se ha descendido en el año que nos ocupa a 30. Pero además, si se verifican de forma sectorial estas cifras globales, y se desciende algo más al detalle, se constata que los nuevos conflictos a los que en los próximos años el TC habrá de dedicar su función de delimitación competencial, han pasado de ser 27 en 1995 a 22 este año, superando en no mucho la cifra más baja registrada los últimos años (18, en 1994).

A ello hay que añadir que entre los nuevos conflictos se incluyen las cinco cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por diversos Tribunales Superiores de Justicia —el año pasado fueron cuatro— con lo cual la litigiosidad Estado-CCAA, expresada en su sentido procesal más regular o habitual (a través de los conflictos de competencia y el recurso de inconstitucionalidad) se reduce, en realidad, este año a 17 nuevos conflictos.

En cuanto a las otras actuaciones de naturaleza conflictual, las cifras se repiten en su integridad respecto de los Autos que acuerdan el desistimiento de la parte, ya que al igual que el año pasado, en éste han sido cinco los que se ha producido, de los cuales 4 corresponden a las CCAA y el otro al Estado, por desaparición sobrevenida del objeto. También, de la misma manera que en 1995 tampoco en el presente se ha registrado ningún Auto que resuelva sobre el allanamiento de la parte actora. Como consideración de orden general quizás convenga hacer notar que respecto de los años anteriores, en los dos últimos se ha producido un notable descenso de este tipo de actuaciones, porcentualmente superior al registrado en 1994 (hay que recordar que sobre 35 llegó a alcanzar a 18 Autos de desistimiento/allanamiento). Esta importante cifra justificaba entonces la funcionalidad de este cauce procesal para la conclusión de determinados conflictos, en los que la consolidación de la jurisprudencia o bien las modificaciones normativas han servido para neutralizar su prolongación. No es descartable que esta tendencia pueda reproducirse en el futuro, pero los modestos datos porcentuales que ofrecen tanto el año valorado como el anterior desdibujan estas perspectivas.

En relación a los Autos en los que el Tribunal decide sobre los efectos derivados de la invocación por el Gobierno de la medida cautelar del artículo 161.2 de la CE, se registra un notable descenso respecto del año anterior, pasando de 10 a 3, de los cuales, en dos supuestos, el Tribunal confirma la suspensión de la norma autonómica y en la otra decide levantarla.

Si se realiza una observación más específica de los datos generales hasta ahora expuestos, cruzando algunos de ellos, pueden extraerse algunas conclusiones de interés. Así, por ejemplo, se repite la tendencia recuperada el año pasado por la que el recurso de inconstitucionalidad vuelve a ser el procedimiento constitucional que ha generado mayor número de nuevos conflictos. De los 22, 12 han sido provocados por un recurso contra leyes o normas con este rango y los 5 restantes a través del conflicto de competencias. Por tanto, la ley reitera el protagonismo que ya recuperó el año pasado, como norma sobre la que se instrumentan las discrepancias competenciales entre el Estado y las CCAA. A este respecto, si hace un año se exponía en este apartado del Informe, que una de las razones de la hegemonía de la ley obedecía al hecho de que las Comunidades Autónomas seguían discrepando de la concepción expansiva que el legislador estatal atribuye a su competencia exclusiva para delimitar el ámbito de lo básico en las diversas materias competenciales, en esta ocasión, la dificultad para acceder de forma completa a la fundamentación jurídica de los recursos y conflictos planteados, impide aportar una conclusión similar al respecto. Con todo, no es descartable que ello haya sido así también este año. Coadyuva esta presunción que el análisis de la jurisprudencia constitucional expuesto en páginas anteriores pone de relieve, como por otra parte ha sido una constante todos los años, que el ámbito

de lo básico y la dificultosa relación entre la ley que estatal que lo delimita y la ley autonómica que lo desarrolla, ocupan un lugar preferente en el origen de los desacuerdos competenciales formalizados ante el Tribunal a través del recurso de inconstitucionalidad y el conflicto de competencias.

Ya se ha constatado en las consideraciones generales hechas al principio que la cuestión de inconstitucionalidad, sigue siendo un significativo pero atípico cauce para la formalización de problemas competenciales ante la jurisdicción constitucional. Este año se han registrado cinco supuestos —uno más que en 1995— en los que los Tribunales Superiores de Justicia plantean dudas de constitucionalidad sobre la posible oposición de preceptos legales aplicables al caso concreto respecto de preceptos constitucionales del bloque de la constitucionalidad. Así viene produciéndose desde hace varios años; y ello pone de manifiesto, más allá de la atipicidad del procedimiento, la notable operatividad de cuestión de inconstitucionalidad como procedimiento de acceso al Tribunal para plantear dudas de constitucionalidad sobre cualquier ámbito material, incluidos los temas relacionados con la delimitación competencial. Desde esta lógica, no hay duda de que la condición de los Tribunales Superiores de Justicia como órganos jurisdiccionales habilitados para pronunciarse *también* sobre cuestiones de orden competencial, les obliga a vincularse en todo momento a la jurisprudencia constitucional como parámetro indispensable para sus resoluciones. Y en este sentido, la cuestión de inconstitucionalidad, empleada con la debida probidad procesal y la necesaria beligerancia argumental —que es contraria a la invocación nominal de preceptos constitucionales— aparece como un instrumento adecuado a este fin.

Como dato estadístico significativo cabe destacar que de las 5 cuestiones planteadas, una lo fue por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla León (Sala de lo Social, en Burgos) y las otras 4 lo fueron por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, órgano judicial que a este respecto se alinea con la Comunidad Autónoma sobre la que ejerce su jurisdicción, en la mutua condición de activistas conflictuales.

Si se profundiza algo más en los datos que proporciona la estadística de este año se puede apreciar que el origen de la actividad contenciosa radica mayoritariamente en las Comunidades Autónomas. De los 17 nuevos conflictos registrados, 14 han sido planteados por sus Asambleas legislativas o por los Consejos de Gobierno; y en algunos casos, por ambos órganos simultáneamente.

Entrando en el detalle parcial de estos últimos datos, y dejando al margen el ya citado predominio ofrecido por el recurso de inconstitucionalidad sobre el conflicto positivo de competencias —no se ha registrado ninguno de carácter negativo—, se aprecia que, en relación a este procedimiento constitucional, son también las Comunidades Autónomas quienes lo han activado en mayor número de ocasiones —9, por sólo 3 el Estado— y lo que concierne al conflicto positivo, el predominio de aquéllas es absoluto —5 a su favor— ya que el Estado no ha promovido ninguno. Es evidente, pues, que a diferencia del equilibrio Estado/CCAA registrado el año pasado en cuanto a sus iniciativas de carácter contencioso ante el Tribunal Constitucional, el presente ofrece un protagonismo autonómico indiscutible. No obstante, es prematuro aventurar conclusiones, ni

tan solo parciales, al respecto. Los próximos años dirán si, las últimas reformas estatutarias que han aumentado la capacidad de autogobierno de las CCAA más la progresiva consolidación de la jurisprudencia constitucional sobre los límites de los diversos ámbitos competenciales, son factores que coadyuvan a una mayor reducción de la tendencia a la baja de la actividad conflictual, ya de por sí patente en los últimos años.

En cuanto a la presencia de las diversas Comunidades Autónomas en los dos procesos conflictuales, Cataluña sigue ostentando, un año más, la condición de Comunidad más beligerante en lo jurídico ante el Tribunal Constitucional; tanto a través del recurso —en tres ocasiones— como en el conflicto, donde este año ejerce un monopolio absoluto al protagonizar la legitimación activa en los cinco que se han registrado. Con respecto al recurso de inconstitucionalidad le siguen Navarra (2), Canarias (2), Galicia y Andalucía (ambas con 1). La reiteración de este dato sobre el activismo conflictual de unas de las llamadas Comunidades históricas por el propio legislador constituyente, es probable que pueda devenir, entre otros, en elemento de debate presente y futuro sobre la expresión jurídico-competencial de los denominados hechos diferenciales que expresan algunas CCAA.

Al igual que en años anteriores, merece ser resaltado el hecho de que la conflictividad competencial se ha expresado en de forma política bastante alineada. Es sabido que en los dos últimos años los nuevos conflictos eran planteados por Comunidades Autónomas gobernadas en su inmensa mayoría por partidos políticos de oposición al PSOE, que era la formación política que daba soporte al gobierno del Estado. También lo es que el año pasado, a pesar del apoyo parlamentario dado por la coalición catalana de CiU al gobierno del PSOE hasta el otoño de 1996, tal circunstancia no fue obstáculo para que Cataluña, Comunidad Autónoma gobernada por la citada coalición, siguiese siendo la más contenciosa con el Estado en sus discrepancias competenciales. Pues bien, durante 1996 los datos permiten una conclusión muy similar. Veámoslo.

En mayo de 1996 se constituye el nuevo gobierno del PP con el apoyo parlamentario de CiU, PNV y CC. Durante estos primeros meses del año, todavía con gobierno del PSOE aunque ya sin el apoyo de CiU (desaparecido, aproximadamente desde octubre de 1995) la tendencia se mantiene en la misma línea de alineamiento político descrita para el año anterior: la Comunidad Autónoma de Cataluña, prosigue su actividad contenciosa ante la jurisdicción constitucional a través de tres recursos de inconstitucionalidad y dos conflictos positivos de competencia contra normas del Estado. Y el resto de los nuevos conflictos muestra que dos de las tres CCAA que los activan (Canarias y Galicia) están gobernadas por fuerzas políticas distintas y opuestas (Coalición Canaria y Partido Popular respectivamente) a la que hasta entonces gobernaba el Estado (PSOE); mientras que solo en la tercera (que es Navarra, gobernada por una coalición de tres partidos, integrada por PSN, CDN y EA), se produce una parcial identificación entre el ente recurrido y el recurrente. En la misma línea se constata que el único nuevo conflicto generado a iniciativa del Estado lo es con respecto a una ley de una Comunidad Autónoma —la valenciana— gobernada por el PP.

Llegamos a mayo de 1966 y los datos estadísticos nos ofrecen unas conclu-

siones muy semejantes: Cataluña, siguiendo su tendencia anterior, plantea tres nuevos conflictos positivos de competencia contra disposiciones del Estado dictadas, dos de ellas todavía por el Gobierno del PSOE y la tercera por el nuevo gobierno del PP. Por su parte, el Estado recurre una ley extremeña (gobierno del PSOE) y otra de la Comunidad Autónoma de Asturias (gobierno del PP), único supuesto en el que la identificación política entre las dos partes del conflicto es plena. Pero es la excepción que confirma la regla. Finalmente, Canarias (gobernada por Coalición Canaria, que da apoyo al Gobierno del PP) ha recurrido a finales del año un Decreto-ley dictado por el Gobierno de la nueva mayoría.

Por último, de este repaso de la actividad conflictual cabe destacar que la variedad de ámbitos materiales registrada el año pasado se repite de nuevo, pero ahora con el protagonismo de algunas materias competenciales de contenido económico, como es el caso los presupuestos del Estado, los de las Comunidades Autónomas y la disciplina de mercado, como manifestación específica de la actividad de comercio. Le siguen en un segundo plano los conflictos sobre la Administración local y las farmacias y, después una amplia y diversificada gama de materias como el turismo, la enseñanza universitaria y no universitaria, la seguridad pública, los seguros, etc.

LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Marc Carrillo

Consideraciones generales

Las 24 sentencias dictadas por el Tribunal Supremo (TS) que son objeto de este Informe lo fueron entre noviembre de 1995 y mayo de 1996. Se enjuician actos o disposiciones del Estado, las Comunidades Autónomas (CCAA) y las Corporaciones Locales llevados a cabo o entrados en vigor en fechas que oscilan entre los años 1988 y 1993. El conocido retraso acumulado de la jurisdicción contencioso-administrativa se pone aquí de nuevo de manifiesto.

De manera similar a anteriores ocasiones se constata una vez más, que a la hora de plantear controversias de orden competencial, la vía judicial ordinaria sigue ocupándose más de actos o disposiciones de la Administración autonómica que de aquellos otros que proceden de la Administración central o local. Lo cual parece ratificar la tendencia registrada en los años anteriores, del menor interés que las CCAA muestran por dirimir las divergencias competenciales que les separan de los otros entes territoriales a través de la jurisdicción ordinaria, en relación al mejor aprovechamiento por parte del Estado y las Corporaciones Locales. No obstante, en 1996 esta primera aseveración ha de ser matizada porque no todos los recursos resueltos por el TS tienen su origen en la iniciativa de las Administraciones públicas sino que una buena parte de aquéllos procede de contenciosos promovidos por entidades privadas y particulares.

Veámoslo más concretamente: las actuaciones de las CCAA son las que en mayor número de ocasiones —14, esta vez— han generado una sentencia del TS; le siguen las del Estado en número de 7 y, finalmente, las de las Corporaciones Locales que este año han sido 4. Pero en relación a las actuaciones del Estado, el origen del contencioso se encuentra mayoritariamente en recursos de particulares, y sólo en dos casos en la iniciativa de una Comunidad Autónoma y una Corporación Local respectivamente. Cuando se trata de actuaciones de las CCAA la conclusión es la misma, también en favor de los particulares. Mientras que en relación a las actuaciones de las Corporaciones Locales, los recursos en los que se suscitan controversias competenciales son promovidos por las Comunidades Autónomas en tres ocasiones, y en una por el Estado. En conclusión, pues, es evidente que en la jurisprudencia del TS generada en este año, las diversas Administraciones Públicas ocupan un papel muy secundario respecto del activismo de los particulares a la hora de residenciar en el Alto Tribunal ordinario cuestiones de orden competencial.

Recursos contra actuaciones del Estado

En dos de las sentencias que versan sobre actos administrativos del Estado, el TS decide sobre cuestiones referidas a la materia competencial de aguas. Su titularidad es disputada respectivamente por una Comunidad Autónoma (STS 17/5/96) y una Corporación Local (STS 28/9/95); aunque en este último caso, el Ayuntamiento de Oliva (Valencia) invoca la materia controvertida en la medida que es competencia propia de la Comunidad Autónoma a la que el municipio está adscrito.

En el primero, el objeto de la controversia competencial que se dilucida es una competencia de naturaleza funcional ejecutiva: consiste en saber si la autorización concedida a un particular por la Delegación en León del Ministerio de Industria para construir un pozo, corresponde en realidad a la Comunidad de Castilla y León. EL TS precisa que este tipo de competencias que habían correspondido a la Administración periférica han pasado a albergar el ámbito del autogobierno de la Comunidad Autónoma. Es decir, es una competencia prevista en el bloque de la constitucionalidad. Por tanto, la declaración de incompetencia para resolver la autorización formulada por la administración autonómica no es conforme a derecho y debe ser anulada.

En el segundo caso, el TS desestima la pretensión de un Ayuntamiento para que el acto de concesión de aguas subterráneas sea declarado nulo porque ha sido dictado por un órgano —la Confederación Hidrográfica del Júcar— que es incompetente. La razón de la decisión se fundamenta en que la competencia ejecutiva en cuestión no le consta documentalmente al TS que haya sido traspasada a la Comunidad Valenciana. Porque, de acuerdo con lo previsto en la Ley estatal de 1982 para la transferencia a la citada Comunidad, de competencias en materia de titularidad estatal, las facultades de ejecución de la legislación que corresponden al Estado en la materia de aguas, serán asumidas por la Comunidad Autónoma mediante los correspondientes Decretos de traspaso de los servicios necesarios para hacerlos efectivos. Pues bien, en la medida en que, según la STS de 28/9/95, dicho traspaso no consta documentalmente, el órgano competente para decidir sobre la concesión de las aguas subterráneas sigue siendo la Confederación Hidrográfica del Júcar. Y aunque el TS no se refiere a ello explícitamente, hay que concluir que si el Estado conserva esta competencia sólo es porque su transferencia —con la consiguiente adscripción de la infraestructura personal y material— no se ha producido formalmente; y no porque el Decreto de traspaso sea un instrumento atributivo de competencias ya que como ha reiterado en numerosas ocasiones la jurisprudencia constitucional carece de esta condición (véanse entre otras, las SSTC 87/83, 86/89 y 229/92).

Cabe destacar también un grupo de tres sentencias en las que el TS lleva a cabo una delimitación material de la competencia controvertida, ubicando su objeto en un título competencial distinto del que invoca el particular recurrente. La relevancia de la cuestión se cifra en que, según como sea calificada el objeto de la discrepancia competencial, así será también determinada, lógicamente, la titularidad competencial. En este sentido, en la primera (STS 28/5/96) el recurrente alega la incompetencia del Consejo de Ministros para imponerle una multa a propósito de la presencia de leche de vaca en la composición del queso

que en su etiquetado refiere estar elaborado con leche de oveja exclusivamente, faltando las indicaciones de queso fresco, fecha de caducidad y conservarse frío. En opinión del recurrente la competencia debía corresponder a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, porque la actividad recurrida se inserta en la materia de disciplina de mercado; por el contrario, el TS considera —en base a un juicio genérico que no va acompañado del necesario desarrollo argumental— que esta actividad se ha incluir en la materia definida como producción agroalimentaria, que como tal no ha sido transferida a la Comunidad Autónoma.

En el mismo sentido y con respecto a supuestos de hecho muy similares se pronuncian las SSTS de 21/5/96 y 14/5/96, sin que las diferencias entre los elementos que definen el ámbito de la producción agroalimentaria y el de la disciplina de mercado hayan sido explicitadas por el TS, lo que sin duda no redundaría en beneficio de la seguridad jurídica de la decisión ni de la eventual doctrina que al respecto pueda ir elaborándose con perspectivas de estabilidad y permanencia.

El criterio del ámbito territorial del autogobierno permite al TS (STS 15/12/95) retener para la Comunidad Autónoma de Andalucía tal como había previsto la *Ley 30/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la cesión Tributos del Estado a las CCAA*, la competencia de la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los Impuestos sobre Sucesiones, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados *cuyo rendimiento se produzca en el territorio de las CCAA*. La delegación de esta competencia del Estado en favor de las CCAA —sostienen el TS— obedece al razones de eficacia, economicidad y comodidad para los contribuyentes, convirtiéndose este supuesto en un ejemplo de la denominada «administración única».

Por último, en su STS de 7/5/96 el TS niega que la competencia en materia de ordenación del territorio corresponda a la Comunidad de Aragón, en el siguiente caso: se trata de acuerdo del Consejo de Ministros por el que se reconoce la utilidad pública específica, a efectos de expropiación forzosa, de la finalidad a que han de afectarse los terrenos necesarios para la construcción de un nuevo Centro Penitenciario en un municipio de la citada Comunidad Autónoma. El planteamiento que defiende el TS consiste en anteponer la ejecución de la legislación penal-penitenciaria a la competencia de ordenación del territorio; desde este punto de partida, se constata que, efectivamente, Aragón carece de competencia alguna para la ejecución de la legislación penitenciaria y para fijar la organización y régimen de funcionamiento de los establecimientos penitenciarios, por lo que mal puede invocar una función —la de ordenar el territorio— sobre un ámbito —como es el de la ejecución de la legislación penitenciaria— en el que carece de todo tipo de incidencia competencial.

Recursos contra actuaciones de las Corporaciones Locales

Tres de las cuatro sentencias registradas este año que versan sobre actuaciones de las Corporaciones Locales, plantean cuestiones de orden competencial que suscitan controversia entre el Estado y las CCAA en relación a la legislación básica estatal.

En la primera (STS 16/4/96) el objeto del recurso es un Acuerdo del Ayuntamiento de Salamanca de 29 de julio de 1993 por el que se determina el número de consejeros generales de la Caja de Ahorros de Salamanca y Soria. El fondo de la cuestión versa sobre la mayor asignación de puestos de consejeros que, según la Ley 4/1990 de la Comunidad Autónoma de Castilla León de Cajas de Ahorro, le corresponde a una fuerza política que, sin embargo, no es la mayoritaria en el Consistorio. No obstante, el TS no advierte contradicción entre la citada Ley autonómica y la Ley 31/1985 estatal, Básica de Cajas de Ahorros, ya que ésta última prevé que para el nombramiento de los consejeros, éstos «*serán designados directamente por las propias corporaciones*» eludiendo la fijación de cualquier límite material. Por tanto el hecho de que, por su parte, la Ley autonómica introduzca un criterio material, como es el de la proporcionalidad, para la designación de los consejeros y su distribución entre los grupos políticos integrados en la Corporación Local, entra dentro de la facultades normativas que corresponden a la Comunidad autónoma. Es evidente que la norma básica permite en esta ocasión un margen de maniobra superior que facilita a la Comunidad Autónoma la incorporación de soluciones jurídicas de contenido más diferenciado.

La relación entre ley básica y ley de desarrollo aparece de nuevo en la STS 13/11/95 a propósito del Acuerdo adoptado por la Diputación provincial de Valencia de 30 de noviembre de 1989 por el que se aprueba la «*Normativa y Catálogo de Puestos de Trabajo, Tabla Retributiva, Organigrama y Plantillas Orgánicas*» en que se estructura la Corporación. La sentencia no presenta ninguna novedad pero constituye una fiel aplicación de la jurisprudencia constitucional sobre la relación entre ley básica y ley de desarrollo.

El TSJ de Valencia anuló algunos artículos de este Acuerdo por supuesta contradicción con la Ley 10/1985, de la Función Pública Valenciana. Ante el consiguiente recurso de casación, el TS se plantea las potestades legislativas de la Comunidad Autónoma para legislar en materia de función pública local. En primer lugar, y de acuerdo con una reiterada doctrina del TC sobre el significado de la ausencia de normativa estatal sobre una materia en la que las CCAA puedan tener incidencia normativa (SSTC 32/81; 5/82 y 64/82), el TS afirma que tal circunstancia no impide, como también ocurre en este caso, que la Comunidad Valenciana pueda ejercitar sus competencias en materia de función pública local, debido a que las CCAA no han de estar condicionadas en sentido cronológico a la precedencia de la normativa estatal. En función de esta doctrina, efectivamente, la normativa autonómica valenciana regula la función pública local. Por tanto, la medida en que la Normativa de la Diputación Provincial choca con la ley autonómica sobre función pública, en cuanto las distinciones precisas previstas respecto del régimen funcional y el de los empleados laborales, el recurso de casación presentado por la entidad provincial es desestimado y se declara la nulidad de su disposición.

La *naturaleza bifronte* —en terminología reiteradamente utilizada por el TC— de la Administración local para poner de relieve su doble dependencia normativa del Estado y de la Comunidad Autónoma respectiva se pone de manifiesto como se acaba de comprobar tanto en la última sentencia reseñada como en la que sigue, que da la razón a un recurso de casación presentado por el Estado con-

tra una sentencia del TSJ de Castilla La-Mancha que, a su vez, declaró la validez de determinados artículos del *Acuerdo Marco del Personal Funcionario del Ayuntamiento de Consuegra (Toledo)*. En síntesis, el TS se acoge a una reiterada doctrina anterior, por la que ha declarado que el régimen de permisos de los funcionarios no está atribuido a la autonomía contractual del Ayuntamiento, sino que debe quedar establecido por la legislación autonómica y local, careciendo, por tanto, la Corporación Municipal de competencias para acordarlo con los representantes sindicales de los funcionarios.

Finalmente, la STS de 10/2/96 rechaza un recurso de la Generalidad de Cataluña contra el Acuerdo de la Diputación Provincial de Barcelona por la que se aprobaba la creación del Organismo Autónomo «*Institut del Teatre*», en el que argumenta que tanto en relación a la materia de cultura como a la de enseñanza, las competencias autonómicas no pueden ser entendidas en sentido exclusivista, como es el que se colige del planteamiento sostenido por la defensa de la Comunidad Autónoma. De ser así resultaría vulnerada la autonomía local de los entes locales (art. 137 de la CE) como en este caso es la que ha permitido a la Diputación crear el citado Instituto.

Recursos contra actuaciones de las Comunidades Autónomas

Ya se ha expuesto en las consideraciones generales que una buena parte de las moderadas controversias de orden competencial, generadas por la jurisprudencia del TS en este año, derivan de recursos promovidos por los particulares.

En una primera sentencia —la STS 4/3/96—, en relación a una *Orden de 5 de abril de 1990, por la que se establece el régimen funcional de las plantillas de los Centros de Asistencia del Servicio Andaluz de Salud*, se discute si la Comunidad Autónoma de Andalucía dispone de competencia para prever el cargo de «Coordinador de Programas Sociales». Su contenido no ofrece mayor divergencia competencial que la derivada de la ausencia, al momento de dictarse la norma autonómica, de un Estatuto Marco para el personal sanitario de la Seguridad Social previsto en la Ley General de Seguridad. Esta ausencia de normativa estatal, como se exponía en un caso anterior, no veta la posibilidad de que la Comunidad Autónoma regule por propia iniciativa una materia sobre la que ya tiene competencias de desarrollo normativo reconocida en su Estatuto. Y así lo hace el Gobierno andaluz a través de esta orden que el TSJ de Andalucía considera, sin embargo, que vulnera la norma básica estatal. Por el contrario, del examen del bloque de la constitucionalidad que lleva a cabo el TS se rechaza que tal vulneración se haya producido; el Alto Tribunal rechaza también el argumento por el que se sostiene la existencia de una vulneración del sistema constitucional de competencias previsto en el Decreto de transferencia de las funciones del INSALUD a Andalucía, porque esta última disposición estatal, como por otra parte es doctrina reiterada del TC, se constituye como una norma instrumental no atributiva de competencias.

En otro orden de asuntos de orden competencial, ofrece interés la decisión del TS en su sentencia de 23/7/96 según la cual, las deudas contraídas por una Administración que traspasa unas competencias han de ser satisfechas —por

ejemplo, en relación a la resolución de un contrato de obras— por aquella Administración que recibió provisionalmente la obra, esto es en este caso por la Administración autonómica. Cabe subrayar a este respecto que, a juicio del Tribunal, las dudas que puedan surgir acerca del cumplimiento de las obligaciones contractuales entre las dos administraciones implicadas no puede perjudicar al que contrata, cuya satisfacción deja entrever el TS que debería instrumentarse, si es el caso, a través de la aplicación de formas de colaboración interadministrativa.

En cuanto a la ordenación del territorio y más específicamente con respecto a la materia de urbanismo, la STS 27/2/96 establece —con motivo de la casación de una sentencia del TSJ de Madrid— que la normativa autonómica, como es obvio, no tiene que ser necesariamente reproducción de la estatal. En este sentido, el TC viene reiterando que ésta es una técnica legislativa rechazable. Asimismo, el TS precisa que dicha normativa puede establecer limitaciones y restricciones urbanísticas no comprendidas en la legislación del Estado, dada la incidencia que tales normas tienen en el derecho de propiedad, siempre, naturalmente, que tales previsiones no vulneren el ámbito de lo básico. Pues bien, de acuerdo con este criterio previo, el TS resolvió un asunto en favor de la Comunidad Autónoma de Madrid y ratificó la negativa de la Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente que había denegado la legalización de una vivienda sita en el municipio de la Villa del Prado.

En la STS 16/10/95 aparece de nuevo, como cuestión de legalidad, la naturaleza atribuida al dictamen del Consejo de Estado emitido en relación a los reglamentos de las CCAA. Las posiciones jurisprudenciales al respecto no son unívocas, pues oscilan, desde la aplicación estricta del art.23.2, en relación los arts. 22.3 y 2.1.1. de la LOCE, que determinan la rigurosa exigencia del dictamen, hasta el extremo opuesto favorable al carácter no necesario del mismo. El TS constata que en algunas sentencias se ha previsto la dispensa del dictamen del Consejo de Estado cuando se trate de reglamentos dictados por la Comunidad Autónoma sobre *materias de su competencia exclusiva*, porque el sentido propio del art. 23.2 de la LOCE establece el carácter preceptivo en los mismos casos previstos en la Ley para el Estado. Dado que el caso aquí ocupa al TS es un Decreto de tributación sobre juegos de suerte, envite o azar, que desarrolla a la ley autonómica y no una estatal, el dictamen no se hace necesario.

Distinto es cuando se trata de materias competenciales sobre las que incide también alguna función estatal: de acuerdo con la jurisprudencia del TC (STC 204/1992), la STS 27/11/95 establece —como en otras ocasiones— es necesario que Decreto cuestionado —en este caso, el *Decreto 97/1990 de la Junta de Andalucía, por el que se establece la regulación de los establecimientos de óptica*— disponga del dictamen del Consejo de Estado o del órgano autonómico homologable. Si ello no es posible por inexistencia de un órgano propio, la remisión al alto órgano consultivo estatal se hace inexcusable; de lo contrario, como ocurre en este caso, el Decreto autonómico sería nulo.

En otro orden de cosas y volviendo a cuestiones competenciales, esta misma STS de 27/11/95 aporta datos de interés sobre la definición del ámbito material tipificado en el art. 149.1.30 de la CE, que reconoce la competencia exclusiva del

Estado en orden a la regulación de títulos académicos y profesionales y de normas básicas para desarrollar el art. 27 de la CE. El dato de interés se cifra en que estas competencias se refieren a profesiones tituladas y, por tanto, el hecho de que se exijan determinadas condiciones o requisitos para ejercer una actividad —como es el caso del Decreto andaluz, en relación a los establecimientos de óptica— es algo distinto a la creación de una profesión titulada.

La STS 17/4/96 desestima el recurso de unos particulares contra una Resolución del Departamento de Enseñanza de la Generalidad de Cataluña en la que no se accedió a la solicitud de los recurrentes de que la enseñanza de sus hijos se impartiese exclusivamente en castellano. La desestimación del recurso se fundamenta en los criterios expuestos sobre el bilingüismo por la STC 337/1994, analizada en este *Informe* el año pasado, que es ocioso reiterar de nuevo.

Es sabido que el factor territorio es un elemento determinante de la competencia cuando la materia controvertida es el transporte por carretera; la STC 118/1996, analizada en otro apartado del Informe de este año es ilustrativa al respecto. No obstante tampoco puede ser entendido en términos absolutos ya que no siempre están excluidos los efectos supraterritoriales en el ejercicio de algunas competencias, como reiteradamente a puesto de relieve la jurisprudencia del TC. A este respecto, la STS 30/5/96 desestima la pretensión de un recurrente basada en la incompetencia de un órgano de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para imponer una sanción *por haber realizado un viaje que excedía del ámbito territorial de la citada Comunidad Autónoma*: la razón estriba en que si bien la Constitución y el Estatuto de Autonomía atribuyen a las CCAA competencias en materia de carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio que corresponda a una Comunidad, ello no excluye que puedan asumirse, por vía distinta, otras competencias de mayor alcance. Y este es el caso de Castilla-La Mancha, que a través de la fórmula de delegación prevista en el artículo 150.2 de la CE, ha recibido como facultades delegadas las de inspección y sanción a los servicios de transporte que excediesen del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

Finalmente, dos sentencias más resuelven recursos en los que se imputa invasión de competencias a órganos autonómicos. En la primera (STS 27/11/95), el TS considera que de la previsión establecida en una *Orden de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo de la Generalidad Valenciana, de 27 de marzo de 1991, sobre extensión de redes eléctricas*, consistente en efectuar las ampliaciones precisas para atender las exigencias del mercado eléctrico, no se desprende que la Administración autonómica realice una regulación de las tarifas eléctricas ni que incida sobre las mismas, por lo que dicha actividad no supone invasión competencial alguna sobre el ámbito atribuido al Estado en materia de producción energética.

Y en la segunda (STS 5/10/95), en aplicación de la cláusula del artículo 149.3 de la CE, se avala la adecuación al bloque de la constitucionalidad de la Resolución de un órgano de la Junta de Andalucía a propósito de un juego de azar. La cuestión relevante que se dilucida en esta sentencia versa sobre el significado de la aplicación de la cláusula de prevalencia del derecho estatal. Como es sabido, la prevalencia es posible únicamente en los casos en los que el conflicto

se haya producido sobre competencias no exclusivas de las CCAA. En síntesis, el objeto del recurso de un particular se centra en considerar que la autorización previa para la práctica de un juego de azar prevista en la Ley andaluza 2/1986 del Juego y Apuestas, vulnera la norma estatal (D-Ley de 21/XI/1929) que excluye la citada autorización. El TS constata que el tipo de sorteo que es objeto del recurso presentado por un particular recae sobre una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, por lo que la norma estatal al respecto carece de eficacia en Andalucía. En el mismo sentido, se han dictado las SSTs 9/2/96, 12/2/96 y 13/5/96.

V. LA UNIÓN EUROPEA

ACTIVIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

David Tornos

Preparar la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria (UEM) y, en particular, el paso a la moneda única, desarrollar una economía generadora de empleo y activar los mecanismos de solidaridad comunitaria en beneficio de todos, realizar y potenciar el mercado interior y desarrollar los sectores de futuro, reforzar la presencia de Europa en el mundo, desarrollar los trabajos de la Conferencia Intergubernamental tendentes a revisar los Tratados, y dotar de una mayor eficacia a las políticas comunitarias y a la administración de los asuntos comunitarios, han sido los principales objetivos de las instituciones europeas a lo largo de 1996.

Objetivos que no difieren de los señalados en 1995, al enmarcarse en el programa de trabajo definido por el Presidente de la Comisión Europea para el quinquenio 1995-1999 ante el Parlamento Europeo tras la investidura de la nueva Comisión.

Los dos temas estrella del presente año eran, a priori, la Unión Económica y Monetaria y la reforma del Tratado de Maastricht. Temas que han seguido un proceso dispar, ya que mientras el primero recibía un impulso decisivo, especialmente con las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo de Dublín relativas al estatuto jurídico del EURO, el nuevo SME y el Pacto de Estabilidad, los trabajos de la Conferencia Intergubernamental sólo lograban avanzar tímidamente al final del año, al acoger, el mismo Consejo Europeo, favorablemente las líneas generales de revisión de los Tratados presentadas por la Presidencia irlandesa. Documento de trabajo que debería servir de base de partida para la fase final de la Conferencia Intergubernamental cuya conclusión está prevista para el mes de Junio de 1997 en Amsterdam.

En el plano interno, se confirman las tendencias apuntadas en el Informe del año anterior. En primer lugar, la disminución de la actividad normativa, prevista en el programa de trabajo de la Comisión Europea para 1996, y basada en el principio de "actuar menos, para actuar mejor". En segundo lugar y desde el punto de vista cualitativo, la introducción progresiva en el proceso de elaboración de la normativa comunitaria y en la administración, en general, de los asuntos comunitarios, de los principios de transparencia, información, subsidiariedad y proporcionalidad. Así como el impulso de los esfuerzos relativos a la simplificación y desregulación administrativa (Programa SLIM) y las iniciativas en favor de la refundición y codificación de la legislación comunitaria existente.

En relación al poder de iniciativa de la Comisión, o si se prefiere en el ámbito de la creación de nuevas propuestas de normativa comunitaria, la Comisión Europea se ha esforzado en la aplicación del principio de subsidiariedad, com-

binado, en aquellos ámbitos de competencia no exclusiva de la Unión Europea, con los criterios de necesidad (¿pueden los mismos objetivos ser alcanzados de igual forma por los propios Estados miembros?) y eficacia (¿pueden dichos objetivos ser alcanzados de forma más correcta mediante una acción a nivel comunitario?). Lo que ha conllevado una reducción del número de nuevas propuestas legislativas, al buscar el nivel más apropiado de desarrollo de cada materia, así como la búsqueda de alternativas a la iniciativa legislativa (los acuerdos con el sector privado en materia de medio ambiente son un claro ejemplo, o los acuerdos en aplicación del Protocolo Social del Tratado de la Unión Europea que han tenido una primera experiencia en relación al permiso parental).

Asimismo, la Comisión ha iniciado un importante proceso de examen de la conveniencia de mantener detenidas propuestas legislativas consideradas obsoletas. Que ha conllevado la retirada, a lo largo del año, de 48 propuestas pendientes de decisión.

Junto al principio de subsidiariedad, el respeto del principio de proporcionalidad ha variado sustancialmente la actividad legislativa comunitaria. Impulsando el mayor uso de las Directiva marco y la búsqueda de la aproximación de legislaciones a través del establecimiento de niveles mínimos de protección en determinados ámbitos (standards mínimos comunes).

Los objetivos de transparencia e información han condicionado el ejercicio del derecho de iniciativa de la Comisión, traduciéndose en la mayor apertura de debates de reflexión con los sectores interesados, lo que se ha traducido en una proliferación de "Libros Verdes" (quince relativos a: la normativa sobre concentraciones, comunicaciones comerciales, servicios financieros, sociedad de la información, responsabilidad del auditor, obstáculos a la movilidad transnacional en educación, investigación, futura política del ruido, servicios de telecomunicaciones, el futuro de la energía, comercio y distribución, protección jurídica de los servicios codificados en el mercado interior, protección de menores y de la dignidad humana en el sector audiovisual y los servicios de información, relaciones entre la Unión Europea y los países ACP, contratación pública y fondos de pensiones), así como en la elaboración de tres "Libros Blancos" relativos a la política de energía, gestión del tráfico aéreo y a la revitalización de los ferrocarriles comunitarios. Aparte de los libros verdes y blancos se han adoptado un importante número de iniciativas tendentes a abrir el debate en diferentes aspectos, que han adoptado la forma de Informes, Comunicaciones o Planes de acción (por ejemplo, el Informe sobre Fiscalidad la Unión Europea o las Comunicaciones relativas al desarrollo del diálogo social, la aplicación del derecho medioambiental comunitario, etc, o el Programa de acción relativo al nuevo sistema general del IVA).

En relación a la normativa existente, la Comisión Europea ha iniciado un importante proceso de simplificación que se ha plasmado inicialmente en el lanzamiento, en el mes de Mayo, del Programa SLIM ("Simpler Legislation for the Internal Market"), basado en los trabajos desarrollados por grupos de trabajo integrados por representantes de las Administraciones de los Estados miembros y representantes de los sectores afectados. El Programa SLIM se ha concentrado en una primera fase piloto en cuatro ámbitos: Intrastat, productos de construcción, reconocimiento de cualificaciones y plantas ornamentales.

Fuera del ámbito del mercado interior, el proceso de simplificación se ha puesto en práctica en otras cinco áreas: el medio ambiente (en especial, con la revisión de la política sobre aguas que llevará a la elaboración de una Directiva marco que sustituirá, al menos, a cinco de las actuales disposiciones vigentes), la energía, la política agrícola común (refundición de la legislación sobre tractores agrícolas y de la OCM de frutas y hortalizas y productos transformados), las pymes y las normas de origen aplicables en las relaciones con los países EFTA y de Europa Central y Oriental. Así como, en relación a un conjunto de disposiciones específicas relativas a productos alimenticios, acuerdos de transferencia de tecnología, concentraciones de empresa, ayudas de Estado, microorganismos modificados genéticamente, el sistema de reconocimiento mutuo de cualificaciones, preparados peligrosos y "Televisión sin fronteras".

Al igual que en el año anterior, el cambio producido en el seno de la Comisión Europea en cuanto al desarrollo de sus competencias como "motor" de las actividades comunitarias, ha dado mayor realce al papel decisorio de los Consejos Europeos. Máxime cuando el primer semestre del año se ha visto marcado por la crisis de las "vacas locas" y el consiguiente boicoteo del Reino Unido a todas las decisiones de la Unión Europea. Situación que no pudo ser reconducida hasta el Consejo Europeo de Florencia, celebrado el 21/22 de Junio.

Asimismo, el Consejo Europeo de Dublín (13 y 14 de Diciembre) ha tenido un papel decisorio, ya señalado, al establecer las líneas maestras del proceso de introducción del EURO y lograr desbloquear los trabajos de la Conferencia Intergubernamental, iniciados solemnemente en la reunión del Consejo Europeo de Turín del 29 de Marzo.

Unión económica y monetaria: introducción del Euro

Tema estrella del año 1996 que ha sufrido variables, en parte motivadas por la coyuntura económica de los Estados miembros, y que se inició con el lanzamiento de una campaña informativa por la Comisión y el Parlamento Europeo, iniciada en Bruselas con la organización de una Mesa redonda sobre la moneda única, que se celebró del 22 al 24 de Enero. Finalizando con las decisivas reuniones del Comité de Ministros de Economía y Finanzas y del Consejo Europeo del mes de Diciembre en las que se definieron las líneas maestras del estatuto jurídico del EURO, del nuevo mecanismo de tipos de cambio (SME 2) y del Pacto de estabilidad, a fin de garantizar una disciplina presupuestaria duradera en la tercera fase de la UEM.

El Consejo Europeo invitó al Consejo a adoptar sin demora el primer Reglamento relativo a las disposiciones referentes a la introducción del EURO sobre la base jurídica del artículo 235 y el segundo Reglamento sobre la base del artículo 109.L.4 lo antes posible en 1998, una vez se decida cuales son los Estados que participan en la tercera fase.

Los otros dos Reglamentos sobre la estabilidad presupuestaria y los déficit excesivos también deberían adoptarse lo antes posible en 1998.

Empleo

La lucha por el empleo sigue siendo una prioridad y se convirtió en uno de los grandes temas de los Consejos Europeos del presente año. Una vez más, cabe destacar el papel desempeñado por el Consejo Europeo de Dublín en dicha materia.

El Consejo Europeo analizó en profundidad la estrategia a seguir en materia de crecimiento y empleo, fundamentalmente sobre la base de un Informe conjunto de la Comisión y el Consejo sobre el empleo, "Acción por el empleo-un Pacto de Confianza", y la contribución conjunta de los interlocutores sociales sobre el Pacto de Confianza, adoptada en Dublín el 29 de noviembre. En sus deliberaciones, también se tuvieron en cuenta las propuestas contenidas en el Memorándum del Presidente Chirac para la construcción de un modelo social europeo.

En la Cumbre se adoptó, asimismo, la llamada "Declaración de Dublín sobre el empleo" que contiene las siguientes recomendaciones a la Unión Europea:

— Continuar con la estrategia macroeconómica para asegurar el crecimiento y el empleo.

— Intensificar los esfuerzos para modernizar los mercados de bienes y servicios y explotar las posibilidades de los yacimientos de empleos.

— Una mayor concentración en la eficacia de los mercados de bienes y servicios y explotar las posibilidades de los yacimientos de empleos.

— Orientar los sistemas fiscales y de seguridad social hacia el empleo de una manera positiva.

— Reforzar las relaciones entre las Políticas macroeconómicas y estructurales de los programas plurianuales hacia la creación de empleo en los Estados miembros.

Asimismo, se invitaba a los Estados miembros y a la Comisión a continuar con el trabajo desarrollado, particularmente dentro del nuevo Comité de Política de Empleo y de Mercado de Trabajo y en el Comité de Política Económica, y buscar instrumentos de seguimiento y análisis de la eficacia de las políticas de empleo, del mercado de trabajo y en la identificación de las prácticas correctas. En concreto, se trataría básicamente de desarrollar los indicadores comunes en materia de empleo y de ponderar las posibilidades del "benchmarking".

Por otra parte, el Consejo acogió de manera muy positiva las reacciones suscitadas por la puesta en marcha de los pactos territoriales por el empleo y la demanda de más de sesenta proyectos para la realización de estos pactos. A su vez, fue resaltada nuevamente la importancia del papel del Mercado Interior en la promoción y creación de empleos.

Finalmente, se destacó la necesidad de una simplificación de la reglamentación, la reducción de los costes administrativos de las empresas, especialmente de las PYME, y en este sentido se hizo una invitación formal al Consejo que adopte, lo antes posible, una resolución sobre la simplificación en el marco del mercado interior.

En el ámbito legislativo cabe destacar la adopción de la Directiva 96/34/CE que tiene por objeto aplicar el Acuerdo marco sobre el permiso parental, celebrado el 14 de Diciembre de 1995, entre las organizaciones europeas de empresarios y trabajadores (UNICE, CEEP y CES), al que hicimos referencia en el informe del año anterior. Dicha Directiva es la primera que, teniendo como base jurídica el Protocolo social del Tratado de la Unión Europea, aplica un acuerdo celebrado por los interlocutores sociales a escala comunitaria.

En materia de seguridad e higiene se han adoptado dos directivas relativas a la protección de los trabajadores contra los riesgos de la radiaciones ionizantes (Directiva 96/29/EURATOM) y a la protección contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes físicos, químicos y biológicos durante el trabajo (Directiva 96/94/CE).

Asimismo, el 11 de Diciembre se aprobó, tras cinco años de discusiones, la Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios (publicada en enero de 1997), que permitirá que los trabajadores desplazados de las empresas europeas se beneficien como mínimo de la normativa obligatoria del Estado miembro de acogida y se aplicará siempre que el desplazamiento se efectuó en el marco de una prestación de servicios transnacional y durante el periodo de desplazamiento exista una relación de trabajo entre la empresa en que se origine el desplazamiento y el trabajador.

Asimismo, deben destacarse la Resolución del Parlamento Europeo sobre la reducción y la adaptación del tiempo de trabajo, aprobada el 18 de septiembre. Y la Comunicación de la Comisión Europea, aprobada en la misma fecha, sobre el desarrollo del diálogo social a escala comunitaria, cuyo objeto es provocar un debate entre los interlocutores sociales y las instituciones comunitarias sobre la mejor manera de garantizar el futuro desarrollo del diálogo social.

Pymes

Estrechamente ligadas a las iniciativas comunitarias relativas a la creación de empleo, se inscriben las relativas a las pequeñas y medianas empresas que en 1996 se han concretado, en primer lugar, en la Recomendación 96/280/CE, de 3 de Abril, en la que se establece una nueva definición de pyme a utilizar en las políticas comunitarias aplicadas dentro de la Comunidad y el Espacio Económico Europeo y que está dirigida a los Estados miembros, al Banco Europeo de Inversiones y al Fondo Europeo de Inversiones.

Y en la aprobación, el 9 de diciembre, del tercer programa plurianual en favor de las pequeñas y medianas empresas de la Unión Europea, para el período 1997-2000, que incluye un amplio abanico de medidas de apoyo a las pyme relativas a la financiación, información, cooperación transfronteriza, mejora de la gestión y adaptación a los cambios estructurales.

Mercado Interior

Aspectos generales

La Comisión Europea aprobó el 20 de febrero el informe sobre "El Mercado Único en 1995" (COM (96) 51), en la línea de los informes anuales en los que realiza un balance de situación de los trabajos relativos a la realización y refuerzo del mercado interior, que se erigen en otra de las prioridades de la Unión Europea hasta el final de siglo.

El 8 de Mayo, la Comisión aprobó la Comunicación: "Simplificar la legislación relativa al Mercado Interior (SLIM): proyecto piloto", que se inscribe en el actual proceso general de simplificación de la normativa comunitaria y de mejora de su eficacia comentado anteriormente.

Cabe destacar, asimismo, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el impacto y la eficacia del mercado único, aprobada el 30 de Octubre, que contiene un primer estudio completo, realizado durante los dos últimos años, del impacto económico y de la eficacia del mercado único.

Libre Circulación de Mercancías

Ambito Técnico

En 1996 se han aprobado siete Directivas relativas a los vehículos de motor (Directiva 96/1/CE sobre emisiones de motor Diesel; Directiva 96/20/CE sobre el nivel sonoro admisible y el dispositivo de escape; Directiva 96/27/CE sobre protección en caso de colisión lateral; Directiva 96/36/CE sobre cinturones de seguridad y sistemas de retención; Directiva 96/37/CE sobre resistencia de los asientos y de su anclaje; la Directiva 96/38/CE sobre los anclajes de los cinturones de seguridad ; y la Directiva 96/69/CE sobre contaminación atmosférica causada por las emisiones de los vehículos a motor), la Directiva 96/58/CE relativa a equipos de protección individual; ocho Directivas sobre productos alimenticios (Directiva 96/4/CE relativa a los preparados para lactantes; Directiva 96/5/CE sobre alimentos elaborados a base de cereales y alimentos infantiles para lactantes y niños de corta edad; Directiva 96/8/CE sobre alimentos utilizados en dietas de bajo valor energético; Directiva 96/11/CE sobre materiales y objetos plásticos destinados a entrar en contacto con productos alimenticios; Directiva 96/21/CE sobre explotación y comercialización de aguas minerales; y la Directiva 96/21/CE sobre etiquetado; Directiva 96/70/CE sobre explotación y comercialización de aguas minerales naturales; y la Directiva 96/77/CE sobre criterios de pureza de los aditivos alimentarios distintos de los colorantes y edulcorantes), así como el Reglamento (CE) n° 2232/96 por el que se establece un procedimiento comunitario para las sustancias aromatizantes utilizadas o destinadas a ser utilizadas en los productos alimenticios; y la Directiva 96/56/CE relativa a la clasificación, embalaje y etiquetado de las sustancias peligrosas.

Libre circulación de trabajadores

El 16 de Diciembre se aprobó la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios (ver apartado relativo a "Empleo").

Libre prestación de servicios

En relación a los servicios financieros se ha adoptado la Directiva 96/10/CE relativa al reconocimiento por las autoridades competentes a efectos de supervisión de los contratos de novación y acuerdos de compensación, por la que se modifica la Directiva 89/647/CEE.

Asimismo, el 22 de Mayo se aprobó el "Libro Verde sobre los servicios financieros: Cómo satisfacer las expectativas de los consumidores", cuyo objetivo es identificar las necesidades y preocupaciones de los consumidores individuales en el ámbito de los servicios bancarios, seguros y bolsa y especialmente de la venta a distancia de estos servicios.

En relación a otros servicios, la Comisión aprobó el 8 de Mayo el Libro Verde: "Las Comunicaciones comerciales en el mercado interior", que contiene una propuesta de posible política comunitaria en relación a las comunicaciones comerciales (incluidas todas las formas de publicidad, marketing directo, patrocinio, promoción de ventas y relaciones públicas).

Propiedad Industrial e Intelectual

El 11 de Marzo se aprobó la Directiva 96/9/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la protección jurídica de las bases de datos. La Comisión Europea aprobó, el 5 de Febrero, el Reglamento (CE) nº 216/96 por el que se establece el reglamento de procedimiento de las salas de recurso de la Oficina de Armonización del Mercado Interior (marcas, diseños y modelos). Y el 6 de Marzo se aprobó el "Libro Verde sobre la protección jurídica de los servicios codificados en el mercado interior", en el que la Comisión observa que la fragmentación o ausencia de la reglamentación sobre la fabricación y distribución de dispositivos de descodificación ilícitos en los Estados miembros acarrea un mal funcionamiento del mercado interior y constituye un obstáculo al desarrollo de un mercado europeo de servicios codificados, y plantea la necesidad de una acción comunitaria al respecto.

Fiscalidad

En el ámbito fiscal destaca la adopción de la Directiva 96/42/CE por la que se modifica la Directiva 77/388/CE, relativa al sistema común del IVA y que tiene por objeto extender a todos los Estados miembros la facultad de aplicar un tipo reducido a las entregas de plantas vivas y otros productos de la floricultura, así

como a la leña. Y la Directiva 96/95/CE, de 20 de Diciembre, por la que se estipula que el tipo anormal del IVA para el período 1997 y 1998 no podrá ser inferior al 15%.

El 10 de Julio, la Comisión aprobó su Comunicación: "Un sistema común de IVA. Un programa para el mercado único", en el que define el programa de trabajo que pretende seguir para lograr progresivamente la aplicación en la Unión Europea del régimen definitivo del IVA basado en la imposición en el país de origen y no en la del país de consumo.

Por último, destaca la aprobación el 22 de Octubre por parte de la Comisión Europea del Segundo "Informe Monti" ("La fiscalidad en la Unión Europea. Informe sobre la evolución de los sistemas tributarios"), que indica pistas de reflexión para la futura armonización o coordinación de las políticas fiscales de los Estados miembros.

Contratación Pública

La Comisión Europea adoptó una Recomendación invitando a los poderes públicos y a los operadores económicos a utilizar un vocabulario común (vocabulario CPV) en la redacción de las convocatorias de contratos públicos abiertos a la competencia intracomunitaria. El vocabulario CPV es una adaptación de la nomenclatura CPA (Clasificación estadística de productos asociados a las actividades) establecida por el Reglamento (CEE) nº 3696/93, aplicable únicamente a los contratos públicos y que prima la nomenclatura general de obras públicas introducida por la Recomendación 91/561/CEE de la Comisión.

La Recomendación que invita a los poderes públicos y a los agentes económicos a utilizar el CPV se publicó en el Diario Oficial nº L 22; la Comunicación de la Comisión que explica los objetivos y el significado del CPV se publicó en el Diario Oficial nº C 255; y el Código CPV se publicó en el Diario Oficial S 169.

Política regional

En el ámbito de los Fondos estructurales destacan, en relación a las regiones objetivo 2, la Decisión 96/468/CE, de 19 de Julio, por la que se establece el reparto indicativo por Estados miembros de los 8.147 millones de ecus destinados a la financiación de acciones para el período 1997-1999 (para España se contempla la adjudicación de 1.318 millones de ecus). Así como la Decisión 96/472/CE, de 26 de Julio, en la que se establece la lista de zonas industriales en declive contemplada en el objetivo 2 para el período 1997-1999. El cambio más importante concierne a Madrid, cuya elegibilidad se amplía a fin de abarcar nuevas zonas industriales en dificultades con una población de unas 5.000 personas, en contrapartida a una reducción en Zaragoza.

Son de destacar, asimismo, dos Comunicaciones de la Comisión Europea, la primera del 20 de Marzo sobre "las intervenciones estructurales comunitarias y el empleo"; y la segunda, del 8 de Mayo, dirigida a los Estados miembros, y en

la que se establecen las orientaciones de los programas operativos en el marco de las iniciativas comunitarias URBAN, ADAPT, Empleo e INTERREG II "C".

Por otra parte, la Comisión aprobó el 30 de Octubre, el "Séptimo Informe anual sobre los Fondos Estructurales (1995)", en el que hace balance del segundo año del nuevo período de programación de los Fondos Estructurales, presentando los objetivos, los tipos de intervenciones realizados, las estrategias elegidas y las contribuciones financieras asignadas por regiones y por países. Y lleva a cabo una evaluación de la ejecución presupuestaria en 1995, teniendo en cuenta la coordinación de los Fondos con los demás instrumentos financieros comunitarios y la complementariedad con las distintas políticas comunitarias.

Asimismo, el 4 de Septiembre, la Comisión aprobó y presentó el "Informe Anual del Fondo de Cohesión (1995)" en el que hace balance del primer año de plena actividad de dicho Fondo. En relación al mismo, la Comisión Europea definió a primeros de año las modalidades de aplicación del artículo 6 del Reglamento (CE) nº 1164/94 por el que se crea el Fondo de Cohesión, que supe-dita, con arreglo al apartado 6 del artículo 104 C del Tratado de la Unión Europea, la financiación de los proyectos al cumplimiento de los objetivos de los Estados de reducción de sus déficits públicos. Dicho tema llegó a plantear la posible congelación de la financiación del Fondo a España al detectarse en el mes de Julio un agujero presupuestario que elevaba el déficit público del 5,8% al 6,6% y, por lo tanto, se incurría en incumplimiento del Plan de Convergencia. En el mes de Noviembre, la Comisión Europea examinó la situación presupuestaria de los cuatro países que tienen acceso al Fondo (España, Grecia, Portugal e Irlanda), y decidió en cada caso que podían seguir las financiaciones a cargo del mismo. En el caso de España, el rebasamiento del objetivo de déficit público para 1995 no implicó la suspensión de las financiaciones ya que, entretanto, la situación se normalizó. Aunque la Comisión decidió solicitar a las autoridades españolas una declaración por escrito que garantizase que el objetivo 1996 se respetaría plenamente, y señaló que controlaría la situación a principios del año 1997.

Política de competencia

En relación a las normas aplicables a las empresas destaca la adopción del Reglamento (CE) nº 240/96 relativo a la aplicación del artículo 3 del artículo 85 del Tratado a determinadas categorías de acuerdos de transferencia de tecnología, que pretende simplificar y flexibilizar los acuerdo de licencia.

En relación a las normas relativas a las ayudas públicas se ha constatado un incremento de los procedimientos de investigación abiertos por los servicios de la Comisión Europea. En 1996, la Comisión Europea dictó 23 Decisiones negativas sobre ayudas públicas, frente a sólo 9 en 1995.

Con respecto a España destacan las Decisiones relativas a las ayudas concedidas a la empresa SEAT (Decisión 96/257/CE), a la Compañía IBERIA (Decisión 96/278/CE) y a la empresa LA SEDA DE BARCELONA, SA. (Decisión 96/655/CE). Las Decisiones autorizando las intervenciones financieras en favor de la industria del carbón (Decisión 96/591/CECA y Decisión 96/575/CECA).

Y la Decisión 96/313/CE por la que se modifican los regímenes de ayudas al sector de los vehículos de motor en España.

Educación y cultura

En 1996 se han desarrollado las actividades inherentes a la declaración de "Año Europeo de la educación y formación permanentes" (Decisión 2493/95/CE).

El 21 de Noviembre, el Consejo adoptó la Decisión 96/663/CE por la que se aprueba la segunda fase del programa de cooperación transeuropea en materia de estudios universitarios (TEMPUS II).

Por su parte, la Comisión Europea aprobó, el 2 de Octubre, su Libro Verde: "Educación, formación, investigación: los obstáculos para la movilidad transnacional", y una Comunicación titulada: "Aprender en la Sociedad de la información. Plan de acción para una iniciativa europea de educación (1996-1998)".

En el ámbito de la cultura, el 29 de Marzo se aprobó la Decisión 719/96/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se aprueba un programa de apoyo a las actividades artísticas y culturales de dimensión europea, denominado programa "Calidoscopio", para el período 1996-1998 y que contará con una dotación financiera de 26,5 millones de ecus.

Medio ambiente

De la actividad normativa comunitaria en 1996 en materia medioambiental destaca la adopción de la Directiva 96/61/CE relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación. Directiva marco que parte de un enfoque horizontal en la lucha contra la contaminación industrial, integrando los distintos medios (aire, agua y suelo) y aplica el principio de la "mejor opción medioambiental".

La Directiva prevé aplicar las mejores tecnologías disponibles que servirán como base para fijar los valores límite de emisión y establece los principios generales de las obligaciones fundamentales de quienes explotan una instalación u ostentan la responsabilidad de la misma. El enfoque integrado que preside el contenido de la Directiva podría conllevar una revisión de los actuales procedimientos de gestión administrativa medioambiental de los Estados miembros.

Destaca, asimismo, la Directiva 96/62/CE sobre la evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente. Directiva marco prevista por el Quinto Programa de actuación en materia de medio ambiente y que define los principios básicos de una estrategia común dirigida a establecer objetivos de calidad del aire ambiente. Y la Directiva 96/59/CE que pretende armonizar las legislaciones de los Estados miembros sobre la eliminación controlada de los PCB/PCT y los aparatos contaminados por esas sustancias, especialmente los transformadores y condensadores.

En relación al instrumento financiero LIFE, creado por el Reglamento (CEE)

nº 1973/92, el Consejo aprobó el 15 de Julio un nuevo Reglamento (CE) nº 1404/96 que fija las modalidades de funcionamiento del instrumento LIFE durante el período 1996-1999. Para lo cual contará con una dotación financiera de 450 millones de ecus, revisable en 1997.

En relación a la etiqueta ecológica se han aprobado los criterios relativos a: las pinturas y barnices de interior (Decisión 96/13/CE), la ropa de cama y camisetas (Decisión 96/304/CE), las bombillas eléctricas de dos casquillos (Decisión 96/337/CE), las lavadoras (Decisión 96/461/CE), el papel para copiar (Decisión 96/467/CE) y los frigoríficos (Decisión 96/703/CE).

Por último, destaca la Recomendación 96/733/CE de la Comisión, de 9 de Diciembre, relativa a los acuerdos sobre medio ambiente por los que se aplican Directivas Comunitarias, que tiene por objeto dar orientaciones a las que los Estados deberán ajustarse en los casos en que en una Directiva sobre medio ambiente se autorice expresamente su aplicación mediante acuerdos entre las Administraciones públicas y los sectores económicos.

Energía

El Consejo derogó, el 28 de marzo, tres Reglamentos (Reglamentos (CEE) nºs 388/75, 1055/72 y 1038/79) a través de los Reglamentos (CE) nºs.545, 546 y 547 de 1996, así como cinco Recomendaciones sobre el petróleo y el uso racional de la energía. Dichas derogaciones se sitúan en el marco del proceso de revisión y simplificación de la legislación comunitaria en el sector de la energía, iniciado por el Consejo Europeo de Bruselas de Diciembre de 1993 y confirmado por el Consejo Energía de Noviembre de 1994. En este mismo marco se sitúa el Reglamento (CE) nº 736/96 relativo a la comunicación a la Comisión de los proyectos de interés comunitario en los sectores del petróleo, gas natural y de la electricidad, que reúne en un solo texto los Reglamentos (CEE) nºs 1056/72 y 1215/76 y simplifica el procedimiento de información previsto en los mismos.

En relación a la estrategia energética comunitaria destaca la adopción por parte del Comité de las Regiones de un Dictámen, el 13 de Junio, sobre el Libro Blanco de la Comisión: "Una política energética para la Unión Europea", elaborado en 1995 (COM(95) 682) y sobre la propuesta de Directiva del Consejo por la que se introducen técnicas de planificación racional en los sectores de la distribución de gas y electricidad. El Consejo, mediante una Resolución aprobada el 8 de Julio, se pronunció, asimismo, sobre el contenido del Libro Blanco.

La Comisión Europea aprobó, el 10 de Julio, un Segundo Informe sobre la revisión de la legislación comunitaria relativa a la energía, acompañado de una Comunicación relativa a la derogación de varios textos legislativos, con los que pretende completar y finalizar el proceso de simplificación en dicho sector, al ampliarlo a la totalidad de subsectores energéticos, exceptuando el carbón y la energía nuclear (COM(96) 320).

En relación al fomento de la eficacia energética, el 3 de septiembre se aprobó la Directiva 96/57/CE relativa a los requisitos de rendimiento energético de los frigoríficos, congeladores y aparatos combinados eléctricos de uso doméstico.

Por último, en relación al mercado interior de la energía, destaca el Dictámen de iniciativa del Comité Económico y Social, de 31 de Octubre, sobre las obligaciones de servicio público en dicho sector, en el que se estipulan las líneas directrices mínimas que garantizan el equilibrio entre una mayor apertura del sector energético a la competencia y al respeto de las obligaciones de servicio público.

Así como, la adopción el 19 de Diciembre (no publicada en 1996) de la Directiva 96/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, que supone otra fase de liberalización del sector y en la que se establecen normas comunes en materia de generación, transmisión y distribución de electricidad. y se definen las normas relativas a la organización y el funcionamiento del sector de la electricidad, el acceso al mercado, los criterios y procedimientos aplicables a las licitaciones y la concesión de las autorizaciones, así como la exportación de las Redes.

Redes transeuropeas

En el sector de la *energía* destaca la adopción de la Decisión 96/391/CE que determina las acciones a desarrollar a fin de crear un contexto más favorable para la realización de proyectos de interés común en materia de redes transeuropeas de energía y la interoperabilidad de dichas redes a escala comunitaria.

En el sector de *transportes* destaca la adopción de la Decisión 1692/96/CE que establece las orientaciones comunitarias en materia de desarrollo de las redes transeuropeas de transportes y define los proyectos de interés común que pueden acogerse a la ayuda financiera comunitaria. Así como, la adopción de la Directiva 96/48/CE relativa a la interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo de alta velocidad.

Información y telecomunicaciones

En relación al desarrollo de un mercado de los servicios de información, el Consejo aprobó el 20 de Mayo, la Decisión 96/339/CE por la que se adopta el Programa "INFO 2000" que pretende fomentar el desarrollo y la distribución de los productos y servicios multimedia europeos, así como la explotación de la información del sector público en Europa. Programa plurianual (1996-2000) que contará con una dotación financiera de 65 millones de ecus.

En relación a la política de telecomunicaciones, el 13 de Marzo se aprobó la Directiva 96/19/CE relativa a la instauración de la plena competencia en los mercados de telecomunicaciones, que prevé la apertura del mercado comunitario de telecomunicaciones a la competencia total el 1 de Enero de 1998, a la vez que mejora el suministro del servicio universal. Asimismo, el 16 de Enero se aprobó la Directiva 96/2/CE relativa a la liberalización de las comunicaciones móviles y personales.

En relación a los servicios postales, a lo largo de todo el año se han desarro-

llado los trabajos en torno a la propuesta de Directiva, presentada en 1995, relativa a las reglas comunes para el desarrollo de los servicios postales comunitarios y la mejora de la calidad del servicio. Asimismo, el 17 de Octubre la Comisión Europea aprobó una Comunicación sobre los resultados de la consulta pública, iniciada en Julio de 1995, relativa a la aplicación de las normas de competencia al sector postal y, en particular, sobre la evaluación de determinadas medidas estatales relativas a los servicios postales (COM(96) 480).

Política agrícola común

El año 1996 ha estado marcado por la denominada crisis de las "vacas locas" que ha generado un importante número de disposiciones tendentes a paliar los efectos de la enfermedad ("encefalopatía espongiforme bovina") y a corregir las disfunciones generadas en el mercado comunitario de la carne de vacuno.

La crisis desbordó el ámbito puramente agrícola ante el empeño británico en bloquear todas las decisiones que requerían unanimidad, como medida de fuerza para lograr una solución a los negativos efectos provocados por la enfermedad y a la asunción de los costes de los mismos. Lo que marcó la evolución de los seis meses de la Presidencia Italiana, y no pudo solucionarse hasta la Cumbre de Florencia en el mes de Junio, en la que el Reino Unido puso fin a su política de "no cooperación", al aceptar el esquema establecido por la Comisión Europea para la erradicación de la enfermedad de las "vacas locas" y el levantamiento progresivo del embargo de las exportaciones de carne de vacuno británica.

A lo largo del año se han producido las negociaciones relativas a las OCM del vino y del aceite, que no han llegado a fructificar en una decisión final. Por contra, sí se ha logrado definir la nueva organización común de mercado en el sector de las frutas y hortalizas (Reglamento (CE) nº 2200/96) y en el sector de los productos transformados a base de frutas y hortalizas (Reglamento (CE) nº 2201/96).

Salud pública

En el ámbito de la salud pública destaca la adopción de tres programas de acción comunitaria, para el período 1996-2000, relativos a la promoción, información, educación y formación en materia de salud pública (Decisión 645/96/CE), a la lucha contra el cáncer (Decisión 649/96/CE) y a la prevención del sida y de otras enfermedades transmisibles (Decisión 647/96/CE).

ACTIVIDAD DEL ESTADO

La actividad normativa del Estado en relación a la Unión Europea se sigue caracterizando en 1996 por la gran cantidad de normas que suponen la incorporación al ordenamiento jurídico interno de disposiciones comunitarias.

La mayoría de las normas elaboradas sigue incorporando disposiciones rela-

tivas al proceso de realización del mercado interior europeo. Dado que la práctica totalidad supone la transposición de Directivas comunitarias, las cuales normalmente estipulan un plazo de tres años para su incorporación en los ordenamientos jurídicos internos de los Estados miembros.

Al igual que en años anteriores, las disposiciones relativas a la Política Agrícola Común (capítulo en el que incluimos las normas relativas a Agricultura, Ganadería, Viticultura y temas forestales) siguen siendo especialmente significativas desde el punto de vista cuantitativo. Si bien, al igual que en el año anterior, un importante número de dichas disposiciones responde al proceso de reorganización del Ministerio y al traspaso del SENPA a las Comunidades Autónomas, como consecuencia de la STC 79/1992 (traspaso de medios personales y materiales del Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA)).

Desde el punto de vista cuantitativo junto a las disposiciones relativas al Mercado Interior y a la Política Agrícola Comunitaria, destacan las relativas a temas medioambientales y al sector energético.

En primer lugar, destacamos la elaboración de Tres Reales Decretos-ley relativos al sector de las telecomunicaciones y a aspectos económico-fiscales de Canarias y Ceuta y Melilla.

El Real Decreto-ley 6/1996, de 7 de Junio, de liberalización de las telecomunicaciones, reforma la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones para adecuarla a la normativa europea y la Ley de Telecomunicaciones por cable para adoptar los procedimientos de concesión de licencias al nuevo marco.

El Real Decreto-ley 14/1996, de 8 de Noviembre, reforma el Arbitrio sobre la Producción y la Importación en las ciudades de Ceuta y Melilla para adecuarlo a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 7 de Septiembre de 1995 que lo consideró contrario al ordenamiento comunitario.

Y el Real Decreto-Ley 3/1996, de 26 de Enero, que reforma algunos aspectos relativos a los incentivos y bonificaciones fiscales y las reservas para inversiones del Régimen Económico y Fiscal de Canarias y de la Zona Especial Canaria para compatibilizarlos con el ordenamiento comunitario.

En el plano institucional destaca la adopción del Real Decreto 2105/1996, de 20 de Septiembre, por el que se crea la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea. Cuya competencia única es la de relacionarse con las Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas y la de canalizar la información hacia las Comunidades Autónomas con independencia de lo que corresponda realizar a las Conferencias Sectoriales, según el Acuerdo de Noviembre de 1994. La nueva Consejería depende funcionalmente del Ministerio de Administraciones Públicas y su existencia no afecta a las relaciones de las Comunidades Autónomas con el resto de Consejeros de la Representación Permanente.

En relación a la Política Regional comunitaria y en el marco de los Fondos Estructurales destaca la adopción del Real Decreto 2485/1996, de 5 de Diciembre y el Real Decreto 2488/1996, de misma fecha, relativas a la delimitación de la zona de promoción económica, respectivamente, de Asturias y de Cantabria.

Así como, del Real Decreto 695/1996, de 26 de Abril, por el que se modifica

el Real Decreto 1492/1987 por el que se regulan las funciones de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo, introduciendo una disposición adicional relativa a las relaciones de colaboración entre la Unidad y las Comunidades Autónomas para la adecuada tramitación de las solicitudes de éstas al Fondo Social Europeo.

Y la Orden de 12 de Septiembre de 1996 por la que se regulan los flujos financieros entre la Comunidad Europea y la Administración General del Estado, que prevé que todas las aportaciones de las Comunidades Europeas se canalizarán a través de la Dirección general del Tesoro y Política Financiera, la cual lo comunicará a los centros gestores de las ayudas comunitarias o, en su caso, al órgano coordinador de dichos centros o a la Dirección general de Presupuestos. La Orden también regula los reintegros de fondos a la Comunidad Europea, los anticipos del Estado español al Instituto Nacional de Empleo para la ejecución de programas financiados por el Fondo Social Europeo y los anticipos por cuenta de la Unión Europea en relación a la Política Agrícola Común.

Como señalábamos anteriormente, una parte significativa de las disposiciones elaboradas supone la incorporación al derecho interno de normas previstas en el Libro Blanco de culminación del Mercado Interior europeo.

Libre Circulación de Mercancías

Ambito técnico

a) Productos industriales: el Real Decreto 400/1996, de 1 de Marzo, incorpora al ordenamiento interno la Directiva 94/9/CE relativa a los aparatos y sistemas de protección para uso en atmósferas potencialmente explosivas; el Real Decreto 414/1996, de 1 de Marzo, incorpora un conjunto de Directivas relativas a las condiciones que deben cumplir los productos sanitarios y sus accesorios para su utilización y comercialización, así como los procedimientos de evaluación de los mismos; el Real Decreto 575/1996, de 28 de Marzo, de carácter básico, incorpora la Directiva 95/8/CE sobre métodos de análisis de fertilizantes; el Real Decreto 1718/1995, de 27 de Octubre, incorpora la Directiva 94/11/CE sobre el etiquetado de los materiales utilizados en los componentes principales del Calzado; y el Real Decreto 2000/1995, de 7 de Diciembre, que modifica el Real Decreto 767/1993, que regula la evaluación, autorización, registro y condiciones de dispensación de especialidades farmacéuticas y otros medicamentos de uso humano fabricados industrialmente, y que incorpora la Directiva 93/39/CEE que articula un procedimiento para resolver los casos de desacuerdo entre los Estados miembros respecto a los productos farmacéuticos cuya autorización nacional sea objeto de reconocimiento en otros Estados miembros.

b) Productos alimenticios: el Real Decreto 315/1996 incorpora varias Directivas que introducen algunas modificaciones en relación a las condiciones sanitarias de las carnes frescas, suponiendo la modificación del Real Decreto 147/1993; el Real Decreto 402/1996, que modifica el Real Decreto 1697/1994, a fin de incorporar varias Directivas relativas a las condiciones sanitarias aplicables a la producción y comercialización de leche cruda, leche tratada técnicamente y

productos lácteos; el Real Decreto 510 /1996, que modifica el Real Decreto 2207/1994, a fin de incorporar una Directiva (95/3/CE) relativa a las sustancias permitidas para la fabricación de materiales y objetos plásticos destinados a entrar en contacto con los alimentos; el Real Decreto 1908/1995, que modifica los Reales Decretos 212/1992 y 930/1995, a fin de incorporar varias Directivas relativas a las menciones obligatorias que deben indicarse en el etiquetado de los productos alimenticios; el Real Decreto 2001 y el Real Decreto 2002/1995 que incorporan las Directivas relativas, respectivamente, a los aditivos colorantes y edulcorantes que pueden utilizarse en la elaboración de productos alimenticios; los Reales Decretos 2106/1996 y 2197/1996 que incorporan, respectivamente, las Directivas que establecen las normas de identidad y pureza de los edulcorantes y colorantes utilizados en los productos alimenticios; y el Real Decreto 2207/1995 que incorpora la Directiva sobre las normas de higiene aplicables a la preparación, fabricación, transformación, envasado, almacenamiento, transporte, manipulación y venta de los productos alimenticios.

Ámbito Veterinario y Fitosanitario

En el ámbito veterinario destaca la adopción del Real Decreto 205/1996, que incorpora la Directiva 92/102/CEE sobre identificación y registro de los animales de la especie bovina, caprina, ovina y porcina; el Real Decreto 1375/1996, que modifica el Real Decreto 434/1996, al incorporar una Directiva (95/25/CE) que introduce algunas reformas en las condiciones sanitarias aplicables al Comercio intracomunitario de animales vivos de la especie bovina y porcina; y el Real Decreto 2611/1996 que establece en un único texto normativo, de acuerdo con los criterios contenidos en la Decisión Comunitaria 90/638/CEE, las normas para la elaboración, planificación, coordinación, seguimiento y evaluación de los programas nacionales de erradicación de enfermedades de los animales de obligado cumplimiento en todo el territorio estatal.

En el ámbito fitosanitario, destaca la adopción del Real Decreto 401/1996 que incorpora una Directiva (95/44/CE) relativa a las condiciones de introducción y transporte de determinados organismos excluidos del Real Decreto 2071/1993. Y establece el régimen de autorización de dichas actividades, su control y las medidas de cuarentena que, en su caso, han de aplicar los órganos de las Comunidades Autónomas.

Libre Prestación de Servicios y Libertad de Establecimiento

En relación al sector transportes, el Real Decreto 2242/1996 armoniza y concreta la normativa sobre el tiempo de conducción y uso del tacógrafo en el sector del transporte por carretera, en aplicación de los Reglamentos (CEE) n^{os}. 3820/85 y 3281/85.

En relación a los servicios financieros, el Real Decreto 2024/1995, establece las reglas especiales de vigilancia aplicables a los grupos mixtos no consolidables e introduce modificaciones parciales en el Real Decreto 1343/1992 con el fin de

resolver algunos problemas puestos de manifiesto en la práctica; el Real Decreto 692/1996 desarrolla el régimen jurídico de los establecimientos de crédito en ejecución de la Ley 3/1994 y del Real Decreto-Ley 12/1995; el Real Decreto 1572/1996 incorpora la Directiva 95/15/CE que introduce reformas en el régimen jurídico de las entidades financieras en materia de ponderación de los elementos de riesgo; y el Real Decreto 2606/1996 que completa la transposición de la Directiva 95/19/CE sobre los fondos de garantía de depósitos en establecimientos bancarios, cajas de ahorros y cooperativas de crédito.

Libre Circulación de Personas

El Real Decreto 2073/1995, que modifica el Real Decreto 1665/1991, incorpora una Directiva Comunitaria (89/48/CEE) que extiende al Espacio Económico Europeo el sistema general de reconocimiento de títulos de enseñanza superior de estudios de una duración mínima de tres años.

Contratación pública

El Real Decreto 390/1996 desarrolla algunos aspectos de la Ley 13/1995, que incorpora las Directivas 88/295/CEE, 88/440/CEE, 92/50/CEE, 93/36/CEE y 93/37/CEE, concretando el régimen jurídico de las Juntas de Contratación, la capacidad jurídica de las empresas contratantes y el seguro de caución como forma de garantía.

Del resto de disposiciones que no tienen relación con el proceso de culminación del mercado interior europeo, destacan por su cuantía las relativas a la Política Agrícola Común. De las mismas, un importante número de disposiciones tiene por objeto normas relativas al traspaso de medios materiales y personales del antiguo SENPA a las Comunidades Autónomas: el Real Decreto 92/1996 sobre ampliación de los medios adscritos a los servicios traspasados de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de agricultura (FEGA, antiguo SENPA); el Real Decreto 323/1996 en relación a la Comunidad de Madrid; el Real Decreto 326/1996 a la Comunidad de Castilla-La Mancha; el Real Decreto 512/1996 al País Vasco; el Real Decreto 513/1996 a Aragón; el Real Decreto 1393/1996 a Cantabria; el Real Decreto 1442/1996 a La Rioja; el Real Decreto 2155/1996 a las Islas Baleares; y los Reales Decretos 2307 y 2308/1996 relativos a la Comunidad Valenciana.

En el ámbito agrícola destaca, asimismo, el Real Decreto 204/1996, que desarrolla la Ley 19/1995 de Modernización de Explotaciones Agrarias y concreta la normativa comunitaria relativa a las ayudas para la modernización de las explotaciones agrarias, sin perjuicio de su aplicabilidad directa. Y el Real Decreto 206/1996 que tiene por objeto instrumentar diversos programas de ayudas que forman parte de los Fondos Estructurales y que pretenden diversificar las actividades económicas en el medio rural.

En relación a la viticultura, el Real Decreto 2658/1996 establece el régimen de autorizaciones que deben tramitar las Comunidades Autónomas para la planta-

ción de viñedos en las futuras campañas teniendo en cuenta la normativa comunitaria sobre el mercado vitivinícola.

En el sector de la pesca y la acuicultura, el Real Decreto 696/1996 reforma algunos aspectos del Real Decreto 798/1995 a fin de adecuarlo al Reglamento (CE) n° 1624/95 aprobado en relación a las condiciones de las intervenciones con finalidad estructural en dichos sectores.

Y en el ámbito forestal, el Real Decreto 152/1996 instrumenta una serie de ayudas comunitarias para el desarrollo y aprovechamiento de los bosques en zonas rurales.

En relación a la protección del medio ambiente, el Real Decreto 85/1996 establece las normas para la aplicación del Reglamento (CEE) n° 1836/93 relativo al establecimiento de un sistema voluntario para las empresas de gestión y auditoría medioambientales. El Real Decreto 45/1996 incorpora la Directiva 93/86/CEE relativa a la eliminación controlada de las pilas y acumuladores usados. El Real Decreto 261/1996 incorpora la Directiva 91/676/CEE relativa a los protección de las aguas contra la contaminación de nitratos utilizados en actividades agrícolas. El Real Decreto 509/1996, desarrolla el Real Decreto-Ley 11/1995 que incorporaba la Directiva 91/271/CEE sobre el tratamiento de aguas residuales, en relación a los requisitos técnicos que deban cumplir los sistemas colectores y las instalaciones de tratamiento de aguas residuales y los criterios que, en su caso, las Comunidades Autónomas, deben tener en cuenta para llevar a cabo las declaraciones de "zonas sensibles" y "zonas menos sensibles". Y el Real Decreto 2102/1996, incorpora la Directiva 94/63/CE sobre el Control de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles (COV) resultantes del almacenamiento y distribución de la gasolina a las estaciones de servicio, previendo que en algunos casos las Comunidades Autónomas puedan imponer medidas más estrictas en zonas geográficas donde se compruebe que las mismas son necesarias para la protección de la salud o del medio ambiente.

En el ámbito de la energía, el Real Decreto 2069/1995 incorpora al ordenamiento interno diversas Directivas (91/296/CEE y 95/49/CE) relativas al tránsito del gas natural a través de las grandes redes europeas.

Y los Reales Decretos 574 y 607/1996 incorporan, respectivamente, las Directivas que regulan el etiquetado energético de las secadoras de ropa (95/13/CE) y de las lavadoras domésticas (95/12/CE).

Por último, en relación a la protección de los consumidores se adoptó el Real Decreto 44/1996 que incorpora al ordenamiento jurídico interno la Directiva 92/59/CEE sobre la seguridad general de los productos puestos en el mercado a disposición del Consumidor, y que establece que son las Comunidades Autónomas las que deben designar las autoridades competentes para controlar la comercialización de productos seguros, aunque se prevé que la Conferencia Sectorial de Consumo y el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud coordinen las actuaciones de los diversos poderes públicos. También crea un sistema de notificación e intercambio de información entre las Comunidades Autónomas, la Administración General del Estado y la Comisión Europea, a través del Ministerio de Sanidad y Consumo.

ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En el plano institucional destaca la Ley 4/1996, de 1 de Julio, de la Comunidad de Madrid por la que se crea el Consejo Asesor de Asuntos Europeos de dicha Comunidad.

En la Comunidad Valenciana, el Decreto 125/1996 crea la Delegación de dicha Comunidad en Bruselas, adscrita orgánica y funcionalmente a la Dirección General de Relaciones Externas de la Presidencia de la Generalidad. Y el Decreto 9/1996 por el que se aprueba el Reglamento orgánico y funcional de la Presidencia de la Generalidad Valenciana, comporta el traslado a Presidencia de la gestión de los programas correspondientes a las oficinas de la Generalidad en Madrid y Bruselas a fin de potenciarlas de cara a la promoción de la Comunidad Valenciana en la Unión Europea.

En Cantabria el Decreto 74/1996 crea la Comisión Coordinadora de Asuntos Europeos, adscrita a la Conserjería de Presidencia.

En las Islas Baleares, el Decreto 15/1996 crea la Comisión de Gobierno para Asuntos Europeos y la Comisión Técnica Permanente para Asuntos Europeos. Cuya denominación y composición modifica el Decreto 178/1996, para adaptarla al cambio de la estructura del Gobierno Balear, pasando a denominarse Comisión Interdepartamental de Asuntos Europeos.

En Andalucía, el Decreto 269/1996 que reordena la estructura orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda, configura la creación de una nueva Dirección General de Fondos Europeos.

En la Comunidad de Murcia, el Decreto 59/1996 por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia, ha revisado y puesto al día el régimen del Servicio de Relaciones con la Unión Europea, al tiempo que ha creado la Oficina de la Región de Murcia en Bruselas, que fue inaugurada el 13 de Noviembre de 1996.

En Castilla La Mancha destaca la creación, mediante el Decreto 44/1996, de una Oficina en Bruselas para el asesoramiento y apoyo ante la Unión Europea, tanto de los particulares y empresas de la Comunidad, como de la propia Administración de la Junta.

En Canarias, una Orden de 13 de Febrero crea un grupo de trabajo sobre el Estatuto Permanente de Canarias en la Unión Europea; y la Orden de 14 de Febrero determina la organización y funcionamiento de las Oficinas Representativas del Gobierno de Canarias en el exterior y establece y regula la Oficina ante la Unión Europea en Bruselas.

Y por último, destacar por su importancia el desarrollo de las funciones de la Comisión Bilateral para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas de la Administración del Estado y la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco (ver Informe de los Profesores Castells y Saiz).

Desde el punto de vista normativo, se mantienen las características citadas en el último Informe. Persiste la importancia en número de las disposiciones relativas a la política agrícola común, la mayor parte regulando procedimientos relativos a ayudas financieras, de las disposiciones relativas a los fondos estructura-

les e iniciativas comunitarias, así como la de las relativas a la protección del medio ambiente.

Las disposiciones relativas a la Política Agrícola Común suponen la mayor parte de las normas elaboradas por las Comunidades Autónomas.

En primer lugar, destacamos la Ley 2/1996 del País Vasco que establece el marco normativo de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias de dicha Comunidad. En Aragón, el Decreto 125/1996 establece el procedimiento de solicitud y resolución de las explotaciones agrarias prioritarias y crea el Registro de Explotaciones Agrarias Prioritarias.

Un importante conjunto de disposiciones se refiere a la designación del "organismo pagador" en cada Comunidad Autónoma de las ayudas cuya financiación provenga del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, Sección Garantía, en base a los Reglamentos (CEE) 729/1970, 1287/1995 y 1663/1995: Ley 8/1996 de la Comunidad de Madrid, Decreto 54/1996 de La Rioja, Decreto 176/1996 de las Islas Baleares, Decreto 359/1996 de Galicia, Decreto 32/1996 de Asturias, Decreto 149/1996 de Extremadura, Decretos 178/1996 y 192/1996 de la Comunidad Valenciana, Decreto 87/1996 de Cataluña, Decreto 103/1996 de Cantabria, y la Orden de 7 de Octubre de la Comunidad de Canarias.

Otro conjunto de disposiciones se refiere a la producción agraria ecológica, en base al Reglamento (CEE) nº 2092/91: Decreto 229/1996 del País Vasco, Decreto 102/1996 de Cantabria, Decreto 67/1996 de Asturias y la Orden de 25 de Abril de Canarias. El Decreto 70/1996 de Extremadura crea el Consejo Extremeño de Producción Agraria Ecológica. Y a los métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y conservación del medio natural, en base al Reglamento (CEE) nº 2078/1992: Decreto 56/1996 de Extremadura y la Orden de 27 de Febrero de La Rioja.

Diversas disposiciones desarrollan las líneas de ayudas comunitarias relativas a la comercialización y transformación de los productos agrarios, silvícolas, acuícolas y pesqueros, reguladas en los Reglamentos (CEE) nºs. 866 y 867/1990, y 3/1991: Decreto 96/1996 del País Vasco, Decreto 55/1996 de Murcia, Decreto Foral 581/1995 de Navarra y la Orden de 27 de Febrero de La Rioja.

En relación al régimen de ayudas para el fomento del cese anticipado de la actividad agraria establecido en el Reglamento (CEE) nº 2079/1992, se han elaborado el Decreto 82/1996 de Galicia y el Decreto 6/1996 de Asturias.

En cuanto al régimen de las ayudas para la mejora de estructuras y modernización de las explotaciones agrarias, contenido en el Reglamento (CEE) nº 2328/91, la Ley 1/1995 y el Real Decreto 204/1996, la Comunidad de Asturias ha elaborado el Decreto 12/1996 y la Comunidad de Aragón el Decreto 206/1996.

Otras disposiciones se refieren a líneas de ayudas diversas: el Decreto 9/1996 de Canarias que regula medidas para la modernización de las estructuras del sector del plátano, en base al Reglamento (CEE) nº 404/93 y la Decisión 91/314(CEE); el Decreto 107/1996 de Extremadura que establece un régimen de ayudas para la adquisición de tierras de secano; el Decreto 20/1996 de Aragón que establece un régimen de ayudas para las Agrupaciones para Tratamientos

Integrados en Agricultura (ATRIAS); así como el Decreto 32/1996 que establece ayudas para obras de creación y mejora de infraestructuras de regadío en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón.

En relación a la Ganadería, tres disposiciones se dictan en aplicación de la Directiva 93/118/CE que establece que los Estados miembros deben fijar las tasas a percibir por las inspecciones de carnes frescas y de aves de corral: la Ley 3/1996 de la Comunidad de Asturias, la Ley 3/1996 del País Vasco y la Ley Foral 8/1996 de Navarra.

En Navarra se ha adoptado, asimismo, el Decreto Foral 269/1996 que transpone la normativa comunitaria en materia de medicamentos veterinarios y piensos medicamentosos. En Extremadura el Decreto 2/1996 tiene por objeto adecuar el sistema de ayudas para la mejora de la organización comercial en el sector de la ganadería extensiva, a fin de lograr su financiación a través del FEOGA-Orientación.

En el sector vitivinícola únicamente se ha elaborado el Decreto 67/1996 de la Comunidad de Murcia que tiene por objeto regular la aplicación del Reglamento (CEE) n° 2238/1993 y el Real Decreto 323/1994 sobre el registro y transporte de productos vitivinícolas.

En el ámbito forestal se han elaborado un conjunto de disposiciones relativas al régimen de ayudas para fomentar inversiones forestales en explotaciones agrarias, conforme al Reglamento (CEE) n° 2080/92 y el Real Decreto 152/1996 : Decreto 31/1996 de La Rioja y Decretos 71/1996 y 85/1996 de Extremadura. Así como, el Decreto 303/1995 de Andalucía que se dicta en el marco del Reglamento (CEE) n° 1610/1989, modificado por el Reglamento (CEE) n° 2085/1993 y del Real Decreto 3781/1993.

En relación a la pesca se ha elaborado la Orden de 17 de Mayo de Canarias que regula las ayudas a los productores de atún, sardina y caballa, en base a los Reglamentos (CEE) nos. 1911/91, 2337/95 y 2918/95. Así como el Decreto 228/1996 del País Vasco por el que se definen los criterios y condiciones de las intervenciones comunitarias con finalidad estructural en el sector de la pesca y la acuicultura.

Y en relación a la acuicultura, el Decreto 286/1996 de Galicia crea la figura del Centro regulador de crustáceos, como nuevo tipo de establecimiento auxiliar de acuicultura, en base a la Directiva 91/493/CEE y el Real Decreto 1437/1992.

Otro importante número de disposiciones se refiere a la protección del medio ambiente.

En Cataluña destaca la Ley 6/1996 que modifica la Ley 22/1983 de Protección del Ambiente Atmosférico para adecuarla al marco establecido por el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, por el Convenio sobre el cambio climático y la Directiva 90/313/CEE. El Decreto 34/1996 por el que se aprueba el Catálogo de Residuos. El Decreto 115/1996 que designa a la Dirección General de Calidad Ambiental como organismo competente previsto en el Reglamento (CEE) n° 1836/93 que establece el sistema de gestión y auditoría medioambiental. El Decreto 272/1996 que reestructura el Departamento de Medio Ambiente a fin de contemplar la asunción por parte de

la Dirección General de Calidad Ambiental de las competencias en materia de etiqueta ecológica comunitaria y del sistema de ecoauditoría comunitario.

En Navarra destaca la elaboración de la Ley Foral 9/1996 de Espacios Naturales. En Andalucía, los Decretos 14 y 74/1996 aprueban los Reglamentos relativos a la calidad de las aguas litorales y a la calidad del aire.

En Aragón se elaboran tres Decretos que regulan ayudas públicas en materia de fomento y desarrollo de espacios naturales y conservación de la naturaleza (Decreto 15/1996), residuos peligrosos (Decreto 17/1996) y gestión de residuos sólidos urbanos (Decreto 18/1996).

Y en Extremadura, el Decreto 135/1996 dicta las normas de gestión, tratamiento y eliminación de los residuos sanitarios y biocontaminados.

En relación a la Política Regional comunitaria y, en especial, a los Fondos Estructurales destaca, en primer lugar, desde el punto de vista institucional el Decreto 163/1996 del País Vasco sobre medidas organizativas y de procedimiento en relación con los fondos provenientes de la Unión Europea. En la Comunidad de Madrid, la Ley 8/1996 establece el régimen jurídico de las ayudas financiadas íntegramente por el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola y su propósito es asegurar el tratamiento como operaciones extrapresupuestarias de las ayudas procedentes de dicho Fondo, excluyéndolas del ámbito de aplicación de la Ley 2/1995 de subvenciones de dicha Comunidad.

Un importante número de disposiciones hacen referencia a la actuación del Fondo Social Europeo: el Decreto 37/1996 que regula el Plan de Formación Ocupacional y el Decreto 134/1996 de Aragón sobre Fomento del Empleo; el Decreto 66/1996 de Castilla y León que regula las actuaciones de dicha Comunidad cofinanciadas por el Fondo Social Europeo; en Extremadura, el Decreto 92/1996 sobre el fomento de contrataciones indefinidas, el Decreto 111/1996 sobre el programa de subvenciones para el establecimiento de desempleados como trabajadores autónomos, el Decreto 112/1996 sobre las subvenciones para la creación de empleo estable en Cooperativas y Sociedades Anónimas Laborales y el Decreto 114/1996 sobre subvenciones a la asistencia técnica par Sociedades Cooperativas y Sociedades Anónimas Laborales; y en Canarias, el Decreto 69/1996 por el que se regulan los programas para el fomento y el mantenimiento del empleo y de la economía social y el Decreto 70/1996 que regula las medidas de actuación dirigidas a la formación profesional ocupacional.

Un conjunto de disposiciones va especialmente dirigido a las pequeñas y medianas empresas y conectan con la "Iniciativa PYME": el Decreto 130/1996 de Aragón, el Decreto 7/1996 de Asturias y el Decreto 108/1996 de Extremadura.

Dos disposiciones de Cataluña (Decreto 389/1996) y de Aragón (Decreto 141/1996) regulan el acceso de los nacionales de los demás Estados miembros de la Unión Europea a la función pública de dichas Comunidades, recogiendo la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

Por último destacan en la Comunidad de Madrid la elaboración del Decreto 99/1996 por el que se regula el ejercicio de actividades propias de las agencias de

viajes adaptándolo al contenido de la Directiva 90/314/CEE relativa a los viajes, vacaciones y circuitos combinados incorporada al ordenamiento jurídico interno por la Ley 21/1995. Y del Decreto 168/1996 que regula la prestación del servicio público de atención de urgencias a través de un número de teléfono único, en base a la Decisión del Consejo de las Comunidades Europeas de 29 de Julio de 1991 (91/396/CEE).

Y en Cataluña la elaboración de la Ley 8/1996 de regulación de la programación audiovisual distribuida por cable, que incorpora disposiciones de la Ley del Estado 42/1995 y de la Ley 25/1994 que incorpora la Directiva de la "Televisión sin fronteras".

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

Cristina Pellisé

El funcionamiento del Comité de las Regiones

La elección de Pasqual Maragall como Presidente del Comité de las Regiones

En 1996, se ha producido la rotación en la Presidencia del Comité de las Regiones (en adelante, CdR), fruto del pacto entre las diferentes fuerzas políticas. En el momento de la constitución de este órgano, en relación a sus órganos de gobierno, se acordó una alternancia triple -norte y sur, política de izquierdas y de derechas, ciudades y regiones- a la mitad del mandato de los miembros. No obstante, este pacto fracasó en parte debido a la doble candidatura de las regiones, el Sr. Van Den Branden por el norte y el Sr. Blanc por el sur. Éste último fue finalmente el candidato regional de derechas que ha ostentado la Presidencia durante el primer bienio del mandato (marzo de 1994 a marzo de 1996).

La rotación en la presidencia a mitad de mandato requiere la celebración de todo el procedimiento electoral previsto en el Reglamento interno del CdR. Cabe indicar que esta práctica es la habitualmente seguida, no sin resistencias de los partidos pequeños, en la presidencia del Parlamento Europeo (en adelante, PE) y del Comité Económico y Social (en adelante, CES), entre populares y socialistas.

Los acercamientos para la propuesta de candidatos se iniciaron en enero. Tras algunas consultas, el Sr. Blanc desistió de su intención de volverse a presentar, de forma que el Sr. Pasqual Maragall fue candidato único, propuesto por el Partido Socialista Europeo y por el Partido Popular Europeo, con el apoyo de la Delegación española. Las elecciones se celebraron en la 12a sesión plenaria del mes de marzo. Al mismo tiempo, se designó la nueva composición de la Mesa, sobre la base de la propuesta de cada delegación nacional.

A resultas de este proceso electoral, para el segundo periodo bianual de este primer mandato del CdR, la participación española en los órganos de gobierno es:

Sr. Pasqual Maragall, Presidente (antes Primer Vice-Presidente),

Sr. Juan José Lucas, Vicepresidente (antes miembro de la Mesa),

Sr. Manuel Fraga y,

Sr. Juan Carlos Rodríguez Ibarra (antes Vicepresidente).

En la declaración de toma de posesión, el Sr. Pasqual Maragall anunció los grandes ejes de actuación de su Presidencia: dotar al CdR de una organización interna, transparente y respetuosa con la legalidad, establecer una estructura

política que sea la expresión de la voluntad colectiva, obtener el reconocimiento del CdR como institución de la Unión Europea, impulsar la presencia del CdR en los debates en torno a la reforma del Tratado de Maastricht y, consolidar el papel del CdR en el proceso de la construcción europea.

La organización interna

En el terreno organizativo, 1996 ha sido un año de transición. El sistema de organización por delegaciones nacionales se ha mantenido. Durante este año, se ha producido un cambio en la dirección de la Delegación Española. A mediados de año, el Sr. Juan Carlos Rodríguez Ibarra, Presidente de la Junta de Extremadura, asumió la coordinación de esta Delegación en sustitución del Sr. Lucas Giménez, Presidente de la Junta de Castilla y León.

Junto a este sistema adquieren paulatinamente importancia los grupos políticos (éstos participan ya en las reuniones de la Mesa). Es más, el modelo que parece guiar el proceso de consolidación organizativa del CdR es mucho más cercano al del PE que al del CES. Así, los grupos políticos y las comisiones constituyen los principales órganos de trabajo, en detrimento de las delegaciones nacionales. Se podría considerar que se tiende a una cierta parlamentarización del CdR. Los dos grupos mayoritarios en Europa, el Partido Socialista Europeo y el Partido Popular Europeo son los más organizados en el seno del CdR, donde también funcionan el Grupo Liberal, Democrático y Reformista (liberales) y la Alianza Europea (radicales).

Cabe notar que para la total consolidación de los grupos sería conveniente establecer una regulación expresa (requisitos de formación, representación en la Mesa, etc.) en el Reglamento interno del CdR, pero para ello, el TCE exige la aprobación unánime del Consejo. Recordamos que la posibilidad de modificar libremente el Reglamento interno es una de las reivindicaciones del CdR con vistas a la Conferencia Intergubernamental (en adelante, CIG).

Pero, a pesar de ello, en las votaciones, la estructura por delegaciones nacionales todavía sigue siendo principal. La pertenencia a una delegación nacional es aún determinante, incluso en votaciones en las que la representación de carácter local o regional podría ser decisoria.

La apertura al exterior de sus trabajos

Durante este año 1996, la estructura administrativa se ha desarrollado y organizado, destacando el fortalecimiento de los servicios de comunicación. El cuerpo administrativo se ha ido completando y adaptando al *modus operandi* de la función pública comunitaria. Los servicios de prensa y comunicación del CdR han operado con efectividad y, gracias a un incremento de la dotación presupuestaria disponible, han establecido diversas vías de comunicación al ciudadano, similares a las del PE y la Comisión. Estos servicios forman parte de la organización propia del CdR que se ha engrosado sensiblemente durante este año. Cabe indicar que la estructura administrativa común del CdR y del CES sigue

suscitando dificultades, que se han intentado resolver mediante un código de conducta del funcionamiento de esta estructura suscrito por ambos organismos. En el mismo se prevé un procedimiento formal de consulta y cooperación entre estos organismos y se establece una serie de derechos y obligaciones de los funcionarios y otros agentes de la estructura común.

Los principales instrumentos de comunicación creados en 1996 son los siguientes:

- El centro de información. Se trata de un espacio dedicado a la difusión de las publicaciones del CdR y a responder las preguntas de los ciudadanos sobre las actividades del CdR. Está situado en la planta baja del edificio Ardennes, nueva sede del CdR (79, rue Belliard, B-1040 Bruselas, teléfono (32 2) 282 22 11, fax. (32 2) 282 28 96).
- La página Webs. El CdR ha realizado un importante esfuerzo de actualización de las técnicas de trabajo. Se ha creado una página Webs (<http://europa.eu.int/comreg>) en la que se facilita el calendario de trabajos, resúmenes de los dictámenes y otras informaciones.
- La revista *Regiones y ciudades de Europa*. Publicación mensual gratuita que informa someramente sobre las actividades del CdR y de sus miembros.
- Las exposiciones. Con ocasión de algunas sesiones plenarias, se han organizado exposiciones que permiten a las entidades regionales y locales dar a conocer sus proyectos y productos y que posibilitan el intercambio de experiencias. Destacan las exposiciones sobre los pactos territoriales de ocupación y sobre la campaña de información *Citizens first*.

Por otro lado, las deficiencias puestas de relieve el año anterior en relación a la publicidad de los dictámenes han sido muy sensiblemente corregidas. La publicación de los mismos en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* es actualmente sistemática y con un retraso no superior al que se opera en relación a las sesiones plenarias del PE.

Finalmente, la previsión en el organigrama administrativo de una unidad de estudios ha empezado a dar sus frutos con la publicación de folletos explicativos del CdR y de estudios sobre el impacto de sus dictámenes o explicativos de algunos de ellos.

Las actividades del Comité de las Regiones

La actividad consultiva

Durante el año 1996, se han celebrado 5 sesiones plenarias en el curso de las cuales se han adoptado 46 dictámenes principales. El aumento del número de dictámenes adoptados es notorio: 27 dictámenes en 1994 y 38 en 1995.

Las sesiones celebradas en 1996 han sido: 11a sesión plenaria, días 17 y 18 de enero, 12a sesión plenaria, días 20 y 21 de marzo, 13a sesión plenaria, días 12 y 13 de junio, 14a sesión plenaria, días 18 y 19 de septiembre, 15ª sesión plenaria,

días 13 y 14 de noviembre. Se trata de un calendario que puede considerarse clásico y que intenta que al menos, algunos días, las sesiones plenarias coincidan con las del PE o de algunas de sus comisiones cuando éstas se celebran en Bruselas, con el objeto de facilitar las relaciones interinstitucionales. Este calendario se halla igualmente condicionado por el del CES, para no sobrecargar al personal administrativo que ambos órganos comparten.

Como en el año precedente, los dictámenes adoptados se concentran en los siete ámbitos siguientes:

- desarrollo económico regional y local, cohesión y políticas estructurales,
- educación, juventud y cultura,
- salud,
- sociedad de la información,
- redes transeuropeas y medio ambiente,
- agricultura y regiones rurales, y
- temas institucionales y generales.

Si en el año anterior destacaba el claro predominio de los dictámenes de iniciativa (en 1995, 25 dictámenes de iniciativa frente a 13 de consulta), este año debe señalarse una inversión de la estadística: 20 dictámenes de iniciativa frente a 26 de consulta. Ello se debe principalmente al cumplimiento efectivo por la Comisión del anuncio de ampliar los ámbitos en los que ésta consultará al CdR (véase el informe del año anterior). Así, en estos ámbitos (básicamente, competitividad industrial, mercado de trabajo y política social, medio ambiente y mercado interior), la Comisión ha sometido 15 consultas, mientras que en estos mismos ámbitos el CdR ha emitido 5 dictámenes por propia iniciativa.

Recordamos que el Tratado de la Comunidad Europea (en adelante, TCE) prevé que, en los ámbitos en que la consulta no es preceptiva, la Comisión y el Consejo de Ministros puedan solicitar un dictamen al CdR. Como en los dos años anteriores, el Consejo no ha hecho uso de esta facultad. Frente a esta actitud, el CdR ha optado por elaborar dictámenes por propia iniciativa en relación a diversas resoluciones del Consejo (por ejemplo, el dictamen sobre un proyecto de resolución del Consejo relativa a la creación de una tarjeta de estacionamiento para minusválidos, adoptado en la 15a sesión plenaria, del mes de noviembre).

Es interesante destacar que el número de dictámenes adoptados en los ámbitos en que la consulta del CdR es obligatoria (educación, cultura, sanidad pública, redes transeuropeas y cohesión económica y social) es cada vez menor en términos relativos. También sobre las materias, cabe observar la insistencia en temas de enorme importancia estratégica para las entidades locales y regionales (la cohesión económica y social, el empleo, las redes transeuropeas, el medio ambiente y las relaciones institucionales entre todos los niveles de gobierno) y una nueva ampliación de los ámbitos materiales analizados por el CdR, entre los que cabe destacar los sectores del deporte, política exterior y turismo.

Desde una óptica más formal, se confirman las tendencias señaladas en el

anterior informe sobre la diversidad de documentos analizados. La consulta abarca todo tipo de documento definitivo elaborado por la Comisión: propuestas de reglamento, directiva o decisión, Libros blancos y verdes, informes, etc. Además, aumentan los dictámenes que no se basan sobre un documento concreto: en éstos el CdR se pronuncia sobre cuestiones que no han sido objeto de una propuesta de la Comisión o de una acción del Consejo y solicita a la primera que ejerza su potestad de iniciativa normativa. Se podría decir que el CdR ejerce, de facto, unos poderes similares a los atribuidos al PE por el artículo 138B TCE.

Finalmente, cabe destacar que este año, el CdR ha introducido dos nuevas modalidades de pronunciamiento: el informe y la resolución. Concretamente, entre sus iniciativas, el CdR ha presentado un Informe sobre "Gobierno regional y local en la Unión Europea" (14ª sesión plenaria, ponente Sr. Andersen) y adoptado dos Resoluciones sobre, respectivamente, el Año europeo de la democracia local y regional (15ª sesión plenaria, ponentes Sra. Peiponen y Sr. Wyn) y las implicaciones de la sociedad de la información en las políticas de la Unión Europea (15ª sesión plenaria, ponente Sr. Jensen). La posibilidad de adoptar actos que no sean dictámenes no está prevista en el Reglamento interno del CdR, por lo que ha sido necesario adoptar unas Instrucciones de la Mesa sobre los principios y procedimientos de presentación de resoluciones. En las mismas se dispone que el CdR podrá expresarse a través de resoluciones que tendrán que ser en un número limitado de ocasiones y que versarán sobre temas importantes que afecten a colectividades locales y regionales.

Las relaciones con otras instituciones

Las relaciones con otras instituciones se han intensificado, ampliado y regularizado. En los dos años anteriores, el CdR se propuso una política de clara apertura hacia las mismas con afán de encontrar su espacio en el entramado institucional.

En primer lugar, las relaciones con las instituciones que desde el inicio apoyaron al CdR, la Comisión y el PE, se han estrechado.

Con la voluntad de eliminar todo indicio de enfrentamiento con el PE, el CdR basa su estrategia de alianzas en el reconocimiento de la primacía institucional de éste. El momento álgido de la cooperación ha sido la organización por la comisión de política regional de esta Institución de la *Conferencia sobre el PE y los poderes locales y regionales para una Europa democrática y solidaria*, celebrada los días 2 y 3 de octubre en Bruselas. Esta conferencia es la continuación de las dos celebradas hace unos años con los representantes regionales primero y, posteriormente, con los locales. Para esta ocasión, el PE y el CdR elaboraron sendos informes sobre los temas siguientes: los poderes locales y regionales actores de la Unión política y el futuro de la cohesión económica y social. Para la preparación de esta conferencia, el CdR invitó al Sr. Speciale, presidente de la comisión parlamentaria de política regional, a presentar la propuesta de este acto ante el Pleno del CdR (sesión plenaria del mes de marzo). Las buenas relaciones entre el PE y el CdR quedan también patentes con la presencia de eurodiputados en la elección del Sr. Pasqual Maragall como Presidente del CdR. A la toma de pose-

sión asistieron e intervinieron, el Sr. Verde i Aldea, Vicepresidente del PE, el Sr. Morán, Presidente de la comisión parlamentaria de asuntos institucionales y el Sr. Speciale. Además, por razón de los trabajos propios del CdR, han asistido a las sesiones plenarias otros eurodiputados. Así, por ejemplo, la Sra. Veil, antigua Presidenta del PE (14ª sesión plenaria).

Las relaciones con la Comisión han adquirido una doble dirección. Ya no se trata únicamente de invitaciones del CdR para que representantes de la Comisión asistan a sus sesiones plenarias. Durante el año 1996, la Comisión ha solicitado al CdR poder exponer ante los representantes regionales y locales algunas de sus principales iniciativas. En este sentido, destaca la comparencia del Presidente de la Comisión, Sr. Santer, en relación a los Pactos para el empleo. El Sr. Santer pidió al CdR que participe en las fases operativas de preparación y realización de los pactos territoriales de empleo (ver infra). Además, se ha podido comprobar en diversas ocasiones la buena sintonía existente entre el CdR y la comisaria Sra. Wulf-Mathies, responsable de la política regional. La Sra. Wulf-Mathies ha sido incluso invitada a participar a una reunión extraordinaria de la Mesa del CdR celebrada en Dublín, en la que se debatía el Informe de actividades 1994-95 del CdR y las repercusiones de sus dictámenes en los documentos finales de la Comisión y del Consejo. También ha comparecido ante el CdR el comisario responsable de la política agrícola y el desarrollo rural, el Sr. Fischer que centró su intervención en la estrategia agrícola para la ampliación de la Unión Europea.

En segundo lugar, durante este año 1996, se ha producido una ampliación del arco de relaciones externas del CdR, básicamente, con la Presidencia del Consejo de la Unión Europea. Al igual que el PE y la Comisión, el CdR ha decidido vincular en cierto modo sus actividades al programa de trabajo de la Presidencia. Así, en la sesión del mes de enero, compareció el Sr. Cavalchini, en representación de la Presidencia italiana, para presentar el programa de trabajo durante el primer semestre de 1996. En la sesión del mes de marzo lo hizo el Sr. Ferraris, Ministro de Asuntos Exteriores de Italia, para anunciar la inauguración de los trabajos de la Conferencia Intergubernamental en Turín. En la del mes de setiembre, el Sr. Mitchell, Ministro de Asuntos Europeos de Irlanda, para presentar el programa de trabajo de la Presidencia irlandesa.

También cabe destacar la voluntad del CdR de intensificar las relaciones con la otra plataforma de defensa de los intereses regionales y locales a nivel europeo: el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa del Consejo de Europa. En la sesión plenaria del mes de enero, compareció su Presidente, el Sr. Alexander Tchernoff, que inició su intervención con un alegato a favor de una mayor colaboración entre el Congreso y el CdR, superando las reticencias existentes. Destacó los importantes trabajos elaborados por el órgano que preside, como la Carta Europea de Autonomía Local, la futura Carta Europea de Autonomía Regional y la Convención marco de cooperación interterritorial. A raíz de esta comparencia se acordó la creación de un Grupo de contacto entre ambos organismos, sin perder de vista, como afirmó el Sr. Maragall en su discurso de toma de posesión como Presidente, que son órganos complementarios pero distintos: el CPLRE representa a los países con sus identidades, mientras que el CdR representa a las ciudades y regiones de la Unión Europea.

Finalmente, con la voluntad de enriquecer los debates, debe mencionarse la

invitación al pleno del mes de setiembre, del Sr. Delors, antiguo Presidente de la Comisión, para exponer sus consideraciones sobre las consecuencias para los ciudadanos del paso a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria.

Los trabajos del Comité de las Regiones en relación a la revisión del Tratado de la Unión Europea

El CdR inició sus trabajos en relación a la revisión del Tratado de la Unión Europea en el año 1995, destacando el dictamen del que fue ponente el Sr. Jordi Pujol. Durante el año 1996, la instancia *ad hoc* responsable de realizar los trabajos del CdR relativos a la CIG es la Comisión especial de Asuntos Institucionales que durante todo el año 1996 ha mantenido un ritmo intenso de actividad.

Los principales documentos aprobados por el Pleno que expresan las demandas del CdR son la Declaración de Catania de 8 de marzo y la Declaración de Dublín de 18 de octubre. La primera, adoptada con vistas a la sesión inaugural de la CIG el 29 de marzo de 1996, expresa las demandas del CdR. La segunda ante la Cumbre de Dublín de los días 13 y 14 de diciembre, manifiesta las inquietudes del CdR por las orientaciones tomadas por los trabajos en curso y la inminente presentación de una primera propuesta de Tratado modificado por la Presidencia irlandesa. También debe mencionarse que los trabajos de la CIG constituyeron el telón de fondo de los debates de la Conferencia organizada, los días 1 a 3 de octubre en Bruselas, por el PE en colaboración con el CdR, ocupando también un lugar central en la declaración final adoptada en su transcurso. Ante esta perspectiva, la Comisión especial de Asuntos Institucionales elaboró un proyecto de informe sobre el tema «Los poderes regionales y locales, actores de la Unión política de Europa» (ponente Sr. Blanc).

La celebración de una Cumbre de Ciudades y Regiones en torno a la reforma del Tratado ha constituido una arma movilizadora esgrimida por el Sr. Pasqual Maragall desde que accedió a la Presidencia del CdR. Anunció su propuesta en el discurso de toma de posesión y la ha repetido en diversas ocasiones hasta ser aprobada en la última sesión plenaria del CdR (15ª sesión del mes de noviembre). Esta convocatoria pretende constituir un escenario que presione moral y psicológicamente a los Gobiernos sobre el debate de la revisión del Tratado y la configuración de la futura Europa. La fecha fijada para la celebración de la Cumbre de Ciudades y Regiones es el 16 de mayo de 1997 en Amsterdam, esto es, un mes antes de la Cumbre de Amsterdam en la que está previsto se clausuren los trabajos de la CIG.

Una vez transcurrido el año 1996, la impresión general es que las demandas del CdR no son bien acogidas por los representantes de los Gobiernos reunidos en la CIG. A partir de las escasas informaciones disponibles sobre las negociaciones en curso, pueden hacerse las consideraciones siguientes en relación a cada una de las demandas:

1) Reconocimiento del CdR como Institución. El CdR pide que se le reconozca el rango de institución, aunque acepta conservar su función estrictamente consultiva. Eso sí, su reivindicación es que este carácter consultivo sea entendi-

do "en el sentido más amplio y profundo, incluyendo el perfeccionamiento del sistema consultivo y la conformación de una práctica de consultas interregionales". La mayoría de los representantes gubernamentales se ha pronunciado en contra. Por el contrario, parecen aceptar la extensión de las competencias consultivas del CdR.

2) Modificación de la definición del principio de subsidiariedad. Según el CdR, el principio de subsidiariedad es un criterio político, no un principio jurídico cerrado y formal. Está basado en el principio de proximidad y completado por los de eficacia, justicia o equidad y lealtad institucional o responsabilidad. Las excepciones al principio de proximidad deben ser probadas por los niveles de gobierno más alejados al ciudadano y no por los más próximos. La mayoría de los representantes gubernamentales se ha pronunciado en contra de la mención de las regiones y los municipios en el artículo 3B TCE y de la reformulación del principio de subsidiariedad. La inclusión en el Tratado del principio de la autonomía administrativa de los entes locales no ha sido objeto de ningún pronunciamiento.

3) Recurso ante el Tribunal de Justicia. Esta demanda se refiere al acceso al Tribunal en tres situaciones: para la defensa de los propios derechos del CdR, en general en caso de violación del principio de subsidiariedad y para la defensa de sus competencias legislativas. Las dos primeras reivindicaciones han suscitado la oposición de la mayoría de los Gobiernos. Sobre la tercera todavía no se han pronunciado expresamente.

4) Posibilidad de consulta del PE al CdR. Aunque todavía no es aceptada por todas las delegaciones, podría serlo al no haberse manifestado oposiciones importantes.

5) Finalmente, las demandas relativas a la autonomía organizativa respecto del CES, a la libre aprobación del Reglamento interno y a la exigencia de correspondencia con un mandato electivo, parecen tener reales posibilidades de ser acogidas.

El Comité de las Regiones y la ocupación, los pactos territoriales

Conscientes de que la lucha contra el paro es la principal preocupación de los ciudadanos, los trabajos del CdR durante el año 1996 han privilegiado esta problemática. En la sesión plenaria del mes de junio, se celebró un intenso debate sobre el Pacto para el empleo presentado por el Presidente de la Comisión europea, Sr. Santer. Mediante este Pacto, la Comisión pretende integrar la lucha contra el desempleo en una perspectiva coherente y global, movilizar plenamente a todos los actores interesados en una estrategia global y aprovechar mejor el efecto multiplicador europeo. En la comunicación pide a los Estados que acuerden dar prioridad a la lucha contra el paro, fijando una estrategia en favor de la competitividad y el empleo. Afirma que en esta estrategia hay que contar con los operadores económicos y con las autoridades regionales y locales y, por ello, el CdR tiene que ser interlocutor en el Pacto. Esta invitación fue aceptada por los cuatro grupos políticos del CdR. Mediante *Resolución sobre el*

Pacto europeo de confianza para el empleo y sobre los pactos territoriales adoptada el 13 de junio, el Pleno acordó prestar a la Comisión todo su apoyo y convertirse en la red territorial para el desarrollo del Pacto. El Sr. Santer prometió al CdR que participará en la selección de los proyectos ejemplares de pactos territoriales para la ocupación que serán distinguidos a nivel europeo y recibirán una subvención comunitaria. Cada Estado debía presentar la propuesta sobre la selección de sus zonas afectadas por los pactos territoriales a mediados del mes de octubre. En la práctica, la participación del CdR en esta selección ha quedado muy difuminada.

En la 15ª sesión plenaria del mes de noviembre, el CdR celebró un importante debate sobre la aplicación de los pactos territoriales, al final del cual adoptó el *Dictamen sobre "Los pactos territoriales y locales de empleo"* (CdR 48/96, ponente Sr. Behrendt). Por un lado, el CdR recuerda que respondió inmediatamente a la invitación de apoyar la iniciativa del Sr. Santer y manifestó su voluntad de participar plenamente en la puesta en práctica de los pactos territoriales de empleo. Por otro lado, considera que, a pesar de que la responsabilidad principal en materia de política de empleo corresponde a los Estados miembros, los entes regionales y locales deben recibir suficiente apoyo para poder llevar a cabo sus medidas de lucha contra el paro.

Observa que los entes regionales y locales, gracias a su proximidad a los ciudadanos y a su estructura descentralizada, están en mejor posición para analizar *in situ* los requisitos específicos que exige una política de empleo activa y para desarrollar y poner en práctica un enfoque de actuación conjunta con los actores implicados. Asimismo, se pronuncia a favor de que se reembolse a los entes locales y regionales elegidos el gasto adicional destinado al desarrollo y la creación de las redes de proyectos modelos. Para que los pactos territoriales de empleo puedan aplicarse con éxito, la Comisión debería aportar lo antes posible información precisa sobre el verdadero marco financiero disponible. El CdR considera que la coordinación de los medios disponibles es uno de los principales desafíos de los pactos de empleo, que deben elaborarse, aprobarse y ejecutarse en un marco programático y flexible, sin necesidad de nuevas gestiones burocráticas y en el respeto de las normas vigentes en la materia. El objetivo de los pactos es la creación de empleos estables y evitar especialmente que se creen puestos de trabajos ficticios. El CdR propone a la Comisión la celebración, en la segunda mitad de 1997, de una conferencia con el fin de establecer una evaluación intermedia y desarrollar iniciativas políticas de empleo.

La problemática de la creación de ocupación también fue analizada en esta 15ª sesión plenaria en relación al *Dictamen sobre "Comunicación de la Comisión Las intervenciones estructurales comunitarias y el empleo"* (CdR 306/96, ponente Sr. Sanz). El CdR apoya otra vez el lanzamiento de los Pactos territoriales de empleo ya que proporcionan un marco para la cooperación regional, ayudan a anticipar necesidades de mano de obra y elaborar un plan global de actuación que aproveche plenamente las potencialidades regionales y locales. En cuanto a las intervenciones estructurales, el CdR comparte la opinión de la Comisión sobre la importancia de las mejoras estructurales y considera que este aspecto de los fondos es esencial para la creación de empleos duraderos, tanto desde el punto de vista de la oferta como de la demanda. Asimismo, subraya que las auto-

ridades regionales de aquellos Estados miembros en cuyo sistema político los gobiernos regionales desempeñan un papel de primer orden deberían participar más estrechamente en la evaluación de las acciones de partenariatado en el marco de los fondos estructurales. Por último, insta al Consejo a que adopte una visión más amplia y concreta del principio de subsidiariedad mediante una modificación de los reglamentos para garantizar la plena participación de las autoridades regionales en el proceso institucional de solicitud y asignación de ayudas con cargo a los fondos estructurales.

Otros dictámenes relevantes

Dictamen sobre "Las consecuencias regionales de la Política Agrícola Común" (CdR 57/95 fin). Dictamen aprobado el 18 de enero en la 11ª sesión plenaria. Ponente Sres. Bocket y Saraiva

La reforma de la PAC tiene como principal objetivo controlar la producción, recobrar el equilibrio de los mercados y garantizar los ingresos de los agricultores. El dictamen del CdR considera que la reforma debe centrarse en definir una política agrícola dirigida a llevar a cabo un desarrollo sostenible de las áreas rurales y su población y una mayor responsabilidad de los Estados miembros y las regiones en la puesta en práctica de la PAC. Las medidas administrativas deberán simplificarse así como los acuerdos para los pagos compensatorios y las ayudas estructurales, y deberá prestarse especial atención a las regiones comunitarias activamente agrícolas, de cara a los debates sobre la ampliación de la Unión Europea y a la aplicación de las medidas agrícolas de la Ronda de Uruguay.

Dictamen sobre "Medidas socioeconómicas de acompañamiento vinculadas a las medidas de reestructuración del sector pesquero" (CdR 318/95 fin). Dictamen aprobado el 17 de enero en la 11ª sesión plenaria. Ponente Sr. Day

El CdR considera que el enfoque conservacionista de la Política Pesquera Común da lugar a un sistema centralizado que no es suficientemente sensible a las necesidades locales. Por lo tanto, sugiere un cambio en el enfoque para solucionar los problemas de las regiones dependientes de la pesca, que implique a los usuarios en la elaboración y aplicación de las decisiones, lo que conllevará una mayor observancia de la normativa en el proceso de gestión regional, y añade que toda transferencia de la aplicación de la política de pesca a nivel regional puede constituir una interpretación más adecuada del principio de subsidiariedad y posibilitar un mayor grado de realización de los objetivos generales de la Política Pesquera Común.

Dictamen sobre "Comunicación de la Comisión al Consejo, al PE, al CES y al CdR relativa a una metodología para la realización de las aplicaciones de la sociedad de la información" y "Propuesta de Decisión del PE y del Consejo relativa a un conjunto de orientaciones para las redes transeuropeas de telecomunicaciones"

(CdR 407/95 fin). Dictamen aprobado el 18 de enero en la 11ª sesión plenaria. Ponente Sr. Koivisto

El dictamen del CdR muestra su preocupación en relación con la metodología de los proyectos dirigidos a desarrollar servicios nuevos en la sociedad de la información, por la posibilidad de que las fronteras creadas por los instrumentos financieros utilizados puedan separar a las regiones en lugar de reforzar una cohesión económica y social.

El CdR propone que sean las organizaciones responsables del desarrollo regional las que difundan las actividades de la Oficina de proyectos de la Sociedad de la Información (ISPO). En lo que se refiere al desarrollo de redes transeuropeas de telecomunicaciones, el CdR llama la atención de la Comisión sobre la utilización de las posibilidades que ofrece el aumento del uso de Internet, así como sobre la importancia de desarrollar redes sin cable y de banda ancha principalmente en aquellas regiones en las que no sea adecuada, en algunos casos por motivos geográficos, la inversión en redes de cable.

Propuesta de decisión del Consejo por la que se adopta un programa plurianual de la Comunidad para fomentar el desarrollo de la industria europea de los contenidos multimedios y la utilización de éstos en la naciente sociedad de la información (Info 2000) (CdR 248/95 fin). Aprobado el 18 de enero en la 11ª sesión plenaria. Ponente Sr. Coffey

El CdR considera muy positivo el programa Info 2000, destinado a crear una sociedad europea de la información, y manifiesta en su dictamen que debido a la insuficiencia de su limitado presupuesto, es esencial que se complemente con otros programas relacionados con la sociedad de la información. También es importante que la Comisión participe en Info 2000 cuando sea evidente que una actuación emprendida a escala europea aporte un valor añadido. Este trabajo debe completarse con el realizado a nivel local, regional y nacional, teniendo siempre en cuenta la aplicación del principio de subsidiariedad.

La estrecha colaboración con los entes locales y regionales es fundamental para el desarrollo del programa, en particular en el ámbito de la información del sector público. Estos entes pueden además fomentar la demanda desde el punto de vista de la industria de contenidos informativos y de los ámbitos estratégicos con el objetivo de desarrollar el potencial de los multimedios (patrimonio cultural, servicios a las pyme e información geográfica).

El CdR concluye subrayando la importancia de la sociedad de la información desde el punto de vista económico, social y cultural, e indica que en el desarrollo de la industria informativa europea debe tenerse en cuenta la diversidad cultural y lingüística.

Dictamen sobre "Las nuevas programaciones regionales en virtud de los objetivos 1 y 2 de la política estructural comunitaria (CdR 113/96 fin). Adoptado el 21 de marzo en el 12ª sesión plenaria. Ponentes Sres. Acito y Behrendt

El CdR solicita que en el futuro se respeten sin excepción los plazos previstos en los reglamentos sobre los fondos estructurales para adoptar las decisiones sobre los programas. Asimismo, insta que se aplique el principio de cooperación en la definición de los criterios objetivos y transparentes para la evaluación de la calidad de los programas y al desarrollo de métodos prácticos de evaluación que sean compatibles con los procedimientos nacionales. Finalmente, pide que los recursos se sigan concentrando en el objetivo prioritario del desarrollo de las zonas menos favorecidas.

Dictamen sobre "Libro blanco sobre la educación y la formación: hacia una sociedad cognitiva" (CdR 115/96 fin). Adoptado el 21 de marzo en el 12a sesión plenaria. Ponentes Sres. Wallin-Johansson y Peiponen

El CdR lamenta que no se tenga suficientemente en cuenta el papel de las autoridades locales y regionales, a pesar de que se hallan bien situadas para abordar el problema del desempleo y la exclusión social mediante la provisión de educación y formación, lo cual responde a las necesidades específicas de desarrollo regional y local y a las demandas del mercado de trabajo.

El dictamen subraya la importancia de garantizar la igualdad de acceso para todos -incluyendo las escuelas- a las nuevas tecnologías de educación y formación, y sostiene que dicha formación debería traducirse en importantes perspectivas laborales. El CdR insiste particularmente en que las autoridades regionales y locales pueden contribuir a coordinar la cooperación entre las escuelas y las empresas.

Dictamen sobre "Sociedad de la información: de Corfú a Dublín - Nuevas prioridades. Las consecuencias de la sociedad de la información para las políticas de la Unión Europea - La preparación de las próximas etapas" (CdR 337/96). Aprobado el de noviembre en la 15 sesión plenaria. Ponente Sr. Jensen

El CdR acoge favorablemente y expresa su apoyo al plan de acción de la Comisión y al mismo tiempo, recomienda que se base en las necesidades y aspiraciones del ciudadano. Asimismo, subraya la necesidad de que se asegure una coordinación más eficaz de las intervenciones del plan de acción con las demás iniciativas de la UE para garantizar un uso óptimo de los fondos de la UE.

El dictamen, de conformidad con el principio de subsidiariedad, está de acuerdo en que se atribuya un papel más importante a las autoridades locales y regionales en la formulación, planificación y aplicación del plan de acción. Las autoridades locales y regionales ya contribuyen en gran medida al desarrollo de la sociedad de la información, en el asesoramiento y orientación, proyectos e intercambio de experiencias, además de diálogo y cooperación con los socios políticos, empresariales y sociales de las regiones. Por lo tanto, el CdR solicita que el plan conceda más importancia a proyectos y acciones que impliquen a las autoridades locales y regionales.

El CdR subraya el papel esencial del plan de acción de proporcionar a la

población en general los conocimientos técnicos y la formación en el uso de estas tecnologías y un acceso práctico y económico a estas posibilidades. La experiencia significativa de las autoridades regionales y locales en la coordinación de las necesidades de la información y las perspectivas de los centros de educación y formación y el sector empresarial, es un recurso importante del que el CdR espera se saque provecho.

Conclusiones

El año pasado concluíamos observando que el CdR no había todavía encontrado su encaje en el entramado institucional de la Unión Europea. 1996 ha supuesto un gran paso adelante en el establecimiento del perfil específico del CdR. Se han superado totalmente las pequeñas desconfianzas con el PE y la Comisión y el CdR ha encontrado UN lugar en la construcción europea. En el CdR se expresan las voces de los territorios que constituyen la Unión Europea por debajo de los Estados. El CdR es una asamblea de gobernantes en la que se expresan los intereses de los territorios. Pero, todavía no tiene su lugar que, para el CdR, está junto a las demás Instituciones europeas. Esta es la lucha que está todavía librando con grandes resistencias de los Gobiernos de los Estados miembros. El próximo paso, hartado pues todavía no lo han logrado totalmente las instituciones más antiguas, es conseguir que los ciudadanos tengan una percepción más clara del CdR.

Los trabajos del CdR han mantenido y mejorado el nivel de calidad. Se empieza a notar un hilo conductor en todos ellos: la incidencia en el territorio de las políticas comunitarias. Además, los órdenes del día de las sesiones plenarias muestran una voluntad de superación de la mera función consultiva atribuida al CdR por el TCE, reservando un tiempo a debates sobre cuestiones de actualidad, generalmente, con la presencia de un invitado (Presidente del PE, comisarios, etc.). El CdR pugna por entrar en la política real de la Unión Europea. Sus posicionamientos en relación al empleo y al futuro de la Unión Europea prueban que ha empezado a lograrlo.

Los miembros del CdR se muestran satisfechos del impacto de sus dictámenes. El seguimiento realizado muestra que los dictámenes se atienden y se toman en consideración. Este impacto se limita a la Comisión pues el Consejo parece mantener una postura de ignorancia y el Tratado CE no permite una relación interinstitucional a nivel de consulta con el PE.

Una cuestión a objetar que reincide es el poco quorum en las sesiones plenarias. El complejo procedimiento de nombramiento de los miembros del CdR sigue planteando problemas de funcionamiento y de representatividad. Los primeros se derivan del importante índice de miembros titulares ausentes que no son sustituidos por miembros suplentes y, los segundos, del hecho que la pérdida del mandato de representante regional o local no obliga a la dimisión como miembro del CdR. La CIG podría modificar el TCE con el fin de vincular ambos mandatos.

ANEXO: Principales dictámenes adoptados en 1996**11a SESIÓN**

1. Propuesta de directiva relativa al mercado de asistencia en tierra de los aeropuertos de la Comunidad
2. Medidas socioeconómicas de acompañamiento vinculadas a las medidas de reestructuración del sector pesquero
3. Las consecuencias regionales de la Política Agrícola Común
4. Metodología para la realización de las aplicaciones de la sociedad de la información y Propuesta de Decisión relativa a un conjunto de orientaciones para las redes transeuropeas de telecomunicaciones
5. Programa plurianual de la Comunidad para fomentar el desarrollo de la industria europea de los contenidos multimedios y la utilización de éstos en la naciente sociedad de la información (Info 2000)

12a SESIÓN

6. Asignación de la reserva de las iniciativas comunitarias de los fondos estructurales
7. Programa plurianual para promover la diversidad lingüística de la Comunidad en la sociedad de la información
8. Libro verde de la innovación
9. Las nuevas programaciones regionales en virtud de los objetivos 1 y 2 de la política estructural comunitaria
10. Comunicación sobre la gestión integrada de las zonas costeras
11. Libro blanco sobre la educación y la formación

13a SESIÓN

12. Libro blanco sobre una política energética para la Unión Europea y propuesta de directiva por la que se introducen técnicas de planificación racional en los sectores de distribución de gas y de electricidad
13. Propuesta de decisión sobre la signación de la reserva para las iniciativas comunitarias de los fondos estructurales hasta finales de 1999
14. Comunicación sobre la política común de transportes y el programa de acción 1995-2000

14a SESIÓN

15. Protección y promoción de los productos regionales típicos: una baza importante para las regiones

16. Informe sobre "Gobierno regional y local en la Unión Europea" (presentado pero no adoptado).
17. Comunicación relativa a la política de cohesión y medio ambiente
18. Comunicación sobre la política de aguas de la Comunidad Europea
19. Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres
20. La Unión Económica y Monetaria

15a SESIÓN

21. Comunicación sobre las intervenciones estructurales comunitarias y el empleo
22. La PAC y la ampliación hacia
23. Año Europeo de la Democracia Local y Regional
24. Sociedad de la información: de Corfú a Dublín - Nuevas prioridades. Las consecuencias de la sociedad de la información para las políticas de la Unión Europea - La preparación de las próximas etapas
25. Los Pactos territoriales y locales de empleo

VI. ALGUNOS ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Tomàs Font i Llovet

Introducción. La reforma de los Estatutos

La reflexión general que preside la valoración relativa al año 1996 tiene una especial significación. En efecto, creo que en estos momentos puede abandonarse ya definitivamente la idea, que muchos habíamos sostenido durante largo tiempo, de que la creación de las Comunidades Autónomas no debía significar necesariamente la implantación de un nuevo nivel organizativo fuerte, con la edificación de unos aparatos burocráticos propios y una maquinaria administrativa pesada, sino que su organización podía ser concebida como un sistema de Administración indirecta articulada sobre la base de la utilización preferente de las estructuras locales ya existentes. Esta era la perspectiva que se intentó establecer a partir de los pactos autonómicos de 1981, y que tuvo su reflejo en la mayoría de los Estatutos subsiguientes, pero lo cierto es que el desarrollo político e institucional se ha encargado de desmentir el modelo pretendido.

En los últimos años, los Acuerdos autonómicos de 1992, la sucesiva reforma generalizada de los Estatutos para consolidar los incrementos competenciales, así como el ritmo seguido desde entonces en los traspasos de servicios, constituyen un conjunto de factores que hacen ya impensable que se materialice una contención absoluta del crecimiento burocrático-organizativo a nivel autonómico. En estos momentos, únicamente las exigencias de las restricciones presupuestarias y de la contención del gasto público pueden ejercer de elemento moderador, pero está claro que ésta sería una circunstancia ajena a la voluntad de desarrollar un diseño institucional formulado en positivo, sino todo lo contrario.

En este estado de cosas, cabe preguntarse seriamente acerca del alcance y la influencia que acabará teniendo en la realidad la doctrina de la "Administración única", cuya efectiva plasmación se ha querido normalmente concretar en las Comunidades Autónomas, lo que ha de implicar su fortalecimiento organizativo lógico; pero en cambio, en los múltiples análisis producidos no se acostumbra a desarrollar como necesaria la extensión de su efecto descentralizador más allá de las propias Comunidades Autónomas, esto es, hacia los niveles territoriales inferiores, las Administraciones locales.

Y en el orden de las consideraciones prácticas, basta tener presente cómo persiste durante 1996 el amplio proceso de traspasos de servicios, tanto hacia aquellas Comunidades Autónomas que los reciben a consecuencia de las reformas de los Estatutos en 1994, como hacia las otras Comunidades, como p. ej., el País Vasco, después de la inactividad de los últimos años, e incluso Cataluña. Dentro de esta dinámica, la simple lógica de tener que mantener el funcionamiento ordinario de los servicios transferidos impide ni siquiera pensar, como decía, en que

nadie pueda desprenderse de ellos, apenas recibidos, para trasladarlos hacia los niveles locales.

Pero no es solamente este tipo de exigencias funcionales las que sostienen hoy la preservación del aparato administrativo autonómico. En un plano superior, la organización político-administrativa refleja también la consolidación de la institución autonómica en su conjunto, como entidad con capacidad de definición de verdaderos objetivos de una política propia que requiere para su consecución de una amplia libertad de organización. Este tipo de exigencias se refleja, así, en las reformas de los Estatutos de Autonomía que se han aprobado durante este año.

Así, por una parte, la reforma del Estatuto de Canarias refleja, en lo que aquí interesa, la necesidad de consolidar las instituciones propias que responden a la singular organización de la Comunidad Autónoma. Por un lado, destaca la configuración de los Cabildos insulares como instituciones propias de la Comunidad Autónoma, lo que al mismo tiempo les confiere, aquí sí, una componente de fuerte factor descentralizador, y que les permite contar con una serie de mecanismos de garantía participativa en las funciones autonómicas —administrativas, pero también legislativas— que revisten cierto interés. Por otro lado, la reforma del Estatuto ha querido consolidar aquellas instituciones no administrativas que completan el sistema institucional de la Comunidad Autónoma, dándoles el carácter de existencia necesaria e incluso de relevancia estatutaria, lo que hasta ahora no se producía en todos los casos: así, el Consejo Consultivo, el Diputado del Común, la Audiencia de Cuentas y el Consejo Económico y Social.

En el caso de la reforma del Estatuto de Aragón, —que tiene interés por ser el primero de una nueva promoción de Estatutos de “reforma amplia”— y por lo que se refiere a la organización de la Administración autonómica, cabe señalar la supresión de determinadas previsiones que acotaban el crecimiento del aparato administrativo y, así, se levanta el límite de no poder contar con más de diez consejerías; y, por otra parte, se suprime la exigencia de que los puestos de Director General estuvieran reservados a funcionarios, singularidad que siempre se había alabado como una medida de contención y de profesionalización.

Intervenciones generales sobre la Administración autonómica

A pesar de que en este año se han consolidado en muchas Comunidades Autónomas los nuevos Gobiernos surgidos de las elecciones del año anterior, no se ha producido un fenómeno de reforma generalizada de la legislación institucional y administrativa hasta entonces vigente. La filosofía de la racionalización y la modernización públicas, que presidió buena parte de los proyectos lanzados en el periodo electoral, tuvo su reflejo en algunas medidas inmediatas adoptadas el año pasado, que, como veremos, también se han prolongado en algunos casos, durante este año, pero sin que ello haya implicado reformas legislativas de gran calado. Nos limitamos, pues, a señalar algunas de las intervenciones realmente significativas que se han producido en 1996.

Por su planteamiento general destaca la Ley 11/1996, de 30 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, que se dicta ampara-

da tanto en las competencias en materia de procedimiento administrativo y régimen jurídico de las Administraciones públicas como en la de organización de las instituciones de autogobierno. En ella destaca su carácter globalizador y sistemático, así como su articulación en torno a un conjunto de principios de organización y funcionamiento que en buena parte coinciden con los que han de figurar en la LOFAGE, cuya tramitación parlamentaria coincide con la ley aragonesa.

Por su parte, en Murcia se ha constituido un Consejo técnico consultivo (Decreto 77/1996), al amparo de la nueva Ley reguladora de estos organismos, a que luego aludiré, con el objetivo de preparar una reforma general de la legislación institucional y de organización administrativa de la Región, por lo que es de esperar la elaboración de una próxima regulación de la Administración de la Comunidad Autónoma.

Es de señalar, por otro lado, el dato de que en Cataluña tiene lugar una remodelación del Gobierno, —ahora sin mayoría absoluta— a continuación de las elecciones anticipadas a noviembre de 1995. De dicha remodelación lo que interesa destacar es el indudable fortalecimiento de la Consejería de la Presidencia, con el nombramiento, por primera vez, de un Consejero de Presidencia —Xavier Trías— distinto del propio Presidente de la Generalidad. De esta forma se permite hacer frente en mejores condiciones a la cada vez mayor acumulación de competencias de todo tipo —horizontales y también sectoriales— que se concentran en esta Consejería.

En la Comunidad Foral de Navarra, la formación de nuevo Gobierno ha llevado a una reestructuración general de su Administración. Por lo que respecta al Departamento de Presidencia, destaca el hecho de que se desprende de algunas de las competencias de tipo sectorial, y se refuerzan, en cambio, las de coordinación. En la Comunidad Valenciana se produce la creación de la Consejería de Presidencia, y tanto en Aragón como en Murcia se regulan los órganos de apoyo a la presidencia y se consolida su posición relativa en el conjunto del aparato administrativo. Por su parte, en Castilla-La Mancha, la refundición de las Consejerías de Administraciones públicas y de Economía y Hacienda ofrece también la imagen de la constitución de una “superconsejería” de cierta potencia.

En definitiva, se mantiene la tendencia, ya señalada en años anteriores, en el sentido de irse consolidando un sistema organizativo de tipo departamental, dentro del cual la presidencia desarrolla un fuerte papel no sólo de dirección y coordinación, sino también de gestión directa.

En otro orden de cosas, señalemos la creación de las correspondientes Oficinas en Bruselas por parte de algunas Comunidades Autónomas que todavía no disponían de las mismas, como Castilla-La Mancha, Murcia y Comunidad Valenciana.

Administración periférica de las Comunidades Autónomas

Durante este año se van completando las regulaciones acerca de la estructuración más sólida de la Administración periférica de las Comunidades Autónomas, de modo que se confirma ya la tendencia a la implantación definiti-

va de los aparatos propios en el territorio de las Comunidades Autónomas, expresión clara del fenómeno aludido en la reflexión introductoria. Así, encontramos, por un lado, la regulación general de la misma, a nivel legislativo, en Aragón, a través de la Ley de Administración de la Comunidad Autónoma. En ella se regulan los delegados del Gobierno en Huesca y Teruel, que responden al nivel de altos cargos, y se prefigura la posible existencia de una organización territorial de ámbito comarcal, sin perjuicio de hacer pivotar la desconcentración sobre los servicios provinciales, que no quedan integrados en las delegaciones del gobierno. Un posterior Decreto concreta esa regulación, asignando el nivel de Director general al delegado del gobierno, y estableciendo la comisión provincial de coordinación.

Por su parte, también en la Comunidad Valenciana, por Decreto 8/1996, de 16 de enero, se estructura la Administración periférica con la figura del delegado territorial, de ámbito provincial, y las comisiones territoriales de coordinación, disponiéndose la integración de ambas piezas en la Consejería de la Presidencia. En fin, en Andalucía se establecen igualmente, por Decreto 512/1996, las Delegaciones del Gobierno en las provincias, que cuentan asimismo con una Comisión de Provincial de coordinación.

En Cataluña, por el contrario, no acaba de cuajar la iniciativa de abordar la reordenación general de la Administración periférica, que es ya muy consistente, a pesar de la política emprendida de reducción y res asignación de puestos de trabajo. Entre los motivos que parecen retrasar esta reforma, estarían las fuertes dudas que subsisten acerca del status político o funcional que se debe aplicar a los órganos superiores de la Administración periférica, —delegados territoriales, directores de servicios, etc.— teniendo en cuenta que en el momento actual existe una gran variedad de situaciones "ad hoc" que dificultan su tratamiento general.

La organización sectorial

La creciente recepción por las Comunidades Autónomas de medios personales y materiales relativos a los amplios sectores que van siendo transferidos, ha propiciado la adopción de abundante normativa de alcance organizativo, en sectores importantes por su extensa implantación territorial y su proyección capilar sobre el tejido social. En este sentido cabe señalar, por ejemplo, como en varias Comunidades Autónomas la aplicación de la reforma educativa ha afectado profundamente a la organización de los centros docentes, públicos y concertados, lo que ha llegado a generar ciertos conflictos en sectores sociales y del profesorado.

Otro sector paradigmático de la proyección organizativa de políticas sectoriales es el de los servicios sociales, en el que se propicia la creación de todo un "sistema" —como el caso catalán— de servicios sociales, que integra a muy diversos niveles tanto servicios autonómicos y de las Administraciones locales como servicios privados sostenidos con fondos públicos, etc.. En definitiva, se quiere destacar el dato mismo de cómo la intervención de las Comunidades Autónomas en determinados sectores se plasma especialmente en la predisposición de una organización administrativa ad hoc..

Organos consultivos superiores autonómicos

El incremento competencial y de la actividad institucional de las Comunidades Autónomas repercute lógicamente en la actuación de sus órganos superiores de consulta jurídica equivalentes al Consejo de Estado. Algunos factores son especialmente decisivos en este sentido. Así, la asunción de competencias educativas y sanitarias, sectores en los que cabe calificar a los servicios públicos como generadores de riesgos de cierta dimensión, conduce hacia la propia Comunidad las reclamaciones de responsabilidad patrimonial que deben ser dictaminadas por el órgano consultivo; por otro lado, la regulación de la revisión de oficio de los actos administrativos en la Ley 30/92, más permisiva en algunos supuestos, anima a las Administraciones públicas, autonómicas y locales, a iniciar tales procedimientos para cuya resolución se requiere en todo caso el dictamen del órgano consultivo –art. 102 ley 30/92– incluso si es contraria a la revisión.

Por el contrario, disminuye la actividad de aquellos órganos cuya competencia material se limita a los asuntos de estatutoriedad o de inconstitucionalidad, como es el Consell Consultiu de Cataluña, en la medida en que disminuye la conflictividad entre el Estado y la Comunidad Autónoma debido al intercambio de los apoyos políticos de las fuerzas gobernantes en los respectivos ámbitos.

Desde el punto de vista normativo, refiriéndonos al caso de La Rioja, cabe indicar que la entrada en funcionamiento del Consejo Consultivo ha propiciado la elaboración de su completo reglamento, aprobado por Decreto 33/1996, de 7 de junio, que contempla exhaustivamente la organización y funcionamiento del órgano. Vale la pena recordar su ámbito competencial mixto, esto es, con intervención en asuntos de naturaleza jurídico estatutaria –proyectos de ley, antes de su tramitación parlamentaria, y recursos de inconstitucionalidad– y de naturaleza jurídico-administrativa, dualidad funcional que acaso había quedado algo desdibujada por las reformas introducidas en su regulación por la Ley 10/1995, de 29 de diciembre. Para disipar las dudas acerca de las competencias jurídico-administrativas del Consejo, el Reglamento las enumera taxativamente, pero respetando la posibilidad prevista en la Ley de que el Gobierno decida consultar al Consejo de Estado. Esa situación original permitía una consulta sucesiva al Consejo Consultivo y al Consejo de Estado, pero el Reglamento, en atención al carácter de órgano consultivo superior de la Comunidad Autónoma, impide la consulta al Consejo de Estado después de haberlo hecho al Consejo riojano.

Entre otras muchas cuestiones sobre su ámbito competencial, cabe destacar que se dispone la consulta preceptiva en los casos de reglamentos independientes, asumiendo así las propuestas formuladas en este sentido por la doctrina y ya planteadas por los órganos de otras Comunidades.

Por otro lado, se ha producido una modificación puntual en la Ley reguladora del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, para eliminar de entre las causas de cese de sus miembros el cumplimiento de la edad de 70 años, ya que ello entraba en contradicción con el carácter de miembro del Consejo de los ex-presidentes del TSJ de la Comunidad, cuya jubilación se produce a esa edad.

En fin, nótese que en la Región de Murcia se ha presentado a final de año el Proyecto de Ley reguladora del Consejo Jurídico de la Región de Murcia

Órganos colegiados de consulta y participación

Con carácter general, al igual que en los últimos años, sigue la tendencia a la proliferación de órganos colegiados insertos en las estructuras administrativas, ya sean de carácter interdepartamental para encauzar la coordinación entre los distintos ramos de la Administración pública, ya sea de carácter participativo, para dar cabida a la intervención y participación de los sectores afectados por las distintas políticas sectoriales, a los fines de consulta y asesoramiento, pero también para facilitar el consenso previo de los destinatarios de las actuaciones públicas más significativas. La enumeración completa sería prolija —lo que importa es resaltar la tendencia general— por lo que se indican tan sólo algunos supuestos más significativos.

En Asturias, por ejemplo, destaca la creación por Ley 9/1996, de 27 de diciembre del Consejo Escolar de Asturias, como órgano consultivo y de participación social, resultado de la modificación del Estatuto y de la asunción de competencias en materia de educación, con lo que aparece casi como un anticipo del efectivo traspaso de servicios.

En Navarra, la Ley foral 1/1996, 11 de marzo, modifica la regulación del Consejo Navarro del Medio Ambiente, desplazando de su composición la prevalencia de miembros técnicos para aumentar el papel de la participación social, de cara a facilitar la búsqueda de un mayor consenso social en las materias medioambientales, a la vista de la experiencia sufrida respecto a recientes asuntos conflictivos, como el relativo al embalse de Itoiz.

Por otra parte, ha sido generalizada la creación de Comisiones y consejos en materia de equipamientos comerciales, fenómeno que se inscribe en un tema de gran conflictividad y que después de la Ley de ordenación del Comercio minorista va a generar reformas procedimentales y organizativas en todas las Comunidades Autónomas. Se cuenta, por ejemplo, con la creación en Galicia de la Comisión Consultiva, en Castilla y León del Consejo Castellano y Leonés de Comercio, entre otros, con intervenciones de diverso signo en los procedimientos de concesión de licencias y de aprobación de instrumentos planificadores específicos.

Otro sector significativo en el que las Comunidades Autónomas están estableciendo órganos colegiados de cierta relevancia es el de las cooperativas. Así, este año señalemos en la Comunidad Valenciana la nueva regulación del Consejo Valenciano del Cooperativismo, con funciones de conciliación y arbitraje.

Respecto a los órganos de consulta hay que hacer una mención especial a la Región de Murcia, donde se ha aprobado la Ley 2/1996, de 16 de mayo, por la que se regulan con carácter general los Consejos Técnicos Consultivos y los Comisionados Regionales. Con esta normativa se pretende distinguir entre los órganos colegiados de participación social y ciudadana en la Administración, —los Consejos y Comités asesores regionales, regulados por la Ley 9/1985—, y los órganos de consulta técnica cualificada, que son los que ahora se establecen, formados por expertos y profesionales de trayectoria probada y reconocido prestigio, y en cuya virtud funcionarán en régimen de autonomía. Ahora bien, la ordenación concreta de cada uno de ellos, —ordenación del territorio, telecomu-

nicaciones, etc.— así como la forma de libre designación de sus miembros por el Presidente de la Región o por sus Consejeros aproxima enormemente esta figura a la de los asesores o miembros de un gabinete. Se produce, pues, un notable grado de indefinición en su configuración legal.

Cabe referirse también, en otro orden de cosas, a la relación entre los órganos consultivos y las exigencias de garantía de la “objetividad” de la Administración, relación que puede tener lugar a través de la creación de lo que podríamos denominar “órganos independientes”, más que “administraciones” independientes, en sectores llamados sensibles. Así, por poner un ejemplo, cabe citar el Consejo Audiovisual de Cataluña, creado por Ley 8/1996, para velar por la objetividad y transparencia en el ámbito de las comunicaciones audiovisuales y radiofónicas, con funciones no sólo consultivas y de asesoramiento, sino también de vigilancia y control. Se le reconoce autonomía orgánica y funcional respecto de la Administración autonómica e independencia respecto de los órganos legislativos. Está compuesto por el presidente y doce miembros, profesionales de reconocida competencia, nombrados, por terceras partes, por el parlamento, por el gobierno y por las entidades representativas de los municipios.

Coincidiendo en parte con el fenómeno anterior, pero con características específicas, hay que destacar, porque suscita alguna perplejidad, la Ley de Extremadura 8/1996, de creación de la Comisión Regional de la Vivienda. Esta Ley modifica un anterior Decreto regulador de la Comisión e introduce en su composición a dos representantes de cada grupo parlamentario. En este caso, y tratándose de un órgano que ejerce funciones típicamente administrativas —participar en la adjudicación de viviendas de protección oficial— ha sido criticada la reforma como una intromisión del legislativo en el ámbito propio del gobierno. En realidad, recuerda alguna de las soluciones adoptadas durante la anterior legislatura autonómica en Andalucía, en las que se asignaban al Parlamento funciones en principio propias del ejecutivo, y que han sido objeto de “contrarreforma” durante este año, devolviéndose la competencia al Gobierno. Así, por ejemplo, el nombramiento del Director de la empresa de Radio y Televisión de Andalucía (Ley Andalucía 5/1996).

Se trata, obviamente, de situaciones coyunturales y patológicas, derivadas del efecto “pinza” que la oposición está en condiciones de provocar en los casos citados, pero que se añade a los interrogantes que están abiertos acerca de la configuración definitiva del papel de los Parlamentos regionales frente al Gobierno, y que trascienden estas manifestaciones organizativas. Piénsese, por ejemplo, en la asignación al Parlamento de decisiones típicamente administrativas, como sucede en caso de falta de acuerdo en los traspasos de servicios entre las Diputaciones catalanas y la Generalidad, o en la aprobación por ley de cualquier alteración de términos municipales en La Rioja, etc.

Pero volviendo a lo orgánico, señalemos un último ejemplo, aquí menos chocante pero que también contribuye a poner de manifiesto los cambios que se están produciendo en la posición clásica del parlamento. Se trata de la Ley de la Comunidad de Madrid 4/1996, de 1 de julio, por la que se crea el Consejo Asesor de asuntos europeos, que incluye funciones de asesoramiento, información, consulta y propuesta al Gobierno en materias europeas y de políticas comunitarias.

Junto a la participación de sectores económicos, sociales, sindicales, consumidores, etc, figuran en la composición del Consejo representantes de los grupos parlamentarios de la Asamblea de Madrid.

Desarrollo de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas

La aplicación de la Ley 13/1995, de Contratos de las Administraciones públicas ha puesto de manifiesto la necesidad de las Comunidades Autónomas de regular algunas especialidades orgánicas y procedimentales dentro del ámbito permitido por la Ley, en su curiosa determinación de lo que es básico. Así se han regulado las mesas de contratación, la junta consultiva de cada Administración autonómica, registros de contratos celebrados, o de licitadores, juntas de compras o de suministros, etc., (País Vasco, Cataluña, Galicia, Castilla-La Mancha, Región de Murcia, Madrid, etc) donde se ve en general el mantenimiento del protagonismo de las Consejerías de Hacienda, así como una tímida introducción de elementos de mejora de la transparencia administrativa que en su día orientó la elaboración de la Ley de Contratos.

Es de interés la regulación de la aplicación de la Ley a entes y sociedades del sector público autonómico, tal y como se aborda en la Ley de Galicia 10/1996, de 5 de noviembre, de actuación de los entes y empresas en los que tiene participación mayoritaria la Junta de Galicia, en materia de personal y contratación.

Por su relevancia económica y por la complejidad de las formas organizativas en juego, destaca la aplicación de la Ley de Contratos al ámbito sanitario por el Decreto de Cataluña 169/1996, de 23 de mayo, que regula el establecimiento de los convenios y contratos de gestión de servicios sanitarios en el ámbito del Servicio Catalán de la Salud.

La legislación autonómica ha atendido, incluso, a la aplicación de las innovaciones introducidas a nivel estatal por la Ley de acompañamiento a la de Presupuestos para 1997. Así, por ejemplo, el régimen de contratos de obra bajo la modalidad de abono total de la misma, se incorpora en la Ley valenciana 3/1996, de 30 de diciembre, de medidas de organización y gestión de la Generalidad.

Función pública

Son varias las Comunidades Autónomas que han modificado parcialmente sus leyes reguladoras de la función pública. Citemos, por ejemplo, el Principado de Asturias, o la Comunidad Valenciana, que por medio de la Ley 1/1996, de adaptación del régimen jurídico del personal, quiere resolver cuestiones pendientes en torno al proceso, efectuado en diversos momentos y por distintos sistemas, de incorporación de personal a la Administración autonómica.

Por su carácter específico, señalamos la Ley de Cataluña 7/1996, de 5 de julio, de organización de los servicios jurídicos de la Generalidad, por la que se crea, después de largos años de indecisión al respecto, el Cuerpo de abogados de la

Generalidad, al que se accede por oposición libre, y a cuyos miembros les corresponde el asesoramiento, representación y defensa de la Administración de la Generalidad. La integración del Cuerpo en el Gabinete Jurídico Central, sin perjuicio de la adscripción de sus miembros en los diversos Departamentos, es uno de los puntos que mayores dificultades aplicativas puede generar. Por otro lado, la ley ofrece soluciones a las situaciones ya consolidadas, preveyendo la integración directa de funcionarios actuales previa acreditación del nivel de las funciones que vienen desarrollando, así como permite efectuar turnos de promoción interna. Después de casi veinte años de funcionamiento de la Administración autonómica, no cabe duda de la necesidad de esta normativa, aunque surgen serios interrogantes acerca del alcance que esa misma hipoteca histórica puede tener respecto a la composición efectiva que puede condicionar al nuevo Cuerpo.

También en Castilla y León se ha regulado, por Decreto, la organización y funcionamiento de los servicios jurídicos de la Comunidad Autónoma.

Administración institucional y empresas públicas

A pesar de la extendida proclamación de voluntad de reducción y racionalización de las estructuras públicas, lo cierto es que siguen multiplicándose los organismos autónomos y entes públicos, en algunos casos como consecuencia directa de los traspasos recibidos en determinados sectores. Por poner un ejemplo, indiquemos la creación de Institutos de Servicios Sociales de Aragón y de Murcia, entre otros. Con otras finalidades distintas, cabe aludir a la Agencia Regional de Recaudación, creada por la Región de Murcia como organismo autónomo a imagen del que ya se dispone en varias Diputaciones provinciales, o bien el Ente público regional de la Energía de Castilla y León, sometido al derecho privado.

En el fenómeno que se comenta tal vez este año sobresale la Comunidad de Madrid, en la que es de notar la profusa creación de organismos con la denominación de "Agencias", en leyes aprobadas a finales de año pero promulgadas ya en 1997 (en materia económica, laboral y social), así como el Instituto Madrileño de Administración pública, la Agencia antidroga, etc, amén del Instituto Madrileño del Menor y de la Familia, organismo autónomo con funciones incluso coordinadoras respecto de las Administraciones públicas de nivel local.

Hay que subrayar, en Aragón, la regulación global de los organismos instrumentales en la Ley de Administración, bajo las categorías de organismos públicos, que comprenden los organismos autónomos y las entidades de derecho público, y de empresas públicas, que son las sociedades mercantiles. Respecto de estas últimas, se señala el precepto que dispone para la selección del personal no directivo el régimen de convocatoria pública y procesos de selección basados en los principios de igualdad, mérito y capacidad, en la línea de lo que también prevé el proyecto de LOFAGE para las denominadas entidades públicas empresariales.

Administración corporativa

Un campo de intervención a disposición de las Comunidades Autónomas con un cierto margen de decisión lo constituye el universo de las corporaciones de derecho público de diverso signo. La "regionalización" de las mismas es una dinámica creciente que encaja con la posición institucional de las Comunidades Autónomas como interlocutoras básicas de las organizaciones sociales, económicas y profesionales de su ámbito.

En este período cabe indicar, por ejemplo, que Aragón y Castilla-La Mancha aprueban las respectivas leyes de Cámaras Agrarias, que mantienen las de carácter provincial, mientras que desaparecen las locales, con el consiguiente problema del destino del patrimonio, que implica a los municipios. Por otro lado, la Comunidad Valenciana crea el Consejo de Cámaras oficiales de comercio, industria y navegación.

En otro orden de cosas, con la asunción generalizada de competencias en la materia, continua de manera más extendida el proceso de creación de colegios profesionales por medio de leyes autonómicas, —fisioterapeutas, podólogos, etc— e incluso de Consejos autonómicos de colegios ya preexistentes. Así, por ejemplo, en Castilla-La Mancha, tiene lugar la regulación del Consejo Superior de Colegios de Abogados de la Comunidad, una iniciativa de los propios colegios cuya aprobación por el Gobierno permite conferirle el carácter de corporación de derecho público; y en Andalucía se produce la publicación de la Ley 6/1995, de 29 de diciembre, de Consejos Andaluces de Colegios Profesionales.

Universidades

Vale la pena dejar, al menos, constancia de las primeras expresiones generales de la inserción de las Universidades dentro del ámbito organizativo de las Comunidades Autónomas. En efecto, empiezan a ponerse de manifiesto las capacidades de las Comunidades Autónomas en materia de Universidades, una vez completado el nivel competencial en este ámbito para todas ellas. Basta poner de relieve, por un lado, las regulaciones del Consejo Social de las Universidades correspondientes en varias Comunidades Autónomas; por otro, la iniciativa para creación de nuevas Universidades públicas en otras Comunidades Autónomas, —Madrid, Andalucía,— con situaciones especialmente conflictivas en el caso de la creación de la Universidad Miguel Hernández de Elche por la Comunidad Valenciana, que ha enturbiado las relaciones con la de Alicante y que ha generado un movimiento del Consejo de Rectores de las Universidades españolas en defensa de la autonomía universitaria frente a los poderes públicos. En fin, destacamos iniciativas positivas, como las producidas en Asturias, asignando a la Universidad de Oviedo un papel relevante en la promoción y revitalización del tejido económico y social de la región, aunque se presenten también ciertas limitaciones.

En materia universitaria, además, se debe tener presente la STC 131/1996, que si en lo sustancial confirma la corrección del RD 557/1991, de 12 de abril, sobre creación y reconocimiento de universidades y centros universitarios, niega carac-

ter básico a algunos extremos que permiten ahora ser concretados por las Comunidades Autónomas.

Relaciones con los ciudadanos, modernización de las Administraciones públicas, privatizaciones

Bajo este amplio epígrafe se señalan, siquiera de forma enunciativa, varias expresiones de las dinámicas emprendidas desde hace algún tiempo en las Comunidades Autónomas en favor de una ordenación más transparente, más ágil y menos pesada de los aparatos públicos, en el marco de una política de racionalización, simplificación y modernización. No cabe duda que es precisamente el notable volumen y complejidad organizativa alcanzado por las Administraciones autonómicas uno de los factores que está favoreciendo la puesta en práctica de políticas de racionalización.

A título simplemente indicativo señalamos algunos ejemplos producidos durante este año. Así, en Aragón, la ya citada Ley de Administración regula la sustitución del recurso ordinario por la reclamación o impugnación ante comisiones no jerarquizadas (art. 107.2 de la Ley 30/1992), y procede ya a la aplicación de esta posibilidad a las resoluciones sobre el Ingreso Aragonés de Inserción, regulándose la Comisión específica para resolver tales reclamaciones. En Navarra, por su parte, se potencia el Órgano de Informe y Resolución en materia Tributaria, adscrito a la Secretaría técnica del Departamento de Economía y Hacienda.

Por otro lado, en Cantabria se aprueba el Decreto 11/96, regulador de las reclamaciones de los ciudadanos en relación con los servicios de la Administración autonómica, y además se han reorganizado todas las consejerías, se ha abierto la Oficina de información administrativa, y se aumentan las partidas correspondientes al Centro de Estudios de la Administración pública regional. Recuérdese que también en el ámbito estatal se ha dictado el RD 208/1996, de 9 de febrero, sobre los servicios de información administrativa y atención al ciudadano, que prevé su aplicación, mediante convenio, a las Comunidades Autónomas. También en Murcia se crea la Escuela de Administración Pública, que debe contribuir a esa tarea de formación y mejora en la prestación de los servicios, y en Madrid se ha creado el Instituto Madrileño de Administración Pública.

En cuanto al País Vasco, la dinámica ya iniciada de reforma administrativa a partir del conocido Informe CORAME a que se aludió en años anteriores, se proyecta en el aspecto de los medios personales, así como la consolidación de la propia Oficina para la Modernización administrativa. Pero no se concretan todavía las anunciadas medidas de racionalización de las delegaciones periféricas de la Administración autonómica.

Por su parte, la Región de Murcia, mediante Decreto 6/1996, de 14 de febrero, establece las bases para elaborar e impulsar el Plan de Calidad de los Servicios de la Administración pública, dirigido a facilitar la comunicación y las relaciones con los ciudadanos, agilizar las tramitaciones administrativas, etc.

En Galicia, una de las precursoras de la dinámica racionalizadora, tal vez podría pensarse que se acusa el paso a la Administración del Estado, a resultas de la formación del Gobierno del PP, de algunos responsables de dicho proceso, que ha producido interesantes resultados, entre otros, de simplificación normativa. Con todo, cabe reseñar, por ejemplo, la creación de la ventanilla única en materia de establecimientos balnearios y explotación de aguas minerales, termales y de manantial, uno de los sectores prototípicos de los conflictos de atribuciones entre distintos ramos de la Administración pública, y que ha generado normas específicas en varias Comunidades Autónomas. En otras Comunidades Autónomas se establecen asimismo ventanillas únicas, incluso a través de los ayuntamientos —por ejemplo, Murcia—, completando la tendencia iniciada por la Administración del Estado en desarrollo del artículo 38.4,b) de la Ley 30/1992, y en cuya virtud se han firmado convenios con numerosos ayuntamientos. En fin, en Madrid se regula el “teléfono único” —el 112— para canalizar todas las llamadas de emergencia efectuadas por los ciudadanos de la Comunidad y dirigirlas a los servicios correspondientes.

Por otra parte, debe resaltarse que, a un nivel ya distinto, la llamada racionalización del sector público, por la vía de su privatización, ha alcanzado también a algunas Comunidades Autónomas, siguiendo la tendencia desarrollada por el Gobierno de Partido Popular. Así, y a título de simple ejemplo, puede indicarse la actuación de la Generalidad Valenciana, que en el proceso de privatización, no obstante, prevé refuerzos de los mecanismos de garantía y control, como la creación de una comisión interdepartamental y el control de la Intervención general, con un informe de auditoría sobre las operaciones realizadas, sin perjuicio de la función fiscalizadora de la Sindicatura de Cuentas. También en Murcia se han efectuado pronunciamientos políticos claros en favor de la reducción del sector público y del papel de las empresas públicas, así como de la financiación privada de las infraestructuras públicas.

Ahora bien, paralelamente, se produce también una apertura a la “privatización” de aquellas mismas funciones fiscalizadoras: así, la ley valenciana “de acompañamiento” de 30 diciembre de 1996 modifica la de la Sindicatura de Cuentas, permitiéndose que contrate con empresas consultoras o de auditoría para el cumplimiento de su programa anual de actuación, previsión sobre cuyo alcance se suscitan, como es lógico, importantes interrogantes.

Recordemos, por último, los movimientos dirigidos a la privatización de los canales de televisión autonómicos, comentados el año anterior. La Comunidad de Madrid ha presentado la proposición de ley correspondiente en el Congreso de los Diputados, para modificar la legislación estatal sobre RTVE, sobre terceros canales y sobre televisión privada. Ahora bien, esta iniciativa va a coincidir en el tiempo con las iniciativas gubernamentales dirigidas a la modificación de tales regulaciones, incluida la de televisiones locales, dentro del complejo paquete de medidas de reordenación de las telecomunicaciones y de la radiodifusión y televisión —cuyo inusitado alcance excede de ser comentado aquí— que incluyen, entre otras cuestiones, la previsión de la incorporación de canales privados en el ámbito autonómico.

LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Tomàs Font i Llovet

Marco general: "eppur non si muove"

La impresión general que se obtiene del análisis de la incidencia de la actividad autonómica en la Administración local durante el último año resulta de un interés muy relativo, no habiéndose registrado inflexiones importantes en la tónica general de falta de atención hacia las corporaciones locales.

A nivel nacional, el movimiento municipalista encuadrado en la FEMP recupera formalmente la dinámica de elaboración del Pacto Local que había quedado prácticamente parada desde las últimas elecciones locales y los consiguientes cambios en los órganos directivos de la FEMP. Ahora bien, esta recuperación es, diríase, mínima. El 21 de mayo el Ministro de las Administraciones públicas del nuevo Gobierno y la Presidenta de la FEMP, la alcaldesa de Valencia, acuerdan reiniciar el proceso de elaboración del Pacto Local, fruto de lo cual es el documento denominado "Bases para el Pacto Local", aprobado por la ejecutiva de las FEMP el 24 de septiembre de 1996.

El contenido de dicho documento, no obstante, es muy heterogéneo, y en realidad recoge en parte elaboraciones anteriores y añade algunas declaraciones de intenciones sin articulación efectiva alguna. Así, frente a la idea de "Administración única" referida a las Comunidades Autónomas, se atribuye a la Administración local el carácter de "Administración ordinaria o común" en el Estado autonómico, para luego enunciar un listado de sectores en los que se propone determinadas atribuciones competenciales a los ayuntamientos. Debe señalarse una cierta recuperación que se observa del escalón provincial, dentro del discurso global sobre las estructuras locales. Y, sobretodo, que gran parte de las competencias que se entienden susceptibles de atribución a los municipios corresponden a la competencia de las Comunidades Autónomas, por lo que queda claro que, si se pretende algo más que la declaración de principios, los interlocutores válidos en la discusión del Pacto local no pueden limitarse al Gobierno central, sino que debe incluir a todas las fuerzas políticas y gobiernos autonómicos.

Celebradas elecciones autonómicas el año anterior, es lógico que los nuevos Gobiernos afiancen su posición, más aún en pleno período de asunción de nuevas competencias, y por consiguiente que la atención se centre en la organización de sus propios aparatos y en la gestión de sus competencias, sin necesidad alguna de pensar seriamente en una redistribución de las mismas hacia aquella "Administración ordinaria o común" que es la local.

La verdad es que si hace algunos años habíamos podido referirnos a la movi-

lización del mundo local como la “rebelión de la cenicienta”, acaso debamos conformarnos en esta ocasión con asumir el sueño aletargado de la bella durmiente.

La reforma de los Estatutos

De las dos reformas producidas durante este año, la del Estatuto de Aragón no aporta grandes innovaciones en materia de la organización territorial de la Comunidad Autónoma y de la relación entre el sistema autonómico y el local. Esencialmente, el nuevo artículo 44 representa una simplificación de la regulación anterior sobre las relaciones entre la Comunidad Autónoma y las Administraciones locales, aunque sí se consolida, por lo demás, la competencia normativa autonómica en la materia de régimen local.

La reforma del Estatuto de Canarias, en cambio, refuerza notablemente la posición institucional de las Islas y de los Cabildos. Estos últimos acaban por reunir la doble condición de órganos de gobierno, administración y representación de las islas, por un lado, y por otro, de instituciones de la Comunidad, en cuya virtud ejercerán cualquier competencia que ésta no desarrolle a través de órganos administrativos propios. Con todo, la comprensión cabal del alcance que puede llegar a tener esa configuración no es sencilla, puesto que frente a una mayor integración orgánica de los cabildos con la Administración de la Comunidad Autónoma puede chocar su papel como órgano de la isla, con sus intereses propios.

Regulaciones en materia de régimen local

Bien pocas son las normas que cabe incluir en la regulación de régimen local. Entre ellas, cabe citar, en Cataluña, el Decreto 294/1996, de 23 de julio, por el que se aprueba el *reglamento de consultas populares municipales*, cuya preparación se vió favorecida por la celebración de un referéndum significativo en el municipio de Palamós en contra de una modificación del Plan de Ordenación urbana que habría de permitir la urbanización de un paraje protegido de la Costa Brava. El reglamento regula la iniciativa de la corporación municipal y de un determinado número de vecinos, y se acotan las materias que pueden ser objeto de consulta, definiendo lo que debe entenderse por “asuntos de carácter local” a que la ley se refiere. También en Cataluña se aprueba el Reglamento de entidades asociativas de entidades locales, que establece el régimen de las asociaciones y federaciones representativas del mundo local, no tratando, pues, de las mancomunidades o consorcios de municipios.

Cabe señalar, por otra parte, los infructuosos intentos de impulsar, en Madrid, una Ley de Capitalidad, que entre otros aspectos reconozca mayores competencias urbanísticas, y de elaborar, en Cataluña, la Carta Municipal de Barcelona, cuya iniciativa corresponde al propio Ayuntamiento, y en cuyo seno aflora y desaparece, como el Guadiana, el proceso de elaboración. Solo iniciado ya el año 1997 se ha producido de nuevo algún avance en este proceso, avance

que tal vez ofrece mayores posibilidades de mantenerse. Destaca el dato de tender hacia la constitución de múltiples consorcios entre la Generalidad y el Ayuntamiento para intervenir en materias comunes en lugar de prever la delegación de competencias como mecanismo ordinario de relación.

Por su parte, puede anunciarse que en Galicia, a finales de año, se presenta el proyecto de Ley de *Administración local de Galicia*, sobre cuyo contenido deberá pronunciarse previsiblemente el Informe del año próximo. También en esta Comunidad Autónoma se producen, por otra parte, tensiones acerca de una eventual regulación de capitalidad referida a Santiago de Compostela

En cuanto a la legislación estatal que afecta al régimen local, debe señalarse, por un lado, la modificación de la LBRL en materia de la elaboración automática del padrón, mediante Ley 4/1996, de 10 de enero, y la normativa de desarrollo que ha dictado el Estado. Y por otro lado, la incidencia del R. Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales. Concretamente, en relación con la primera de dichas materias, se atribuye al Alcalde la competencia de aprobación inicial de determinados instrumentos urbanísticos, que se sustraerían al conocimiento del pleno del ayuntamiento en esta fase, aunque se suscitan dudas acerca del alcance exacto de la modificación efectuada, que se justifica en aras a una mayor agilización de los procesos urbanizadores.

El nivel intermedio comarcal

Siendo Cataluña la Comunidad que desde hace casi diez años tiene establecida su organización comarcal, no se produce, sin embargo, ninguna iniciativa relevante que incremente el papel ni el vigor de estas entidades, cuya financiación sigue dependiendo de la dinámica subvencional de la propia Generalidad. Las novedades vienen de otras Comunidades Autónomas.

Así, en Galicia se aprueba la Ley 7/1996, de 10 de julio, de desarrollo comarcal. Con ella se pone en marcha todo un proceso de división territorial, cuya concreción se atribuye al Gobierno, y que parte de una propuesta de creación de cuarenta y nueve comarcas. La perspectiva es la del desarrollo económico local, más que la articulación de un ente intermedio fuerte con funciones de Administración local. Por ello, la ley se legitima en la competencia autonómica en materia de promoción del desarrollo comunitario y de fomento y planificación de la actividad económica en Galicia, y regula esencialmente la planificación comarcal que permita integrar el desarrollo económico y la ordenación del territorio, así como la coordinación interadministrativa y de inversiones públicas.

Por su lado, en Aragón, siguiendo el proceso iniciado por la Ley de comarcalización de 1993, se aprueba la Ley 8/1996, de 2 de diciembre, de delimitación comarcal, que establece las 33 circunscripciones en las cuales debe producirse la iniciativa comarcal, sin perjuicio de permitir iniciativas que comprendan espacios superiores. Parece que no se han suscitado más oposiciones significativas que las de los municipios de "la Franja" del Ribagorza limítrofe con Cataluña, cuya identidad propia queda diluida en un ámbito territorial mayor.

En definitiva, parece que se confirma el dato de que la necesidad de reestructuración orgánica del sistema municipal, debido a su fragmentación y debilidad, es lo que suscita las principales intervenciones legislativas autonómicas, que proceden a la predisposición de mecanismos complementarios como son los de carácter comarcal.

Normativa sectorial

No es posible resumir las numerosas disposiciones que de una u otra forma afectan al ámbito local en lo tocante a la regulación sectorial y a la incidencia sobre su contenido competencial. Indiquemos, a grandes rasgos, que la normativa estatal y autonómica —p. ej: Galicia, Castilla y León, Andalucía, Asturias, etc.—, en materia de *comercio*, con las leyes sobre equipamientos comerciales y grandes superficies, constituye uno de los ámbitos con mayor incidencia en las competencias locales, en la medida que se inserta una licencia autonómica específica junto a la típicamente local con proyección sobre un sector económico de gran trascendencia.

Otro sector de interés se encuadra por las normas sobre *televisiones locales* por ondas terrestres que han dictado varias Comunidades Autónomas, como Cataluña y Navarra, pero se trata de una normativa que está sujeta, no obstante, a los vaivenes de la proyectada modificación de la legislación estatal en materia de televisión que le da cobertura.

De entre la legislación estatal que también ha incidido en las competencias locales podemos destacar los Decretos-leyes liberalizadores emanados por el nuevo Gobierno del Partido Popular. Así, el art. 22 del R.Decreto-Ley 7/1996, liberaliza los *servicios mortuorios*, antes reservados a los municipios en virtud del artículo 86 LBRL, que queda modificado; liberalización que, lógicamente, ha generado ya varias iniciativas reguladoras del sector por parte de algunas Comunidades Autónomas y también por medio de ordenanzas municipales. Por su parte, en materia de *suelo y urbanismo*, debemos recordar el antes citado R.Decreto-Ley 5/1996, que modifica el régimen del suelo urbanizable y las cesiones obligatorias en suelo urbano. En fin, la Ley “de acompañamiento” a los presupuestos del Estado para 1997 incluye diversas medidas en materia de infraestructuras ferroviarias y aeroportuarias que, especialmente estas últimas, pueden incidir en un ámbito de intervención típicamente municipal como es el urbano afectando a las competencias municipales.

Relaciones interadministrativas

En lo que atañe a las relaciones de *cooperación* entre las Comunidades Autónomas y los entes locales, puede señalarse, en Cantabria, el Decreto regulador de la asistencia letrada de la Diputación Regional a las entidades locales para su defensa en juicio, que recoge un función «provincial» típica que se efectúa en aplicación de art. 36 LBRL y 31 Estatuto de Autonomía.

En cuanto a la cooperación “ascendente”, en el País vasco subsiste, en cam-

bio, el contencioso soterrado entre las Diputaciones Forales —y los órganos del PNV— en la discusión del proyecto de Ley de determinación de las aportaciones de las Diputaciones forales para la financiación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma. En otro sentido, la cooperación municipal hacia entes superiores se produce mediante su prestación a intervenir como “ventanilla única” de la Administración estatal, mediante la firma de los correspondientes convenios previstos en la Ley 30/1992, o de la Administración autonómica.

Por su parte, las relaciones de *colaboración* encuentran un significativo ejemplo en el Decreto de Extremadura de creación de la Comisión de colaboración entre la Junta de Extremadura y la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura, de carácter paritario.

Naturalmente, más problemática resulta la previsión de mecanismos de *coordinación* por parte de las Comunidades Autónomas sobre las Administraciones locales. Señalemos algunos casos.

Así, por una parte, se encuentra la Ley de Galicia 6/1996, de 9 de julio, de coordinación de los servicios de transportes urbanos e interurbanos por carretera. Esta ley plantea algunos problemas acerca de la eventual afectación a la autonomía municipal, puesto que su mismo objeto incide de lleno en un ámbito competencial propio de las administraciones municipales. Y ello se puso de manifiesto en la oposición que se suscitó durante su tramitación parlamentaria. También en Galicia se han aprobado varios decretos en materia de homogeneización de las policías locales.

Por su parte, la Comunidad Valenciana ha dictado varios decretos en materia de transporte metropolitano del Área de Valencia, con la creación de la Comisión del Plan, así como ha abordado también la regulación de los órganos urbanísticos con competencias sobre el planeamiento municipal, normas todas ellas que inciden en el ejercicio de las competencias locales.

Señalamos también la práctica iniciada en la Comunidad de Madrid de articular una serie de Planes de actuación de la Administración autonómica que incide notablemente en la posición de los ayuntamientos de la región, que se ven afectados o sometidos a las directrices de los mismos y, por tanto, sujetos a las funciones coordinadoras de los mismos. Algunos de ellos, de contenido inversor o subvencionador no plantean tantos problemas, pero sí, tal vez, el Plan Regional de Estrategia Territorial, que deberá ajustarse a lo previsto en la Ley del Suelo de la Comunidad, así como a lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley de Bases de Régimen Local para la coordinación de competencias locales.

Procesos de descentralización

Ya se ha indicado la escasa entidad que cabe atribuir a las tentativas de redistribuir las competencias de las Comunidades Autónomas hacia el escalón local. Únicamente, como se verá, algunos supuestos específicos rompen esta tónica general.

En el País Vasco se reiteran las declaraciones de años anteriores, en línea con lo señalado por el Informe CORAME, acerca de facilitar la reorganización de las

delegaciones territoriales de la Administración autonómica, en vistas a procesos de descentralización hacia las Diputaciones forales y los Ayuntamientos, pero lo cierto es que no se producen avances efectivos de cierta entidad.

En Galicia, en cambio, se registra la creación de las comisiones mixtas con las Corporaciones locales para el traspaso de equipamientos adscritos a la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales, descentralización sectorial en materia de servicios sociales, especialmente, que ya cuenta con algún precedente, tal vez el único de cierta entidad, en Cataluña.

Por su parte, en Castilla y León debe destacarse el proceso de delegación —que no atribución como propias— de competencias en materia de promoción del deporte e instalaciones deportivas, en favor, según los casos, de municipios de más de 20.000 habitantes, de determinadas diputaciones provinciales o de determinadas capitales de provincia.

Mucho más significativa, en cambio, es la confirmación de los niveles insulares —consejos y cabildos— como factores más sólidos de una dinámica descentralizadora en las respectivas Comunidades Autónomas. Tal vez sean estos niveles, —ni diputaciones ni comarcas, ni mucho menos los municipios de pequeñas dimensiones— los que ofrezcan las condiciones objetivas para dar contenido al concepto de “Administración ordinaria o común” antes aludido.

En efecto, en las Islas Baleares continua el proceso de descentralización en favor de los Consejos insulares, según lo dispuesto en el art. 39 del Estatuto. En este período se produce la Ley 3/1996, de 29 de noviembre, que transfiere a los consejos insulares —menos al de Mallorca— competencias ejecutivas y de gestión en materia de fomento, promoción y ordenación del turismo, ámbito de evidente trascendencia, aunque se acota por el hecho de reservarse el Gobierno la potestad reglamentaria. Se reitera así la cuestión ya suscitada en otras ocasiones acerca de si el contenido de las funciones ejecutivas a transferir a los Consejos insulares debe incluir la potestad de dictar normas, discusión en parte análoga a la que se ha planteado acerca del alcance funcional del art. 150.2 CE.

Por lo que se refiere a las Islas Canarias, ya se ha señalado más arriba de qué manera la reforma del Estatuto incide sobre la posición de los cabildos en el entramado institucional de la Comunidad Autónoma. Además de lo ya observado allí, acerca del carácter de institución propia de la Comunidad Autónoma, recordemos aquí, por un lado, que la nueva redacción estatutaria posibilita utilizar tanto la delegación como la encomienda como modos de asignación de competencias a los cabildos, además de las transferencias. Por otro lado, se instrumenta de manera más reforzada la participación de los cabildos en la tramitación de los proyectos de ley que puedan afectarlos, incluso por la vía de la creación dentro del Parlamento de una Comisión General de Cabildos Insulares, a regular por el reglamento de la Cámara y que por su denominación y función de articulación de los entes territoriales evoca la Comisión General de las Comunidades Autónomas creada en el Senado.

Esto último abre una perspectiva interesante a la que habrá que prestar atención cada vez mayor, en la medida que la notoria insuficiencia de los mecanismos de garantía jurisdiccional de la autonomía local frente al legislador obliga a extremar la búsqueda de instituciones complementarias de significado garantista,

como puede ser, en efecto, la participación de los entes locales en los procedimientos legislativos, según se desarrolla con normalidad en otros ámbitos europeos.

En fin, la reforma estatutaria permite incorporar a los ayuntamientos, por delegación o por encomienda, al ejercicio de competencias autonómicas.

De todas formas, esta reforma estatutaria se aprueba por las Cortes con posterioridad a la aprobación de la Ley 4/1996, de 5 de noviembre, que, modificando parcialmente la de régimen jurídico de las Administraciones públicas de Canarias, refuerza ya la posición de los cabildos en relación a los proyectos de ley y de decretos de transferencia o delegación de competencias, mediante la intervención incluso de comisiones paritarias gobierno-cabildos.

Recordemos en este apartado, por último, lo que ya se ha dicho más arriba sobre los intentos de obtener la descentralización de ciertas competencias en favor de las grandes capitales, por la vía de la legislación especial, intentos cuyos frutos todavía no se han concretado y que tal vez acaben por dar lugar a un sistema de Administración mixta más que de Administración indirecta o descentralizada.

Financiación de los entes locales

El punto más negro de la situación de los entes locales, al que ni se alude en las "Bases para el Pacto Local" citadas más arriba, cuenta con escasas novedades en la actividad autonómica. Por citar algunas, recordemos la nueva regulación del Fondo regional de Ayuda a los municipios de Castilla-La Mancha, con modificación de los baremos utilizados, así como aprobación del Plan Regional de Cooperación Municipal para el cuatrienio 1996-1999; en Aragón, la regulación del Fondo autonómico de inversiones municipales, que permite integrar en el futuro a los Planes provinciales de obras y servicios. En Canarias no se ha llegado a presentar el proyecto de ley de cooperación local instado desde hace tiempo.

Por su parte, en Extremadura, siguiendo la tónica de años anteriores, se detecta una amplia actividad convencional con los ayuntamientos para financiar planes de todo tipo, que obedece en parte al apoyo del PP a los presupuestos de la Comunidad.

Por último, citemos la STC 171/1996, de 30 de octubre, que admite que la Comunidad Autónoma, en este caso Galicia, puede adoptar medidas concretas de ponderación para realizar la distribución del Fondo Nacional de Cooperación Municipal entre los ayuntamientos de su territorio, pero, en aplicación de la anterior doctrina sentada en la STC 96/1990, sin poder infringir, alterar ni desarrollar los criterios establecidos por el Estado.

LOS PRESUPUESTOS Y LA NORMATIVA PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Xavier Padrós i Castillon
Montserrat Bassols i Santamaria

Introducción

El estudio sobre los presupuestos y la normativa presupuestaria y financiera de las Comunidades Autónomas correspondiente al ejercicio de 1996 se divide en tres partes. En la primera, se analizan las magnitudes presupuestarias (estados de ingresos y de gastos y cuenta financiera) que figuran en las leyes de presupuestos para el año 1996. En la segunda parte, se comentan las leyes y normas reglamentarias *aprobadas* a lo largo de 1996, incluyendo las leyes de presupuestos para el ejercicio 1997, a las que se dedica una atención preferente. Por último, la tercera parte se dedica al estudio de la liquidación de los presupuestos autonómicos correspondientes al ejercicio de 1994 e incorpora los cuadros con las cifras fundamentales de dicha liquidación.

Magnitudes presupuestarias del ejercicio 1996

La suma total de los presupuestos previstos por las Comunidades Autónomas para el ejercicio de 1996 alcanzó la cifra de 8,5 billones de pesetas, un 11,4% más que la previsión del año 1995.

De los 8,5 billones de pesetas, 5,5 corresponden al grupo de Comunidades Autónomas de régimen común con mayor nivel competencial, lo que representa un 64,9% del total de Comunidades. Si se suma a dicha cifra la de los presupuestos de las Comunidades de régimen foral, que tienen el mismo nivel de competencias, el total alcanzó los 6,5 billones y el porcentaje el 76,1%. Las previsiones del resto de Comunidades, uniprovinciales y pluriprovinciales, ascendieron en total a 2 billones de pesetas (cifra que representa el 23,9% restante).

También las tasas de crecimiento de los presupuestos respecto al año anterior presentan notables diferencias entre Comunidades. Cabe destacar los aumentos previstos en Asturias (39,3%), Madrid (33,2%), Cantabria (31,6%), Castilla y León (24,7%) y Aragón (21,6%), todos ellos ocasionados, básicamente, por la asunción de las nuevas competencias en materia de Universidades y de servicios sociales del INSERSO y por el incremento de los fondos europeos. En el extremo opuesto, entre las Comunidades con menores tasas de crecimiento, cabe destacar Cataluña (1,4%), Galicia (3,7%) y Baleares (4,4%). Por último, La Rioja es la única Comunidad que incluye para 1996 una previsión inferior (del 3,9%) a la del ejercicio de 1995.

En la comparación en términos de pesetas por habitante, las Comunidades con mayor nivel de competencias y, dentro de ellas, las forales de modo signifi-

cativo, presentan unos presupuestos por habitante más elevados que los de las Comunidades con competencias comunes. Concretamente, Navarra tiene una previsión de 491.713 pesetas por habitante (importe que incluye la aportación al Estado y la financiación foral de los municipios) y la del País Vasco es de 334.766 pesetas, mientras que Comunidades con un nivel competencial similar tienen unos presupuestos que oscilan entre las 312.905 pesetas por habitante (Canarias) y las 238.026 pesetas por habitante (Comunidad Valenciana).

Entre las Comunidades del artículo 143 hay que destacar la Comunidad de Extremadura con 205.070 pesetas por habitante, y las Comunidades de Castilla y León y Castilla-La Mancha con unos presupuestos que superan las 162.000 pesetas por habitante. En cambio, Baleares es la Comunidad con un presupuesto en pesetas por habitante inferior, en parte debido al menor nivel competencial alcanzado, ya que, a diferencia de las demás Comunidades de este grupo, no ha asumido las competencias en materia de Universidades y en INSERSO.

A continuación, se comentan las cifras de los presupuestos de ingresos y de gastos clasificadas por capítulos presupuestarios, así como la cuenta financiera derivada de las previsiones para el año 1996.

Estados de ingresos

El análisis de los presupuestos de ingresos de las Comunidades Autónomas no ofrece cambios significativos en relación con lo ya observado en años anteriores, de modo que las transferencias continúan siendo la principal fuente de financiación de las Comunidades de régimen común y, por el contrario, los ingresos tributarios tienen una importancia relativa muy inferior.

Como es sabido, desde el año 1994 las Comunidades Autónomas de régimen común pueden participar en el 15% de los importes del IRPF devengados en su territorio. No obstante, debido a que este tipo de ingresos se configura presupuestariamente como una participación en los ingresos territoriales y no como un recurso de tipo impositivo, la estructura de los ingresos de las Comunidades Autónomas no se ve modificada. Concretamente, esta participación en el IRPF consta en el capítulo de transferencias corrientes de los presupuestos generales del Estado de forma conjunta con la participación en los ingresos del Estado, lo que supone que prácticamente ninguna Comunidad especifique este recurso en su presupuesto de forma separada a su participación general en los ingresos del Estado.

Por ello, las cifras de los presupuestos de ingresos para el año 1996, siguen mostrando que las transferencias tienen un peso especialmente importante, sobre todo en las Comunidades con mayor nivel competencial. Concretamente, las transferencias para estas Comunidades representan el 70,2% del total del presupuesto, mientras que para las Comunidades pluriprovinciales este porcentaje se sitúa en el 57% y para las uniprovinciales en el 42,5%. Dentro de estas transferencias se incluyen, básicamente las de la Administración del Estado en concepto de participación en los ingresos del Estado; las transferencias de capital tienen un peso relativamente elevado (del 17,1%) en las Comunidades pluriprovincia-

les del artículo 143. En las uniprovinciales este porcentaje es inferior (del 10,9%) y lo es aún más en las del artículo 151 (del 7,3%).

En el régimen común de financiación los ingresos tributarios tienen un peso menor en las Comunidades con mayor nivel competencial, ya que los tributos cedidos por el Estado (la mayor parte de los ingresos tributarios) son los mismos para todas las Comunidades de régimen común y son las transferencias del Estado a través de la participación en los impuestos estatales las que compensan el mayor volumen de gasto a financiar. En concreto, y para el año 1996, los ingresos tributarios van a financiar el 14,2% de los gastos en las Comunidades del artículo 151 de mayor nivel competencial. En cambio, en las Comunidades del artículo 143 estos ingresos representan el 15,5% para las pluriprovinciales y el 31% para las uniprovinciales. Las diferencias entre uniprovinciales y pluriprovinciales son debidas al nivel de renta relativa de las Comunidades pluriprovinciales, en las que el peso relativo de las de Extremadura, de Castilla y León y de Castilla-La Mancha provoca una disminución del peso de los ingresos tributarios en el total de recursos.

En lo que se refiere al tercer instrumento básico de las haciendas autonómicas, los ingresos procedentes de operaciones de endeudamiento tienen para el año 1996 una influencia relativamente más elevada en las Comunidades del artículo 143 en comparación con las Comunidades del artículo 151. En las Comunidades uniprovinciales el peso de estos recursos de carácter extraordinario es del 9%, en las pluriprovinciales del artículo 143 del 7,5% y en las Comunidades del artículo 151 con mayor nivel competencial del 6,5%.

Por último, y en relación a las Comunidades de régimen foral, Navarra, como es sabido, se financia básicamente a través de ingresos tributarios, que para el año 1996 se prevé que financien el 82% del gasto. En cambio, las operaciones de endeudamiento que prevé esta Comunidad para 1996 representan el 6,5% del presupuesto.

Por su parte, en la Comunidad Autónoma del País Vasco, que se financia básicamente a través de las transferencias que realizan las tres diputaciones forales, las transferencias ascienden al 88,4% del total del presupuesto de ingresos, mientras que las operaciones de endeudamiento van a financiar el 9,4%.

Estados de gastos

Como se ha reiterado en anteriores Informes, las diferencias competenciales entre las Comunidades Autónomas resultan determinantes en lo que a la estructura de los presupuestos de gastos se refiere. En este sentido, los gastos de funcionamiento (de personal y de compra de bienes y servicios), siguen teniendo un peso relativamente más importante en las Comunidades del artículo 151 que en las del artículo 143.

Concretamente, y para el año 1996, los gastos de funcionamiento representan el 52,4% del total de los presupuestos de las Comunidades de régimen común que tienen competencias en educación y sanidad, sectores en los que precisamente se requieren importantes dotaciones de personal y para la compra de bie-

nes y servicios. En las Comunidades de régimen foral este porcentaje es del 45,9% del presupuesto. En cambio, para las Comunidades del artículo 143 el porcentaje es del 29,4% en las uniprovinciales y del 21,5% en las pluriprovinciales.

Por el contrario, en las Comunidades Autónomas del artículo 143 son los gastos de capital (inversiones reales y transferencias de capital) los que tienen una importancia relativa muy importante (del 33,3% en las pluriprovinciales y del 34,5% en las uniprovinciales). Concretamente, en la Comunidad Autónoma de Cantabria estos gastos representan el 49,8% de su presupuesto, en Asturias el 47%, en La Rioja el 40,9%, en Baleares el 39,6%, en Extremadura el 38,8% y en Murcia el 38%. Estos elevados porcentajes contrastan lógicamente con los de las Comunidades del artículo 151, donde los gastos de capital representan el 17,6% del total del presupuesto, oscilando los porcentajes entre el 20,9% (Galicia) y el 13,2% (Cataluña).

Las transferencias corrientes tienen un peso significativo en las Comunidades forales, especialmente en Navarra, donde en el presupuesto de 1996 ascienden al 33,1% del gasto (cabe decir que en este capítulo presupuestario se incluye la aportación al Estado). En el País Vasco, las transferencias corrientes representan el 25,9% del gasto total previsto para 1996.

Por último, la carga financiera, es decir, los intereses más las amortizaciones previstas, es más elevada en las Comunidades con menores niveles de competencias, sobre todo en las uniprovinciales, donde este tipo de gastos llegan a representar el 11,5% del presupuesto. Ello es debido en parte, a que estas Comunidades han absorbido la Diputación provincial y con ella su carga financiera. Para las Comunidades de régimen común con nivel de competencias elevado, la carga financiera representa en conjunto el 7,2% del total de gastos. Por último, en las Comunidades de régimen foral la carga, alcanza un porcentaje del 4,5% en Navarra y del 9,1% en el País Vasco.

Cuenta financiera

La cuenta financiera muestra el ahorro corriente, el déficit no financiero y la necesidad de financiación.

El *ahorro corriente* se define como la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos de la misma naturaleza y representa la parte de ingresos corrientes que pueden ser utilizados para financiar gastos de capital. El *déficit no financiero* representa la parte de gastos de capital que no puede financiarse con el ahorro corriente y los ingresos de capital, y se calcula a partir de la diferencia entre estos recursos (ahorro e ingresos de capital) y los gastos de capital previstos. Este déficit no financiero más la necesidad de recursos para operaciones de activos financieros, representa el importe del recurso al endeudamiento. Así, la suma del déficit no financiero y la variación neta de activos financieros equivale, en términos presupuestarios, al *endeudamiento neto* (endeudamiento menos amortizaciones) o *necesidad de financiación*.

Como se ha indicado en anteriores Informes, el déficit y el endeudamiento

son dos magnitudes financieras que han ido cobrando importancia en estos últimos tiempos tanto por el crecimiento que han experimentado en estos últimos años como por el papel que se les ha otorgado en los acuerdos de Maastricht relativos a la Unión Monetaria Europea. Como es sabido, los requisitos para poder acceder a la Unión Monetaria son que los resultados del año 1997 muestren un déficit público del conjunto de las Administraciones Públicas del Estado miembro que no supere el 3% del PIB y que el saldo vivo de la deuda no supere el 60% del PIB.

En el ámbito autonómico, y en el marco de los acuerdos entre la Administración Central y las Administraciones autonómicas para conseguir una progresiva reducción del déficit y de la deuda, se han consensuado unos escenarios presupuestarios con el fin de reducir progresivamente la trayectoria del déficit de cada Comunidad Autónoma. No obstante, hay que tener en cuenta que, en los acuerdos de Maastricht, el concepto de Administración pública sólo incluye, para el caso de las Comunidades Autónomas, la propia Administración autonómica, sus organismos autónomos administrativos y las entidades gestoras de la Seguridad Social, mientras que en los importes que se analizan a continuación se incluyen también los organismos autónomos comerciales y financieros.

A la vista de los presupuestos de las Comunidades Autónomas para el año 1996 el total del déficit no financiero previsto es de 356.153 millones de pesetas, cifra que representa un 16,4% de disminución con respecto a la previsión de 1995. Esta disminución se produce prácticamente en todos los presupuestos autonómicos. Las Comunidades donde se prevé una reducción relativamente más elevada de esta magnitud son: Islas Baleares (-126,8%), Extremadura (-49,8%) y Navarra (-49%).

Esta magnitud se puede comparar con el presupuesto de cada Comunidad, para poder relativizar los importes que se desprenden de cada presupuesto. Dentro del grupo de Comunidades en las que el déficit previsto representa un peso más elevado sobre el presupuesto están las Comunidades de Asturias y Cantabria (9,4% en ambos casos) y Madrid (9,1%). En cambio, las de menor porcentaje son Extremadura (1,7%) y Comunidad Valenciana (2,3%).

Por otra parte, en casi todas las Comunidades Autónomas se registra también una disminución del endeudamiento neto previsto, en consonancia con la reducción del déficit. Concretamente, el endeudamiento neto del conjunto de Comunidades previsto para el año 1996 es de 359.050 millones de pesetas, cifra que representa una disminución del 19,5% respecto a la previsión de 1995.

En general, las Comunidades con mayores niveles competenciales son las que realizan una previsión, en términos absolutos, más elevada. Las de régimen común suman un total de 201.659 millones de pesetas y las de régimen foral 52.699 millones, de modo que, en conjunto, estas Comunidades representan el 70,3% del endeudamiento neto previsto por las Comunidades Autónomas para el año 1996.

Normativa presupuestaria y financiera del año 1996

Leyes de presupuestos

A lo largo de 1996 se han aprobado por las Comunidades Autónomas un total de 19 leyes de presupuestos, si bien sólo 14 corresponden a leyes de presupuestos para el ejercicio de 1997, dado que las 5 restantes son leyes de presupuestos para el ejercicio de 1996. Concretamente, durante 1996, las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Asturias, Cataluña y Extremadura han procedido a la aprobación de sus leyes para el ejercicio, dado que no lo habían hecho antes del 1 de enero de 1996. Por otra parte, las Comunidades que no han aprobado sus leyes de presupuestos para el ejercicio de 1997 son Aragón, Extremadura y Navarra.

Como se ha venido indicando en los últimos Informes (en particular, desde el Informe correspondiente al año 1994), la estructura y el contenido de las leyes de presupuestos mantienen, con las excepciones a las que más adelante se hace referencia, la tónica general de adecuación a lo que, según reiterada doctrina constitucional, debe considerarse como contenido esencial de este tipo de leyes.

Un elemento destacable en todas las leyes para el ejercicio de 1997 es, sin duda, el relativo a la congelación de las retribuciones de todos los altos cargos y de los trabajadores del sector público que, en consonancia con la previsión de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el mismo ejercicio, no experimentarán variación respecto a las del año 1996. Complementariamente a esta previsión, e interrumpiendo la tímida reactivación que parecía observarse en algunas leyes de presupuestos del año anterior, las ofertas públicas de empleo vuelven a someterse a extraordinarias restricciones, cuando no se prescribe su suspensión durante 1997. Como es sabido, la normativa estatal en este punto, contenida también en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997, implica la restricción de las ofertas, disponiéndose que el número de plazas de nuevo ingreso sea inferior al 25% que resulte por aplicación a la tasa de reposición de efectivos y que las convocatorias se concentren en los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren absolutamente prioritarios.

Por lo demás, y en el apartado de las normas dedicadas a la gestión presupuestaria, hay que destacar que la mayoría de Comunidades persisten en su empeño de configurar el régimen jurídico de la convocatoria, concesión, seguimiento y control de subvenciones de la Comunidad mediante la modificación y la ampliación de normas anteriores, también incluidas en leyes de presupuestos. Sin desconocer los avances que, mediante la utilización de esta "técnica", se han producido, sería recomendable que las características generales del instituto jurídico de la subvención fueran objeto de regulación en las leyes generales de hacienda de cada Comunidad, limitando el uso de la ley de presupuestos para aquellas subvenciones y ayudas que con carácter coyuntural se incluyeran en el estado de gastos del ejercicio y que requirieran regulaciones específicas o alguna precisión respecto del régimen general.

Del mismo modo, las prescripciones sobre contratación administrativa que aparecen en la mayoría de las leyes de presupuestos (generalmente de escasa sig-

nificación: determinación de cuantías a efectos de la definición de los contratos menores, atribución de competencias a los órganos de contratación, contenido de determinados expedientes) deberían encontrar acomodo en regulaciones específicas sobre esta materia y, eventualmente, en leyes específicas de desarrollo de la legislación básica estatal en la materia.

Por otra parte, debe reseñarse también que algunas Comunidades Autónomas (Cantabria, Castilla-La Mancha) incluyen prescripciones específicas sobre el régimen de ayudas del FEOGA-Sección Garantía y, en coherencia con la asunción de competencias en materia de Universidades, aparecen regulaciones específicas sobre los costes de personal de dichas Universidades.

Sin novedades sustanciales en lo que a las operaciones financieras se refiere, cabe destacar las previsiones contenidas en las leyes de Castilla-La Mancha y Madrid, en las que no se incluyen autorizaciones en materia de avales.

En el ámbito tributario, Canarias incorpora las tarifas del impuesto especial sobre combustibles derivados del petróleo y las tarifas de la exacción fiscal sobre la gasolina. Murcia establece el recargo sobre las cuotas mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas y La Rioja mantiene el recargo vigente. La Comunidad Valenciana y la Comunidad de La Rioja, ésta por primera vez, proceden a la fijación de las tarifas del canon de saneamiento. También lo hace Cataluña, que además establece las tarifas del canon de infraestructura hidráulica.

Por lo demás, la práctica totalidad de las Comunidades incluyen el incremento de las tasas de cuantía fija y la modificación de determinadas tasas singulares y algunas Comunidades introducen también en sus leyes de presupuestos las modificaciones de determinadas disposiciones de sus respectivas leyes de tasas y precios públicos para adecuar el régimen jurídico de los precios a la doctrina constitucional de la Sentencia 185/1995, de 14 de diciembre. Como se verá después, en otras Comunidades esta adecuación se ha producido a través de las denominadas "leyes de acompañamiento" o a través de leyes específicas.

En el capítulo de disposiciones que se alejan de los contenidos propios de las leyes de presupuestos, hay que destacar las que afectan a aspectos organizativos o institucionales y las relativas a la función pública. Así, en la ley de Cantabria se incluyen diversas autorizaciones para proceder a la disolución y liquidación de empresas públicas. En la ley de Madrid, en cambio, se procede a la creación de un organismo autónomo de carácter administrativo. Sin embargo, es en la ley balear de presupuestos donde aparece el mayor número de autorizaciones para la disolución, creación y modificación de diversas empresas públicas, procediéndose también a la creación de un organismo autónomo de carácter administrativo y a la supresión de otro. Por último, en la ley gallega se autoriza la creación de una sociedad pública para la gestión de infraestructuras. En el ámbito de la función pública, las leyes de presupuestos de Baleares y Canarias incluyen disposiciones sobre creación de escalas de funcionarios.

Por último, y siguiendo una tendencia sobre la que ya se ha alertado en Informes anteriores, cabe destacar la proliferación de modificaciones en las leyes de hacienda pública de varias Comunidades.

Las denominadas "leyes de acompañamiento"

Como en anteriores ejercicios, también a finales del año 1996 y coincidiendo con la aprobación de las correspondientes leyes de presupuestos se han aprobado por algunas Comunidades Autónomas leyes que se pueden englobar bajo el epígrafe común de "leyes de acompañamiento". En concreto, se trata de la ley de Islas Baleares 5/1996, de 18 de diciembre, "de diversas medidas tributarias y administrativas", de la ley de La Rioja 4/1996, de 20 de diciembre, modificadora de la legislación de la Comunidad Autónoma de La Rioja, "en materia de tasas y precios públicos, saneamiento y depuración de aguas", de la ley de Madrid 15/1996, de 23 de diciembre, "de medidas fiscales y administrativas", de la ley de Andalucía 9/1996, de 26 de diciembre, "por la que se aprueban medidas fiscales en materia de hacienda pública, contratación administrativa, patrimonio, función pública y asistencia jurídica a entidades de derecho público", de la ley de Castilla y León 8/1996, de 27 de diciembre, "de medidas financieras, presupuestarias y económicas", y de la ley de la Comunidad Valenciana 3/1996, de 30 de diciembre, "de medidas de gestión y organización de la Generalidad Valenciana".

Como puede observarse por el enunciado de las leyes, se trata de desgajar de la ley de presupuestos del ejercicio todas aquellas disposiciones que suelen apartarse de lo que, según la doctrina constitucional, es el contenido esencial de dicha ley. Ocurre, sin embargo, que lo que desde la perspectiva de una mejor definición de las leyes de presupuestos merece un juicio positivo, desde el punto de vista de los contenidos concretos de estas leyes de acompañamiento debe juzgarse con severidad por cuanto se están convirtiendo en un auténtico cajón de sastre, en el que puede llegar a regularse cualquier tipo de materias. Por citar sólo un par de ejemplos de los varios que el análisis del contenido específico de cada una de las leyes antes referenciadas podría suministrar (el detalle de dichos contenidos puede seguirse en el apartado de éste Informe en el que se incluyen las fichas resumen de todas las disposiciones), la ley balear 5/1996, de 18 de diciembre, que por cierto se aprueba un día antes que la ley de presupuestos para el ejercicio de 1997 (aunque ésta última aparezca numerada como ley 4/1996) no tiene empacho alguno en incluir junto a normas tributarias, de función pública y de modificación de leyes sobre diversos sectores administrativos, la concesión de un crédito extraordinario de 101.461.550 pesetas en el estado de gastos de los Presupuestos Generales de la Comunidad para 1997, a financiar mediante operaciones de crédito, para atender el importe de las subvenciones electorales correspondientes a 1995. Por su parte, la ley andaluza 9/1996, de 26 de diciembre, sirve para introducir modificaciones tributarias, modificaciones de la Ley de Hacienda de la Comunidad, normas de contratación administrativa, modificaciones de la Ley de Patrimonio, disposiciones sobre el profesorado, la creación de un cuerpo de funcionarios, la modificación de la Ley del Gobierno y de la Administración para prever que las entidades de derecho público puedan encomendar su asesoramiento jurídico y representación y defensa en juicio a los letrados de la Junta, la modificación de la Ley de creación de la empresa pública de la Radio y Televisión de Andalucía para cambiar la adscripción de dicha empresa pública y, por último, para crear un organismo autónomo administrativo, el Instituto Andaluz de la Juventud.

Ante esta perspectiva, convendría recordar que las leyes de "acompañamiento", si verdaderamente pretenden "acompañar" a las leyes de presupuestos, no están exentas de límites. Una cosa es que disposiciones que no forman o no pueden formar parte del contenido de las leyes de presupuestos, porque no guardan relación directa con la previsión de ingresos y gastos o con los criterios de la política económica general del gobierno, se incluyan en otra ley que "acompaña" a la de presupuestos, y otra cosa es que se incluyan en las leyes de acompañamiento todo tipo de disposiciones, aunque no guarden no ya una relación indirecta con la ley de presupuestos sino ninguna relación con ella. Si tales disposiciones han de ser objeto de una norma con rango de ley quizás la solución mejor es aprobar tantas leyes singulares como las materias a regular lo requieran.

Leyes de crédito extraordinario y de suplemento de crédito

Durante el ejercicio de 1996 se han aprobado 12 leyes de crédito extraordinario y 11 leyes de suplemento de crédito, más 1 ley de crédito extraordinario y de suplemento de crédito a la vez.

Destaca en el primer caso la Comunidad Foral de Navarra, con 4 leyes. Cantabria y Extremadura, con 2 cada una, y Aragón, Madrid, Murcia e Islas Baleares, con 1 en cada caso, completan el panorama de leyes de crédito extraordinario, aunque el crédito extraordinario de la Comunidad de Islas Baleares se incluye, como se ha dicho anteriormente, en la Ley de "acompañamiento" de dicha Comunidad.

También Navarra, con 7 leyes, figura a la cabeza en lo que a leyes de suplemento de crédito se refiere. La acompañan Aragón con 2, y Cantabria y Murcia con 1 cada una.

La Ley, a la vez de crédito extraordinario y de suplemento de crédito, corresponde a Asturias. Se trata de la Ley 1/1996, de 26 de abril, que fue impugnada mediante recurso de inconstitucionalidad por el Gobierno del Estado en la medida en que dotaba un fondo para el mantenimiento del poder adquisitivo del personal del Principado.

Leyes tributarias

Ha sido la Comunidad Foral de Navarra la que durante el año 1996 ha introducido mayores modificaciones en materia tributaria. Mediante la Ley Foral 7/1996, de 28 de mayo, se procedió a la aprobación de las tarifas del Impuesto sobre Actividades Económicas o Licencia Fiscal y a la aprobación de la instrucción de aplicación de dichas tarifas, todo ello en desarrollo de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, reguladora de las Haciendas Locales de Navarra. También, mediante Ley Foral de 28 de mayo, en este caso la 8/1996, se modificó parcialmente el Decreto Foral Legislativo 144/1987, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley Foral de Tasas, Exacciones Parafiscales y Precios de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos. La modificación afectó, fundamentalmente, a determinadas

tasas relativas al Departamento de Salud y cumplió el objetivo marcado en la Directiva 93/118/CEE, instituyendo una nueva tasa por los servicios de inspección y control sanitario de carnes frescas y carnes de aves de corral.

Con posterioridad, la Ley Foral 10/1996, de 2 de julio, ha regulado el régimen tributario de las fundaciones y de las actividades de patrocinio. Más específicamente, dicha ley establece el régimen tributario de las fundaciones constituidas al amparo de la Ley 44 de la Compilación de Derecho Civil Foral de Navarra y el régimen tributario de las donaciones efectuadas a fundaciones, así como el correspondiente a la colaboración empresarial en actividades de interés general y otras actividades (adquisición de obras de arte para su oferta en donación, fomento de determinadas artes).

También en Navarra, a finales de año, las Leyes Forales 23 y 24/1996, ambas de 30 de diciembre, han posibilitado, en el primer caso, una nueva actualización de balances de las empresas como instrumento para corregir la inflación acumulada desde 1983 (año en que se produjo la última actualización) y, en el segundo caso, una reforma del Impuesto sobre Sociedades, para adecuarlo a la reforma parcial de la legislación mercantil, así como a la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, manteniendo el tipo general de gravamen en el 35%.

Por otra parte, la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad de Asturias, mediante las leyes 3/1996, de 10 de mayo y 3/1996, de 21 de noviembre, respectivamente, han procedido igualmente a regular las tasas por los servicios de inspección y control sanitario de carnes frescas y carnes de aves de corral, en cumplimiento también de la Directiva comunitaria 93/118/CEE.

Mediante Ley 2/1996, de 14 de junio, la Comunidad Autónoma de Cantabria ha suprimido el tipo del recargo sobre las cuotas mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas, anteriormente fijado en el 25%.

Por su parte, la Comunidad Autónoma de La Rioja y la Comunidad Autónoma de Cataluña han aprobado sendas leyes referidas a las tasas y los precios públicos. En concreto, la Ley riojana 4/1996, de 20 de diciembre, ha modificado parcialmente su regulación en materia de tasas estableciendo, entre otras, la tasa de actuaciones administrativas en materia de juegos de suerte, envite o azar y ha modificado también aspectos de la Ley 7/1994, de 19 de julio, de saneamiento y depuración de aguas, estableciendo, entre otros aspectos, los criterios de aplicación, la cuantía y la forma de pago del canon de saneamiento; por su parte, la ley catalana 17 /1996, de 27 de diciembre, ha regulado los precios públicos que constituyen prestaciones patrimoniales de carácter público, modificando así, el régimen anteriormente previsto en la Ley 33/1991, de 24 de diciembre, de tasas y precios públicos de la Generalidad de Cataluña, para adecuar la regulación a la doctrina derivada de la Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1985, de 14 de diciembre, que estableció la distinción entre aquellos precios públicos que tienen la condición de prestaciones patrimoniales de carácter público, sometidos al principio de reserva de ley, y aquellos que pueden ser objeto de regulación y creación por disposición de rango inferior. Lógicamente, la ley aprobada viene a dar cobertura legal a aquellos precios públicos sometidos a reserva legal y que hasta el momento venían siendo regulados por decreto o por

orden. No obstante, hay que señalar también que la ley catalana, aprobada a finales del ejercicio y por tanto coincidiendo en el tramo final del procedimiento parlamentario con la aprobación de la Ley Orgánica de reforma de la LOFCA, ha incluido una prescripción de interés, estableciendo que, si como consecuencia de la modificación del régimen jurídico general del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, las prestaciones patrimoniales públicas que regula se calificasen como tasas, automáticamente dichas prestaciones adquirirán tal denominación y quedarán sometidas al régimen jurídico correspondiente.

Por último, y aunque no incluidas en leyes específicas en materia tributaria, debe tenerse en cuenta que, como ya se ha indicado en páginas anteriores, la mayoría de las "leyes de acompañamiento" contienen también normas de carácter tributario. Además de las recogidas y ya comentadas en la ley riojana 4/1996, de 20 de diciembre, las "leyes de acompañamiento" correspondientes a Andalucía (ley 9/1996, de 26 de diciembre), a Baleares (ley 5/1996, de 18 de diciembre) y a Madrid (ley 15/1996, de 23 de diciembre) incluyen normas de naturaleza tributaria, fundamentalmente en materia de tasas. Específicamente, la ley andaluza procede a la creación y modificación de diversas tasas e incorpora la tasa por inspecciones y controles sanitarios oficiales de carnes frescas y de carnes de aves de corral; la ley balear modifica diversos preceptos de su ley de tasas y, en la línea anteriormente comentada de adaptación a la doctrina constitucional en la materia, pasa a configurar algunos precios públicos como tasas; finalmente, la ley madrileña modifica parcialmente la legislación de la Comunidad sobre tributación de los juegos de suerte, envite y azar y modifica también la ley de tasas y precios públicos, creando y suprimiendo tasas e introduciendo nuevas tarifas.

Otras leyes de carácter presupuestario o financiero

Un primer grupo de leyes lo constituye el de aquellas que suponen desarrollo o aplicación del marco jurídico general de las haciendas públicas autonómicas. Cabe incluir aquí la ley foral 2/1996, de 11 de marzo, de aprobación de las Cuentas Generales de Navarra de 1994 y la ley vasca 9/1996, de 26 de diciembre, por la que se aprueba la liquidación de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi correspondientes al ejercicio de 1993. También pueden encuadrarse en este apartado las leyes específicas de modificación de las leyes de Hacienda de las Comunidades Autónomas: en este ejercicio, las leyes 4/1996, de 2 de abril, de Navarra y 8/1996, de 8 de noviembre, del País Vasco.

En un segundo grupo hay que considerar aquellas leyes que constituyen aplicación directa o complemento de las leyes de presupuestos. En particular, hay que citar la ley catalana 2/1996, de 2 de abril, de autorizaciones presupuestarias y financieras, aprobada ante la necesidad de dar cobertura con rango legal a determinadas disposiciones tributarias y financieras hasta la aprobación de la Ley de presupuestos para el 1996. Igualmente, hay que incluir aquí la ley 1/1996, de 25 de marzo, de modificación de la disposición adicional 23ª de la Ley de Presupuestos Generales de la Región de Murcia para 1996 en materia de ayudas

a servicios de transporte y la ley 1/1996, de 6 de junio, reguladora de los criterios básicos para la distribución de partidas previstas en la Ley de Presupuestos de la Comunidad de La Rioja destinadas a la cooperación al desarrollo y para la concesión de ayudas y subvenciones. Por último, también, deben mencionarse en este apartado las leyes singulares de autorización de operaciones de endeudamiento: ley catalana 3/1996, de 2 de abril, que autoriza operaciones de endeudamiento a favor del Centro de Telecomunicaciones de la Generalidad de Cataluña; ley aragonesa 3/1996, de 22 de mayo, de autorización de operaciones de endeudamiento para financiar pagos a realizar durante los ejercicios de 1996, 1997 y 1998 con el objetivo de regularizar compromisos y obligaciones derivados de obras, suministros y subvenciones contratadas, ejecutadas o concedidas antes del 1 de enero de 1996, y leyes madrileñas 1/1996, de 19 de abril, de autorización para otorgar un aval a la Editorial Católica, S.A, editora del diario "Ya"; 6/1996, de 8 de julio, autorizando la celebración de un convenio de transacción con el Canal de Isabel II para la cancelación de una deuda, y 9/1996, de 25 de octubre, de autorización para otorgar un aval a Información y Prensa, SA, editora de "Diario 16».

En un tercer grupo pueden incluirse las leyes referentes a regulaciones sobre ayudas y subvenciones. Concretamente, se trata de las leyes de la Comunidad de Madrid 8/1996, de 11 de octubre, que establece el régimen jurídico de las ayudas financiadas íntegramente por el FEOGA-Sección Garantía, y 12/1996, de 19 de diciembre, de ayudas a las víctimas del terrorismo.

Un apartado especial merecen las leyes de tipo institucional: la ley catalana 5/1996, de 20 de mayo, de modificación de la ley 2/1985, de 14 de enero, del Instituto Catalán de Finanzas, con el objetivo de permitir a dicho organismo la concesión de créditos y avales para actividades desarrolladas fuera de Cataluña por empresas con actividad principal en dicha Comunidad; la ley 2/1996, de 17 de julio, de modificación de la ley 1/1988, de 17 de marzo, de la Cámara de Cuentas de Andalucía, ampliando el número de consejeros; la ley 10/1996, de 5 de noviembre, de actuación de entes y empresas participadas mayoritariamente por la Junta de Galicia en materia de contratación y de función pública, y la ley murciana 8/1996, de 3 de diciembre, de creación del organismo autónomo de carácter administrativo Agencia Regional de Recaudación.

En otro orden de consideraciones, hay que reseñar también la aprobación de dos leyes de especial importancia en el ámbito de las inversiones locales. Son la ley foral de Navarra 3/1996, de 2 de abril, del Plan Trienal de Infraestructuras Locales para el periodo 1997-1999 y la ley aragonesa 13/1996, de 30 de diciembre, que regula el Fondo Autonómico de Inversiones Municipales.

Por último, y para cerrar este apartado, debe citarse la ley vasca 6/1996, de 31 de octubre, que aprueba la metodología de determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales a la financiación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco aplicable a los ejercicios de 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001. Sobre la compleja gestión de esta ley nos remitimos al informe específico sobre la Comunidad Autónoma del País Vasco que se incluye en el apartado correspondiente de este mismo Informe.

Normas reglamentarias

La producción reglamentaria de las Comunidades Autónomas, en materia presupuestaria y financiera a lo largo de 1996 puede agruparse en torno a cuatro grandes ámbitos.

En un primer apartado hay que incluir las disposiciones relativas a las previsiones de fomento a los diferentes sectores (agricultura, fomento a la creación y mantenimiento del empleo y a la economía social y apoyo a las pequeñas y medianas empresas, vivienda y suelo, servicios sociales, transporte, turismo, juventud, etc). Como disposiciones que merecen destacarse pueden citarse en el ejercicio de 1996, la aprobación por el gobierno aragonés del Plan de Vivienda 1996-1999, la aprobación por el gobierno andaluz del Plan Económico de Andalucía Horizonte 2000, que define los objetivos, estrategias y líneas de actuación prioritarias de la política económica andaluza para el periodo 1996-2000, así como la aprobación de las II Planes Andaluces de Vivienda y Suelo y de Investigación, para el periodo 1996-1999. También cabe resaltar la regulación del marco general de la concesión de ayudas y subvenciones por parte de la Comunidad balear y en general, las disposiciones de desarrollo de los planes de cooperación en obras y servicios locales.

En segundo lugar, hay que reseñar las disposiciones reglamentarias de desarrollo o complemento de las leyes de presupuestos del ejercicio. Dentro de este apartado, extremadamente variado, pueden incluirse todas las disposiciones que acuerdan las emisiones de deuda autorizadas en las leyes de presupuestos, o las disposiciones sobre autorizaciones de gastos. Además, y como disposiciones más significativas del ejercicio 1996 pueden destacarse: en Asturias, la reglamentación sobre reintegro de pagos indebidos y la aprobación del Plan General de Contabilidad Pública del Principado; en la Comunidad Valenciana, las nuevas regulaciones de la normativa sobre aplicación de fondos y controles posteriores de gastos excluidos de fiscalización previa y sobre el ejercicio de la función interventora en su modalidad de fiscalización limitada, así como la regulación de la prestación del servicio de caja de los servicios territoriales por entidades de crédito; en Extremadura, el decreto regulador del régimen de tesorería y pagos, y en Navarra, el decreto foral del Plan de Infraestructuras Locales para 1996 y el decreto foral de desarrollo de la Ley Foral 3/1996, de 2 de abril, del Plan de Infraestructuras Locales para el periodo 1997-1999.

Como apartado específico, hay que destacar que durante 1996 varias Comunidades Autónomas han procedido a constituir los organismos pagadores para la gestión de los fondos del FEOGA-Sección Garantía y a regular su régimen de funcionamiento: así, Asturias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Islas Baleares, La Rioja.

Por último, en el ámbito tributario, hay que incluir: en Extremadura, el decreto regulador de la modalidad del bingo acumulativo; en Galicia, los reglamentos del impuesto sobre la contaminación atmosférica y del canon de saneamiento, en Canarias, el reglamento de fijación de los módulos e índices correctores del régimen simplificado del Impuesto General Indirecto Canario para el año 1997; en Navarra, además de diversas disposiciones parciales relativas a dife-

rentes impuestos, la regulación sobre el Órgano de informe y resolución en materia tributaria.

La liquidación de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas para 1994

Los presupuestos de las Comunidades Autónomas para el año 1994 tuvieron un importe previsto de 7.135.622 millones de pesetas. Su ejecución durante el ejercicio dio como resultado unos derechos liquidados de 7.373.809 millones de pesetas, (un 3,3% superiores al presupuesto) y unas obligaciones reconocidas de 7.296.138 millones de pesetas, (un 2,3% superiores a las previsiones).

A continuación se comenta el resultado de las liquidaciones de los presupuestos de ingresos y gastos en comparación con las previsiones iniciales, el resultado de las liquidaciones de los presupuestos de ingresos distinguiendo cada grupo de ingresos, el resultado de las liquidaciones de los presupuestos de gastos distinguiendo cada grupo de gastos, la cuenta financiera y, por último, el déficit liquidado. Cada uno de estos apartados tiene su reflejo numérico en los 5 cuadros que se acompañan al final de esta exposición.

En el cuadro 1 se muestra, en efecto, el resultado de las liquidaciones de los presupuestos de ingresos y de gastos para cada Comunidad Autónoma, comparándose con sus previsiones iniciales. Con relación a los ingresos, se presentan los derechos liquidados por las Comunidades Autónomas y, en cuanto a los gastos, se muestran las obligaciones reconocidas durante el ejercicio.

A efectos de homogeneización, no se han incluido los ingresos que reciben las Comunidades Autónomas en concepto de participación de las Corporaciones locales en los ingresos del Estado y que posteriormente transfieren a las Corporaciones locales de su territorio, por lo que también figuran en el presupuesto de gastos. Como se ha venido indicando en anteriores Informes, el motivo de exclusión de estas transferencias es que sólo algunas Comunidades Autónomas las incluyen en su presupuesto, por lo que a efectos de comparación resulta más homogénea su no consideración.

Por otra parte, hay que precisar también que las cifras que se presentan incluyen los ingresos y los gastos en términos consolidados, es decir, la Administración centralizada de la Comunidad Autónoma, los organismos autónomos administrativos, comerciales y financieros dependientes de ella y las entidades gestoras de la Seguridad Social en aquellas Comunidades que tienen sus servicios transferidos.

El resultado de las liquidaciones de los ingresos y de los gastos muestra que para el conjunto de las Comunidades Autónomas los derechos liquidados y las obligaciones reconocidas tuvieron una misma tasa de crecimiento (del 8,4%) respecto al año 1993, pero esta tasa de crecimiento fue muy distinta entre las diversas Comunidades Autónomas, ya que para alguna de ellas el traspaso de nuevos servicios de la Administración central o la incorporación de ingresos no previstos inicialmente comportó un crecimiento puntual de su presupuesto que puede llegar a distorsionar la comparación con los ingresos y gastos realizados el año

anterior para el conjunto de Comunidades Autónomas. Así, por ejemplo, el traspaso de los servicios sanitarios del INSALUD a la Comunidad Autónoma de Canarias produjo un incremento del 42,9% de los derechos liquidados y del 36,5% de las obligaciones reconocidas. Del mismo modo, el flujo de transferencias de la Unión Europea comportó un aumento elevado en las Comunidades de Aragón y de Castilla-La Mancha.

Respecto de los ingresos, en el cuadro 2 aparece el resultado de las liquidaciones de los presupuestos de ingresos de cada Comunidad Autónoma para el año 1994, separando los siguientes grupos de recursos: ingresos tributarios, transferencias corrientes, transferencias de capital, ingresos financieros y otros ingresos. Pero antes de reseñar los rasgos fundamentales que se deducen de estas liquidaciones, es necesario intercalar un breve inciso con respecto a la atribución del 15% del IRPF a las Comunidades Autónomas a partir del año 1994.

En efecto, este recurso no se puede identificar en la liquidación de los presupuestos de ingresos, ya que el proceso de obtención de estos recursos por parte de la Comunidad obedece a un sistema particular. Las Comunidades Autónomas reciben un importe equivalente a la previsión del 15% del IRPF de su territorio de forma conjunta con la participación en los ingresos del Estado. Sólo en el momento de la liquidación con la Administración central de esta participación, se puede proceder a identificar la parte de la transferencia que corresponde al 15% del IRPF y la parte que corresponde a la nueva participación en los ingresos del Estado.

Debido a ello, y tal como se va a indicar, las transferencias continúan siendo la principal fuente de financiación de las Comunidades Autónomas. Con esta premisa, las características más importantes de la liquidación de los presupuestos de ingresos son las siguientes:

- La elevada cuantía de las transferencias como fuente de financiación de las Comunidades de régimen común. Para el año 1994, las transferencias corrientes representaron el 62,9% de todos los recursos y las de capital un 6,5%. Es decir, en conjunto, todas las transferencias siguieron aportando a las Comunidades de régimen común más de las dos terceras partes de los recursos.

- Aunque por motivos distintos, derivados del régimen de financiación foral, también en el País Vasco las transferencias tienen un peso elevado. Como es sabido, en dicha Comunidad son las tres diputaciones forales las que recaudan los impuestos concertados y el Gobierno de la Comunidad se financia básicamente a través de las transferencias que percibe de las tres diputaciones forales con cargo a estos impuestos concertados. Concretamente, para el año 1994 las transferencias corrientes significaron el 82,2% de todos los ingresos de la Comunidad del País Vasco.

- Respecto a las transferencias de capital es remarcable el peso que tienen en algunas Comunidades Autónomas como Extremadura, en la que representaron el 28,7% de los ingresos, mientras que para el conjunto de Comunidades Autónomas significaron sólo el 5,7% de todos los recursos.

- En las Comunidades de régimen común, como se puede deducir de lo anterior, los ingresos tributarios tuvieron un peso poco importante (del 17,9%). Sólo

en las Comunidades uniprovinciales tuvieron un porcentaje representativo (del 40,9%), debido a la existencia de los tributos provinciales, al menor nivel de volumen del presupuesto en relación con las Comunidades del artículo 151 y al mayor nivel de renta en relación con las Comunidades de su mismo nivel competencial pero de carácter pluriprovincial, aunque debe destacarse la Comunidad de Baleares donde los ingresos tributarios representaron el 57,9% del total.

– También en relación con los ingresos tributarios, merece un comentario especial la financiación foral, pero ahora para destacar el caso de Navarra. Dado que esta Comunidad recauda directamente sus impuestos concertados, las transferencias tienen para ella un peso poco importante y son, en cambio, los ingresos tributarios los que aportan el 73,3% de todos los recursos.

– Los ingresos de carácter financiero representaron en conjunto el 12,4% de los ingresos liquidados en el 1994. Este porcentaje experimenta grandes variaciones entre las diversas Comunidades Autónomas. En general, y con alguna excepción, se observa un porcentaje menor en las Comunidades de mayor nivel competencial, a causa de su mayor volumen presupuestario. En cuatro Comunidades Autónomas estos recursos representaron más de una cuarta parte de todos sus ingresos (Aragón -26,7%-, Asturias -22,2%-, Cataluña -17,7%– y Extremadura -16,6%–).

Con respecto a estos ingresos, sin embargo, debe observarse el endeudamiento en términos netos, es decir, descontando las amortizaciones efectuadas durante el ejercicio. Es este endeudamiento en términos netos el que expresa el importe que va a añadirse al saldo vivo de la deuda acumulada de cada Comunidad.

En términos netos, la deuda representó el 7,9% de los derechos liquidados por el conjunto de Comunidades Autónomas y, en relación a las Comunidades antes indicadas, se observa que, por ejemplo, en Asturias se reduce considerablemente su peso relativo, debido al volumen de las amortizaciones, de manera que el porcentaje que representó la deuda neta en esta Comunidad es del 3,2% de sus derechos liquidados.

En el cuadro 3 se presentan las liquidaciones de los presupuestos de gasto del año 1994 para cada Comunidad Autónoma separando los siguientes grupos: gastos de funcionamiento (gastos de personal y compras de bienes y servicios), transferencias corrientes, gastos de capital (inversiones reales y transferencias de capital), carga financiera (intereses y amortizaciones) y otros gastos (variación de activos financieros). Las características más importantes que merecen destacarse son las siguientes:

– Los gastos de funcionamiento son particularmente importantes en las Comunidades con mayor nivel de competencias. Concretamente, en el año 1994 los gastos de financiación representaron para estas Comunidades Autónomas más de la mitad de todos sus gastos (un 52,3%). En las Comunidades de menor nivel de competencias estos gastos fueron del 34,4% del total en las uniprovinciales y del 21,7% en las pluriprovinciales.

– El peso de las transferencias corrientes en el total de gastos varía notablemente entre las Comunidades Autónomas. En conjunto, y para el año 1994 estas transferencias significaron el 23,2% de todos los gastos autonómicos, pero el

abánico entre Comunidades osciló desde el 8,4% del total en la Comunidad Autónoma de Asturias hasta el 46,9% de la Comunidad de Castilla-La Mancha.

— Los gastos de capital representaron para el conjunto de Comunidades Autónomas el 21,2% de todos los gastos. En general, por el peso específico que tienen estos gastos, son destacables las Comunidades de menor nivel de competencias, sobre todo las pluriprovinciales, y especialmente Extremadura, donde representaron más de la mitad de todos sus gastos (concretamente el 52,8%).

— Por último, la carga financiera significó el 7,8% de todos los gastos autonómicos. En las Comunidades uniprovinciales este tipo de gastos tiene mayor importancia que en las demás Comunidades, y ello por dos causas principales: por la absorción de su diputación provincial y por el menor nivel de competencias en relación a las Comunidades del artículo 151, lo que representa un menor volumen del presupuesto. Para estas Comunidades uniprovinciales la carga financiera en el año 1994 representó el 13,2% de todos sus gastos, mientras que en las pluriprovinciales de su mismo nivel competencial fue del 6,4%.

En el cuadro 4 se presenta la cuenta financiera de las Comunidades Autónomas que se deriva de la liquidación de sus presupuestos de ingresos y de gastos. La diferencia entre los ingresos y los gastos corrientes es el ahorro bruto, que representa la parte de los ingresos corrientes que pueden ser utilizados para financiar operaciones de capital. Este ahorro bruto más los ingresos de capital forman los recursos disponibles para financiar los gastos de capital. Debido a que estos gastos de capital son superiores a los ingresos disponibles, aparece el déficit no financiero.

Para la financiación de las operaciones de capital liquidadas el año 1994, el ahorro bruto aportó al conjunto de Comunidades Autónomas el 39,1% de los recursos, los ingresos de capital, el 29,3% y el resto, o sea el 31,6%, tuvo que financiarse a través del déficit.

También en este caso los porcentajes experimentan grandes variaciones entre las Comunidades. Las uniprovinciales y las Comunidades forales son las que tuvieron una mayor capacidad de ahorro, puesto que éste financió, respectivamente, el 51,4% y el 63,4% de los gastos de capital.

Los ingresos de capital son particularmente relevantes en las Comunidades pluriprovinciales con menor nivel competencial, aunque dentro del grupo de las de mayor nivel de competencias, Canarias y Galicia disponen también de unos recursos de capital relativamente elevados.

Con respecto al déficit, las Comunidades de mayor nivel de competencias son las que, en general, tienen que recurrir a financiar sus gastos de capital con déficit. En las de régimen común, éste financió el 38,9% de los gastos de capital y en las forales el 31,2%. Por último, cabe señalar que en cuatro Comunidades Autónomas el déficit financió más de la mitad de los gastos de capital: Aragón, —el 64,2%—, Comunidad Valenciana, —el 63,6%—, Madrid, —el 55,2%— y Navarra, el 51,6%— Como puede observarse estas Comunidades pertenecen a grupos competenciales distintos, por lo que se desprende que la magnitud del déficit no es una característica inherente al grupo de Comunidades Autónomas, sino a la situación relativa de cada Comunidad.

En conjunto, en el año 1994 las Comunidades Autónomas han liquidado sus presupuestos con un resultado deficitario del orden de 488.098 millones de pesetas, cifra que representa una disminución del 21,6% respecto del año anterior, corrigiéndose además, y de modo significativo, los resultados del ejercicio de 1993, en el que se había producido un aumento respecto del año 1992. El cambio de tendencia se refleja también en el hecho de que en 1994 cuatro Comunidades saldaron sus cuentas con superávit: La Rioja, Canarias, Cantabria y Baleares.

Para acabar, en el cuadro 5 se muestran los importes del déficit no financiero del año 1994 para cada Comunidad Autónoma en millones de pesetas y en pesetas por habitante. El déficit en pesetas por habitante total es de 12.597 pesetas, siendo más elevado en las Comunidades de mayor nivel de competencias (de 17.883 pesetas por habitante en las Comunidades de régimen común del artículo 151 y de 19.643 pesetas en las dos Comunidades de régimen foral). Dentro del grupo de las Comunidades del artículo 143 es destacable la Comunidad Autónoma de Aragón con un déficit de 27.916 pesetas por habitante.

CUADRO 1

LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO 1994 (MPTA) (1)			
	previsión inicial	Derechos liquidados	Obligaciones reconocidas
CCAA DE RÉGIMEN COMÚN			
A) Uniprovinciales			
Asturias	100.312	117.512	115.710
Cantabria	47.024	51.014	27.747
Madrid	399.789	326.298	362.165
Murcia	79.814	72.220	72.443
La Rioja	26.952	27.569	27.394
Total	653.890	594.613	605.459
B) Pluriprovinciales			
<i>Con competencias en educación y sanidad</i>			
Andalucía	1.658.192	1.609.977	1.611.778
Canarias	291.290	401.046	372.159
Cataluña	1.434.132	1.599.849	1.534.116
Comunidad Valenciana	785.704	745.625	796.586
Galicia	554.257	660.867	658.137
Total	4.723.575	5.017.363	4.972.777
<i>Con competencias comunes</i>			
Aragón	171.010	142.779	142.611
Baleares	45.910	52.935	47.590
Castilla y León	314.090	312.691	310.545
Castilla-La Mancha	231.243	244.148	244.654
Extremadura	130.089	111.117	100.414
Total	892.343	863.670	845.813
CCAA DE RÉGIMEN FORAL			
Navarra	230.035	231.234	227.045
País Vasco	635.778	666.930	645.044
Total	865.813	898.164	872.089
TOTAL	7.135.622	7.373.809	7.296.138

(1) No incluye las donaciones destinadas a las corporaciones locales vía participación en los impuestos del Estado.

CUADRO 2

**LIQUIDACIONES DE LOS PRESUPUESTOS DE INGRESOS
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO 1994 (MPTA)**

	ingresos tributarios	transferen. corrientes	transferen. capital	ingresos financieros	otros ingresos	TOTAL
CCAA DE RÉGIMEN COMÚN						
A) Uniprovinciales						
Asturias	39.326	32.772	17.919	26.105	1.391	117.512
Cantabria	26.372	19.410	4.324	477	431	51.014
Madrid	141.178	124.718	18.619	32.531	9.251	326.298
Murcia	26.582	29.477	8.631	7.157	374	72.220
La Rioja	10.006	12.647	1.452	2.363	1.102	27.569
Total	243.464	219.024	50.944	68.632	12.549	594.613
B) Pluriprovinciales						
<i>Con competencias en educación y sanidad</i>						
Andalucía	152.229	1.179.803	97.910	173.011	7.024	1.609.977
Canarias	109.236	234.335	30.679	23.906	2.889	401.046
Cataluña	256.103	994.096	47.651	283.394	18.605	1.599.849
Com. Valenciana	139.183	536.456	11.879	54.775	3.332	745.625
Galicia	56.449	467.105	58.991	69.949	8.373	660.867
Total	713.200	3.411.795	247.110	605.035	40.223	5.017.363
<i>Con competencias comunes</i>						
Aragón	33.366	60.561	7.848	38.143	2.861	142.779
Baleares	30.633	15.474	1.592	5.092	143	52.935
Castilla y León	55.433	184.503	45.992	21.563	5.200	312.691
Castilla-La Mancha	29.118	158.119	29.319	21.751	5.841	244.148
Extremadura	15.549	43.648	31.842	18.464	1.614	111.117
Total	164.099	462.305	116.593	105.013	15.660	863.670
CCAA DE RÉGIMEN FORAL						
Navarra	169.379	17.062	3.060	38.164	3.569	231.234
País Vasco	12.990	548.516	4.029	96.880	4.514	666.930
Total	182.369	565.578	7.089	135.044	8.083	898.164
TOTAL	1.303.132	4.658.702	421.736	913.724	76.515	7.373.809

CUADRO 3

**LIQUIDACIONES DE LOS PRESUPUESTOS DE GASTOS
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO 1994 (MPTA)**

	gastos de transferen. funcionam.	gastos de corrientes	gastos de capital	carga financiera	otros gastos	TOTAL
CCAA DE RÉGIMEN COMÚN						
A) Uniprovinciales						
Asturias	23.439	9.759	54.639	15.567	12.306	115.710
Cantabria	12.662	2.923	4.596	6.988	577	27.747
Madrid	135.692	69.510	114.888	41.247	827	362.165
Murcia	25.855	8.361	26.301	11.840	86	72.443
La Rioja	10.544	3.769	8.477	4.581	24	27.394
Total	208.192	94.323	208.901	80.223	13.821	605.459
B) Pluriprovinciales						
<i>Con competencias en educación y sanidad</i>						
Andalucía	883.037	330.302	274.200	118.130	6.109	1.611.778
Canarias	213.779	77.338	65.401	13.958	1.683	372.159
Cataluña	761.401	348.916	228.709	161.106	33.984	1.534.116
Com. Valenciana	408.349	205.271	140.205	32.995	9.767	796.586
Galicia	336.027	121.623	153.721	44.203	2.564	658.137
Total	2.602.592	1.083.450	862.235	370.393	54.107	4.972.777
<i>Con competencias comunes</i>						
Aragón	32.205	45.824	51.680	11.029	1.873	142.611
Baleares	14.153	5.235	22.304	5.397	500	47.590
Castilla y León	72.460	118.270	105.690	12.419	1.706	310.545
Castilla-La Mancha	37.558	114.771	76.204	15.511	610	244.654
Extremadura	26.810	9.084	53.049	10.062	1.409	100.414
Total	183.185	293.184	308.927	54.419	6.098	845.813
CCAA DE RÉGIMEN FORAL						
Navarra	91.850	66.729	56.628	11.393	446	227.045
País Vasco	300.499	158.115	108.321	51.060	27.050	645.044
Total	392.348	224.844	164.948	62.452	27.496	872.089
TOTAL	3.386.318	1.695.801	1.545.012	567.486	101.521	7.296.138

CUADRO 4

 CUENTA FINANCIERA DE LAS
 COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO 1994 (MPTA)

	ingresos corrientes	gastos corrientes	ahorro	ingresos capital	gastos capital	déficit no finan.
CCAA DE RÉGIMEN COMÚN						
A) Uniprovinciales						
Asturias	72.546	38.271	34.275	18.861	54.639	(1.503)
Cantabria	46.151	20.080	26.071	4.386	4.596	25.861
Madrid	269.749	242.271	27.478	24.018	114.888	(63.392)
Murcia	56.416	43.495	12.921	8.647	26.301	(4.733)
La Rioja	22.926	16.297	6.628	2.281	8.477	433
Total	467.788	360.415	107.372	58.194	208.901	(43.335)
B) Pluriprovinciales						
<i>Con competencias en educación y sanidad</i>						
Andalucía	1.338.824	1.277.898	60.926	98.142	274.200	(115.133)
Canarias	346.141	299.842	46.299	30.999	65.401	11.898
Cataluña	1.261.955	1.181.586	80.369	54.500	228.709	(93.841)
Com. Valenciana	678.958	639.781	39.178	11.891	140.205	(89.135)
Galicia	525.517	486.047	39.470	65.400	153.721	(48.850)
Total	4.151.396	3.885.154	266.241	260.932	862.235	(335.061)
<i>Con competencias comunes</i>						
Aragón	96.481	86.143	10.338	8.155	51.680	(33.187)
Baleares	46.250	23.221	23.029	1.592	22.304	2.317
Castilla y León	241.203	199.893	41.310	49.926	105.690	(14.454)
Castilla-La Mancha	189.764	157.383	32.381	32.632	76.204	(11.191)
Extremadura	60.658	41.261	19.396	31.996	53.049	(1.657)
Total	634.356	507.901	126.455	124.301	308.927	(58.172)
CCAA RÉGIMEN FORAL						
Navarra	189.248	165.661	23.587	3.822	56.628	(29.219)
País Vasco	565.063	484.041	81.022	4.987	108.321	(22.312)
Total	754.311	649.702	104.609	8.808	164.948	(51.531)
TOTAL	6.007.850	5.403.172	604.678	452.235	1.545.012	(488.098)

CUADRO 5

**DÉFICIT LIQUIDADO POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
EN EL AÑO 1994**

	MPTA	PTA/hab
CC AA DE RÉGIMEN COMÚN		
A) Uniprovinciales		
Asturias	(1.503)	(1.374)
Cantabria	25.861	49.041
Madrid	(63.392)	(12.813)
Murcia	(4.733)	(4.527)
La Rioja	433	1.642
	(43.335)	(5.501)
B) Pluriprovinciales		
<i>Con competencias en educación y sanidad</i>		
Andalucía	(115.133)	(16.588)
Canarias	11.898	7.965
Cataluña	(93.841)	(15.487)
Comunidad Valenciana	(89.135)	(23.109)
Galicia	(48.850)	(17.883)
<i>Con competencias comunes</i>		
Aragón	(33.187)	(27.916)
Baleares	2.317	3.268
Castilla y León	(14.454)	(5.677)
Castilla-La Mancha	(11.191)	(6.748)
Extremadura	(1.657)	(1.560)
	(58.172)	(8.120)
CCAA DE RÉGIMEN FORAL		
Navarra	(29.219)	(56.268)
País Vasco	(22.312)	(10.604)
	(51.531)	(19.643)
TOTAL	(488.098)	(12.597)

LAS ELECCIONES GENERALES DE 1996 EN ESPAÑA

*Francesc Pallarés
Josep Soler*

El marco político

Como consecuencia de la retirada del apoyo de CiU al gobierno socialista, y en un marco de presión de la oposición y sectores significativos de la opinión pública, Felipe González convoca elecciones generales anticipadas para el 3 de Marzo, acortando un año la legislatura que inició en 1993.

Los mensajes y el estilo de los partidos apenas han cambiado respecto a 1993. Sobre esta base la situación política se ha ido deteriorando con el progresivo desarrollo de un clima de crispación alrededor de escándalos políticos y económicos aparecidos en la legislatura anterior así como el surgimiento de nuevos casos (Mariano Rubio, Roldán, escuchas del CESID etc...). Estos temas encontraban amplio eco en los medios de comunicación de masas, y eran especialmente amplificados en algunos de ellos, configurando una situación casi ininterrumpida de precampaña, apenas moderada por el elemento de estabilidad que supuso para el gobierno el pacto con CiU y el PNV. Este pacto aportaba un importante elemento de estabilidad en la política española aunque, por otra parte, había sido criticado duramente por el PP y medios afines, así como desde IU, acusando repetidamente al gobierno de decidir la política estatal en función de los intereses de los nacionalistas catalanes y vascos.

El gobierno había tomado algunas medidas para mejorar su imagen, entre ellas la designación de Belloch a la cabeza del ministerio de Interior y Justicia, con una imagen de profesionalidad y libre de sospechas. Sin embargo, la cuestión de la seguridad nacional sigue siendo un tema candente para el gobierno socialista, ya que desde instancias judiciales se reabre el tema del «terrorismo de Estado» con nuevos datos sobre las actividades del GAL. Además a Felipe González le explota en las manos la operación de los «independientes» (Garzón, etc...), y en conjunto no puede presentar el «cambio» prometido en 1993, de forma que se ha mantenido un clima enrarecido sobre un gobierno socialista crecientemente desgastado y sin renovar.

Respecto a la situación económica persiste la impresión de crisis. Se detecta una ligera mejoría en algunos aspectos, aunque de nuevo más a nivel de los grandes indicadores económicos que de la realidad perceptible por el ciudadano, y el paro continúa a niveles que doblan la media de la UE.

También el terrorismo ha mantenido persistentemente su presión sobre la situación política y los derechos de los ciudadanos, incluyendo el atentado fallido contra Aznar y atentados mortales de gran impacto durante los meses anteriores al inicio de la campaña (Tomás y Valiente, Fernando Múgica). Esto ha rea-

bierto la polémica sobre la eficacia de la lucha antiterrorista, especialmente por parte del PP, que reclama un endurecimiento de la política antiterrorista. También se debate sobre la posible ilegalización de HB, la adecuación de la política penitenciaria, etc., pero como en las anteriores elecciones ni la economía ni el terrorismo son temas centrales de la campaña.

No obstante el gobierno y la mayoría socialistas sacan adelante medidas importantes durante la legislatura, como la reforma del mercado laboral, la nueva legislación sobre alquileres, sobre telecomunicaciones, la Ley del Jurado o la reforma del Código Penal. A nivel autonómico también se han producido avances importantes: la cesión del 15% del IRPF y varias transferencias que elevan las competencias de las CCAA. Además, la etapa de presidencia española de la UE ha conllevado un reconocimiento internacional explícito para el papel de Felipe González.

A pesar de todo ello, la opinión pública percibe la situación política y económica del país de forma muy negativa. El desgaste del gobierno es el factor clave de los resultados de anteriores elecciones y de las expectativas que reflejan las encuestas.

Con el inicio de la campaña electoral se entra en una situación diferente. De un gobierno centro de todas las críticas se pasa a una situación de confrontación entre partidos, especialmente entre los dos principales. Es en este marco que el PSOE intentará recuperar terreno con una dura campaña de «estigmatización» del PP.

Las fuerzas políticas

En el marco descrito, el planteamiento del PSOE parece dirigirse más que a ganar a obtener los resultados menos malos posibles. Opta por la continuidad en cuanto a su estrategia general y, tras algunas vacilaciones, se presenta de nuevo González, con todas las ventajas que ello supone (conocimiento por parte de los ciudadanos, carisma) y también sus inconvenientes (desgaste, imagen de continuidad). Con ello, aspira a repetir la situación de 1993, con la movilización de un gran número de votantes de izquierdas indecisos, a través de su apelación al liderazgo de González, a la importante obra de gobierno realizada durante los años 80 y a la amenaza de la derecha, obviando ahora la cierta autocrítica con la que se presentó ante los ciudadanos en 1993.

En el congreso nacional, celebrado poco antes de iniciar la campaña, el PP reitera su afirmación ideológica como partido de centro y se presenta ya como el nuevo partido de gobierno, en un clima de euforia avalado por las encuestas y por su clara victoria en las elecciones europeas de 1994 y en las locales y autonómicas de 1995. Presenta un programa de gobierno más definido que en 1993 y cuyo mensaje central es «pasar página», intentando así posicionarse como la «salida tranquila» a los problemas de la era socialista, aunque varios de sus líderes mantienen abierta la línea de denuncia crispada de la corrupción.

El planteamiento de IU destaca por la línea de crítica directa al PP y al PSOE, tanto por los escándalos políticos como sobre el plano económico. Siguiendo la

estrategia de los últimos años, IU se encamina a competir por los votantes de izquierda, especialmente aquellos más indecisos o desencantados con el gobierno socialista, presentándose como la «auténtica» izquierda frente a un PSOE al que descalifican, descartando a priori cualquier posibilidad de pacto. Esta estrategia ha conllevado fuerte polémica interna, planteada por el sector *renovador*, más favorable a un entendimiento con el PSOE. Sin embargo, poco antes de las elecciones el Congreso del PCE –partido dominante en IU– confirma la estrategia de enfrentamiento con el PSOE bajo el firme liderazgo de Julio Anguita.

En el marco de la situación inugurada en 1993, los planteamientos de los partidos de ámbito-no estatal (PANE) más significativos (CiU, PNV, CC) se articulan sobre su capacidad para contribuir a la gobernabilidad mediante pactos con el partido mayoritario, tratando de unir una influencia sobre la política española juntamente con la defensa de los intereses de sus respectivas CCAA.

En otras Comunidades, donde el espacio de centro-derecha se divide entre el PP y formaciones regionalistas, la bipolarización favorece la formación de candidaturas conjuntas o que los PANE de esta orientación no concurren a la elección, con el interés inmediato de optimizar la posición de la candidatura de centro-derecha cara al reparto de escaños. Es el caso del PAR aragonés, que tras una etapa de negociaciones se integra en una candidatura conjunta con el PP. Por su parte UA no concurre en Álava, como tampoco la UPCA se presenta en Cantabria. En la Comunidad Valenciana, en cambio UV rehusa la integración con el PP, pese al pacto en las instituciones autonómicas que mantienen ambos partidos. Como en ocasiones anteriores, UV intenta mantener una imagen diferenciada ante un PP cada vez más preponderante en el centroderecha valenciano.

Candidaturas y candidatos

Las candidaturas del PP son de continuidad, con cambios mínimos respecto a 1993, en un clima de cohesión interna ante la que se presiente inminente victoria electoral, así como ante la perspectiva de acceso a un importante número de cargos políticos.

Ante la posibilidad de derrota, el aspecto más destacado en la confección de las candidaturas en el PSOE es la ubicación de ex-ministros y altos cargos de la Administración en puestos destacados de las listas de diversas circunscripciones. El objetivo es asegurarles el escaño con la finalidad de conseguir mayor conocimiento y capacidad para realizar las labores de oposición. En diversos casos ello se hace desplazando a los antiguos parlamentarios provocando quejas de las secciones provinciales del partido. En algunas ocasiones, estos cambios van acompañados de fuertes polémicas, especialmente cuando se trata de cargos políticos afectados por los escándalos, como la inclusión de Barrionuevo –procesado en relación al tema de los GAL – en la candidatura por Madrid.

Por su parte, las candidaturas de IU se caracterizan fundamentalmente por la continuidad. La excepción se produce en Madrid donde después de un tenso proceso la votación interna se inclina hacia los candidatos *oficialistas*, que domi-

nan la lista madrileña frente a los renovadores de la corriente Nueva Izquierda. En un tono menor, también se producen algunas tensiones entre *oficialistas* y *renovadores* en algunas provincias donde IU obtiene escaños, como Cádiz, Zaragoza y Alicante.

Los temas

El tema principal de las elecciones consiste en la resolución del estado permanente de crisis política de los últimos años, en un pronunciamiento sobre la continuidad o la alternancia respecto al partido en el gobierno. En este sentido, la atención de la opinión pública se halla más focalizada en la competencia interpartidista y la posibilidad de alternancia que sobre detalles concretos de los programas.

En este marco, y como en las elecciones de 1993, uno de los grandes protagonistas de la campaña son los *escándalos políticos*, denunciados especialmente desde el PP y algunos medios de comunicación, mientras que el PSOE contrasta con la tesis de la manipulación de la opinión pública y de la crispación interesada alrededor de los escándalos (tesis del «pulso al Estado») a cargo de ciertos sectores mediáticos e intereses enemigos del gobierno socialista.

Cierto es que se produce una mayor definición, y un mayor contraste entre los *programas económicos* del PSOE y del PP. Por parte del PP, que en 1993 fue criticado por la falta de un programa concreto, se explicita mejor la orientación de su política económica. Presenta un programa liberalizante para la reactivación de la economía: privatizaciones de empresas públicas, potenciación del sector privado de la economía, manteniendo el objetivo de acercamiento a los criterios de Maastrich (saneamiento de las finanzas públicas, control del déficit, economía más competitiva). Sus líderes también mencionan una reducción de impuestos (que posteriormente matizan) y medidas de racionalización administrativa, entre ellas la reestructuración del gobierno, y la reducción del número de cargos de confianza. En general su programa presenta una orientación explícita hacia la austeridad y el control presupuestario, aunque reitera su compromiso de mantener el gasto social, uno de los principales puntos débiles del partido y objeto de las críticas de la oposición.

Los socialistas, por su parte, articulan su programa alrededor de la defensa del Estado de Bienestar. No se refieren a las pensiones —como hicieron con gran impacto durante la anterior campaña— en el marco del Pacto de Toledo sobre su reforma y suscrito junto al PP, pero sí advierten de forma más genérica sobre la disminución de las prestaciones sociales bajo un gobierno de derecha. Con el ejemplo de las recientes movilizaciones francesas contra la política económica del gobierno de Chirac, los socialistas reiteran la crítica al «peligro» de la derecha que caracterizó también su anterior campaña electoral.

IU, por su parte, presenta un programa económico radical, y se centra en la crítica a los que entiende efectos fundamentalmente negativos para los sectores populares del Tratado de Maastrich y el plan de Convergencia. En este marco critica a los dos principales partidos por su liberalismo económico.

Los nacionalistas de CiU, por su parte, se mantienen en su línea de definir el proceso europeo de convergencia como objetivo prioritario, junto a la mejora de la competitividad y la defensa de la industria productiva, con planteamientos liberalizadores y de privatización.

Como en anteriores elecciones todos los partidos incluyen en sus programas propuestas de *reducción del servicio militar*, a las que ahora se une el debate sobre la profesionalización. El PP opta por la reducción del servicio militar y el avance hacia un modelo mixto entre el servicio obligatorio y el profesional. El PSOE también se pronuncia a favor de la reducción del servicio militar, aunque sin contemplar la profesionalización de las FFAA. IU se inclina por la profesionalización y CiU basa una parte de su campaña en reclamar la supresión del servicio militar.

Sobre el tema *autonómico*, el PP rescata el proyecto de Administración Única, de evitar duplicaciones administrativas y de avanzar hacia la corresponsabilidad fiscal a través de mejorar la financiación autonómica (y local) al tiempo que se pacta reducir su déficit. Desde el PSOE se critica esta propuesta por falta de realismo.

De todas maneras las propuestas concretas relativas a la economía, a la seguridad, las FFAA o las autonomías no son temas centrales, lo que más centra la atención es la competencia política, la posibilidad de una alternancia en el gobierno, la incertidumbre y las resonancias simbólicas de este hecho.

Otros aspectos de la campaña

La campaña se ha basado principalmente en las *imágenes* de los partidos y la descalificación genérica del contrario. Por parte del PSOE, la ya conocida «que viene la derecha», recordando los orígenes franquistas de la derecha española. Por parte del PP, «la corrupción de la etapa socialista», y el «váyase Sr. González».

Se trata de una campaña personalizada pero con notables diferencias entre los dos grandes partidos. El PSOE centra su campaña casi exclusivamente en la imagen de Felipe González, cuya valoración sube durante la campaña, buscando reflejos *afectivos* y de identificación entre un electorado potencialmente afín, entre ellos sectores poco politizados, o de izquierda críticos con el PSOE. En este sentido los socialistas buscan el contraste personalizado entre González y Aznar, que les resulta ventajoso.

Por su parte el PP, si bien potencia la figura de Aznar ofrece una imagen más colegial y de equipo como garantía de mayor seguridad y capacidad de gobierno. En cambio en las críticas al PSOE centra sus ataques en Felipe González, al que hace responsable o encubridor de los escándalos y asuntos de corrupción, intentando debilitar el principal activo de imagen de los socialistas.

A señalar también, finalmente, que a pesar de unas campañas cada vez más volcadas al medio televisivo, no ha continuado la línea abierta en las anteriores elecciones sobre los debates televisados entre los principales líderes. En el

marco de la crispación y de las estrategias electorales no hubo acuerdo entre los partidos.

Los resultados

El tres de marzo tienen lugar las séptimas elecciones generales, en las cuales 32,5 millones de españoles tuvieron la oportunidad de ejercer su derecho al voto en un contexto de elevada expectación.

Aspectos generales

Sobre un alto nivel de participación los resultados confirman la primera victoria del PP (38,6%) en unas elecciones generales, siguiendo así la pauta de las elecciones europeas de 1994, autonómicas y municipales de 1995. Sin embargo el PSOE (37,4%) ha resistido ahora mejor y la ventaja del PP es muy escasa. Por su parte, IU (10,6%) se mantiene como tercera fuerza, pero a gran distancia de los anteriores.

El PP obtiene la mayoría en el Congreso, pero con 156 diputados queda lejos de mayoría absoluta, sin disponer tampoco de una mayoría suficientemente amplia que le permitiera gobernar con comodidad. El PSOE se queda con 141 escaños. Serán necesarios pactos para gobernar.

Pero aunque el triunfo del PP es muy modesto, estos resultados configuran un importante cambio político e institucional de amplísimas consecuencias: se ha consumado la primera alternancia al PSOE tras más de una década de gobierno socialista. Se trata también de la primera alternancia a la izquierda por parte de la derecha española desde el fin de la transición, tras una larga reestructuración de la derecha y la derivación de ésta hacia posturas centristas, recuperando progresivamente el espacio electoral del antiguo centro político de UCD-CDS.

España			
	1996	Dif. 96-93	
Participación	77,4%	+1,0	
% s/votos.			<i>Diputados</i>
PP	38,6	+4,0	156 (+15)
PSOE	37,4	-1,1	141 (-18)
IU	10,5	+1,0	21 (+3)
PANE	11,2	-1,3	32 (=)
		-1,8 (CDS)	

Pero aunque las consecuencias políticas son muy importantes, en realidad los cambios electorales respecto a 1993 no lo han sido tanto, ni por lo que se refiere

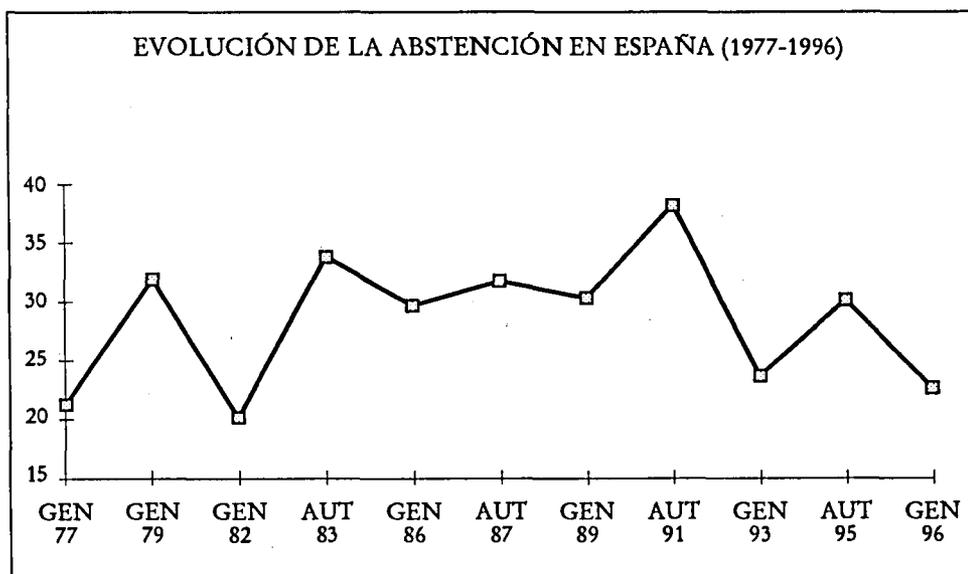
a la participación ciudadana como los resultados de los partidos políticos. Sólo un moderado aumento del voto PP (+4), amplificado por el sistema electoral, explica esta alternancia. Podemos atribuir esta estabilidad a que en realidad tanto la campaña como los partidos, su oferta o el clima político son prácticamente los mismos que en 1993, y que de hecho desde entonces el país ha vivido en un clima de continua precampaña. La convulsa vida política española de los últimos años, sin embargo, no ha variado sustancialmente las orientaciones políticas de los ciudadanos.

La participación

En el contexto español, el nivel de participación en estas elecciones es elevado (77,4 %), con un ligero aumento (+ 1) respecto al ya elevado nivel de 1993. Es un nivel de participación propio de elecciones con expectativa política de cambio, como las generales de 1977, 1982 y 1993.

Tanto en su nivel como en su distribución geográfica y en sus bases sociales y políticas la participación electoral presenta unas pautas prácticamente idénticas a las de 1993. Ello puede relacionarse con la perpetuación desde 1993 del clima de competencia interpartidista y de tensión política, y la gran involucración de los medios de comunicación en la polémica y en la dinámica políticas con la consiguiente politización de la opinión pública.

En la elevada participación han confluído varias dinámicas movilizadoras. Como ya sucediera en 1993, la expectativa de la alternancia ha permitido al PP activar un importante sector de centro y centro-derecha, así como de votantes más coyunturales críticos con el PSOE; e igualmente el miedo a la derecha o la posibilidad de derrota de Felipe González han sido los ejes de movilización de votantes para el PSOE.



El ligero aumento de la participación respecto a 1993 se ha producido de forma muy homogénea en el territorio, y por ello el mapa de la participación/abstención no experimenta variaciones respecto a anteriores elecciones. Los mayores niveles de abstención se han registrado en Canarias (31%), Galicia, País Vasco y Baleares (28%). Por el contrario, las CCAA con un menor nivel de abstención han continuado siendo Extremadura y Castilla-La Mancha (17%), seguidas de Murcia, la Comunidad Valenciana y La Rioja (18-19%).

También provincialmente se mantienen las mismas pautas. Toledo, Albacete, Cuenca y Badajoz, a las que se añade ahora Jaén, continúan como las provincias más participativas (16-17% de abstención), mientras Santa Cruz de Tenerife (33%) seguida de Guipúzcoa, La Coruña y Orense (29-30%) se mantienen como las más abstencionistas. En general se mantiene una tónica dominante de homogeneidad en los niveles de participación entre las provincias de una misma Comunidad, con Andalucía como excepción (17% en Jaén y Córdoba frente al 25-27% en Málaga, Huelva y Cádiz).

La orientación del voto

El PP avanza cuatro puntos en relación a 1993 y con el 38,6% de los votos obtiene el mejor resultado alcanzado por el centro-derecha en la democracia, superando los niveles de UCD. También en cifra absoluta de votos consigue el mejor resultado del centro-derecha, aunque ello sea más lógico pues el censo electoral desde 1979 ha aumentado en 5 millones y medio de electores: obtiene casi diez millones de votos (9.700.000) que significa haber atraído cerca de 1 millón y medio más de votantes que en 1993.

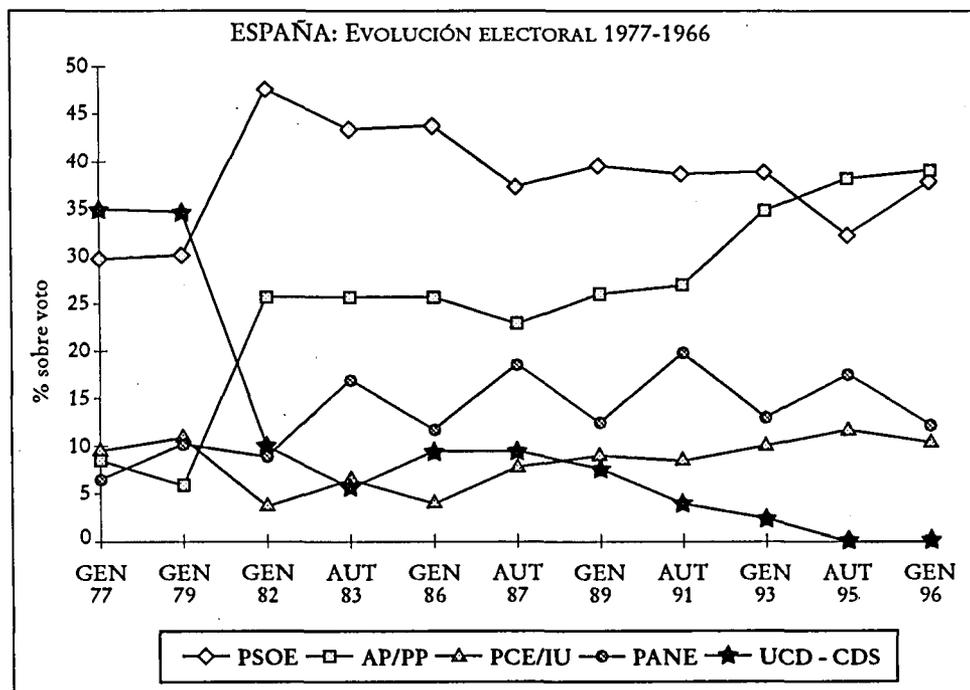
Sin embargo esta victoria es recibida con decepción en las filas del PP ante unas expectativas que les auguraban unos mejores resultados, en la línea marcada por las encuestas preelectorales y las elecciones autonómicas y municipales de 1995.

Pero los resultados de las elecciones de mayo de 1995 habían sido consecuencia más de procesos de movilización (hacia el PP) y de desmovilización (desde el PSOE) selectivas, que de trasvases de electorado desde el PSOE hacia el PP. Tampoco en la encuestas preelectorales que predecían una clara victoria del PP se detectaba de manera clara un fenómeno importante de esta naturaleza. La duda radicaba, pues, en la mayor o menor capacidad del PSOE para movilizar a «su» electorado, en un marco de erosión de la imagen socialista por los escándalos políticos y la crítica constante a la que había sido sometido por el PP y desde algunos medios de comunicación.

El PSOE (37,4%) experimenta tan sólo un ligero retroceso en la correlación de fuerzas, sin embargo recoge el voto de 200.000 electores más que en 1993, llegando a 9.300.000 votos, su mayor cifra desde 1982. En el marco de una campaña electoral de intensa movilización muestra una importante capacidad de resistencia y movilización basadas tanto en logros de su época de gobierno como, sobre todo, en el fuerte arraigo de actitudes de prevención ante la derecha en la cultura política de amplios sectores de la sociedad española.

Como sucediera en 1993, la oposición política y mediática al PSOE se basaba casi exclusivamente en los deméritos de éste (casos de corrupción, GAL), más que en méritos propios y la propuesta de alternativas a los grandes ejes de la política de los socialistas. Ello no dejaba de ser percibido por sus electores, y contribuye a explicar el limitado alcance del trasvase directo de votos desde el PSOE al PP.

Es en este marco que el PSOE consigue una elevada movilización de su electorado próximo y paliar la desventaja que presentaron las autonómicas de 1995 en las 13 Comunidades en que se celebraron. Así consigue avances significativos en todas estas Comunidades, excepto en Madrid y La Rioja donde es sólo moderado, siendo Castilla-La Mancha la única de ellas donde retrocede. En cambio, el PP sólo experimenta avances significativos en Aragón y Cantabria, en el marco de las nuevas relaciones con los regionalistas.



Sin embargo, a pesar de su corta ventaja, el PP se encuentra ahora en situación mucho más favorable que la derivada de un avance de 4 puntos. Desde su posición y responsabilidades en los distintos niveles de gobierno el PP está en mejores condiciones para cambiar las imágenes negativas y los recelos existentes entre gran parte de la población, mejorando así su capacidad competitiva.

Por su parte IU (10,6%), gana casi 400.000 votos respecto a 1993, obteniendo su mejor resultado en unas generales. Sin embargo no consigue situarse como punto de referencia por la izquierda para los descontentos con el PSOE y no alcanza las metas propuestas y el nivel que las expectativas le otorgaban. Una vez

más parece que un sector de ciudadanos que inicialmente declaraban su predisposición a votar IU se inclinaba finalmente por el PSOE al tomar la decisión de voto.

Por lo que se refiere a los Partidos de ámbito no-estatal (PANE), su peso electoral en conjunto presenta un cierto retroceso (-1,3) respecto a las generales de 1993. Ello es debido fundamentalmente a la incorporación del Partido Aragonés (PA) en listas conjuntas con el PP así como a la no presentación de la UPCA y el PRC en Cantabria. Fuera de ello, la tónica general es de cierto movimiento en este espacio con variaciones de distinto signo. Así, un cierto retroceso de CiU y un ligero avance del PNV, el retroceso de HB y el avance del BNG, son ejemplos significativos de esta diversidad en la evolución.

Finalmente, a nivel de los grandes espacios ideológicos, se mantiene una moderada ventaja de la Izquierda (51,1) sobre la Derecha (46,2), en la línea de las últimas elecciones. No se altera pues significativamente la correlación de fuerzas entre los dos grandes polos, a pesar de un ligero avance de la derecha respecto a 1993.

Aspectos territoriales

El PP consolida las nuevas pautas de su implantación territorial definidas en las generales de 1993 y autonómicas de 1995. En relación a las últimas generales ha avanzado de forma relativamente homogénea 3-4 puntos en la mayoría de Comunidades.

Obtiene sus mejores resultados en Castilla y León (51,9%), aunque también en Cantabria, La Rioja, Aragón, Madrid, Murcia y Galicia se sitúa en cotas entre 48-50%. Por contra sus puntos débiles continúan siendo Cataluña y el País Vasco, donde obtiene alrededor del 18%. En el resto de Comunidades sus resultados oscilan entre el 35-45%.

El fuerte avance que obtiene en Aragón (+15%) y Cantabria (+13%) es consecuencia de los acuerdos con el PAR en Aragón y del espacio dejado por la UPCA cántabra. Es indicativo de evoluciones futuras en la articulación del espacio de centro-derecha en ambas comunidades. También es significativo el importante avance en Madrid (+ 5,4) – centro de la crispación política – y en Andalucía (+ 5,5) recuperando el nivel del centro-derecha en esta Comunidad en 1977-79.

En cambio el PP, en medio de problemas internos y asuntos de corrupción, ha cedido terreno en Baleares (-1%), donde a pesar de todo mantiene su dominio. Igualmente significativo es su escaso avance en Cataluña, en el marco de una campaña de falta de orientación y de claridad. El escaso avance del PP en Galicia debe relacionarse con su ya muy elevado nivel de implantación en esta comunidad. Finalmente, el ligero avance de UPN-PP en Navarra debe valorarse como importante dada la competencia que significaba en 1996 la CDN (inexistente en 1993), avanzando en cambio casi 6 puntos en relación a las autonómicas de 1995, cuando ya se había producido la escisión.

También el PSOE ha experimentado algunas modificaciones en su mapa de implantación territorial en el período 1993-95-96. Manteniéndose en estas nue-

vas pautas, Extremadura y Andalucía (48-46%) son las Comunidades donde obtiene mejores resultados y es el partido más votado. Esta condición la ostenta también en Cataluña, única Comunidad en la que los socialistas experimentan un avance significativo en la correlación de fuerzas, aunque en un nivel menor de implantación (39%) que en las anteriores comunidades. Su implantación es algo más regular que la del PP, situándose en la franja del 30-40% en la mayoría de Comunidades. El nivel más bajo de implantación de los socialistas, continúa marcándolo el País Vasco (23,5%), en un marco de gran fragmentación en el sistema de partidos.

Su evolución respecto a 1993 presenta un perfil irregular, consecuencia de factores específicos en determinadas Comunidades. Al sensible avance en Cataluña (+4,5) y moderado en Baleares (+2), se contraponen retrocesos también notables en Andalucía (-5), Navarra (-4,5), Madrid (-4) y Extremadura (-3).

Elecciones generales de 1996

	Abstención	PP	PSOE	IU % s/vots.	PANE
Andalucía	22,0	35,2	46,4	13,4	3,1 (PA)
Cataluña	23,5	17,9	39,2	7,6	29,5 (CiU) 4,2 (ERC)
Galicia	28,6	48,0	33,3	3,6	12,8 (BNG)
País Vasco	28,5	18,2	23,5	9,1	24,9 (PNV) 12,2 (HB) 8,1 (EA)
Aragón	22,5	47,7	34,5	9,1	6,4 (CHA)
Asturias	24,1	40,8	39,7	15,4	
Baleares	28,4	44,9	35,8	7,7	
Canarias	30,9	37,5	29,8	5,5	25,0 (CC)
Cantabria	20,7	50,1	35,4	11,3	
Castilla y León	21,0	51,9	34,8	9,1	
Castilla-Mancha	16,9	46,9	42,4	8,3	
Extremadura	17,7	40,1	48,2	8,9	
Madrid	20,4	49,1	31,3	16,4	
Murcia	18,0	49,7	37,8	10,5	
Navarra	26,6	36,9	30,1	12,4	5,2 (CDN) 3,8(EA) 8,1(HB)
Rioja, La	19,1	49,1	36,4	8,7	3,4 (PR)
Com.Valenciana	18,3	43,5	38,1	11,0	3,5 (UV)
ESPAÑA	22,62	38,6	37,4	10,5	

Por lo que se refiere a IU, se sitúa entre 8-13% en la gran mayoría de Comunidades Autónomas, con Madrid y Asturias (16-15%) como zonas donde obtiene sus mejores resultados. Galicia (3,6) seguida de Canarias (5,5) se mantienen como sus puntos débiles. En su evolución respecto a 1993, destaca el notable avance, casi 4 puntos, en Navarra y Cantabria, donde ahora pasa a obtener resultados superiores a su media.

El *mapa electoral* español ha cambiado substancialmente en la primera mitad de los años 90. Los cambios se apuntan en las generales de 1989 y en las autonómicas/municipales de 1991, produciéndose principalmente en las generales de 1993 y autonómicas/municipales de 1995, consolidándose en las generales de 1996.

El PP es ahora el partido más votado en 13 de las 17 Comunidades Autónomas, frente a las 9 en que venció en 1993. Son excepción: Andalucía, Extremadura y Cataluña, donde el partido mayoritario continua siendo el socialista, además del País Vasco, donde vence el PNV. El PP, pues, extiende su dominio en las generales, e incluso mejora su posición en relación a las últimas autonómicas celebradas en las distintas comunidades, en las que había resultado vencedor en 11.

1996: Nivel de competitividad (por CCAA)¹

DECANTADAS	
PP	Madrid (17,8), Castilla y León (17,1), <i>Cantabria (14,8)</i> , Galicia (14,7), <i>Aragón (13,2)</i> , La Rioja (12,7), Murcia (11,9), Baleares (9,1)
PSOE	Andalucía (11,2), <i>Cataluña (9,7 a CiU)</i> , Extremadura (8,1)
EQUILIBRADAS	
PP	Canarias (7,6), Navarra (6,8), C.Valenciana (5,4), <i>Castilla-La Mancha (4,5)</i> , <i>Asturias (1,1)</i>
PSOE	—
PNV	<i>País Vasco (1,3 a PSE)</i>

Este amplio dominio se configura sobre una privilegiada posición competitiva del PP pues de las 13 Comunidades en las que vence, en 8 de ellas supera por más de 8 puntos al PSOE, situación que en 1993 sólo se daba en 6 Comunidades. A las de entonces se han añadido Aragón y Cantabria, donde la absorción —por vías diversas— de espacio ocupado anteriormente por fuerzas regionalistas, ha permitido un importante avance y claro dominio del PP en unas Comunidades donde en 1993 había vencido el PSOE, aunque muy ajustadamente.

Por su parte, Castilla-La Mancha y Asturias, donde en 1993 también vencía por escaso margen el PSOE pasan ahora a dominio del PP, pero con una correlación de fuerzas que continua equilibrada. De forma similar en el País Vasco el

1. Considero «decantadas» las Comunidades Autónomas en las cuales la ventaja del 1º sobre el 2º supera los 8 puntos. En *cursiva* destaco las Comunidades Autónomas cuya posición ha cambiado respecto a 1993.

PNV pasa a ser la fuerza más votada en detrimento del PSOE, manteniéndose sin embargo un ajustado equilibrio.

El PSOE mantiene su claro dominio en Andalucía y Extremadura, aunque ha reducido su ventaja en ellas acercándose a situaciones de equilibrio. Tan sólo en Cataluña mejora posiciones, y recupera una clara ventaja sobre CiU.

A nivel de *circunscripciones provinciales* el PP es ahora el partido mayoritario en 32, frente a las 24 en que venció en las generales de 1993, deshaciendo el equilibrado reparto de entonces. No sólo es una característica de implantación territorial que indica la amplitud y diversidad de sus apoyos electorales, aspecto ya de por sí importante. Además tiene repercusiones en la configuración de las instituciones, pues nuestro sistema electoral tiende a favorecer al partido mayoritario en la circunscripción; sobre todo en el caso del Senado, por supuesto, pero también en el del Congreso.

Elecciones generales
Partido más votado: número de circunscripciones

	1982	1986	1989	1993	1996
PSOE	40	39	30	23	15
PP	7	9	16	24	32
PANE	3	2	4	3	3

De las 50 circunscripciones provinciales, 21 presentan una correlación de fuerzas equilibrada entre los dos primeros partidos, son competitivas. Otras 29 están claramente decantadas hacia algún partido: 21 de ellas hacia el PP.

Las circunscripciones donde la competencia PP-PSOE se presenta más abierta son Albacete, Ciudad Real, Asturias, Álava y Tenerife, donde la ventaja del más votado no supera los 2 puntos. También Guipúzcoa presenta una situación muy competitiva, sobre todo entre PSOE-PNV, en un marco de fragmentación y equilibrio en que hay 5 partidos situados entre el 15-23%.

Entre las decantadas, no competitivas, se sitúan buena parte de las circunscripciones de Castilla y León, así como Lugo, Madrid, Guadalajara, Cantabria, Zaragoza y Las Palmas, en las cuales la ventaja del PP supera los 15 puntos, llegando casi a los 30 en Ávila. Por su parte, Sevilla, Huelva, Jaén, Córdoba y Badajoz son las provincias donde la ventaja socialista sobre los populares es mayor (entre 10-18 puntos), al igual que en Barcelona sobre CiU.

El nivel institucional

Los resultados configuran una nueva mayoría en ambas cámaras, que pasan a ser dominadas por el PP.

Con 156 diputados (+15) el PP se convierte en el partido mayoritario en el

Congreso. Sin embargo no logra finalmente la mayoría «suficiente» a que aspiraba y que las encuestas pronosticaban, quedando ante una complicada situación para la formación de gobierno.

El PSOE (141) es ahora el segundo partido en la Cámara, a cierta distancia del mayoritario. Al verse superado por el PP en la gran mayoría de circunscripciones, pagaba muy caro su retroceso de 1,3 puntos en el voto, que se tradujeron en la pérdida de 18 diputados (5 puntos de retroceso en porcentaje de diputados).

Muy alejados de ellos quedan el resto de grupos. IU (21) gana 3 escaños, pero en el marco de la nueva correlación de fuerzas pierde capacidad de influir en la formación de mayorías, al desaparecer la posibilidad numérica de una mayoría absoluta de izquierdas. En cambio CiU (16), a pesar de perder 1 diputado ha mejorado si cabe su posición estratégica en la Cámara, y es pieza indispensable para la configuración de una mayoría de gobierno.

Por su parte, PNV (5) y Coalición Canaria (4) mantiene su número de escaños, que dada la precaria mayoría del PP se convierten ahora en valiosos recursos políticos.

Congreso y Senado 1996: Escaños de las principales opciones

	Diputados ²	Senadores		
		Elección	Autonómicos	TOTAL
PP	156 (+15)	112 (+19)	21	133
PSOE	141 (-18)	81 (-15)	15	96
IU	21 (+3)	-	2	2
CiU	16 (-1)	8 (-2)	3	11
PNV	5 (=)	4 (+1)	2	6
CC	4 (=)	1 (-4)	1	2
Otros	7 (+1) ³	2 (+1) ⁴	4	6

Finalmente debe destacarse la entrada del Bloque Nacionalistas Galego (2) en la Cámara, en el marco de su consolidación como fuerza nacionalista de izquierdas en Galicia. El resto de grupos HB (2), ERC (1), EA (1) y UV (1) mantiene su representación de la legislatura anterior. Por lo que se refiere al PAR, si bien desaparece su representación independiente la ha obtenido también a través de la elección de un candidato de este partido en las listas conjuntas con el PP.

2. Ha habido algunas variaciones, respecto a 1993, en el número de diputados que corresponde elegir en cada circunscripción debido a la evolución de la población: Alicante (11) y Sevilla (13) han ganado 1 escaño cada una, mientras Barcelona (31) y Lugo (4) lo pierden.

3. Comprende: BNG 2 (+2), HB 2(=), ERC 1 (=) EA 1 (=) y UV 1 (=), incluyendo PAR 0 (-1).

4. Comprende: P. Indep. Lanzarote 1(+1), Agr. Electores «Eivissa i Formentera» 1(+1), HB)(-1).

En el *Senado* la mayoría del PP es más amplia, disponiendo de la mayoría absoluta en la Cámara si tenemos en cuenta el conjunto de senadores: de elección y de designación autonómica.

El planteamiento mayoritario del sistema electoral al Senado amplifica considerablemente la ventaja del partido mayoritario en las circunscripciones. De esta manera la pequeña ventaja en voto global del PP sobre el PSOE se convierte en 30 escaños de diferencia.

A pesar del escaso peso del Senado en su configuración actual, la correlación de fuerzas en ella no deja de ser importante en relación al proceso legislativo o el control del gobierno. Pero sobre todo las mayorías en el Senado puede ser un elemento muy relevante si se mantiene el acuerdo para impulsar un mayor papel del Senado como cámara de las autonomías, en la perspectiva de su ulterior transformación.

Finalmente, sobre estas pautas de representación institucional, en especial en el Congreso, se ha configurado, después de un largo y complejo proceso de conversaciones, transacciones y compromisos, un gobierno monocolor del PP, presidido por José M. Aznar, que recibe el apoyo de CiU, PNV y Coalición Canaria.

A vueltas con el sistema electoral

En una situación de mayor equilibrio de fuerzas los efectos del sistema electoral al Congreso vuelven a tener una importancia fundamental para el proceso político. Jugaron un papel importante en posibilitar la formación de mayorías de gobierno durante las elecciones de 1977 y 1979, y ha jugado desfavorablemente para el CDS en la «batalla por el centro» durante la segunda mitad de los ochenta.

Pero en ningún caso como en 1996 sus efectos sobre el sistema político habrán sido más contrarios a los que se producirían en cumplimiento del principio proporcional que define formalmente nuestro sistema. Con los resultados de 1996, si nuestro sistema fuera plenamente proporcional –por ejemplo una simulación con sistema d'Hondt, circunscripción única y sin barrera mínima– la única mayoría absoluta posible es la formada por PSOE e IU. Ello hubiera desencadenado una dinámica política muy distinta de la que se ha producido. Aznar no hubiera podido formar gobierno y la alianza del PP con los nacionalistas de centro hubiera carecido de sentido, pues su suma de diputados quedaba sensiblemente por debajo de la mayoría absoluta.

No es una simple especulación sobre ¿Qué hubiera pasado si.....? En relación a los efectos de los sistemas electorales no hay un ciencia exacta, aunque puedan definirse unas pautas sólidas. Por ello también estos efectos se van conociendo en su aplicación práctica en contextos cambiantes. Los efectos favorables a la configuración de mayorías que mostró nuestro sistema en la transición eran conocidos y –al menos por lo que conoce– queridos. Pero no estoy tan seguro que al establecerlo se pensara en efectos con tal influencia sobre la dinámica política como los que ha tenido en 1996.

Cierto que puede que haya quién, con mayor o menor fundamento, contemple con solazamiento los efectos del sistema en estas elecciones. Pero hay que ir al fondo de las cosas y creo que hay motivos para una reflexión.

Las elecciones y el proceso político

En conjunto, de los resultados derivan dos grandes aspectos por su incidencia sobre el proceso político. En primer lugar la victoria del PP y la alternancia que supone respecto al PSOE después de casi 14 años de gobiernos socialistas. En segundo lugar la necesidad que tiene el PP de los apoyos nacionalistas para gobernar.

1) La victoria del PP es la primera del centro-derecha desde la oposición, después de un largo período de gobiernos del PSOE. La realización de la alternancia, pues, significa en primer lugar una consolidación de los mecanismos democráticos. Al mismo tiempo el acceso del PP al gobierno significa una nueva dirección en la política española y una renovación de las élites gobernantes. En tercer lugar, el acceso del PP al gobierno significa que el PSOE pasará a ser la oposición. No es nuevo para el PSOE estar en la oposición, pero sí que lo será después de haber gobernado y con la democracia consolidada. También en esta nueva situación, pues, los socialistas deberán «abrir camino»: por primera vez en la democracia hay una oposición que ya ha sido gobierno, y esta será la pauta para el futuro. De ello deberían derivarse ventajas para el funcionamiento de nuestra democracia, en el sentido de mayor responsabilidad, capacidad y conocimiento para ejercer la oposición.

En principio la situación del PP en el gobierno y el PSOE en la oposición ya se había extendido ampliamente en nuestro sistema político en los niveles autonómico y local después de las elecciones de 1995. De todas maneras apenas había comenzado a crearse una dinámica, no sólo por el escaso período de tiempo transcurrido, sino además porque el clima político, pendiente desde entonces de la celebración de elecciones generales, había congelado la situación.

Es, pues, el conjunto del sistema político español el que empieza a funcionar con una nueva distribución de recursos y de roles a partir de estas elecciones, con un largo período de calma electoral por delante. Ello sin duda tendrá repercusiones, no sólo en el sentido de cambios en la orientación política y en las élites, sino también sobre el funcionamiento del proceso político y sobre la dinámica de los partidos.

En primer lugar, el acceso ahora del PP al gobierno central aleja la posibilidad de un «sistema dividido» en función del dominio de partidos distintos en los niveles territoriales de gobierno. El sistema se mantiene, pues, en la línea de dominio de un mismo partido en los tres niveles, expresión de la gran imbricación que se percibe entre ellos y se traduce en los apoyos electorales idénticos en los tres que expresan la gran mayoría de ciudadanos.

A su vez, estos apoyos están formados fundamentalmente en relación al nivel central, la arena política de *primer orden*. En tanto en cuanto, pues, nuestro sistema político pivota sobre el nivel central, y éste a su vez sobre el Presidente del

Gobierno, el hecho que una figura que había adquirido un gran carisma como Felipe González ya no ocupe este puesto, así como el estilo más colegial —al menos por el momento— del nuevo Presidente, la existencia de una oposición fuerte y la necesidad de pactos con otras fuerzas que tiene el gobierno Aznar, son los elementos que configuran el marco para un proceso político menos «centrado» en el Presidente del gobierno.

A nivel de los Partidos, en el PP, confrontado en primer lugar a las tareas de asumir un gran número de nuevas responsabilidades de gobierno desde 1995, se ha abierto un amplio compás de espera. Sin embargo, la relativa ambigüedad de su programa, así como un importante apoyo de voto «contra el PSOE» más que a favor de un «proyecto PP», sitúan a este partido ante la necesidad de clarificar y consolidar sus vínculos con sectores sociales y electores. Sobre la base de sus planteamientos tradicionales ello deberá hacerlo en coherencia con sus críticas al PSOE (corrupción, amiguismo, GAL, etc...), y en el marco de alianzas de gobierno con los nacionalistas. Estar en el gobierno le facilita recursos e instrumentos, pero no se anuncia como un proceso fácil la consolidación del «centramiento» del PP.

En el PSOE la pérdida de posiciones de gobierno —en los diferentes niveles territoriales— significa también la pérdida de recursos de poder interno por parte de sus antiguos detentores, tanto por parte de Felipe González como de algunos «barones» territoriales (autonómicos o locales). Ello introduce un nuevo factor en la vida política del PSOE que modifica los equilibrios internos. La nueva situación y la nueva relación entre recursos de poder interno y externo/institucional marcarán la dinámica del PSOE, que se verá afectada también por la evolución del PP como partido y como Gobierno.

2) Pero tan importante o más para el proceso político que la propia victoria del PP ha sido la necesidad de configurar mayoría de gobernabilidad con los nacionalistas. Ello ha forzado la relación y el acercamiento entre dos culturas políticas antagónicas hasta el mismo día de la elección. En sí mismo ya tiene un efecto muy importante en el funcionamiento del proceso político al posibilitar la introducción de grandes dosis de pragmatismo en el planteamiento de la política, con sus aspectos positivos y negativos. Además tiene importantes repercusiones sobre la dinámica interna de los partidos implicados y sobre el proceso autonómico.

El acuerdo con los nacionalistas era la única vía posible. Esta necesidad planteaba problemas a todos los posibles implicados, con la excepción de Coalición Canaria. De aquí que el proceso de acuerdo fuera largo, pues no podía hacerse sin un importante esfuerzo de acomodación entre élites del PP y de los nacionalistas, así como en el interior de los respectivos partidos. Y sólo el buen funcionamiento del acuerdo hará que no aparezcan costes importantes para la élites y los partidos implicados. Afecta a pautas profundas de cultura política, activadas —por ambas partes, aunque más por el PP y sectores afines— hasta el mismo día de la elección, y que no cambian rápidamente.

En todo caso el establecimiento de acuerdos de gobernabilidad entre partidos estatales y nacionalistas configura pautas de integración política para problemas más profundos de integración nacional (sobre los que toman base, sentido y

fuerza los partidos nacionalistas). Este, al fin y al cabo, es el principal objetivo para el que se creó el Estado de las Autonomías. Se establece así un nexo de unión entre la contribución a la gobernabilidad del Estado y la participación en el diseño de la organización territorial del mismo. Sin embargo no es fácil el encaje de dos concepciones diferentes sobre la personalidad del «otro», los objetivos del pacto, etc..., y el proceso será forzosamente complejo.

Los resultados en las Comunidades Autónomas

ANDALUCÍA

En el marco del elevado nivel de movilización que caracterizan estas elecciones, Andalucía no es una excepción y presenta un nivel de participación electoral casi dos puntos superior al de 1993, y ligeramente superior a la media española.

Un notable avance del PP junto a un casi equivalente descenso del PSOE son las notas más sobresalientes, en una Comunidad que continua caracterizándose por el dominio socialista, aunque de forma más moderada que en anteriores elecciones.

El PSOE se mantiene como el partido vencedor, pero pierde casi 5 puntos en la correlación de fuerzas, siendo la Comunidad donde su pérdidas son más importantes respecto a las anteriores generales.

El retroceso del PSOE ha sido general en las ocho provincias, pero con notables diferencias entre ellas. Sus pérdidas más sensibles las experimenta en Cádiz, Málaga y Sevilla (-6), mientras en Almería su retroceso apenas llega a 1 punto. Ello supone una ampliación de las relativamente escasas diferencias de implantación que presentaba entre las diferentes provincias andaluzas. Dentro de una pauta de homogeneidad, Huelva (51,7%) se queda ahora sola -al «descolgarse» Sevilla- como máximo estandarte de la implantación socialista, mientras Málaga (41,8) se destaca como punto más débil

Andalucía			
	1996	Dif. 96-93	
Participación	78,0	+1,8	
% s/voto			Diputados (*)
PSOE	46,4	-4,85	32 (-5)
PP	35,2	+5,50	24 (+4)
IU	13,40	+1,37	6 (+2)
PA	3,10	+0,70	0 (=)

(*) En 1996 a la circunscripción de Sevilla le corresponde elegir 1 diputado más que en 1993.

El avance del PP, por su parte, es superior al de su media nacional, y desde

una situación secundaria respecto al PSOE se define ya como el segundo gran polo de referencia en la política andaluza, no llegando sin embargo al «techo» del centro-derecha en esta Comunidad marcado por UCD en 1979.

Este avance ha sido general pero con diferencias entre las circunscripciones, siendo Cádiz y Málaga donde los avances son más substanciales (+7,5), mientras son más moderados en Almería y Granada (+2⁸/3,7) donde ya obtenía sus mejores resultados en Andalucía. Como consecuencia, en conjunto ha homogeneizado algo su implantación territorial, aunque continua presentando sus mejores resultados en Almería (40%) y Sevilla sigue siendo su «punto» más débil (31%).

Las variaciones son más moderadas respecto al resto de las fuerzas políticas. IU experimenta un ligero avance y se mantiene como tercera fuerza. Por su parte, el andalucismo -PA- se presenta de nuevo unificado a las generales, obteniendo unos resultados muy modestos que apenas llegan a agrupar el voto dividido entre las dos candidaturas andalucistas de 1993.

Sobre estos cambios en la correlación de fuerzas Andalucía es la comunidad que presenta las variaciones más importantes en el número de diputados: el PP gana 4 escaños e IU 2 mientras el PSOE pierde 5. Es decir, 9 de los 33 enteros en que cambia a favor del PP la correlación de fuerzas respecto al PSOE en número de diputados, tienen su origen en Andalucía. No debe olvidarse que a pesar que el PSOE se mantenga como primer partido y tenga una clara ventaja sobre el PP, la distancia se ha ido reduciendo enormemente entre ambos y que desde 1989 el PSOE ha pasado de obtener 30 escaños de ventaja sobre el PP en Andalucía a tener sólo 8.

En el Senado, en cambio, al mantenerse el PSOE como primera fuerza en todas las circunscripciones no han habido cambios en la representación institucional.

ARAGÓN

Aragón mantiene su nivel de participación alrededor de la media española, aunque en esta ocasión, con un ligero incremento de la abstención, sea una de las escasas excepciones al aumento de la participación. El fenómeno se ha centrado fundamentalmente en la circunscripción de Zaragoza que por mor de su mayor peso demográfico condiciona la media de Aragón. De todas maneras hay que señalar que el nivel de Huesca permanece estático mientras que sólo Teruel presenta un incremento de la participación acorde con la pauta general. Se trata de un fenómeno que parece ligado a la presentación de candidatura conjunta PP-PAR rechazada por un pequeño sector de votantes regionalistas que en esta tesitura dejan de ejercer el voto.

El aspecto más destacado es que la candidatura de centro-derecha (PP-PAR) pasa a ser la más votada en Aragón. Ello no sucedía desde que en 1977 y 1979 venciera UCD, indicando que el acuerdo electoral PP-PAR para presentar candidatura unificada ha obtenido buen resultado.

Aragón

	1996	Dif. 96-93	
Participación	77,5 %	-0,7	
% s/voto			Diputados
PP-PAR	47,7	+15,0	8 (+4)
PSOE	34,5	+0,3	5 (-2)
IU	9,1	-0,6	0 (-1)
PAR	-	-18,9	0 (-1)
CHA	6,4	+6,4	0 (=)

La candidatura PP-PAR ha sido la clara vencedora en las tres circunscripciones, con especial diferencia en la de Zaragoza. La razón no está, sin embargo, en un retroceso del PSOE, que se mantiene en sus niveles de 1993, sino en el buen funcionamiento del acuerdo PP-PAR a nivel de los votantes, consiguiendo prácticamente sumar los votos que obtenían por separado obteniendo así unos porcentajes claramente superiores a los del PSOE. Es casi exclusivamente en función de esta integración que el sistema de partidos aragonés presenta, comparativamente con otras Comunidades, el nivel de volatilidad más elevado en relación a 1993; manteniendo en cambio una gran estabilidad si consideramos conjuntamente a ambos partidos en la comparación.

Por su parte IU, dentro de una tónica de estabilidad repite su resultado global de las autonómicas de 1995 pero no logra alcanzar por poco su nivel de 1993. Es común en estos movimientos su mejora en las circunscripciones de Huesca y Teruel, mientras que es en Zaragoza donde se basa su retroceso paralelamente a los mejores resultados de la Chunta.

Debe destacarse el buen resultado obtenido por la otra opción aragonesa, la Chunta, que supera incluso sus resultados en las autonómicas del 95. Si bien ya entonces tenía en Zaragoza su principal base de implantación en estas generales ha retrocedido aún en Huesca y Teruel, mientras que ha mejorado su implantación en Zaragoza.

Estos movimientos, y especialmente el paso del PP-PAR a fuerza mayoritaria en todas las circunscripciones en detrimento del PSOE, han tenido su reflejo en la representación institucional que en Aragón ha experimentado una verdadera revolución. La candidatura PP-PAR gana 3 diputados, pasando así a tener 8 de los 13 que se eligen en Aragón. En cambio el PSOE pierde 2 e IU pierde el único que tenía. En el Senado el cambio es todavía más drástico: PP-PAR ganan 6 escaños mientras el PSOE pierde a su vez 6, quedando la distribución en 9 a 3 para el PP-PAR.

ASTURIAS

En el contexto general de gran movilización de estas elecciones, también en Asturias se produce un incremento de la participación, aunque modesto, menor que la media, manteniendo el Principado el comportamiento moderadamente abstencionista que le viene caracterizando.

El aspecto más destacado es la victoria del PP. Es la primera vez que el PSOE no vence en unas elecciones generales, repitiéndose lo sucedido en las autonómicas. La ventaja del PP, sin embargo, ha sido ahora mucho más ajustada que entonces.

La tónica predominante es la de estabilidad, siendo las únicas variaciones dignas de reseñar la desaparición del CDS y el paralelo avance del PP, que le permite pasar a convertirse en el partido más votado.

El PSOE ha obtenido un resultado muy parecido al de 1993, consiguiendo movilizar a aquel sector próximo que en las autonómicas se abstuvo de votar.

Asturias			
	1996	Dif. 96-93	
Participación	75,9	+0,5	
% s/voto			Diputados
PP	40,8	+3,6	4 (=)
PSOE	39,7	+0,5	4 (=)
IU	15,4	+0,1	1 (=)
CDS	-	-3,7	-

IU, por su parte, también permanece estable en relación a las últimas generales, manteniéndose junto con Madrid, como las Comunidades donde obtiene mejores resultados.

A nivel de representación institucional no se altera el reparto equilibrado de escaños al Congreso entre los dos partidos mayores, manteniendo también IU su escaño. En el Senado, en cambio, el nuevo partido mayoritario se beneficia de tal condición ganando 2 senadores el PP y perdiéndolos el PSOE.

CANARIAS

La tónica de relativa estabilidad es el aspecto más destacado de la evolución electoral respecto a 1993.

Canarias se ubica también en la pauta general de incremento de la participación, pero de forma muy moderada y se mantiene como la Comunidad más abstencionista.

Canarias

	1996	Dif. 96-93	
Participación	69,1	+0,2	
% s/voto			Diputados
PP	37,5	+3,8	5 (=)
PSOE	29,8	+0,2	5 (=)
IU	5,5	+0,5	0 (=)
CC	25,0	-0,4	4 (=)

El PP consolida la condición de partido más votado a que accedió en 1993, experimentando un sensible avance. Por su parte, el PSOE se recupera notablemente de su retroceso en las autonómicas y vuelve a situarse en su nivel de 1993. IU continua presentando en Canarias resultados muy bajos y no consigue recuperar el tono que parecía adquirir a finales de los ochenta, fase que terminó con la ruptura de un sector y su integración en CC en 1993.

Sin embargo, dentro de estas pautas generales conviene no olvidar que existen algunas diferencias notables en la estructura del sistema de partidos entre las dos circunscripciones canarias. Las Palmas se continua caracterizando por el claro predominio del PP, mientras PSOE y CC se mantienen prácticamente igualadas. En cambio en Tenerife el PSOE resiste y se mantiene como primera fuerza aunque el PP se ha situado ya casi a su nivel, mientras CC —con implantación muy equilibrada en las dos provincias— se mantiene a un nivel muy cercano a los dos primeros.

En el marco de esta estabilidad no se han producido tampoco cambios en la representación institucional a nivel de Congreso. Sí que ha habido cambios a nivel de Senado, al pasar a tener el PP 4 (+2) y PSOE 5 (+1) en detrimento de CC que queda con sólo 1 escaño (Hierro) al perder 1 en Gran Canaria en favor del PSOE, otro en Tenerife a manos del PP y el tercero en Fuerteventura donde su candidato, senador saliente por Asamblea Majorera (integrada en CC), es derrotado por 3 votos por el candidato del PP.

CANTABRIA

Cantabria mantiene su tónica de comunidad participativa y en el marco de una coyuntura general movilizadora incrementa también su participación electoral, aunque de forma más moderada que la media española.

La nota mas destacada es el gran avance del PP que consigue por primera vez en unas generales vencer al PSOE, al que había prácticamente igualado en 1993. El centro-derecha no vencía en Cantabria en unas generales desde la época de UCD.

Cantabria

	1996	Dif. 96-93	
Participación	79,3	+0,3	
% s/voto			Diputados
PP	50,1	+13,4	3 (+1)
PSOE	35,4	-1,5	2 (-1)
IU	11,3	+3,9	0
UPCA	-	-8,1	-
PRC	-	-5,6	-

Este avance se basa en buena parte en votantes que en las anteriores generales habían dado su voto a las candidaturas regionalistas, especialmente a la UPCA, y que no se presentan en estas elecciones. Desaparecido también el CDS, el centroderecha cántabro tiene pues una candidatura única en estas elecciones, como no sucedía tampoco desde tiempos de UCD.

El PSOE casi se sitúa en su nivel de 1993, recuperando el terreno perdido en las autonómicas de 1995, cuando la desmovilización y el trasvase hacia el PRC e IU le supusieron un retroceso muy importante. Esta recuperación del PSOE, sin duda favorecida ahora por la no presentación del PRC, se produce paralelamente a un importante avance de IU que alcanza, de largo, su mejor resultado en Cantabria y uno de los mejores en España.

Como consecuencia de estos movimientos, sobre todo del cambio de partido mayoritario, se producen cambios en la representación institucional en beneficio del PP que gana 1 diputado y 2 Senadores que pierde el PSOE.

CASTILLA Y LEÓN

Los resultados en Castilla y León se sitúan en pautas de continuidad, presentando una evolución respecto a 1993 que se ubican en las tendencias generales.

Situada tradicionalmente entre las Comunidades más participativas, Castilla y León sigue en esta tónica experimentado un incremento de la participación similar a la media española. En esta pauta participativa existe gran homogeneidad entre las circunscripciones, aunque Ávila y Valladolid (18,5%) se mantienen como las más participativas mientras León y Soria (23-25%) son las más abstencionistas.

Castilla y León

	1996	Dif. 96-93	
Participación	79,0	+0,8	
% s/voto			Diputados
PP	51,9	+4,8	22 (+2)
PSOE	34,8	-1,6	11 (-2)
IU	9,1	+1,4	
CDS	-	-4,1	-

Con un avance de casi 5 puntos el PP reafirma su dominio en la Comunidad y obtiene aquí su mejor resultado en España, consolidándose Castilla y León como principal bastión del centro-derecha. Base principal de esta avance es la absorción del electorado del CDS, que todavía en 1993 obtenía en esta Comunidad un resultado relativamente significativo. De esta forma Ávila pasa a ser la provincia donde el PP obtiene su mejor resultado, no sólo en la Comunidad sino también en España: 58,2%. Por su parte, León y Valladolid son aquellas donde su implantación es «menor»: 48,5%.

Por su parte el PSOE experimenta un pequeño retroceso respecto a 1993 muy ligeramente superior a la media, recuperándose del fuerte retroceso en las autonómicas. Ello es paralelo al avance de IU, moderado, aunque ligeramente superior a su media.

A nivel de representación institucional, tiene repercusiones importantes para el Congreso, significando una ganancia de 2 escaños para el PP en detrimento del PSOE (uno en Burgos y otro en Salamanca). Para el Senado, dado que el PP en 1993 ya vencía en todas las circunscripciones no se produce variación.

CASTILLA-LA MANCHA

La nota destacada es la victoria del PP, que por primera vez consigue vencer en unas elecciones generales en esta Comunidad (sólo había sido el partido más votado en las europeas de 1994 y en las municipales de 1995).

En el contexto de elevada movilización de estas elecciones, Castilla-La Mancha experimenta también un incremento de la participación –similar a la media española– y se mantiene como la Comunidad más participativa (83,1%). El incremento es relativamente homogéneo en todas las circunscripciones, como también lo es el nivel de participación en ellas. Así en estas elecciones la diferencia entre la más participativa, Toledo (84,1) y la menos participativa Guadalajara (81,2) es apenas de tres puntos.

Castilla-La Mancha

	1996	Dif. 96-93	
Participación	83,1	+1,0	
% s/voto			Diputados
PP	46,9	+4,1	11 (+1)
PSOE	42,4	-2,7	9 (-1)
IU	8,3	+0,8	0

La victoria del PP se produce en el marco de una correlación de fuerzas equilibrada, que en el 93 se mantenía favorable al PSOE y que ahora se ha decantado hacia el PP. Es difícil predecir si se trata de una fase en un proceso de cambio de partido predominante en la Comunidad, o bien si se trata de una situación consolidada. Todo parece indicar que es posible se produzca todavía un mayor escomramiento hacia el PP pero que no puede ir mucho más allá.

En todo caso el PSOE no ha conseguido alcanzar su nivel de 1993, siendo Castilla-La Mancha una de las Comunidades donde su retroceso es más importante, aunque dentro de una pauta de moderación.

De esta manera el PP es ahora el partido más votado en 4 de las 5 provincias, siendo Ciudad Real la única –aunque por unas décimas– en la que continua venciendo el PSOE. En el otro extremo, Guadalajara se consolida como bastión del PP.

Por su parte, IU continua su lento ascenso, con una implantación relativamente homogénea que tiene su única laguna en Cuenca. Sus resultados en la Comunidad, sin embargo, continúan por debajo de su media española.

De estas variaciones en la orientación del voto se han derivado cambios en el reparto de escaños. En el Congreso, el PP gana un diputado (Toledo) en detrimento del PSOE. Más importantes numéricamente son los cambios en el Senado debido al cambio de partido mayoritario: el PP gana 2 senadores en Albacete y otros 2 en Toledo que el PSOE pierde.

CATALUÑA

Siguiendo la pauta general la participación en Cataluña es elevada, incrementándose también en relación a 1993. Cataluña mantiene así un nivel de participación similar –algo superior– a la media española. En estas elecciones el avance de la participación es más notable en las circunscripciones interiores que en las industriales, especialmente Barcelona donde el incremento se sitúa al nivel de la media general.

Dentro de las particularidades de su sistema de partidos, la nota más destacada es el notable avance socialista y el muy moderado avance del PP.

El PSC continua manteniéndose como partido más votado en elecciones

generales, mejorando de forma notable su resultado (+4,5). Ello le permite obtener la máxima ventaja desde 1982 sobre el segundo, CiU, que experimenta un ligero retroceso.

Cataluña			
	1996	Dif. 96-93	
Participación	76,5	+1,2	
% s/voto			Diputados(*)
PP	17,9	+0,9	8 (=)
PSOE	39,2	+4,5	19 (+1)
IC	7,6	+0,2	2 (-1)
CiU	29,5	-2,2	16 (-1)
ERC	4,2	-0,9	1 (=)

(*): En 1996 a la circunscripción de Barcelona le corresponde elegir un diputado menos que en 1993

El PSC que experimenta sólo un moderado incremento en la populosa zona metropolitana de Barcelona, obtiene el apoyo fundamental para su avance en las zonas del interior donde a partir de una arraigada imagen negativa del PP y la intuición de un posible pacto PP-CiU si fuera necesario, se percibe el voto socialista como la manera más útil para impedir el acceso del PP al gobierno. La movilización de abstencionistas así como votantes de ERC y de CiU son los principales orígenes de este incremento.

Por su parte, CiU pide el voto para fortalecer su posición como clave en el futuro gobierno, ante la posibilidad de que no se consiga una mayoría absoluta, y estar así en mejor posición para contribuir a la gobernabilidad y defender los «intereses de Cataluña». Sin embargo, experimenta un ligero retroceso, perdiendo hacia un PP con expectativas de victoria un sector de electores de centroderecha no-nacionalistas, y no consigue retener tampoco a anteriores votantes radicalmente opuestos a un pacto con el PP, percibido como la «derecha anticatalanista».

El precedente del pacto PSOE-CiU a nivel estatal propicia que tenga lugar un bajo nivel de enfrentamiento entre ambas opciones, mientras que la campaña ha derivado en un «todos contra el PP». En este marco el PP no encuentra su «posición» y desarrolla una campaña falta de objetivos y de liderazgo claro, consecuencia de desavenencias internas y el poco conocimiento de la organización del nuevo candidato principal, antiguo y conocido parlamentario de CiU. Como resultado, Cataluña sigue siendo el mayor «punto débil» del PP, y no consigue continuar la clara tendencia al alza que expresaron las generales del 93 y las autonómicas del 95.

No hay tampoco movimientos importantes en el resto de opciones. IC y

ERC han intentado evitar los efectos de la polarización, consiguiendo finalmente un ligerísimo avance IC, mientras ERC retrocede 1 punto.

A nivel de representación institucional, la circunscripción de Barcelona elegía 1 diputado menos. De esta manera, en el marco de las variaciones habidas en la correlación de fuerzas, IC, a pesar de mejorar su resultado, y CiU obtenían 1 diputado menos cada, mientras el PSC conseguía uno más. En el resto de circunscripciones no se producía ninguna variación. En el Senado, también es CiU la que sufre consecuencias de su ligero descenso y al verse superada por el PSC en Tarragona. pierde 2 escaños en beneficio también de los socialistas.

COMUNIDAD VALENCIANA

También en la Comunidad valenciana encontramos unas pautas de evolución similares a las definidas a nivel general.

Tradicionalmente participativa, también en esta ocasión la valenciana es una de las Comunidades más participativas, a pesar de no haberse producido el ligero aumento de la movilización electoral que se manifiesta en la mayoría de ellas.

Comunidad Valenciana			
	1996	Dif. 96-93	
Participación	81,7	=	
% s/voto			Diputados (*)
PP	43,5	+3,2	15 (=)
PSOE	38,1	=	13 (+1)
IU	11,0	+0,5	3 (=)
UV	3,5	-1,1	1 (=)

(*) En 1996 a la circunscripción de Alicante le corresponde 1 diputado más que en 1993.

El PP vence en las tres circunscripciones aunque de manera algo más holgada a como lo hiciera en 1993. Dentro de una cierta homogeneidad de implantación Alicante y Castellón son las circunscripciones donde obtiene sus mejores resultados, mientras en Valencia la competencia de UV –con quién no pudo llegar a un acuerdo de candidatura unitaria– limita algo su proyección en el espacio de centroderecha.

Por su parte el PSOE se recupera de su retroceso de las autonómicas y consigue removilizar a una parte de su electorado próximo para mantenerse en los niveles de 1993. Ello sucede de forma muy parecida en las tres circunscripciones, a pesar de obtener unos resultados ligeramente inferiores en Valencia en el marco de la mayor presencia allí de IU.

De forma correspondiente también IU se mantiene esencialmente estable.

En la distribución de escaños el PSOE obtiene 1 diputado más, al corresponderle por mor de los cocientes en la circunscripción de Alicante a la que correspondía ahora elegir 11 diputados en lugar de 10 como en las anteriores elecciones. En relación al Senado no se produce ningún cambio en la distribución de los escaños por partidos, por lo que PP y PSOE continúan con sus 9 y 3 senadores de elección respectivamente.

EXTREMADURA

En el contexto movilizado de la elección, la participación electoral se incrementa en Extremadura casi un punto más que la media nacional. Se mantiene así como una de las Comunidades más participativas, la segunda después de Castilla-La Mancha. Internamente se mantiene la similitud en los niveles de participación de ambas provincias, sólo ligeramente superior en Badajoz.

Los resultados de 1996 se ubican en la tendencia de los últimos años. El PSOE se mantiene como partido mayoritario, pero se ha reducido enormemente su ventaja respecto al PP: los 30 puntos de 1989, han quedado reducido a sólo 8 en 1996.

En 1996, el avance del PP es mucho más modesto de lo que fue en 1993, y presenta una intensidad muy parecida en ambas circunscripciones, alcanzando el mejor resultado hasta la fecha del centro-derecha en Extremadura.

Extremadura			
	1996	Dif. 96-93	
Participación	82,3	+1,9	
% s/voto			Diputados
PP	40,1	+4,5	5 (+1)
PSOE	48,2	-3,0	6 (-1)
IU	8,9	+1,1	0 (=)

Por lo que se refiere al PSOE, experimenta un retroceso algo superior a su media española, también de forma muy similar en las dos provincias. Y también las variaciones de IU siguen la pauta general, obteniendo un moderado avance, al nivel de su media de forma muy similar en ambas provincias.

Como consecuencia de esta variaciones el PP obtiene un diputado más (Badajoz) en detrimento del PSOE. No hay cambios en relación al Senado.

GALICIA

También en Galicia, una comunidad antaño muy abstencionista, se han manifestado los efectos de la coyuntura participativa, con un incremento de la participación que es incluso superior en casi 1 punto a la media española. Siguiendo la tendencia iniciada hace años Galicia ha ido «normalizando» sus niveles de abstención dejando de ser un caso extremo y aislado, si bien se mantiene entre las Comunidades más abstencionistas. No existen diferencias significativas entre las circunscripciones, si bien debe señalarse la mayor reducción en Orense que contribuye a igualar más los niveles de participación en las cuatro provincias.

En relación a 1993, las variaciones son escasas. Por lo tanto el PP continua en su posición dominante, seguido a distancia por el PSOE. La evolución de ambos partidos se ha situado en el marco de su evolución general, siendo sin embargo inferior al de su media nacional en el caso del PP, mientras el retroceso del PSOE es algo más acusado en Galicia que en el conjunto de España.

Galicia

	1996	Dif. 96-93	
Participación	71,4	+1,8	
% s/voto			Diputados (*)
PP	48,0	+1,2	14 (-1)
PSOE	33,3	-2,4	9 (-2)
IU	3,6	-1,1	0 (=)
BNG	12,8	+4,8	2 (+2)

(*) En 1996 a la circunscripción de Lugo le corresponde elegir 1 diputado menos que en 1993.

El avance del PP se produce fundamentalmente en La Coruña, manteniéndose estable en las otras 3 provincias. En cambio el sensible retroceso del PSOE es más general, excepto en Lugo donde permanece estable, aunque pierde un escaño.

Sin embargo el fenómeno más importante es el notable avance del BNG, ya claramente expresado en las elecciones autonómicas de 1993, y demás procesos celebrados posteriormente. Se ha convertido así en el cuarto PANE más importante de España (en función de los resultados obtenidos en su propia comunidad), después de CiU, PNV y CC, superando ya por poco a HB.

El PP continua acaparando la representación institucional. Pero debe señalarse que el BNG consigue dos diputados al Congreso (La Coruña, y Pontevedra), mientras el PP pierde uno en Pontevedra, y el PSOE pierde dos (La Coruña y Lugo, eligiéndose en esta última provincia un diputado menos). No hay cambios para el Senado.

ISLAS BALEARES

Es una de las escasas Comunidades donde la influencia del contexto general de elevada movilización no se traduce en un incremento de la participación. Al contrario, los problemas de corrupción y crisis en el PP que estallaron en 1994, y su ruptura con UM, actúan como freno a la movilización de sectores de electores desconcertados, especialmente de centro-derecha, expresándose todo ello en un incremento de la abstención respecto a 1993. Se repite pues, ahora en el nivel de las generales, el fenómeno de baja movilización comparativa que ya se manifestó en las autonómicas de 1995.

Islas Baleares

	1996	Dif. 96-93	
Participación	71,6	-0,9	
% s/voto			Diputados
PP	44,9	-1,3	4 (=)
PSOE	35,8	+2,0	3 (=)
IU	7,7	+1,7	0 (=)
UM	1,6	+1,6	0 (=)
PSM	5,6	+0,8	0 (=)

En este mismo marco debe situarse el retroceso del PP, que contrasta con los notables avances de este partido en las demás Comunidades. De todas maneras se mantiene como partido dominante en la Comunidad.

En realidad las correlación de fuerzas en el sistema de partidos experimenta muy pocas variaciones respecto a 1993.

También en Baleares la estrategia general de movilización del PSOE se muestra efectiva y avanza 2 puntos respecto a 1993, remontando espectacularmente respecto a las autonómicas e 1995, recuperando tanto votantes que pasaron a la abstención como otros que variaron su apoyo hacia el nacionalismo de izquierdas.

Con un nivel muy inferior a los dos partidos mayores, IU mantiene su lenta tendencia al alza y obtiene su mejor registro en las Islas. El nacionalismo de izquierdas articulado alrededor del PSM viene experimentando también un cierto avance desde que se iniciara la crisis del PSOE, y si bien ha quedado muy por debajo de su espectacular registro en las autonómicas de 1995, ha obtenido su mejor resultado en unas generales. Finalmente, UM tiene muy difícil —como ya mostraron las autonómicas de 1995— poder volver a estructurar un sector regionalista de centro-derecha, y ahora apenas es capaz de superar el 1%.

En este marco general de estabilidad de las cifras, tampoco se producen cambios en el número de escaños —Congreso y Senado— obtenidos por los partidos.

LA RIOJA

Como en la mayoría de Comunidades en La Rioja se produce un ligero incremento de la movilización electoral respecto a la ya de por sí elevada en las elecciones de 1993. De esta manera, con casi el 81% de participación La Rioja se mantiene como una de las Comunidades más participativas.

La Rioja			
	1996	Dif. 96-93	
Participación	80,9	+0,9	
% s/voto			Diputados
PP	49,1	+3,1	2 (=)
PSOE	36,4	-1,0	2 (=)
IU	8,7	+1,7	0
Partido Riojano	3,4	-1,0	0

Las tendencias de evolución del voto en La Rioja son prácticamente idénticas a las que se producen a nivel general. Avance del PP, ligero descenso del PSOE y avance también modesto de IU. Por su parte, el PR experimenta un ligero retroceso en el marco de su ya escasa implantación.

Sobre esta evolución, no se producen cambios en la distribución de los escaños de diputado y de senador.

MADRID

En el marco de las pautas de la elección también en la Comunidad de Madrid se incrementa la participación electoral, manteniéndose su nivel dos puntos por encima de la media.

Madrid			
	1996	Dif. 96-93	
Participación	79,6	+0,7	
% s/voto			Diputados
PP	49,1	+5,4	17 (+1)
PSOE	31,3	-3,5	11 (-2)
IU	16,4	+1,9	6 (+1)
CDS	-	-3,0	-

La nota más destacada de los resultados es la continuidad de las tendencias expresadas en lo procesos electorales desde finales de los 80's. El PP consolida y amplía su dominio en la CAM, absorbiendo también aquí el espacio del CDS, y por lo tanto el PSOE se ha ido viendo cada vez más distanciado hasta llegar a los 18 puntos de 1996 (y los 21 de 1995). Es ahora la Comunidad donde la ventaja del PP es mayor.

Por su parte a IU le cuesta mucho superar el nivel que ya marcó en 1989, y alrededor del cual ha ido oscilando desde entonces aunque en las últimas elecciones se haya situado un punto por arriba.

Sobre estos resultados el PSOE pierde dos diputados al Congreso, mientras PP e IU ganan uno. No hay cambios en relación al Senado.

MURCIA

Los resultados de 1996 en Murcia se mantienen en la misma tónica que las diversas elecciones celebradas desde el «vuelco» de 1993.

Murcia se mantiene como una de las Comunidades más participativas, aumentando también ligeramente su nivel de participación en estos comicios.

Murcia			
	1996	Dif. 96-93	
Participación	82,0	+0,4	
% s/voto			Diputados
PP	49,6	+2,6	5 (+1)
PSOE	37,8	-0,6	3 (-1)
IU	10,5	+0,8	1 (=)

La evolución de la correlación de fuerzas en la Comunidad presenta las mismas pautas –cualitativas y cuantitativas– que a nivel general. La única diferencia estriba en unas variaciones algo más moderadas en la Comunidad: tanto en lo referente al avance del PP y de IU, como al retroceso del PSOE.

A nivel de la representación institucional estas pequeñas variaciones redundarán en un escaño más para el PP y uno menos para el PSOE.

NAVARRA

Navarra es una de las pocas Comunidades donde no se produce un incremento de la participación electoral, más bien hay una muy ligera reducción. Sobre esta base, pues, Navarra continua como una Comunidad poco participativa.

Navarra			
	1996	Dif. 96-93	
Participación	73,4	-0,1	
% s/voto			Diputados
UPN-PP	36,9	+1,1	2 (-1)
PSOE	30,1	-4,5	2 (=)
IU	12,4	+3,7	1 (+1)
CDN	5,2	+5,2	0
HB	8,1	-2,2	0
EA	3,7	+0,1	0

UPN-PP vence de nuevo en Navarra, y de manera más amplia que en las anteriores generales pese a contar ahora con la competencia de CDN en el espacio del centro regionalista. A pesar de obtener un resultado muy inferior al de las autonómicas CDN resiste una situación de gran bipolarización, mientras el PP sólo logra un avance modesto, inferior a la casi totalidad de Comunidades.

Por su parte, en el marco de la implicación de ex-dirigentes del PSOE navarro en escándalos de corrupción el PSOE sufre en Navarra uno de sus más sensibles retrocesos. También HB, como sucede en el país Vasco, presenta un ligero retroceso. Es en buena parte sobre estos espacios que IU experimenta un notable avance.

Como consecuencia de su mejor implantación IU consigue obtener un escaño en detrimento de UPN-PP, no registrándose variaciones en la representación al Senado..

PAÍS VASCO

La ola de movilización vinculada a la expectativa política de cambio de la elección, también se expresa en el País Vasco, con un incremento de la participación superior a la media española. Sin embargo, el País Vasco continua apareciendo como una de las Comunidades más abstencionistas. En su interior, entre territorios, se mantiene la pauta de homogeneidad con la tradicional pauta algo más abstencionista de Guipúzcoa, especialmente en elecciones generales.

Después de perder la primacía en 1993, el PNV vuelve a superar al PSE y ostenta de nuevo la condición de partido más votado en el País Vasco. Ello se

produce en el conocido marco de gran fragmentación de sistema de partidos, de equilibrios en la correlación de fuerzas y de diferencias importantes entre las tres provincias.

País Vasco			
	1996	Dif. 96-93	
Participación	71,5	+1,8	
% s/voto			Diputados
PP	18,2	+3,6	5 (+1)
PSOE	23,5	-0,8	5 (-2)
IU	9,1	+2,9	1 (+1)
PNV	24,9	+1,0	5 (=)
EA	8,2	-1,6	1 (=)
HB	12,2	-2,3	2 (=)

El PSE ha perdido la condición de partido más votado en Álava a favor del PP, que ahora no tiene como competidor en el centro-derecha ni a UA ni al desaparecido CDS, experimentando así un fuerte avance. En cambio los socialistas mantienen la primacía en Guipúzcoa, la más equilibradamente fragmentada de las provincias, donde ha venido manteniendo un especial duelo con HB. En Vizcaya, más estable alrededor de una mayor bipolarización PNV-PSE, el PNV renueva su tradicional predominio.

En general las tendencias de evolución han sido, con alguna excepción, similares en las tres provincias, indicando la existencia de unas pautas generales de evolución a pesar de las diferentes estructuras territoriales de la competencia interpartidista.

El PP experimenta un moderado avance, algo menor que la media española, que es superior en Álava en el marco ya comentado. IU experimenta un cierto avance en las tres provincias, aunque algo mayor en Álava. Por su parte el PNV, mejora sus resultados en Álava y en Guipúzcoa (donde consigue superar por primera vez a HB desde la escisión de EA, así como también a EA en unas generales), mientras experimenta un muy ligero retroceso en su bastión de Vizcaya.

Por su parte, PSOE, EA y HB retroceden en las tres provincias, de forma muy moderada en el caso del PSOE y más notable en el de HB.

A nivel de representación institucional, PP (Álava) e IU (Vizcaya) obtienen 1 diputado más, mientras el moderado retroceso del PSOE le cuesta 2 diputados en estas circunscripciones. Para el Senado, el PP obtiene ahora en Álava dos senadores más que pierde el PSOE, mientras en Guipúzcoa es ahora el PNV el que obtiene el escaño de la minoría en detrimento de HB.

Elecciones generales de 1996: Resultados

ESPAÑA

CENSO		32.531.833		
		CONGRESO		SENADO
VOTANTES		25.172.058	77,38%	
CANDIDATURAS		Votos	% s/vots. Diputados	Senadores
Partido Popular	9.716.006	38,60	156	112
P. Socialista Obrero Español	9.425.678	37,45	141	81
Izquierda Unida	2.639.774	10,49	21	
Convergència i Unió	1.151.633	4,58	16	8
EAJ-Partido Nacionalista Vasco	318.951	1,27	5	4
Coalición Canaria	220.418	0,88	4	1
Bloque Nacionalista Galego	220.147	0,87	2	
Herri Batasuna	181.304	0,72	2	
Esquerra Republicana de Catalunya	167.641	0,67	1	
Eusko Alkartasuna	115.861	0,46	1	
Unió Valenciana	91.575	0,36	1	
Otros PANE	343.095	1,36	2 ¹	
Ecologistas	94.835	0,38		
Diversos Izquierda	32.701	0,13		
Diversos Derecha	13.664	0,05		
Otros	69.648	0,28		
Blancos	243.345	0,97		
Nulos	125.782	0,50		
			350	208

Elaboración propia sobre datos de la Junta Electoral Central (BOE 75, 27-3-96)

Otros PANE :

Partido Andalucista, Chunta Aragonesista, Unitat del Poble Valencià-Bloc Nacionalista, Coalición Electoral PSM-ENE, Convergencia Demócratas de Navarra, Partíu Asturianista, Unión del Pueblo Leonés, Inic.Ciudadana Vasca/Euskal Huritarren Egitekoak, Coalición Extremeña, Unió Mallorca, Tierra Comunera-Partido Nacionalista Castellano, Partido Riojano, Unidad Regionalista de Castilla y León, Nación Andaluza, Partido Regional

1. Partido Independiente de Lanzarote (1); Agrupación de Electores "Eivissa i Formentera al Senat" (1).

Independiente Madrileño, «Salamanca, Zamora, León», Frente Popular por la Independencia de Canarias, Partido Socialista del Pueblo de Ceuta, Partido Regionalista de Castilla-La Mancha, Frente Popular Galego, Esquerra Nacionalista Valenciana, Partido de El Bierzo, Partido Canario Nacionalista, Unión Provincial Alicantina, Unidad Andaluza Democrática, Voz del Pueblo Andaluz, Aliança Balear, Partido Regionalista de Guadalajara, Partido Interzamorano, Partido Nacionalista de Melilla, Agrupaciones Familiares Independientes Tinerfeñas.

Ecologistas:

Los Verdes Europeos, Los Verdes-Grupo Verde, Los Verdes de Madrid, Partit Ecologista de Catalunya, Partido Roji-Verde, SOS Naturaleza.

Diversos Izquierda:

Partido Revolucionario de los Trabajadores, Partido Comunista de los Pueblos de España, Socialistas Independientes de Extremadura, Acción Republicana, Coalición Republicana, Partido Obrero Revolucionario.

Diversos derecha:

Alianza por la Unidad Nacional, Falange Española Auténtica, Falange Española Independiente.

Otros:

Unión Centrista, Nueva Región, Plataforma Independent Ciudadana de Catalunya, Partido Humanista, Acción Democrática Ciudadana, Estado Nacional Europeo, Agrupación Liberal Autonomista y Social, Liga Autónoma Española, Dinámica Social Aragonesa, Partido La Gente, Centristas de la Comunidad Valenciana, Partido de los Trabajadores Autónomos de España.

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS EN ANDALUCÍA

*Francesc Pallarés
Josep Soler*

El marco político

El 3 de Marzo, coincidiendo con las elecciones generales españolas, en Andalucía se celebran elecciones autonómicas anticipadas, aún no cumplidos dos años de legislatura.

Las anteriores elecciones habían supuesto un importante cambio político en Andalucía al perder el PSOE la mayoría absoluta que venía obteniendo desde 1982. Ante la imposibilidad de pactos, el gobierno minoritario socialista se encontró ante el bloqueo sistemático y conjunto de la oposición de izquierda (IU) y derecha (PP). La larga etapa de mayoría absoluta socialista, durante la cual la oposición quedó muy relegada, tampoco había contribuido a crear precedentes de diálogo parlamentario entre las fuerzas políticas. Además, en Andalucía los partidos reproducían las fuertes tensiones entre el PSOE, el PP y IU en la política española.

La crisis política del gobierno en minoría de Chaves culmina en enero de 1996 cuando, ante la incapacidad de aprobar los presupuestos autonómicos por segundo año consecutivo, Chaves disuelve el Parlamento. Las nuevas elecciones se plantean pues con el imperativo de resolver la situación política andaluza y el estado de bloqueo de su ejecutivo.

A nivel socioeconómico la situación, especialmente por lo que se refiere al desempleo, continuaba siendo preocupante, aunque apenas había variado en los dos años transcurridos desde la anterior elección. Tampoco los planteamientos de los partidos al respecto. No existe ahora un clima social tan tenso, aunque tampoco han faltado movilizaciones e incidentes con motivo de cierres de fábricas o las restricciones al sector pesquero. Sin embargo, en esta ocasión los temas socioeconómicos no han estado en primera línea electoral, ya que han dominado los aspectos relativos a la crisis de gobierno y a la competencia entre los partidos.

De todas maneras, el gobierno puede presentar en su haber la concesión por parte del gobierno central de un anticipo de 20.000 millones en concepto del pago de la «deuda histórica», a la que se alude en las disposiciones adicionales del Estatuto de Andalucía con el propósito de igualar las infraestructuras y servicios de la CA con el nivel de otras comunidades. La firma de este acuerdo el 22 de febrero, poco antes del día de las elecciones, genera inmediatamente las acusaciones de electoralismo por parte de los partidos de oposición.

Por otra parte, la convocatoria simultánea con las elecciones generales anticipadas hace que, además de por factores internos andaluces, las estrategias de los partidos y el comportamiento de los votantes hayan sido orientados también

en función de la posible alternancia en el gobierno central, con toda la expectación y movilización política que ello conlleva.

Las fuerzas políticas

Planteamiento de la elección

El PSOE afronta unas elecciones difíciles por la situación de crisis de gobierno, los enfrentamientos internos y el ascenso del PP que auguran las encuestas.

Chaves, durante la campaña, puede apelar a los principales logros socialistas en Andalucía, desde su papel en la creación de la Autonomía hasta la construcción de muchos servicios e infraestructuras básicas. Pero como el resto de partidos, los principales planteamientos electorales del PSOE son relativos a la crisis de gobierno: Critica la «pinza» IU-PP, acusándola del bloqueo del gobierno y presentándose como «víctima» de ambos partidos en el Parlamento andaluz. Ello significa un fuerte ataque a IU por la izquierda, acusándola de colaborar mediante su actitud con la estrategia del PP. Otro gran eje de la campaña socialista es la defensa del Estado de Bienestar, acusando al PP de querer suprimir el PER y otras prestaciones sociales, reproduciendo así la crítica «que viene la derecha» que el partido reitera en la campaña estatal. Así pues, obra de gobierno, gobernabilidad y mantenimiento de las prestaciones sociales son los principales argumentos de los socialistas ante estas elecciones.

El PP se presenta con expectativas de victoria según las encuestas y la evolución al alza de sus apoyos electorales ratificados en las últimas elecciones europeas y municipales. Su candidato principal, Javier Arenas, elabora en consecuencia un programa propio de partido de gobierno, presentándose como la opción de renovación, en la política y la Administración autonómicas. El programa popular en Andalucía sigue las grandes líneas del partido a nivel estatal, enfatizando en su discurso la necesidad de cambio, ante la corrupción y la ineficacia socialistas. Se refiere igualmente a los objetivos de creación de empleo y desarrollo económico, incluyendo medidas de liberalización de la economía, de control del gasto público y la privatización de algunos organismos públicos. Al mismo tiempo, el PP también reitera su interés por temas sociales para promover una imagen de partido centrista y moderado. En este sentido, se manifiesta totalmente partidario de mantener el PER, aunque expresa su intención de introducir reformas en el sistema de asignación.

A diferencia de anteriores elecciones, el PP además de su acción opositora puede ostentar algunos resultados políticos concretos desde las ocho capitales andaluzas que gobierna, y que le permiten presentar ejemplos de medidas de austeridad y racionalización administrativa, aunque su gestión desde las alcaldías también proporciona ocasiones de crítica por parte del PSOE y IU.

IU, se presenta como alternativa de izquierdas y opción de gobierno. Basa su planteamiento en una crítica frontal a la obra de gobierno socialista, y propone políticas de promoción de empleo y profundización de la reforma agraria y de la autonomía, intentando así generar y atraer un voto de castigo al PSOE entre los votantes socialistas de izquierdas.

El PA se presenta a estas elecciones siguiendo su línea habitual, como una fuerza política autonomista y basada en la defensa de los intereses de Andalucía. Sin embargo, se distingue más por el énfasis en las reivindicaciones que por presentar una opción substancialmente distinta al resto de partidos. De todas maneras, en general existe un relativo consenso entre todas las fuerzas políticas sobre la necesidad de desarrollar el nivel de autogobierno de Andalucía, de forma que las diferencias entre los programas se reducen a matices de la cuestión.

El segundo eje de la campaña del PA es presentarse como el «partido de la gobernabilidad», el único que podría ejercer de «bisagra» y desbloquear otro posible *impasse* en el gobierno. Por ello anuncia explícitamente su intención de establecer un pacto post-electoral sin especificar ninguna opción preferente ni a la derecha ni a la izquierda. Se presenta pues como garantía de un retorno a la normalidad política institucional en Andalucía.

Candidaturas y candidatos

En general, existe importante continuidad en las listas de candidatos, especialmente en las posiciones destacadas. El corto período de tiempo desde la anterior elección parece ser la base de explicación de la menor movilidad general en comparación a las pautas de anteriores ocasiones.

En el PSOE se abre de nuevo un fuerte conflicto interno durante la elaboración de las listas, que pone de manifiesto las persistentes tensiones entre los llamados sectores *renovadores* y *guerristas*. El enfrentamiento resulta especialmente intenso en la provincia de Málaga.

Manuel Chaves encabeza finalmente la lista por Cádiz, íntegramente renovadora. Los renovadores también dominan las candidaturas de Córdoba, Jaén y Sevilla. La confección de las listas resulta en cambio más conflictiva en Almería, Huelva y Granada, donde candidatos guerristas y renovadores se alternan en las listas, así como en la de Málaga, la más conflictiva. Sólo la proximidad de las elecciones obliga al partido a cerrar filas, de modo que, como en anteriores ocasiones, las diferencias continúan latentes.

IU, donde Luis Carlos Rejón repite como principal candidato, también presenta tensiones en la confección de las listas, aunque menores que en el caso socialista. El sector *oficialista* del partido -la corriente mayoritaria en el PCA y favorable a la línea de Anguita- impone sus criterios, en pugna con la corriente de Nueva Izquierda, creando descontento igualmente en otros sectores de la formación.

El PP en cambio aprueba sus candidaturas aparentemente sin problemas y bajo el signo de la continuidad, tal como también sucedió en la ocasión anterior. Se evidencia el consenso interno tras su reestructuración bajo el liderazgo, hasta ahora indiscutido, de Javier Arenas, que encabeza la lista por Sevilla.

Finalmente, el PA es liderado de nuevo por su anterior dirigente, Pedro Pacheco, con las siglas originales del Partido Andalucista después del reagrupamiento del andalucismo.

La campaña

El clima político que precede los comicios es crispado, con numerosos enfrentamientos entre los partidos –y en el interior de algunos de ellos– durante una larga precampaña, de hecho prácticamente ininterrumpida desde las pasadas elecciones.

La campaña electoral, pues, tiene lugar en un clima de tensión, denuncias mutuas, acusaciones de electoralismo a actividades del ejecutivo durante la campaña, ataques personales entre candidatos, así como disputas por la cobertura televisiva de la campaña y el uso de propaganda institucional con fines partidistas.

Los resultados

En un contexto de participación muy elevada, el PSOE refuerza su posición como primer partido en la CA. El PP se mantiene al nivel de 1994, no obteniendo el avance que se le auguraba, mientras IU experimenta un importante retroceso. Los andalucistas del PA, por su parte, apenas mejoran su situación electoral minoritaria, pero adquieren una importante situación estratégica en el Parlamento andaluz.

Andalucía				
	Resultados	Dif.	Dif.	
	Aut. 96	Aut.96-Aut.94	Gen 96-Aut 96	
Participación	77,94%	+10,64	-0,06	
% s/voto			Diputados	
PSOE	43,78	+5,28	52 (+7)	+2,61
PP	33,75	-0,45	40 (-1)	+1,43
IU	13,88	-5,12	13 (-7)	-0,48
PA	6,62	+0,82	4 (+1)	-3,52

La participación electoral

La participación (78%) es muy elevada, propia de un contexto de movilización extraordinaria, incluso en esta Comunidad Autónoma usualmente muy participativa. Representa un incremento de 10 puntos en relación a 1994.

Como sucediera en 1986, se manifiesta un efecto de «contagio» de las elecciones generales que se celebran simultáneamente, con la diferencia que ahora las generales definen un contexto de elevada movilización. De esta manera las elecciones de 1996 marcan el mayor nivel de participación habido en unos comicios autonómicos en Andalucía.

No varían las pautas territoriales de la participación. Los mayores niveles

continúan presentándose en las provincias de Jaén y Córdoba (alrededor del 83%), seguidas por Sevilla, Granada y Almería (superior al 77-79%), presentando Huelva, Málaga y Cádiz unos niveles más moderados (73-75%). El importante aumento de la participación es un fenómeno general en todas las provincias, aunque es algo superior en las zonas menos participativas como Cádiz y Huelva.

Resultados de las fuerzas políticas

Los resultados perfilan una segunda etapa del gran cambio electoral de 1994, en el que el PSOE perdió la mayoría absoluta y aumentó notablemente el voto de los dos principales partidos de la oposición, el PP y IU.

El PSOE (43%) mejora sensiblemente sus resultados y su posición respecto a 1994 (avanza 5 puntos, obteniendo 500.000 votos más), aunque queda lejos de sus amplias mayorías hasta 1990.

Continua obteniendo sus mejores resultados en las provincias de Huelva, Jaén y Sevilla, donde su implantación es tradicionalmente muy elevada. Pero el crecimiento electoral socialista tiene lugar en todas las provincias andaluzas sin excepción, y de forma muy homogénea en todas ellas.

El PP (33%) mantiene su nivel relativo de 1994, cuando obtuvo un importante avance cuantitativo y cualitativo en Andalucía, no obteniendo el avance que se le auguraba. Ello no obsta para que en un marco de mayor participación el PP haya ganado 228.000 votos respecto a 1994.

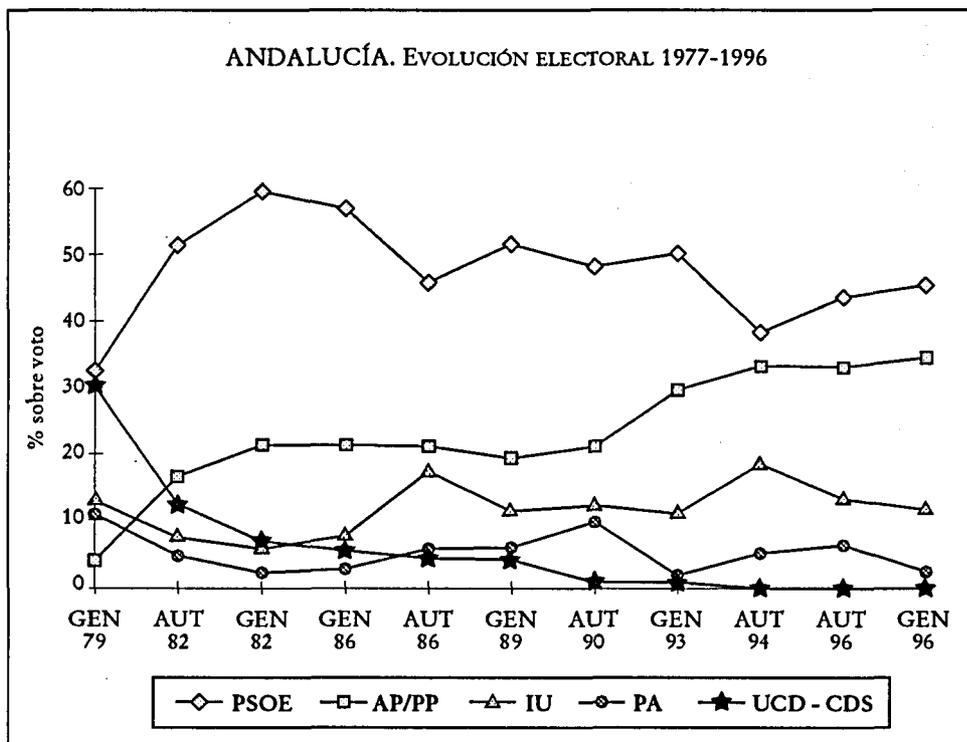
El voto popular tampoco presenta cambios en sus pautas de distribución territorial: continua obteniendo sus mejores resultados en Almería (39%), seguida de Granada y Málaga (37%), mientras Sevilla sigue siendo su punto más débil (29%).

IU (14%) experimenta un claro retroceso (-5 puntos), que se manifiesta de forma también muy homogénea en todas las provincias, incluyendo Córdoba, donde históricamente tiene una mayor implantación electoral. Este retroceso no es sólo relativo, en la correlación de fuerzas, sino que a pesar del incremento de participación su número de votos descende en todas las circunscripciones (en conjunto pierde 86.000 votos respecto a 1994).

El PA a pesar de un ligero avance (+ 1) mantiene su bajo nivel de implantación (6%) y la irregular distribución territorial de sus apoyos electorales, muy concentrada en la provincia de Cádiz (13%), seguida de Sevilla (7%).

Tendencias del voto y sistema de partidos

En conjunto, se mantiene el sistema de «dos partidos y medio» instaurado en 1994. Por otra parte, los resultados no son muy distintos de los que se producen en las elecciones generales, aunque éstos presentan una clara tendencia a una mayor concentración del voto en los dos primeros partidos estatales, favoreciendo pues al PSOE y el PP, en detrimento de IU y sobre todo del PA.



En general, no se han alterado las pautas básicas del comportamiento electoral. La distribución territorial de la participación y del voto a los partidos apenas ha cambiado respecto a anteriores elecciones. Ya lo hemos señalado a nivel de circunscripciones provinciales. Tampoco hay cambios globalmente significativos en su nivel local: Los apoyos al PSOE presentan una distribución bastante homogénea, aunque son más intensos en las áreas rurales y en municipios pequeños y medianos. La implantación socialista se muestra especialmente sólida en la circunscripción de Sevilla, donde el PSOE se sitúa como primer partido en la práctica totalidad de los municipios, incluyendo la capital. En cambio, las principales bases del voto del PP siguen siendo, como en los últimos años, las capitales de provincia y los municipios de mayor tamaño, con poca presencia en las zonas rurales.

El principal flujo de cambio respecto a las anteriores elecciones es el configurado por la importante removilización electoral, en un contexto de gran bipolarización y competitividad autonómica y estatal con expectativa política de acceso de «la derecha» al gobierno, percibido como un cambio de mayor significado y calado que una simple alternancia de partido en el gobierno.

En este marco, la única fuerza significativa que no aumenta su número de votos es IU, que además pierde respecto a 1994. En cambio si se beneficia IU del aumento de la participación en las generales, en las que gana votos respecto a 1993. Se trata pues de un fenómeno específico de la elección autonómica, muy

relacionado a su vez con el segundo flujo de cambio: un notable trasvase de votos de IU al PSOE bajo la influencia de dinámicas del tipo «voto de castigo» y «voto útil».

En conjunto, pues, la evolución electoral en Andalucía, y en especial los cambios más significativos, indican que la política de oposición sistemática al gobierno del PSOE realizada por IU junto al PP no ha surtido el efecto deseado de convertir a IU en el polo de referencia de la izquierda en Andalucía. Más bien todo lo contrario: ha llevado a un sector de electores que anteriormente había votado por IU, al menos en las autonómicas, a otorgar en éstas su voto al PSOE. Este fenómeno debe ubicarse en el marco de la importante permeabilidad que ha venido existiendo entre los electorados de IU y PSOE, que últimamente parece definir un cierto *voto dual* —aunque poco consolidado en sus dimensiones— a favor de IU en las autonómicas y del PSOE en las generales. Esta *dualidad* expresa la existencia de un importante sector de electorado de izquierdas que puede dar su apoyo a ambos partidos, y que difícilmente puede apoyar una política de acuerdos con el PP contra los socialistas.

Finalmente debe señalarse la consolidación de otra *dualidad*, en este caso la que tiene como destino el PA en las elecciones autonómicas, opción por la que se inclinan votantes del PSOE y del PP en las generales. Se trata, pues, de una pauta de comportamiento de sentido parecido a las que se observa en otras Comunidades, y que en estas elecciones han seguido alrededor de 150.000 andaluces.

En una visión más general, y tomando en consideración las elecciones generales y autonómicas celebradas en Andalucía desde 1993, debe observarse que PP e IU retroceden entre las dos autonómicas y avanzan entre las generales, mientras el PSOE evoluciona en sentido inverso, avanza entre autonómicas y retrocede entre generales. Estos movimientos se corresponden con los planteamientos y las pautas de especificidad del contexto autonómico y del general. Por otra parte, la simultaneidad de elecciones en 1996 también impone su lógica y los resultados de las principales opciones son mucho más parecidos entre las autonómicas y generales de 1996 que entre el par anterior: las autonómicas del 94 y las generales de 1993.

En definitiva, Andalucía confirma las peculiaridades de su comportamiento electoral y define unas pautas de especificidad de las elecciones autonómicas a pesar de la fuerte presión estatalizadora del contexto general.

El nivel institucional

El PSOE aumenta su representación parlamentaria pasando a 72 diputados (+7), mientras IU experimenta una notable pérdida de escaños y se queda con 13 (-7). El PA, por su parte, amplía su representación hasta 4 diputados al conseguir un escaño más en Málaga.

El panorama parlamentario sigue, pues, sin una mayoría clara de gobierno. Sin embargo reforzada la mayoría del PSOE y debilitada la de IU y PP, los socialistas tienen ahora una posición más cómoda cara a posibles alianzas que en la

anterior legislatura, cuando la única opción era un problemático pacto con IU. En este caso se amplía la posibilidad de alianzas, ya que el PSOE también puede formar un gobierno mayoritario con el PA.

Así, el 29 de marzo, el PSOE recupera la presidencia de la Cámara –hasta entonces en manos de IU– con el voto a favor del PA y del PP, mientras que IU se abstiene. El hecho es altamente simbólico, ya que significa el fin de la etapa de bloqueo del gobierno por parte de un Parlamento adverso que ha caracterizado la política andaluza desde 1994.

El gobierno se forma posteriormente en forma de una coalición con el PA, que ya antes de las elecciones se ha manifestado favorable a un pacto de gobierno. Chaves, investido presidente el 10 de abril, renueva así la Presidencia del gobierno autónomo sobre bases mucho más firmes que en 1994.

Como contraprestación y corresponsabilización, el PA obtiene la Consejería de Cultura, y continua avanzando cuantitativa y cualitativamente en su inserción institucional (autonómica y local). Todo ello apunta a un mayor protagonismo y mayor consolidación de esta formación de trayectoria irregular. Su entrada en el gobierno, en todo caso, inaugura una experiencia institucional nueva hasta ahora en Andalucía, en el marco de una nueva etapa política que no parece apuntar hacia situaciones de mayoría absoluta.

Resultados Comunidad Autónoma

Electores	5.577.567		
Participación	4.347.193	77,94%	
		% s/voto	Diputados
PSOE	1.903.160	43,78	52
PP	1.466.980	33,75	40
IU	603.495	13,88	13
PA	287.764	6,62	4
PANE diversos			
	8.172	0,19	
Diversos Derecha	3.869	0,09	
Diversos Izquierda	7.340	0,17	
Otros	6.027	0,14	
Nulos	27.221	0,63	
Blancos	33.165	0,76	

Resultados por provincias

	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	ANDALUCÍA
Electores	375.487	847.282	603.907	652.389	355.131	507.746	921.414	1.314.211	5.577.567
Participación	77,11%	73,21%	82,29%	78,65%	75,27%	83,65%	74,79%	79,60%	77,94%
% s/votantes									
PSOE	45,34	39,16	41,48	44,61	48,77	47,00	39,32	47,12	43,78
PP	39,46	32,26	31,45	37,31	32,52	35,95	37,11	29,59	33,75
IU	10,23	12,66	19,62	12,37	11,36	12,12	15,71	13,79	13,88
PA	3,27	13,67	5,67	3,84	5,28	3,27	5,67	7,51	6,62

Distribución de Escaños

	PSOE	PP	IU	PA
Almería	5	5	1	
Cádiz	6	5	2	2
Córdoba	6	4	3	
Granada	7	5	1	
Huelva	6	4	1	
Jaén	6	5	1	
Málaga	6	6	2	1
Sevilla	10	6	2	1
ANDALUCÍA	52	40	13	4

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Junta Electoral de Andalucía (BOJA nº 38 26/3/96)

PANE diversos: Nación Andaluza, Unidad Democrática Andaluza, Voz del Pueblo Andaluz
 Diversos Derecha: Falange Española Auténtica
 Diversos Izquierda: Partido Comunista del Pueblo Andaluz
 Otros: Partido Humanista, Unión Centrista

SEGUNDA PARTE
El Estado de las AUTONOMÍAS EN 1996:
TEMAS MONOGRÁFICOS

CATORCE PREGUNTAS SOBRE EL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

*Jesús Ruiz-Huerta
Julio López Laborda*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. ASPECTOS GENERALES DEL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA. LA ESTRUCTURA DEL MODELO. III. CESIÓN DE COMPETENCIAS NORMATIVAS. ASPECTOS DE COORDINACIÓN. EL FONDO DE GARANTÍA. IV. VALORACIÓN. APÉNDICE. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

I. INTRODUCCIÓN

En este trabajo realizamos el análisis y una primera valoración del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001. La exposición se estructura en tres secciones. Tras esta introducción, la sección segunda plantea la necesidad de la reforma y describe sus elementos fundamentales y la estructura de funcionamiento del modelo. La sección tercera explica con cierto detalle la cesión de competencias normativas a las Comunidades Autónomas en el IRPF y los tributos cedidos tradicionales, los objetivos del nuevo Fondo de Garantía y los instrumentos que tratan de potenciar la coordinación entre Administraciones. Finalmente, en la sección cuarta se realiza una extensa valoración del nuevo sistema de financiación.

Con el ánimo de resaltar los temas clave del trabajo y de hacer la exposición más clara, hemos desarrollado la argumentación tratando de contestar a catorce preguntas, que se agrupan en las siguientes secciones.

II. ASPECTOS GENERALES DEL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA. LA ESTRUCTURA DEL MODELO

1. ¿Era necesaria la reforma del sistema de financiación autonómica?

Existe un acuerdo bastante generalizado, en los ámbitos académico y político, sobre la necesidad de proceder a una reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, que vaya más allá de los retoques que suelen acompañar a la revisión quinquenal del esquema financiero autonómico. Y también existe un amplio acuerdo sobre las razones que exigen ese cambio y, consecuentemente, sobre los elementos fundamentales de la reforma.¹

1. En el *Libro Blanco sobre financiación de las Comunidades Autónomas* se realiza una adecuada revisión de los problemas del sistema de financiación y de los pilares básicos de su reforma. Véase Monasterio y otros (1995).

En primer lugar, ha de diseñarse y aplicarse un procedimiento adecuado de **cuantificación de las necesidades de gasto** de las Comunidades Autónomas, entendidas como el gasto en que deben incurrir los entes autonómicos para poder prestar a sus respectivos ciudadanos un nivel similar de los bienes y servicios de su competencia.

Ese procedimiento debe desvincularse definitivamente del «coste efectivo de los servicios transferidos» y ha de gozar de una aceptación generalizada, que garantice su estabilidad y evite las reivindicaciones constantes de recursos, amparadas en supuestas insuficiencias financieras.

En segundo lugar, los principios de autonomía y responsabilidad demandan una **profundización en la descentralización fiscal**, que dote de mayor contenido al principio de autonomía financiera y permita disciplinar financieramente a las Comunidades Autónomas. Ese cometido se ha encomendado, básicamente, hasta la fecha, a dos instrumentos, los tributos cedidos y la participación territorializada en la cuota líquida del IRPF, que no lo han desempeñado de forma satisfactoria.

Ahora bien, si la descentralización fiscal es una condición necesaria para la responsabilización fiscal de las Comunidades Autónomas y, por tanto, para el control del gasto público, el déficit y el endeudamiento regional, también hay que reconocer que no es una condición suficiente. Es evidente que las autoridades de los niveles local y, sobre todo, central, disponen de amplios grados de autonomía sobre sus recursos financieros y, sin embargo, son también Administraciones deficitarias y que muestran una fuerte tendencia al endeudamiento.

En nuestra opinión, la potenciación de los ingresos propios regionales debe venir acompañada de otros elementos. La coordinación del déficit y el endeudamiento de todas las Administraciones Públicas es uno de ellos, pero no el único.

El comportamiento responsable de las Comunidades Autónomas exige, además, como apuntábamos más arriba, un acuerdo sobre la fijación de las necesidades de gasto de cada Comunidad, que haga imposible imputar a la falta de generosidad de las instancias centrales cualquier insuficiencia financiera, real o presunta.

Además, creemos que también sera aconsejable la existencia de un acuerdo que, con una razonable estabilidad, fijara los objetivos de nivelación y, por extensión, de solidaridad, del sistema, y que impidiera que algunas Comunidades Autónomas tomaran determinadas decisiones de gasto al amparo de un más que probable aumento futuro de sus ingresos, justificado por sus reclamaciones contra el exceso o defecto (según la Comunidad) de solidaridad del modelo.

Por último, sera importante reconocer que la responsabilidad fiscal no tiene nada que ver con la obtención de más o menos ingresos. Es erróneo, a nuestro juicio, vincular la menor o mayor autonomía con la existencia o no, respectivamente, de topes al crecimiento de la financiación autonómica. Aunque se exigiera una nivelación plena de las Comunidades Autónomas año a año, de suerte que no cupiera ni la más mínima diferencia en la evolución de sus ingresos (al margen la legítima dispersión ocasionada por el distinto ejercicio de sus competen-

cias normativas o gestoras), tal sistema podría ser perfectamente adecuado desde el punto de vista de la autonomía y la responsabilidad. Lo importante a estos efectos es, siempre a nuestro entender, que las Comunidades Autónomas dispongan de sus propios impuestos, que puedan ejercer sobre ellos sus potestades tributarias, y que tales impuestos representen una fracción significativa —también desde una perspectiva dinámica— de sus recursos.

El tercer pilar básico de la reforma afecta a la **nivelación** entre Comunidades Autónomas. Si la descentralización fiscal sirve, fundamentalmente, al objetivo de la eficiencia, la nivelación tiene su origen básico en la equidad interpersonal (aunque también cuente, en su apoyo, con argumentos de eficiencia): asegurar que dos individuos con la misma capacidad económica puedan, si satisfacen los mismos impuestos, acceder a un nivel razonablemente similar de bienes y servicios públicos, con independencia de las diferencias en la capacidad fiscal o en las necesidades de gasto de sus respectivas Comunidades de residencia.

Los instrumentos que hacen posible la igualación, sin merma de la autonomía financiera de las Comunidades, son las transferencias de nivelación. Su misión consiste en garantizar que todas las Comunidades puedan prestar un determinado nivel estándar de los bienes y servicios públicos de su competencia, siempre que exijan de sus ciudadanos un determinado esfuerzo fiscal estándar en los tributos que aquéllas tengan asignados.

Debe precisarse que los mecanismos de nivelación en modo alguno imponen la uniformidad en la prestación de servicios en todas las Comunidades, lo cual sera totalmente contradictorio con el propio significado de la autonomía. Las transferencias de nivelación se limitan a hacer posible la igualdad, a facilitar la igualdad de oportunidades para todas las Comunidades Autónomas. Pero cada Comunidad es totalmente libre para decidir si exige o no a sus ciudadanos el esfuerzo fiscal fijado como estándar, como lo es para decidir el destino de sus ingresos.

El instrumento encargado de procurar la nivelación en el sistema de financiación autonómica es la participación de las Comunidades en los impuestos estatales no cedidos, también denominada participación en los ingresos del Estado. En el diseño de esta participación radica uno de los puntos débiles del modelo de financiación, ya que, aunque en el año que se toma como base, su cuantía se fija de forma tal que se garantiza una nivelación completa de todas las Comunidades, su evolución durante el quinquenio de aplicación del modelo permite una cierta dispersión de los ingresos que es juzgada insatisfactoria por aquéllas, por estimarse reducida o excesiva, según la Comunidad afectada.

Por tanto, una reforma del sistema de financiación autonómica debe tener entre sus prioridades la definición de un objetivo preciso de nivelación entre Comunidades, que, como hemos visto más arriba, también es necesario por motivos de responsabilidad fiscal.

La nivelación entre Comunidades Autónomas, esto es, el equilibrio financiero horizontal, es un principio que debe garantizarse a la vez que otro no menos importante. Se trata del **equilibrio financiero vertical**, que exige la igualación entre niveles de gobierno, es decir, por lo que ahora nos interesa, que los órganos centrales del Estado puedan cubrir sus necesidades de gasto en condiciones

similares a las Comunidades, supuesto que también exigen de los ciudadanos un determinado esfuerzo fiscal.

El cuarto elemento fundamental de la reforma del sistema de financiación es el fortalecimiento de la coordinación entre las Comunidades Autónomas, y entre éstas y las instancias centrales. Especialmente en materia tributaria, los mecanismos previstos por nuestra legislación para hacer efectiva tal coordinación –en el ámbito de los tributos cedidos y del IRPF– han gozado de una escasa aplicación. Sólo son destacables los avances producidos en la coordinación de las políticas de déficit y endeudamiento.

Ha sido en el *Libro Blanco* donde más énfasis se ha puesto en la importancia de potenciar la coordinación entre las Administraciones, en especial, a medida que se ensancha la capacidad decisora de las Comunidades Autónomas en las vertientes de los ingresos y de los gastos públicos. Esta coordinación debe alcanzar a todas las facetas de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas.

Para terminar, queremos explicitar algo que está latente en la exposición anterior. En nuestra opinión, las cuatro piezas anteriores –la determinación de las necesidades de gasto, la descentralización fiscal, la nivelación y la coordinación– sólo adquieren sentido si están engranadas en un modelo global, consensuado por las Administraciones afectadas, que defina con claridad cuáles son sus objetivos en términos de responsabilidad, autonomía financiera y solidaridad y que, al dotarse de una cierta estabilidad, reduzca sustancialmente los riesgos de conflictos entre Comunidades, y entre éstas y los órganos centrales del Estado.

2. ¿Qué problemas se han abordado en los Acuerdos de septiembre de 1996?

En un trabajo anterior² sosteníamos que la envergadura de las restricciones que deban tenerse en cuenta a la hora de emprender la revisión del sistema de financiación autonómica –restricciones políticas, normativas, administrativas, financieras– recomendaba abandonar cualquier pretensión de imponer en el corto plazo una reforma global y en profundidad del modelo financiero de las Comunidades Autónomas, e invitaba a abordar el cambio de forma gradual.

A nuestro entender, la puesta en marcha del proceso de reforma podía basarse en tres tipos de acuerdos:

1º. Un acuerdo global sobre el modelo de financiación que se pretendiera alcanzar.

2º. Un calendario concreto en el que se comprometieran las medidas a adoptar en el corto, medio y largo plazo, para dar contenido al modelo.

3º. La puesta en marcha inmediata de algunas medidas que, en nuestra opinión, deberán estar constituidas por la descentralización fiscal, la fijación de un objetivo de nivelación entre Comunidades y el reforzamiento de los instrumentos de coordinación. El replanteamiento del cálculo de las necesidades de gasto

2. Ruiz-Huerta y López Laborda (1995b).

autonómicas implica un proceso técnico y de negociación política que requiere de unos plazos más largos.

Los Acuerdos de 23 de septiembre de 1996 se han centrado en el último de estos puntos, soslayando los dos anteriores. Se carece de un modelo global, que defina qué sistema de financiación quieren los agentes implicados y cómo alcanzarlo: existe un acuerdo sobre el significado de los principios de responsabilidad, autonomía y solidaridad? y sobre el papel que deben jugar las instancias centrales y autonómicas en la actividad económica y los instrumentos que necesitan para desempeñarlo? existe algún objetivo, razonablemente estable, de descentralización fiscal y de nivelación entre Comunidades? La ausencia de respuestas a estos interrogantes explica los recelos de algunas Comunidades ante determinadas medidas concretas adoptadas por el nuevo modelo, y deja las puertas abiertas, como decamos más arriba, a la sucesión de los conflictos entre las diversas Administraciones.

En el ámbito de la autonomía y la responsabilidad fiscal, las medidas tomadas por los Acuerdos de septiembre de 1996, y plasmadas en nuestro ordenamiento mediante la modificación de la LOFCA y la elaboración de una nueva Ley de Cesión de Tributos,³ suponen un avance al que debe reconocerse una importancia capital. En el sistema vigente hasta 1996, junto a la participación en los ingresos del Estado, que es una transferencia incondicionada, con un peso sustancial en la hacienda autonómica, las Comunidades reciben sus ingresos de la participación territorializada en los tributos cedidos y —desde 1994— en el IRPF. En ambos supuestos, las Comunidades tienen competencias delegadas de gestión —amplias en los tributos cedidos, muy limitadas en el IRPF— pero sus competencias normativas se reducen al establecimiento de recargos.

El nuevo modelo de financiación, siguiendo la recomendación del *Libro Blanco*, modifica el instituto de los tributos cedidos en una doble dirección. Primera, incorporando entre los tributos cedidos al IRPF, con un límite del 30% de sus rendimientos. Y segunda, cediendo competencias normativas sobre algunos de los tributos cedidos «tradicionales» y sobre el propio IRPF.

Todas las Comunidades pueden adoptar como propia la tarifa que se desgaja de la tarifa central del IRPF, es decir, la denominada «tarifa complementaria», que desde ese momento se convierte en «tarifa autonómica», de cuyo rendimiento disponen y sobre la que pueden ejercer determinadas competencias normativas, como también sobre algunas deducciones. El espacio que los órganos centrales dejan a las Comunidades es, en principio, un 15% del rendimiento del IRPF (de la tarifa y las deducciones), aunque se acuerda la ampliación hasta el 30%, una vez que se completen los traspasos en materia de educación.

Hasta tanto no se llegue a ese límite del 30%, las Comunidades que hayan aceptado el nuevo modelo de financiación pueden, nuevamente, si lo de-

3. Respectivamente, Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas; y Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias.

sean, y con algunas condiciones, seguir percibiendo los ingresos derivados de la participación territorializada en la cuota líquida del IRPF, que ahora tiene esa nueva naturaleza de tributo cedido.⁴

Las Comunidades que rechacen el nuevo modelo mantienen el sistema anterior a 1994. Este es, al menos, el contenido del Acuerdo Segundo de septiembre de 1996 («Aplicación subsidiaria del Método»), aunque es discutido por alguna Comunidad Autónoma, al amparo del art. 84.2 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997.⁵ Consiguientemente, su financiación provendrá fundamentalmente de los tributos cedidos tradicionales, totalmente regulados por los órganos centrales, y de la participación en los ingresos del Estado, y no tendrán competencias ni sobre el producto ni sobre la normativa del IRPF.

Sintetizando la reforma del sistema de financiación, puede afirmarse que el nuevo modelo reduce el peso de las transferencias en la estructura de ingresos de las Comunidades y sustituye las fórmulas de participación impositiva por auténticos impuestos autonómicos, sobre los que las Comunidades van a poder ejercer, por delegación, sus competencias de gestión —ahora de forma amplia también para el IRPF— y normativas.

En el ámbito de la coordinación, el Acuerdo Quinto de septiembre de 1996 («Participación de las Comunidades Autónomas en la gestión tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de otros tributos») excluye la implantación a corto plazo de la administración tributaria integrada recomendada en el *Libro Blanco*, y opta por proponer un nuevo esquema de participación de las Comunidades Autónomas en las funciones de gestión tributaria desarrolladas por la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT). Cabe anticipar que no se va a tratar de un mero cambio de nombre de los órganos ya existentes, puesto que las Comunidades Autónomas tendrán un incentivo muy fuerte a participar en los mismos, ya que de su implicación en la actividad de gestión depender la recaudación en su territorio, especialmente en el IRPF, y, por tanto, el volumen de sus propios ingresos.

Como ya hemos apuntado antes, la coordinación en materia de déficit y endeudamiento ha ido por delante de la alcanzada en otras materias. En 1997, y al margen de los Acuerdos de 1996, las Administraciones de los distintos niveles están volviendo a plantear la necesidad de acuerdos sobre déficit y deuda, para repartir las responsabilidades contradas por nuestro país en la Unión Europea. A nuestro juicio, el establecimiento de cualquier mecanismo de coordinación sólo será efectivo si lleva incorporado un sistema de incentivos, de premios y de penalizaciones, que pueda hacerse cumplir.

4. Los Acuerdos de septiembre de 1996 manifiestan un divertido empeño por otorgar ahora a esta participación territorializada un efecto benéfico sobre la corresponsabilidad del que, supuestamente, antes carecía. La razón parece encontrarse en la existencia de los famosos topes. Ya hemos dicho que, en nuestra opinión, nada tiene que ver una cosa con la otra.

5. «La liquidación definitiva [de los ingresos de las Comunidades Autónomas a las que no sea de aplicación el nuevo modelo] se realizará con arreglo al sistema de financiación adoptado, o el que, en su día, se adopte para estas Comunidades Autónomas, por acuerdo de su respectiva Comisión Mixta».

Otra alternativa —que se aplica con desigual fortuna en algunos países, como los Estados Unidos— podría comportar el establecimiento de determinados límites en la Constitución o en los propios Estatutos de Autonomía. De hecho, los criterios de convergencia fijados en el Tratado de Maastricht disfrutaban de esa condición de límites constitucionales, si bien fijados para el conjunto de las Administraciones Públicas. El siguiente paso consistiría en repartir, también constitucionalmente, ese límite entre los diversos niveles de gobierno.

Merece la pena que destaquemos una última novedad de los Acuerdos de septiembre de 1996: la expresa consideración, en los Acuerdos Octavo y Noveno, respectivamente, de la financiación de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. El tenor literal de estos Acuerdos es el siguiente:

«El Consejo, previa deliberación de sus miembros, acuerda que el Modelo del sistema de financiación que se aprueba en el Acuerdo primero de esta misma sesión, sea de aplicación a la Ciudad Autónoma de Ceuta (Melilla), una vez que se hayan traspasado a servicios del Estado cuyo coste acumulado, en valores del año base del quinquenio 1997-2001, permita ir asignándole sucesivamente los mecanismos de financiación de dicho Modelo, de acuerdo con lo establecido al respecto en su Estatuto de Autonomía y observando sus especialidades económicas y fiscales».

Hasta tanto no se cumpla la condición anterior, se aplicará a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla el sistema transitorio regulado en la Disposición transitoria primera de la LOFCA, que es el modelo que rigió la financiación de las Comunidades de Régimen Común hasta 1986.

Por su parte, la nueva redacción del art.3.1 de la LOFCA incorpora a los Consejeros de Hacienda de las Ciudades Autónomas al Consejo de Política Fiscal y Financiera.

3. ¿Cómo se ha modificado la estructura del modelo de financiación autonómica?⁶

Aunque, como acabamos de explicar, el nuevo modelo de financiación autonómica presenta cambios sustanciales con respecto al modelo precedente, su estructura de funcionamiento es, básicamente, la misma.

El sistema vigente hasta 1996 opera de la siguiente manera. Fijadas en el año base —que es algún ejercicio anterior al de entrada en vigor del modelo— las necesidades de gasto de cada Comunidad, la participación en los ingresos del Estado que va a percibir es una transferencia de nivelación incondicionada y de suma fija, que se calcula de forma que se garantiza que la Comunidad pueda hacer frente a sus necesidades, supuesto que obtiene una recaudación estándar o «normativa» con los tributos cedidos, las tasas afectas a los servicios transferidos y (desde 1994) la participación territorializada en el IRPF.

6. En el Apéndice se reproduce este epígrafe, si bien llevando a cabo un desarrollo del mismo más formalizado.

Ahora bien, la participación en los ingresos del Estado que perciben las Comunidades Autónomas en cualquier ejercicio posterior al año base no es objeto de un recálculo anual. Al contrario, una vez cuantificada esa transferencia en el año base, se fija una regla de evolución común para cada grupo de Comunidades, de nivel superior e inferior de competencias. La adopción de ese criterio hace posible que la nivelación entre Comunidades garantizada en el año base se debilite inmediatamente, aunque no pueda determinarse a priori a favor o en contra de quién ni con qué intensidad.

Para garantizar que todas las Comunidades disfrutaran de un determinado incremento mínimo de sus ingresos con el modelo vigente de financiación en relación con el precedente, y para evitar una dispersin excesiva en la evolución de la financiación entre Comunidades, el sistema tiene prevista la aplicación de unos topes al crecimiento de los ingresos autonómicos.

El nuevo modelo de financiación no altera el procedimiento de cuantificación de las necesidades de cada Comunidad Autónoma, que en el año base (1996) van a coincidir con el gasto que garantizaba en ese ejercicio el sistema entonces vigente. Y las necesidades de gasto se siguen financiando con los mismos ingresos que en el modelo precedente, y uno adicional: el rendimiento derivado de la aplicación de la tarifa autonómica del IRPF.

Como en el modelo precedente, la participación en los ingresos del Estado de cada Comunidad en el año base se calcula de manera que esa Comunidad pueda cubrir sus necesidades de gasto, en el caso de que obtenga una recaudación estándar o normativa con los «nuevos» tributos cedidos (y las tasas): los tributos cedidos «tradicionales», la tarifa del IRPF y la participación territorializada en el IRPF.

Cualquier Comunidad puede acceder a la tarifa autonómica del IRPF, aunque, como consecuencia, la participación en los ingresos del Estado tome un valor negativo: en este caso, será la Comunidad la que deber hacer una transferencia al nivel central. La participación territorializada en el IRPF también es voluntaria, pero su percepción no puede hacer negativa la participación en los ingresos del Estado. Por tanto, habrá algunas Comunidades que recibiuna participación del 15%, otras del 10, otras del 5%, y algunas no podrán acceder, al menos inicialmente, a este ingreso.

La principal diferencia entre el sistema nuevo y el precedente consiste en que ahora se incorpora un nuevo recurso y, simultáneamente, se reduce la importancia de la participación en los impuestos no cedidos. En el año base el cambio es neutral: no hay ganadores ni perdedores.

También como en el modelo anterior, la participación en los ingresos (positiva o negativa) crece a una tasa determinada, común para todas las Comunidades.⁷ Lo que se modifica con el nuevo sistema son los instrumentos que se diseñan para limitar los efectos financieros que puede ocasionar el cambio de modelo

7. Esa tasa es la de crecimiento de los ITAE, «ingresos tributarios ajustados estructuralmente», integrados por la recaudación estatal por impuestos directos e indirectos -excluidos los susceptibles de cesión- las cuotas de la Seguridad Social y las cotizaciones al Desempleo. En el sistema anterior, la participación en los ingresos del Estado crecía, desde 1994, en todas las Comunidades, a la misma tasa que el PIB nominal.

sobre los ingresos de las Comunidades Autónomas, y para evitar la separación excesiva en el crecimiento de la financiación entre Comunidades.

El sistema en vigor hasta 1996 garantizaba a todas las Comunidades un incremento de los ingresos con respecto al sistema al que sustituy. Esta regla desaparece en el sistema aplicable a partir de 1997, por lo que es posible que alguna Comunidad obtenga con él menos recursos que los que percibiera si continuara vigente el modelo anterior. Esta eventual minoración de ingresos se corrige —aunque puede que no totalmente— por el Acuerdo Séptimo de septiembre de 1996 («Establecimiento de instrumentos de solidaridad que garanticen la evolución y distribución de los recursos del modelo») que formula una garantía («límite mínimo de evolución de los recursos por IRPF»), que se financiar con el Fondo de garantía que se establece en el propio Acuerdo.

También se modifica el instrumento que se diseña para limitar la dispersión en la evolución de la financiación entre Comunidades. El sistema de topes se sustituye por una «garantía de suficiencia dinámica», también integrada en el Fondo de Garantía, que asegura «a cada Comunidad Autónoma que, en el período quinquenal 1997-2001, el incremento de sus recursos, computables a efectos de la garantía, no será inferior al noventa por ciento del incremento que experimenten los recursos computables del conjunto de las Comunidades Autónomas». No queda claro en el Acuerdo si por recursos computables hay que entender todos los que contribuyen a financiar las necesidades de gasto o si quedan excluidos los tributos cedidos tradicionales y las tasas.

Sin perjuicio de las valoraciones que de esta garantía se hacen en la última sección del trabajo, pueden anticiparse dos observaciones. En primer lugar, con el nuevo modelo se ha ganado en claridad a la hora de fijar el objetivo de nivelación aceptado mayoritariamente: el 90% del incremento de los recursos del conjunto de Comunidades, sin que exista ningún límite superior. A cambio, este sistema permite mayores diferencias en la evolución de la financiación entre Comunidades que el anterior.

En síntesis, las consecuencias financieras para las Comunidades Autónomas y los órganos centrales del Estado del nuevo modelo de financiación dependen de una pluralidad de factores, como las tasas de crecimiento del IRPF, estatal y en cada Comunidad Autónoma, del PIB y de los ITAE, que impide las generalizaciones. El cambio de sistema puede implicar que haya Comunidades ganadoras y perdedoras con respecto al sistema anterior, como también puede suponer ganancias o pérdidas netas de recursos para los órganos centrales.

III. CESIÓN DE COMPETENCIAS NORMATIVAS. ASPECTOS DE COORDINACIÓN. EL FONDO DE GARANTÍA

4. ¿Qué competencias normativas se ceden con el nuevo sistema de financiación en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas?

Sin ninguna duda, el elemento más destacable del nuevo modelo de financiación autonómica es la opción por la descentralización decidida del Impuesto

sobre la Renta de las Personas Físicas, mediante su integración en los tributos cedidos. A partir de 1997, las Comunidades Autónomas van a poder disponer de hasta un 30% de los rendimientos generados por el IRPF en su territorio, y de competencias normativas, inicialmente, sobre la mitad de ese porcentaje, y sobre su totalidad cuando se completen los traspasos en materia educativa.

Las facultades normativas de las Comunidades Autónomas en el IRPF se contienen en el Acuerdo Cuarto de septiembre de 1996. Su incorporación a nuestro ordenamiento jurídico se efecta mediante la modificación de la LOFCA y la elaboración de una nueva Ley de Cesión de Tributos (en adelante, LCT). Veamos cuáles son los aspectos fundamentales del nuevo régimen.

En el momento inicial, la tarifa original del IRPF se desgaja en otras dos,⁸ mediante la reducción en un 15% de cada uno de sus tipos marginales: la nueva tarifa central, equivalente a un 85% de la anterior, y la tarifa complementaria, equivalente al restante 15%. Una vez adoptada por la Comunidad Autónoma, esta segunda tarifa se convierte en tarifa autonómica, sobre la que dispone de competencias normativas, con los siguientes límites básicos:

Su estructura deber ser progresiva.

Sólo podrá establecerse una tarifa individual y otra conjunta.

La cuota resultante de aplicar a la base liquidable regular la tarifa autonómica no podrá ser superior o inferior, en un 20%,⁹ a la cuota que resultara de aplicar a la misma base la tarifa complementaria. Este límite supone:

1ª. Que las Comunidades Autónomas no van a poder modificar el mínimo exento contenido en la tarifa complementaria, pese a tratarse de una facultad prevista en el Acuerdo Primero (aunque no en el Cuarto).

2ª. Que los tipos marginales mínimo y máximo de la tarifa autonómica no podrán ser inferiores o superiores, en un 20%, a los respectivos tipos mínimo y máximo de la tarifa complementaria. En 1997, ello significa que el tipo mínimo deber fijarse entre el 2,40 y el 3,60%, y el máximo, entre el 6,72 y el 10,08%.

3ª. Que el tipo medio (definido como el cociente entre la cuota íntegra regular y la base liquidable regular), para cualquier contribuyente, no podrá ser superior o inferior, en un 20%, al tipo medio que soportara con la aplicación de la tarifa complementaria. Este límite no afecta a los tipos marginales de la tarifa autonómica (distintos del mínimo y máximo), que pueden modificarse en porcentajes superiores al 20%.

La Comunidad no puede regular los tipos de gravamen de las rentas irregulares. No obstante, sí que puede incidir en la tributación de estas rentas, a través de la modificación del tipo medio de gravamen de la base regular.

8. Realmente, cada una de las dos tarifas originales del Impuesto, la individual y la conjunta, se desgaja en otras dos. Lo mismo ocurre con la escala aplicable a determinados incrementos de patrimonio.

9. Entendemos que se quiere decir «en más de un 20%».

Si una Comunidad no regula para algún período impositivo alguna de las modalidades de la tarifa, o si no ha aceptado el nuevo modelo de financiación, se aplicará la tarifa complementaria.

Los cuadros 1 y 2 recogen, para 1997, la tarifa individual estatal del IRPF y la tarifa complementaria. En el cuadro 3 se contienen tres hipotéticas tarifas autonómicas. En la primera, se reduce la tributación de todos los contribuyentes en un 20%, con respecto a la tarifa complementaria. En la segunda, se incrementa la tributación de todos los contribuyentes en un 20%. En la tercera tarifa, se mantiene el gravamen de los sujetos pasivos con bases liquidables hasta 5.812.000 pts., y se aumenta para los restantes.

Cuadro 1. Tarifa Central

Base liquidable hasta pesetas	Cuota íntegra pesetas	Resto base liquidable hasta pesetas	tipo aplicable (%)
442.000	0	694.000	17,00
1.136.000	117.980	1.169.000	19,55
2.305.000	346.520	1.169.000	23,80
3.474.000	624.742	1.169.000	27,20
4.643.000	942.710	1.169.000	30,60
5.812.000	1.300.424	1.169.000	34,00
6.981.000	1.697.884	1.169.000	38,25
8.150.000	2.145.026	1.169.000	41,65
9.319.000	2.631.915	1.169.000	45,05
10.488.000	3.158.549	en adelante	47,60

Cuadro 2. Tarifa Complementaria

Base liquidable hasta pesetas	Cuota íntegra pesetas	Resto base liquidable hasta pesetas	tipo aplicable (%)
442.000	0	694.000	3,00
1.136.000	20.820	1.169.000	3,45
2.305.000	61.151	1.169.000	4,20
3.474.000	110.249	1.169.000	4,80
4.643.000	166.361	1.169.000	5,40
5.812.000	229.487	1.169.000	6,00
6.981.000	299.627	1.169.000	6,75
8.150.000	378.534	1.169.000	7,35
9.319.000	464.456	1.169.000	7,95
10.488.000	557.391	en adelante	8,40

Cuadro 3. Tarifas Autonómicas

Base liquidable hasta pesetas	Cuota íntegra pesetas	Resto base liquidable hasta pesetas	tipo aplicable tarifa 1 (%)	tipo aplicable tarifa 2 (%)	tipo aplicable tarifa 3 (%)
442.000	0	694.000	2,40	3,60	3,00
1.136.000		1.169.000	2,76	4,14	3,45
2.305.000		1.169.000	3,36	5,04	4,20
3.474.000		1.169.000	3,84	5,76	4,80
4.643.000		1.169.000	4,32	6,48	5,40
5.812.000		1.169.000	4,80	7,20	8,00
6.981.000		1.169.000	5,40	8,10	8,50
8.150.000		1.169.000	5,88	8,82	9,00
9.319.000		1.169.000	6,36	9,54	9,50
10.488.000		en adelante	6,72	10,08	10,00

Una Comunidad Autónoma puede construir la tarifa autonómica que desee, siempre que respete los límites señalados. Además, no es necesario (aunque sí conveniente, para evitar el aumento de los costes de cumplimiento), que respete los tramos de la tarifa central. Será perfectamente aceptable una tarifa que incluyera los tramos que se recogen en el siguiente cuadro.

Cuadro 4. Tarifa Autonómica

Base liquidable hasta pesetas	Cuota íntegra pesetas	Resto base liquidable hasta pesetas	tipo aplicable (%)
.....
5.812.000	584.500	6,00
6.396.500	584.500	6,50
6.981.000
.....

En materia de deducciones también se introducen importantes novedades. Por un lado, de la misma manera que se atribuye a las Comunidades el rendimiento de la tarifa autonómica, también se les imputa un 15% de las deducciones practicadas por los residentes en su territorio. Por eso puede afirmarse que las Comunidades perciben el 15% de la cuota líquida del Impuesto, es decir de la diferencia entre la cuota íntegra y las deducciones.

El otro aspecto relevante del nuevo sistema es que la descentralización de capacidad normativa afecta también a este ámbito de las deducciones. Las Comunidades Autónomas pueden crear sus propias deducciones por circunstancias personales y familiares, por inversiones no empresariales y por aplicación de renta, siempre que no provoquen, directa o indirectamente, una minoración del gravamen efectivo de alguna categoría de renta.

Junto a la cesión de capacidad normativa a las Comunidades Autónomas en el ámbito de la tarifa y las deducciones del IRPF, el modelo introduce una nueva regulación de la residencia habitual. El hecho de que este concepto vaya a operar como punto de conexión en el propio IRPF y en gran parte de los demás tributos cedidos justifica, en palabras del Acuerdo Cuarto, que se procure «establecer un régimen de residencia habitual conducente a dotar al sistema de tributos cedidos en su conjunto del mayor grado posible de estabilidad y seguridad, tendente a evitar en lo posible fenómenos artificiales de deslocalización».

A tal fin, el art.10 LCT contiene una regulación muy pormenorizada de la residencia habitual de los individuos. En síntesis, se introducen las siguientes reglas de aplicación sucesiva, determinantes del concepto de residencia habitual:

1ª. La permanencia en el territorio de la Comunidad Autónoma, vinculada a la vivienda habitual del individuo.

2ª. La Comunidad donde el sujeto pasivo tenga su principal centro de intereses.

3ª. La última residencia del individuo declarada a efectos del IRPF.

Además, el propio art.10 LCT incluye una cláusula anti-elusión, que niega efectos a «los cambios de residencia que tengan por objeto principal lograr una menor tributación efectiva en los tributos total o parcialmente cedidos».

5. ¿Qué competencias normativas se ceden con el nuevo sistema de financiación en los tributos cedidos «tradicionales»?

Como es de sobra conocido, uno de los elementos más conflictivos del anterior sistema de financiación era la incapacidad de las Comunidades de Régimen Común para defenderse de los cambios impositivos decididos por las Comunidades Forales en el ámbito de los tributos cedidos. La eliminación de esta «competencia fiscal desigual» se ha convertido en una de las reivindicaciones más defendidas por aquellas Comunidades, especialmente por las que tienen zonas fronterizas con las Forales. La descentralización de los tributos cedidos adquiere, de esta forma, una utilidad adicional a su contribución al reforzamiento de la autonomía y la responsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas.

El Acuerdo Tercero de septiembre de 1996 se refiere precisamente a las «facultades normativas de las Comunidades Autónomas sobre los tributos cedidos». En su contenido se recoge la aspiración de las Comunidades de disponer de capacidad normativa en relación con los tributos cedidos, aunque los firmantes del Acuerdo señalan que dicha cesión debe coheretarse con la necesidad de

respetar la estructura básica del sistema impositivo y las exigencias de coordinación tributaria entre las diversas Administraciones.

Las previsiones del Acuerdo se plasman en los nuevos textos de la LOFCA y la LCT. Como vamos a comprobar, la cesión conjunta, como en el IRPF, la armonización de los elementos esenciales de los tributos con la atribución de amplias facultades para determinar la cuota tributaria. Si una Comunidad no ejerce o no ha asumido competencias normativas sobre alguno de los tributos cedidos, se aplica la normativa estatal.

Las competencias cedidas en cada una de las figuras que integran la categoría de tributos cedidos son las siguientes (art.13 LCT):¹⁰

En el **Impuesto sobre el Patrimonio**, las Comunidades podrán regular el mínimo exento y la tarifa, que «deber tener una progresividad similar a la del Estado, siendo idéntica a la de este último en cuanto a la cuantía del primer tramo de base liquidable y tipo marginal mínimo». Ha desaparecido en la LCT la exigencia formulada en el Acuerdo de que la tarifa autonómica tuviera, como mínimo, igual número de tramos que la del Estado.

El punto de conexión seguir siendo la residencia habitual, aunque con la nueva regulación contenida en el art.10 LCT.

En relación con el **Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones**, «las Comunidades Autónomas podrán regular la determinación de la cuantía y coeficientes del patrimonio preexistente, y la fijación de la tarifa, cuya progresividad deber ser similar a la del Estado, siendo idéntica a la de este último en cuanto a la cuantía del primer tramo de la base liquidable y tipo marginal mínimo. En el caso de adquisiciones «mortis causa», podrán regular las reducciones de la base imponible, debiéndose mantener las del Estado en condiciones análogas a las establecidas por este y pudiendo crear otras que respondan a circunstancias de carácter económico o social, propias de las Comunidades Autónomas, siempre que no supongan una reducción de la carga tributaria global por este tributo». También se ha eliminado la exigencia contenida en el Acuerdo de que la tarifa autonómica tuviera, como mínimo, igual número de tramos que la del Estado.

Por lo que respecta a los puntos de conexión, no se introducen modificaciones sustanciales, apuntando tan sólo algunas matizaciones y la aplicación del nuevo concepto de residencia habitual.

Con el nuevo sistema, las Comunidades podrán regular el tipo impositivo en el **Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados**, más concretamente, se les reconoce la capacidad para fijar el tipo de gravamen en las concesiones administrativas, en la transmisión de bienes inmuebles y en la constitución y cesión de derechos reales que recaigan sobre los mismos, excepto los derechos reales de garantía. En relación con los actos jurídicos documentados, las Comunidades podrán determinar la cuota gradual aplicable a los documentos notariales. En el gravamen de las Operaciones Societarias no se cede a las Comunidades Autónomas ninguna competencia normativa.

10. En Ruiz-Huerta y López Laborda (1995b) ya advertíamos de los problemas asociados a la descentralización de algunos tributos cedidos.

A diferencia de los impuestos relacionados más arriba, las competencias cedidas a las Comunidades en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados son, según acabamos de ver, muy amplias, ya que no están sujetas a ningún límite. A nuestro juicio, será posible, por lo tanto, que alguna Comunidad fijara un tipo cero para estos hechos imponibles.

En relación a los puntos de conexión, lo más significativo, por los problemas que haya ocasionado anteriormente entre Comunidades de Régimen Común y Foral, es que se establece con claridad que siempre que un documento comprenda algún concepto sujeto a la cuota gradual del Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados, el rendimiento corresponder a la Comunidad Autónoma en cuya circunscripción radique el Registro en el que deba procederse a la inscripción o anotación de los bienes o actos (art. 7 LCT).

La cesión más importante de capacidad normativa se produce en el terreno de los **Tributos sobre el Juego**. Las Comunidades podrán, a partir de 1997, regular las exenciones, base imponible, tipos de gravamen (siendo posible, según creemos, el tipo cero), cuotas fijas, bonificaciones y devengo, así como los aspectos de gestión, liquidación, recaudación e inspección. No se considera oportuno, sin embargo, modificar los puntos de conexión que se vienen aplicando hasta el momento. En definitiva, se puede afirmar que estos tributos son los que más se aproximan a los tributos propios de las Comunidades Autónomas.

El nuevo art. 19.2 LOFCA especifica, para todos los tributos cedidos, que «en el ejercicio de las competencias normativas [...], las Comunidades Autónomas observarán el principio de solidaridad entre todos los españoles conforme a lo establecido al respecto en la Constitución; no adoptará medidas que discriminen por razón del lugar de ubicación de los bienes, de procedencia de las rentas, de realización del gasto, de la prestación de los servicios o de celebración de los negocios, actos o hechos; y mantendrán una presión fiscal efectiva global equivalente a la del resto del territorio nacional».

Finalmente, debe señalarse que la LOFCA incorpora a su articulado la creación de una **Junta Arbitral** (figura ya existente en las leyes del Concierto y el Convenio), como órgano encargado de resolver los conflictos que puedan suscitarse entre las distintas Comunidades Autónomas, y entre éstas y los órganos centrales, en la aplicación de los puntos de conexión.

6. ¿Cómo se configura la participación de las Comunidades Autónomas en la gestión tributaria?

El Acuerdo Quinto de septiembre de 1996 («Participación de las Comunidades Autónomas en la gestión tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de otros tributos») después de constatar la imposibilidad de poner en marcha en el corto plazo las medidas que exigiera una estrategia de administración tributaria integrada, especifica los criterios básicos que se aplicarán para regular la participación de las Comunidades en las tareas de gestión tributaria: la gestión por las Comunidades Autónomas de los tributos propios y cedidos, y la gestión por la AEAT del IRPF, tanto en su tarifa general como en la

autonómica. Estos principios se desarrollan, nuevamente, en la LOFCA y en la LCT.

El criterio de reparto de las tareas de gestión parece razonable, siempre que se garanticen mecanismos de conexión adecuados entre la Administración Central y las Autonómicas. Como es bien sabido, ésta ha sido una de las limitaciones más significativas del modelo de financiación autonómica, que ha impedido una mayor eficacia en la gestión de los tributos.

Para mejorar esta situación, el citado Acuerdo Quinto diseña una reforma de carácter organizativo, que se desarrolla, básicamente, en los artículos 33 y 34 de la LCT. Por un lado, se suprimen los órganos previstos en las anteriores Leyes de Cesión de Tributos, y que han resultado poco operativos en la práctica,¹¹ y por otro, se reforman los órganos de coordinación que se habian creado en 1993 con motivo de la introducción de la participación de las Comunidades en el 15% de la cuota del IRPF recaudada en cada territorio. Los nuevos órganos son los siguientes:

La **Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria**, que sustituye a la anterior Comisión Mixta de Gestión del IRPF. De ella forman parte todas las Comunidades Autónomas de Régimen Común, hayan asumido o no el nuevo modelo. Se integra en el seno de la estructura central de la AEAT y tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

- Realizar estudios sobre la articulación de las Comunidades en el marco fiscal estatal y elaborar criterios generales de armonización en relación con la regulación y la gestión de los tributos cedidos.
- Analizar e informar los anteproyectos de leyes que modifiquen la regulación de los tributos cedidos.
- Diseñar la política general de gestión del IRPF y establecer directrices para su aplicación.
- Establecer criterios uniformes de actuación, así como para la coordinación gestora e intercambio de información, y velar por la aplicación de las normas sobre coordinación.
- Coordinar los criterios de valoración a efectos tributarios.
- Evaluar los resultados de la gestión de los tributos cedidos.

Los **Consejos Territoriales de Dirección para la Gestión Tributaria**, que sustituyen a los Órganos de Relación, están integrados en la estructura de las correspondientes Delegaciones Especiales de la AEAT. Entre sus funciones pueden destacarse las que siguen:

- Coordinación informativa, colaboración y coordinación de la gestión de los tributos cedidos «tradicionales».
- Dirección de la gestión del IRPF y análisis y valoración de los resultados de su aplicación, en las Comunidades a las que se haya cedido ese impuesto.

11. Las Comisiones Coordinadoras y las Oficinas ejecutivas de Colaboración, Coordinación y Enlace.

Junto a la creación de estos órganos mixtos de coordinación y gestión tributaria, la LCT mantiene en su artículo 21 un mandato general de colaboración entre Administraciones, que se concreta en algunas medidas específicas.

7. ¿Qué papel representa en el sistema de financiación el «Fondo de Garantía»?

El Acuerdo Séptimo de septiembre de 1996 («Establecimiento de instrumentos de solidaridad que garanticen la evolución y distribución de los recursos del modelo») crea un Fondo de Garantía, dotado en los Presupuestos Generales del Estado a partir de 1998, y cuyos recursos se aplican a la cobertura de tres garantías diferentes.

De las dos primeras garantías ya nos hemos ocupado en un epígrafe anterior. La primera («límite mínimo de evolución de los recursos por IRPF») trata de corregir, como afirma el propio Acuerdo, «la posibilidad de que la evolución de la financiación por los nuevos mecanismos de corresponsabilidad fiscal, la tarifa complementaria del IRPF y la participación en los ingresos territoriales del impuesto, resulte *significativamente inferior* [en el conjunto del quinquenio] a la evolución de los mecanismos hasta ahora vigentes, o presente una senda irregular que genere dificultades temporales pero no por ello despreciables» (la cursiva es nuestra).

La segunda garantía («garantía de suficiencia dinámica») tiene por objeto evitar una diferencia excesiva en la evolución de los ingresos de las Comunidades Autónomas. Se asegura a cada Comunidad Autónoma que, en el período quinquenal, el incremento de sus recursos no ser inferior al 90% del incremento experimentado por los recursos del conjunto de Comunidades Autónomas.

La tercera garantía («capacidad de cobertura de la demanda de servicios públicos») afronta el problema que puede plantearse cuando, antes de haber concluido el quinquenio, se produzca el traspaso de los servicios de educación no universitaria a las Comunidades del artículo 143 de la Constitución. Aunque esta homologación competencial requeriría una simultánea equiparación financiera entre todas las Comunidades, el Acuerdo estima que ello no va a ser posible hasta la nueva revisión del modelo de financiación. Para limitar los perjuicios que, entre tanto, puedan producirse, se establece la presente garantía, que establece que, en el último año del quinquenio, «la financiación por habitante que disfrute una Comunidad Autónoma, por los mecanismos del sistema, no podrá ser inferior al 90% de la financiación media por habitante del conjunto de las Comunidades Autónomas».

En nuestra opinión, y de acuerdo con los objetivos que se le asignan, esta última garantía no es, como pretende el Acuerdo, un «mecanismo de solidaridad del sistema», sino un instrumento de suficiencia financiera.

El propio Acuerdo establece las reglas de prioridad y exclusión en la aplicación de las tres garantías descritas.

IV. VALORACIÓN

8. ¿Cómo cabe valorar el nuevo sistema de financiación, desde el punto de vista de los principios de autonomía y responsabilidad fiscal?

Un sistema de descentralización efectiva del Sector Público carece de sentido si, tras el traspaso de competencias de gasto público a las unidades de nivel inferior, no se lleva a cabo una transferencia paralela de capacidad tributaria en favor de las mismas. Contar con ingresos propios que tengan un peso significativo en el modelo financiero de los gobiernos subcentrales es la prueba de fuego de un correcto proceso de descentralización del Estado. El aumento del peso de los ingresos propios apareja el incremento de la autonomía financiera de los gobiernos subcentrales.

También hay razones de eficiencia que avalan el fortalecimiento de los ingresos propios regionales, y que han sido frecuentemente resaltadas por los especialistas. Efectivamente, la financiación por medio de transferencias (el otro gran instrumento de financiación, además de los ingresos propios) genera una ilusión de gratuidad que incentiva la demanda y provisión del gasto público hasta niveles ineficientes. Sin embargo, la financiación con ingresos propios, al aumentar la conexión entre las decisiones de gasto e ingreso que toma una misma autoridad, permite identificar mejor la actividad pública y facilita que los ciudadanos afectados por tales decisiones puedan exigir responsabilidades a quienes las tomaron. A este factor alude el concepto de responsabilidad o corresponsabilidad que se ha empleado como principal argumento de la reforma.

A la vista de las consideraciones anteriores, la descentralización del IRPF y de los tradicionales tributos cedidos en favor de las Comunidades Autónomas constituye una medida acertada para disciplinar la actividad financiera de las mismas y fortalecer su autonomía financiera. Los tributos elegidos para llevar a cabo ese proceso de descentralización fiscal son, además, los adecuados. Otros impuestos —el IVA, el Impuesto sobre Sociedades, los Impuestos Especiales— presentan más problemas, cuya resolución requiere, seguramente, de plazos temporales más dilatados.

Por supuesto, este juicio es independiente de la forma en que cada Comunidad decida hacer uso de las competencias normativas que le han sido cedidas, y debe mantenerse, incluso, en el supuesto de que ninguna Comunidad modificara el gravamen de los tributos cedidos. Otra cosa es que esta actitud podría informarnos, en algún caso, de los auténticos móviles de la reforma: la obtención de mayores ingresos, merced al funcionamiento de las reglas de evolución de los ingresos autonómicos.

La fórmula elegida para llevar a cabo la descentralización de los impuestos ha ido más allá de la sugerida con generalidad en la literatura. En el IRPF, el mismo Libro Blanco optaba, al menos como paso inicial, por los recargos sobre la base

12. En Giménez (1996) y Monasterio (1996) se realizan unas recientes valoraciones del nuevo sistema de financiación autonómica.

frente a las tarifas autonómicas. La utilización de éstas representa un paso mucho más decidido, que concede más margen de actuación a las Comunidades Autónomas, sin olvidarse de establecer algunos límites y condiciones que tratan de proteger al sistema de determinados problemas, como la competencia fiscal, las alteraciones de la presión fiscal global o la incertidumbre asociada a la puesta en práctica del nuevo modelo.

Aunque la cesión de capacidad normativa en el campo de las deducciones, sobre todo, en el IRPF, puede aumentar la dispersión entre los tributos aplicados por las diferentes Comunidades, también ofrece una mayor capacidad de manobra a sus autoridades respectivas. Ahora podrán jugar un papel más activo en relación con la distribución de la renta, otorgando un tratamiento especial a determinados colectivos o estimulando algunas actividades. Adicionalmente, esta nueva capacidad normativa les permitir contar con un instrumento de compensación a la hora de aplicar cambios en los tipos impositivos.

También parece acertado mantener la participación territorializada en el IRPF, hasta que sea absorbida por la expansión de la tarifa autonómica hasta el 30%. Pero, del mismo modo, debiera mantenerse la inclusión de esa participación en la declaración anual del IRPF. En caso contrario, desapareciera su contribución a la visibilidad de la carga tributaria soportada por los individuos, que es la principal virtud de este instrumento.

No resulta tan justificado, en cambio, que las Comunidades que no asuman el nuevo modelo de financiación tampoco puedan seguir percibiendo esa participación territorializada. A nuestro entender, no cabe aducir en apoyo de esta exclusión que su objetivo es el de evitar que aquellas Comunidades se beneficien de esos ingresos sin incurrir en ningún coste, porque lo cierto es que, con el nuevo sistema, la implicación en las tareas de gestión del IRPF de todas las Comunidades—incluso las no firmantes de los Acuerdos— va a ser mucho mayor que en el período 1994-1996, en el que todos los entes autonómicos perciban aquella participación.

No obstante esta valoración positiva inicial del nuevo sistema de financiación, son todavía muchos los interrogantes que plantea su aplicación. Ya hemos tratado de contestar a parte de ellos a lo largo del trabajo. De algunos de los restantes nos vamos a ocupar en los próximos epígrafes.

9. ¿Cómo afecta la descentralización tributaria a la unidad del sistema fiscal?

A nuestro entender, el hecho de que las Comunidades del llamado Régimen Común tengan, a partir de la reforma, un conjunto de competencias normativas que les permita modificar algunos elementos fundamentales de determinados tributos, básicamente los tipos de gravamen, no significa necesariamente que se vaya a romper la unidad básica del sistema tributario español. La Constitución, la LOFCA y la LCT garantizan que los tributos cedidos van a estar sustancialmente armonizados. Con carácter general, las Comunidades no van a poder alterar el hecho imponible, los sujetos pasivos o la base imponible de los impuestos, ni van a poder modificar su naturaleza, en su caso, progresiva. El diseño de descentrali-

zación adoptado compatibiliza con acierto la autonomía financiera y la necesaria armonización tributaria, y no va mucho más allá del modelo que ya está funcionando, sin discusión, en el ámbito de las haciendas locales.

Aprovechemos este epígrafe para exponer algunas dudas de índole jurídica que nos plantean las modificaciones normativas que han experimentado la LOFCA y la LCT para dar cabida en el ordenamiento jurídico a las alteraciones en el sistema de financiación acordadas por las Administraciones Central y Autonómicas.

La Constitución establece, en su artículo 157.3, que el ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas en materia de ingresos ha de regularse mediante ley orgánica. Ciertamente, no puede pretenderse que tal ley —concretamente, la LOFCA— agote plenamente la configuración del ámbito en el que las Comunidades Autónomas puedan ejercer su poder financiero, por lo que es justificable que remita a la Ley de Cesión de Tributos para la regulación de determinados aspectos más concretos. Pero, a nuestro juicio, sí cabe exigir de la LOFCA que legisle sobre todas aquellas cuestiones que afecten al núcleo esencial del ejercicio de tal poder. Si esta interpretación es correcta, deberá ser la LOFCA, y no la LCT, la que regulara un aspecto de tanta relevancia como es el establecimiento de límites inferiores y superiores al ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias normativas sobre la tarifa del IRPF. Probablemente pueda sostenerse lo mismo respecto de las limitaciones que se fijan en los impuestos sobre el Patrimonio y sobre Sucesiones y Donaciones.

Resulta cuestionable, por otra parte, el mantenimiento, con carácter general, de los recargos sobre los tributos susceptibles de cesión (art. 12.1 LOFCA). Por un lado, y a diferencia de lo que ocurra en el sistema anterior, las Comunidades van a disponer de amplias facultades para fijar los tipos de gravamen de los tributos efectivamente cedidos, lo que haría innecesaria, en condiciones normales, la utilización adicional de los recargos. El art. 12.1 LOFCA sólo conserva su utilidad para las Comunidades que no acepten el nuevo modelo de financiación.

Por otro lado, el otorgamiento a las Comunidades Autónomas de la potestad del establecimiento de recargos desvirtúa alguno de los límites que la LCT impone a los entes autonómicos en el ejercicio de sus competencias normativas sobre los tributos cedidos. Piénsese, por ejemplo, en el tope del 20% de incremento máximo de la cuota íntegra regular de cualquier contribuyente en el IRPF, con respecto a la tarifa complementaria. Con la imposición de un recargo autonómico, este tope podría ser superado sin más restricción que la de no confiscatoriedad establecida por el art. 31.1 de la Constitución.

Es cierto que el art. 12.1 LOFCA, en su nueva redacción, extiende la facultad de establecer recargos a todos los tributos susceptibles de cesión y, por lo tanto, además de los efectivamente cedidos, a «la imposición general sobre las ventas en su fase minorista» y a los «impuestos sobre consumos específicos en su fase minorista, salvo los recaudados mediante monopolios fiscales». Ahora bien, al menos en el corto y medio plazo, esta extensión sólo puede afectar, a nuestro entender, al Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, respecto del que no parece razonable esperar que las Comunidades Autónomas vayan a establecer ningún recargo.

La existencia de las Comunidades autoexcluidas del nuevo sistema ocasiona algún inconveniente, derivado de la coexistencia de normas diferentes sobre la misma materia, aplicables en distintos territorios. Así, el art. 26 de la nueva LCT mantiene en vigor la legislación antigua sobre cesión de tributos para aquellas Comunidades que no asuman el nuevo régimen de cesión. ¿qué ocurrir, por ejemplo, si la regulación de algún punto de conexión no es coincidente en ambas normas?

Finalmente, la nueva normativa está trufada de conceptos jurídicos indeterminados, que pueden convertirse en fuente de conflictos entre los órganos centrales y las Comunidades Autónomas. Así, el art. 19.2 LOFCA transplanta a las Comunidades de Régimen Común una cláusula muy polémica, procedente de los regímenes de Concierto y Convenio: las Comunidades «mantendrán una presión fiscal efectiva global equivalente a la del resto del territorio nacional». Por su parte, la LCT (art.13) ordena que las tarifas autonómicas en los impuestos sobre el Patrimonio y sobre Sucesiones y Donaciones tengan una progresividad «similar» a la del Estado. En el mismo Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones se exige el mantenimiento de las reducciones del Estado en la base imponible «en condiciones análogas» a las establecidas por aquél, y que las reducciones creadas por las propias Comunidades Autónomas «no supongan una reducción de la carga tributaria global por este tributo».

Probablemente, estos mandatos respondan a la preocupación del legislador por evitar tanto la competencia fiscal entre Comunidades Autónomas como una excesiva diferenciación tributaria entre territorios. A nuestro parecer, y sin perjuicio de lo que se dice en el epígrafe siguiente sobre la competencia, no debiera existir tanta preocupación por la uniformidad tributaria, una vez asegurada una armonización mínima. Lo que debe garantizarse, para todas las Comunidades, de Régimen Común y Foral, es la igualdad de servicios a igualdad de impuestos, y que cuando una Comunidad reduzca (o aumente) sus impuestos lo haga asumiendo la previsible disminución (o aumento) del gasto que comporta.

10. ¿Va a incentivar el nuevo sistema la competencia fiscal entre Comunidades y la deslocalización de la actividad económica?

El efecto probablemente más temido de la descentralización de competencias normativas en favor de las Comunidades Autónomas sea la generalización de la competencia fiscal y la deslocalización de determinadas bases tributarias, con sus consecuencias sobre la recaudación y la actividad económica de las Comunidades afectadas.

En relación con la competencia fiscal, conviene hacer algunas precisiones de partida.¹³ En primer lugar, no se debe identificar la competencia fiscal con la diferenciación de tipos de gravamen. Ésta puede ser el lógico reflejo de las diferencias existentes en los niveles de provisión de bienes y servicios públicos regiona-

13. Véase Ruiz-Huerta y López Laborda (1994).

les. En segundo lugar, aun cuando tal diferenciación tenga por objeto inequívoco la atracción de bases procedentes de otras jurisdicciones, no se puede inferir sin más que tal desplazamiento se vaya a producir. Las decisiones de localización están afectadas por muchos más factores que los estrictamente fiscales. Además, si la competencia fiscal tiene xito, y se produce, efectivamente, la movilidad interjurisdiccional de las bases tributarias, todavía habrá que evaluar los efectos económicos de ese proceso, que no tienen por qué ser forzosamente negativos.

Hay que recordar que la competencia entre territorios es consustancial a cualquier proceso riguroso de descentralización. Es imposible pensar en la asignación de facultades tributarias sin aceptar que tal atribución implica una mayor participación de los gobiernos descentralizados en la determinación del perfil de la distribución de la renta en cada rea territorial y una superior capacidad para intentar atraer a la propia jurisdicción más actividad económica con objeto de impulsar el crecimiento regional y, a medio plazo, incrementar la recaudación tributaria. En ese sentido, la competencia puede servir como estímulo para que unas Comunidades aprendan de otras, mejoren en la prestación de los servicios públicos y aprendan a valorar el coste asociado con una medida de aumento o disminución de la presión fiscal en el territorio.

Si de las ideas generales pasamos a la realidad de nuestro Estado autonómico, seguimos encontrando razones que obligan a matizar las previsiones catastróficas que se suelen derivar de la descentralización tributaria. Por una parte, no parece que las Comunidades vayan a disponer de un margen muy amplio para entrar en competencia. Además, como antes señalábamos, está garantizada la armonización de los elementos básicos de los tributos cedidos y la existencia, especialmente en el IRPF, de un mínimo de tributación común a todas las Comunidades. La nueva regulación de los puntos de conexión también supone un obstáculo al desplazamiento de las bases tributarias entre Comunidades por motivos fiscales.

Tampoco puede sostenerse que la competencia vaya a favorecer a las Comunidades ricas, en perjuicio de las pobres. En general, cabe afirmar que gozarán de una mejor situación aquellas Comunidades en cuyos ingresos tengan un peso más reducido los tributos objeto de la competencia, ya que, para ellas, también será menor el impacto financiero relativo de una disminución de los impuestos.

Finalmente, también puede defenderse la competencia desde la ptica de la transparencia. Seguramente, será mejor una competencia fiscal abierta y transparente, que se ejerza a través de las diferencias en los tipos de gravamen y las deducciones, que no otra soterrada que se base, como en el sistema anterior, en determinadas prácticas en la gestión de los tributos. Por no mencionar la mejora que se produce como consecuencia de la generalización de la competencia, respecto a la indefensión en la que se encontraban las Comunidades de Régimen Común en relación con las Forales.

11. ¿Va a incrementar el nuevo régimen de cesión de tributos los costes de administración y cumplimiento fiscal?

No es descabellado anticipar que el fraccionamiento del IRPF en una cuota estatal y otra autonómica y la multiplicación de gravámenes por los tributos cedidos a lo largo del territorio nacional vayan a incrementar la complejidad y los costes de administración y cumplimiento del sistema fiscal, aunque seguramente no lo hagan en unos márgenes intolerables.

Desde la perspectiva de los contribuyentes, hay que reconocer que el incremento de la complejidad en la declaración del IRPF, por pequeña que sea, aumentará los costes de cumplimiento. Este incremento de los costes debe interpretarse, sin embargo, como una contrapartida a la mejora que se espera, en términos de responsabilidad, al hacer más visible para el sujeto pasivo el impuesto que satisface a su Comunidad. Por tal motivo, creemos que podría ser contraproducente, al menos en el corto plazo, llevar hasta sus últimos extremos el mandato contenido en el art 13.1.5 LCT: «El Estado y las Comunidades Autónomas procurarán que la aplicación de este sistema tenga el menor impacto posible en las obligaciones formales que deban cumplimentar los sujetos pasivos».

La atomización del IRPF y los cambios que se producen en el campo de los tributos cedidos provocará también, seguramente, un aumento de los costes de gestión tributaria, tanto para la Administración Central como para las Autonómicas. En este ámbito, pueden apuntarse dos reas especialmente problemáticas. Por una parte, el control de los puntos de conexión y, más concretamente, del concepto reformado de residencia habitual. Por otra, el funcionamiento y la efectividad de los nuevos órganos mixtos de coordinación y gestión tributaria.

Tampoco deben menospreciarse los problemas de información que se suscitan con el nuevo sistema. La multiplicidad de impuestos diferentes en el territorio implica la aparición de problemas de información para los agentes a la hora de tomar sus decisiones respecto al lugar de realización de sus operaciones económicas o de fijación de su residencia. A tal fin, en algunos casos no bastará con el conocimiento de los tipos de gravamen regulados en la norma de cada Comunidad, sino que será preciso cuantificar las diferencias en términos de tipos marginales efectivos.

12. ¿Introduce el nuevo sistema de financiación restricciones al ejercicio por el nivel central de su política fiscal?

El nuevo régimen de cesión de tributos a las Comunidades Autónomas establece un nexo muy fuerte entre el Estado central y las Comunidades Autónomas en cuanto a la capacidad para tomar decisiones normativas sobre estos impuestos. Cualquier medida que adopten los órganos centrales sobre alguno de los elementos de la estructura de estos gravámenes puede tener consecuencias inmediatas en los ingresos de las Comunidades, por lo que va a ser preciso contar con su aquiescencia. Sin embargo, el efecto contrario no se producirá, al menos directamente (otra cosa serán las externalidades fiscales, que pueden operar en ambas direcciones) cuando las Comunidades ejerzan sus competencias normativas.

Esta situación obliga a introducir mecanismos de coordinación entre las Administraciones, como los que efectivamente se han puesto en marcha. Ahora bien, aunque de esa coordinación se deriven resultados positivos, no se puede ocultar el hecho de que se ha creado una atadura para el poder central que, a partir de ahora, no va a ser totalmente libre, en la práctica, para legislar, de acuerdo con sus decisiones de política fiscal, especialmente, en materia de IRPF.

Además, en la medida en que partes crecientes del sistema tributario —y nuevamente, de forma sealada, el IRPF— vayan pasando a las Comunidades Autónomas, la capacidad de los órganos centrales para desarrollar las funciones de estabilización de la producción y de la renta y de su redistribución se va a ver progresivamente mermada. En realidad, estas funciones ya se han visto condicionadas por las transferencias del gasto público, pues no hay que olvidar que la política presupuestaria de cualquier gobierno se materializa tanto a través de sus decisiones sobre los impuestos, como en relación a los gastos.

En cualquier caso, las políticas redistributivas y estabilizadoras serán cada vez más el resultado de la acción tanto de los órganos centrales del Estado como de las Comunidades Autónomas. A este respecto, habrá de valorarse en cada supuesto la posible existencia de políticas contradictorias o, al menos, no coincidentes entre las diversas autoridades de los dos niveles de gobierno, así como sus previsibles efectos económicos.

13. ¿Tienen las Comunidades Autónomas y los órganos centrales algún modelo de descentralización fiscal?

Como afirmamos en los primeros epígrafes del trabajo, el nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas ha abordado adecuadamente la resolución de los problemas vinculados a la existencia de niveles reducidos de autonomía financiera y responsabilidad, pero no se ha preocupado por la definición de un modelo global de financiación autonómica, ni por la determinación del papel que en tal modelo debieran jugar los impuestos autonómicos.

De un lado, no parece existir acuerdo sobre el contenido de la autonomía y la responsabilidad, que algunas Comunidades interpretan como la apropiación creciente de los recursos generados en su territorio o por sus residentes. Y de otro, tampoco se ha fijado un objetivo, razonablemente estable, de descentralización fiscal, acorde con las funciones desarrolladas en la actividad económica por las Comunidades Autónomas y el Estado central. Resulta significativo que, mientras la nueva redacción de la LOFCA se contenta con incorporar al elenco de tributos susceptibles de cesión el IRPF, con el límite conocido del 30%, en otros ámbitos ya se ha abierto la discusión sobre la cesión de los Impuestos Especiales.

Debe quedar claro, no obstante, que en modo alguno pretendemos que se dote al modelo de una configuración definitiva y cerrada. El modelo de financiación autonómica es, por su propia naturaleza, un sistema abierto y perfectible, en permanente evolución, que también habrá de adaptarse —por qué no— a las exigencias políticas de cada momento. Lo que se quiere subrayar es que el acuerdo sobre los grandes principios —solidaridad, autonomía, responsabilidad, coordi-

nación— puede facilitar la aceptación de las reformas y evitar las actitudes de rechazo basadas en la incertidumbre.

14. ¿Tienen las Comunidades Autónomas y los órganos centrales algún objetivo de solidaridad?

Para intentar clarificar los conceptos, vamos a empezar diferenciando los diversos instrumentos relacionados con la financiación autonómica que están asociados al principio de solidaridad, pero que persiguen objetivos distintos.

Como con acierto ha aclarado recientemente el *Libro Blanco*, no deben confundirse ni mezclarse las transferencias de nivelación (nuestra actual participación en los impuestos no cedidos) con las transferencias de desarrollo regional (como el FCI o los Fondos Europeos) aunque ambas puedan tener un origen común, que no es otro que la solidaridad, y de ambas derive una redistribución de la renta entre individuos y territorios. Las transferencias de desarrollo regional tratan de corregir, en el largo plazo, los desequilibrios regionales, las diferencias de renta y riqueza entre Comunidades. Por su parte, las transferencias de nivelación pretenden garantizar que tales diferencias no se traduzcan ya en diferencias en el acceso a los bienes y servicios públicos.

Por lo que se refiere a las asignaciones de nivelación previstas en el artículo 15 de la LOFCA, asignatura eternamente pendiente del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, se trata también de transferencias de nivelación, pero vinculadas a la participación en los impuestos no cedidos. Si esta participación está bien diseñada, estar garantizado el acceso de todas las Comunidades Autónomas a un nivel similar de prestación de los bienes y servicios de su competencia, y no sólo de los que puedan caracterizarse como fundamentales. En tal caso, las asignaciones del artículo 15 podrán configurarse de acuerdo con la finalidad que les es propia: la de ser un instrumento transitorio y extraordinario destinado a corregir las desviaciones que puedan producirse con los instrumentos ordinarios de financiación en la nivelación de los servicios públicos fundamentales.¹⁴

No obstante tratarse de instrumentos con propósitos diferentes, lo cierto es que su suma (junto con muchas otras herramientas de actuación de los poderes públicos, en ocasiones menos visibles) refleja, en cada momento, el nivel de solidaridad alcanzado en el país. Y resulta lógico que las opiniones de las Comunidades sobre dicho nivel —y, por lo tanto, sobre la actuación de aquellos instrumentos, con independencia de cuáles sean sus finalidades— sean discrepantes. Para algunas ser excesivo, mientras otras pensarán que es adecuado o, incluso, que deba ser aumentado.

14. El Acuerdo Sexto de septiembre de 1996 («Asignaciones de nivelación de los servicios públicos fundamentales») se refiere a la creación de un Grupo de Trabajo para elaborar, dentro del año 1997, «una propuesta de instrumentación jurídica, financiera y presupuestaria» de tales asignaciones.

El debate sobre el grado de solidaridad sigue siendo una de las grandes ausencias del modelo autonómico español. A nuestro entender, es necesario abrir la discusión sobre estas cuestiones, con claridad y disponiendo de los suficientes elementos de juicio. Para ello, es preciso, en primer lugar, que se conozcan, también por los ciudadanos, las balanzas fiscales regionales, es decir, los flujos de solidaridad entre regiones, como consecuencia de la actuación de los poderes públicos.

A partir de ahí, la discusión ha de plantearse de forma explícita y abierta, y no reconduciéndola confusamente a otros terrenos. Debera ser posible fijar un objetivo de solidaridad y acordar, por lo que ahora nos interesa, si va a afectar a alguno o algunos de los instrumentos antes descritos.

En este terreno, el nuevo modelo ha avanzado respecto al anterior, al establecer una regla clara de nivelación: el incremento de los recursos de una Comunidad, en el conjunto del quinquenio, no será inferior al 90% del incremento de los recursos del conjunto de Comunidades. A cambio, este criterio hace posible que las diferencias en la evolución de la financiación entre Comunidades sean mayores que en el sistema anterior. ¿Ello convierte en inconstitucional al nuevo sistema? A nuestro juicio, no. Con independencia de las preferencias personales, no se puede afirmar que una nivelación al 90% debilite dramáticamente la solidaridad, sobre todo si, además, se mantienen los recursos que proceden de los demás instrumentos de solidaridad del sistema.

Cuestión distinta es la valoración desfavorable que merece el hecho de que una reforma de la envergadura que tiene la actual, con cambios esenciales en el proceso de conformación del Estado de las Autonomías, se haya efectuado en un clima muy alejado del consenso mínimo que requieren las decisiones de esta naturaleza.

APÉNDICE

Para comprobar cómo afecta a la estructura del modelo de financiación la reciente reforma, vamos a explicar el funcionamiento del sistema utilizando la misma terminología que en anteriores trabajos.¹⁵

El punto de partida en el diseño del sistema de financiación vigente hasta 1996 está constituido por la determinación de las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma, entendidas como el gasto en que deben incurrir los entes autonómicos para poder acceder a un nivel estándar de prestación de los bienes y servicios de su competencia. Inicialmente, tales necesidades se identificaron con el coste efectivo de los servicios transferidos. A partir de 1987, su cuantificación se realiza de acuerdo con una serie de variables económicas y socio-demográficas, entre las cuales el mayor peso corresponde a la población.

Una vez conocidas, las necesidades de gasto van a satisfacerse con los tribu-

15. Véase Ruiz-Huerta y López Laborda (1995a).

tos cedidos, las tasas afectas a los servicios transferidos, la participación en el 15% (con excepciones) de la cuota del IRPF (desde 1994) y la participación en los impuestos no cedidos o participación en los ingresos del Estado.

El sistema opera de la siguiente manera.¹⁶ Fijadas en el año base –que es algún ejercicio anterior al de entrada en vigor del modelo– las necesidades de gasto de una Comunidad i (NG_{i0}) la participación en los ingresos del Estado que va a percibir (PIE_{i0}) es una transferencia de nivelación incondicionada y de suma fija, que se calcula de forma que se garantiza que la Comunidad pueda hacer frente a sus necesidades, supuesto que obtiene una recaudación estándar o «normativa» (la recaudación derivada de realizar un esfuerzo fiscal estándar) con los tributos cedidos y las tasas (TC^*_{i0}) y con la participación territorializada en el IRPF (PIR^*_{i0}). Es decir:

$$PIE_{i0} = NG_{i0} - TC^*_{i0} - PIR^*_{i0} \quad [1]$$

La recaudación estándar en el año base se determina a partir de la recaudación estimada –para los tributos cedidos y las tasas– o real –para el IRPF– de un año determinado.

En cualquier año t del quinquenio de aplicación del sistema, el funcionamiento del modelo debiera ser, tericamente, el mismo: la participación en los ingresos del Estado (PIE_{it}) debiera permitir la satisfacción de las necesidades de gasto de las Comunidades en ese año (NG_{it}) si éstas obtuvieran de los tributos cedidos, tasas y participación en el IRPF una determinada recaudación normativa (TC^*_{it} , PIR^*_{it}):

$$PIE_{it} = NG_{it} - TC^*_{it} - PIR^*_{it} \quad [2]$$

Ahora bien, estas variables no son objeto de cálculo cada ao. Determinado el valor de la participación en los ingresos del Estado en el año base, su evolución anual se realiza al índice I_{0t} que prevalezca –para cada grupo de Comunidades, de nivel superior e inferior de competencias– de crecimiento entre ese año y el año t de los «gastos equivalentes», los «ITAE» y el PIB nominal. Desde 1994, el índice que ha prevalecido, para todas las Comunidades, ha sido el del PIB. Es decir:

$$PIE_{it} = PIE_{i0} \cdot I_{0t} \quad [3]$$

Sustituyendo PIE_{i0} por sus componentes en [1]:

$$PIE_{it} = [NG_{i0} - TC^*_{i0} - PIR^*_{i0}] \cdot I_{0t} \quad [4]$$

16. El desarrollo que sigue es una síntesis de los sucesivos modelos en vigor hasta 1996. Para facilitar su comparación con el nuevo sistema de financiación, en la presentación formal se ha incurrido en alguna simplificación del modelo, que no afecta a su funcionamiento sustancial.

Contrastando esta expresión con [2], podemos afirmar que el establecimiento de esa regla de evolución para la participación en ingresos equivale a asumir –y se trata, como enseguida veremos, de una hipótesis de mucho alcance– que esa misma ha sido la tasa de evolución de las necesidades de gasto y de la recaudación estándar por tributos cedidos, tasas e IRPF:

$$\begin{aligned} NG_{it} &= NG_{i0} \cdot I_{0t} \\ TC_{it}^* &= TC_{i0}^* \cdot I_{0t} \\ PIR_{it}^* &= PIR_{i0}^* \cdot I_{0t} \end{aligned} \quad [5]$$

Los ingresos totales en el año t para la Comunidad i (F_{it}) se determinan por la suma de la participación en los ingresos del Estado y la recaudación efectiva –ya no la estándar– por tributos cedidos, tasas y participación en el IRPF (TC_{it} y PIR_{it}). Es decir:

$$F_{it} = PIE_{it} + TC_{it} + PIR_{it} \quad [6]$$

O, de otra manera, sustituyendo en la expresión anterior el valor de la participación en impuestos no cedidos obtenido en [2]:

$$F_{it} = NG_{it} + [TC_{it} - TC_{it}^*] + [PIR_{it} - PIR_{it}^*] \quad [7]$$

Como puede apreciarse, si la Comunidad Autónoma i obtiene una recaudación efectiva por tributos cedidos, tasas e IRPF igual o superior a la fijada como estándar, dispondrá de recursos suficientes para cubrir sus necesidades de gasto y, en su caso, para atender necesidades adicionales. En cambio, si la recaudación efectiva es inferior a la estándar, esa Comunidad no podrá satisfacer sus necesidades de gasto.

Cómo puede haber diferencias entre la recaudación real y la estándar de esos tributos? Esas diferencias podrían explicarse, en primer lugar, por el procedimiento seguido para calcular cada año la recaudación estándar, mediante la aplicación de una determinada tasa de crecimiento sobre la recaudación del año base. En segundo lugar, pueden justificarse por el esfuerzo gestor realizado por las Comunidades –especialmente en los tributos cedidos– para situar la recaudación efectiva por encima o por debajo de la estándar. Finalmente, tales diferencias podrían estar motivadas por la utilización por las Comunidades Autónomas de la facultad de establecer recargos sobre los tributos cedidos y el IRPF. De tal facultad se ha hecho uso solamente en el caso de los tributos sobre el juego.

El modelo así concebido tiene una pieza cuyo encaje ha sido objeto de discusión permanente: la evolución temporal del importe de la participación en los ingresos del Estado. Del diseño de este elemento depende, en cada reforma del sistema de financiación, la actitud de las Comunidades ante el modelo propuesto.

Efectivamente, como hemos explicado más arriba, la transferencia de nivelación –es decir, la participación en los ingresos del Estado– que perciben las Comunidades Autónomas en cualquier ejercicio del quinquenio no es objeto de un recálculo anual. Al contrario, una vez cuantificada esa transferencia en el año base, se fija una regla de evolución común para cada grupo de Comunidades, e

independiente de la tasa de crecimiento, tanto de las necesidades de gasto, como de la recaudación estándar de los tributos cedidos, las tasas afectas y la participación territorializada en la cuota líquida del IRPF.

A nuestro juicio, aunque podría aceptarse que las necesidades de gasto autonómicas crecieran a la misma tasa que la participación en los impuestos no cedidos, no se puede asumir la misma hipótesis respecto de la recaudación estándar por tributos cedidos, tasas e IRPF. A nuestro entender, la recaudación estándar en un año determinado no debiera ser sino la recaudación efectiva, depurada de las ganancias o pérdidas imputables a la actividad gestora de las Comunidades Autónomas y al ejercicio por éstas de su poder normativo a través del establecimiento de recargos. Tal recaudación estándar puede tener poco que ver con la obtenida por aplicación del índice que refleja la expresión [5].

En suma, como ya hemos señalado, la financiación de una Comunidad en cualquier año t será la siguiente:

$$F_{it} = PIE_{i0} \cdot I_{0t} + TC_{it} + PIR_{it} \quad [6]$$

Detrás de la decisión tomada sobre las reglas de evolución pueden encontrarse razones técnicas,¹⁷ de eficiencia en la asignación de los recursos o el mero interés de algunas Comunidades por incrementar sus ingresos, pero lo cierto es que la adopción de ese criterio hace posible que la nivelación entre Comunidades garantizada en el año base se debilite inmediatamente, aunque no pueda determinarse a priori a favor o en contra de quién ni con qué intensidad.

En efecto, si la recaudación efectiva por tributos cedidos, tasas e IRPF (sin computar el ejercicio por las Comunidades de sus competencias tributarias) crece a una tasa superior a la participación en los ingresos del Estado, este procedimiento beneficiará a las Comunidades en cuya estructura de ingresos tengan un peso menor las transferencias. La conclusión será la contraria si la participación en los ingresos del Estado crece por encima de la recaudación efectiva de tributos cedidos, tasas e IRPF. Si en dos Comunidades tienen el mismo peso ambos tipos de ingresos, se verá favorecida aquella en la que más crezcan el IRPF, los tributos cedidos y las tasas.

Para garantizar un crecimiento mínimo de los ingresos con respecto al modelo precedente, y evitar una dispersión excesiva en la evolución de la financiación entre Comunidades, el sistema tiene prevista la aplicación de unos topes al crecimiento de los ingresos autonómicos. A la vez que se introduce en 1994 en el modelo la participación en la cuota líquida del IRPF, se determina que el beneficio que pueda proporcionar este nuevo instrumento a las Comunidades Autónomas (beneficio que se cuantifica, de acuerdo con la expresión [7], por la diferencia entre la recaudación real y normativa: $PIR_{it} - PIR^*_{it}$) no debe ser superior ni inferior, respectivamente, a determinados porcentajes de las necesidades de gasto de cada año. Esos porcentajes son, en 1994, el 0,5 y 0,25% para

17. Razones que no se pueden alegar en el nuevo modelo de financiación, a la vista de los complejos cálculos anuales que comporta la aplicación del Fondo de Garantía.

las Comunidades del artículo 151 de la Constitución, y el 1 y 0,25% para las del artículo 143; y en 1995 y 1996, el 2 y el 0,5% para todas las Comunidades.

La reforma del sistema de financiación para el quinquenio 1997-2001 no introduce cambios significativos en la estructura del modelo, aunque sí, ciertamente, en su sustancia.

El nuevo sistema no altera el procedimiento de cuantificación de las necesidades de cada Comunidad Autónoma, que en el año base (1996) van a coincidir con el gasto que garantizaba en ese ejercicio el sistema entonces vigente. Y las necesidades de gasto se siguen financiando con los mismos ingresos que en el modelo precedente, y uno adicional: el rendimiento derivado de la aplicación de la tarifa autonómica del IRPF.

Como en el modelo precedente, la participación en los ingresos del Estado de la Comunidad i en el año base ($NPIE_{i0}$) se calcula de manera que esa Comunidad pueda cubrir sus necesidades de gasto (NG_{i0}), en el caso de que obtenga una recaudación estándar o normativa con los «nuevos» tributos cedidos (y las tasas): los tributos «tradicionales» (TC^{**}_{i0}), la tarifa autonómica del IRPF (TIR^{**}_{i0}) y la participación territorializada en el IRPF (PIR^{**}_{i0}). Por tanto:

$$NPIE_{i0} = NG_{i0} - TC^{**}_{i0} - TIR^{**}_{i0} - PIR^{**}_{i0} \quad [1']$$

Para tributos cedidos y tasas afectas, la recaudación estándar en este año base es la misma que se haya computado en ese ejercicio por aplicación del anterior sistema. Para la tarifa autonómica y la participación territorializada en el IRPF, la recaudación estándar coincide con la cuota líquida efectiva (sujeta a algunas correcciones) imputable al año base por estos dos instrumentos.

Si comparamos las expresiones [1] y [1'] podemos apreciar que la principal diferencia con el sistema anterior es que se incorpora un nuevo recurso (ahora sí, indudablemente, propio de las Comunidades Autónomas) y, simultáneamente, se reduce la importancia de la participación en los impuestos no cedidos. En el año base el cambio es neutral: no hay ganadores ni perdedores.

Precisemos ahora algo más algunos detalles del diseño del nuevo sistema. La tarifa autonómica y la participación territorializada en el IRPF se introducen en el modelo de forma sucesiva. En primer lugar, cualquier Comunidad que lo desee puede adoptar la tarifa autonómica aunque, como consecuencia, la participación en los ingresos del Estado tome un valor negativo. En tal caso, será la Comunidad correspondiente la que deba entregar una transferencia a los órganos centrales. Su importe en el año base, para una Comunidad j , será el siguiente:

$$NPIE_{j0} = NG_{j0} - TC^{**}_{j0} - TIR^{**}_{j0} < 0 \quad [1'']$$

La obtención de los ingresos procedentes de la participación territorializada en el IRPF también es facultativa, aunque sólo para las Comunidades

Autónomas que acepten el nuevo modelo de financiación. Tiene una limitación: la percepción de este rendimiento no puede hacer negativa la participación en los ingresos del Estado. Por tanto, habrá algunas Comunidades que recibirán una participación del 15%, otras del 10, otras del 5%, y algunas no podrán acceder, al menos inicialmente, a este ingreso.

Las Comunidades que rechacen el nuevo modelo mantienen el sistema anterior a 1994. Este es, al menos, el contenido del Acuerdo Segundo de septiembre de 1996 («Aplicación subsidiaria del Método»), aunque es discutido por alguna Comunidad Autónoma, al amparo del art.84.dos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997: «La liquidación definitiva [de los ingresos de las Comunidades Autónomas a las que no sea de aplicación el nuevo modelo] se realizar con arreglo al sistema de financiación adoptado, o el que, en su día, se adopte para estas Comunidades Autónomas, por acuerdo de su respectiva Comisión Mixta».

Por consiguiente, y según los Acuerdos de 1996, la financiación de las Comunidades no firmantes estará integrada por tributos cedidos, tasas y participación en ingresos. El importe de esta última para una Comunidad k en el año base que se determine será el siguiente:

$$NPIE_{k0} = NG_{k0} - TC^{**}_{k0} \quad [1''']$$

Nuevamente, el funcionamiento del modelo debería ser el mismo en cualquier año t del quinquenio. La participación en los ingresos del Estado ($NPIE_{it}$) debiera permitir la satisfacción de las necesidades de gasto de las Comunidades en ese año (G_{it}) si éstas obtuvieran de los nuevos tributos cedidos y las tasas afectas una determinada recaudación normativa (TC^{**}_{it} , TIR^{**}_{it} , PIR^{**}_{it}):

$$NPIE_{it} = G_{it} - TC^{**}_{it} - TIR^{**}_{it} - PIR^{**}_{it} \quad [2']$$

Como en el modelo precedente, estas variables no son objeto de cálculo cada año. Determinado el valor de la participación en los impuestos no cedidos en el año base, su evolución anual se realiza, para todas las Comunidades, al índice de crecimiento de los ITAE ($ITAE_{0t}$). Es decir:

$$NPIE_{it} = NPIE_{i0} \cdot ITAE_{0t} \quad [3']$$

O, también:

$$NPIE_{it} = [NG_{i0} - TC^{**}_{i0} - TIR^{**}_{i0} - PIR^{**}_{i0}] \cdot ITAE_{0t} \quad [4']$$

Comparando esta expresión con [2'], se puede concluir que existe la presunción de que las necesidades de gasto y la recaudación normativa de los tributos cedidos y tasas crecen también a la misma tasa que los ITAE:

$$\begin{aligned} G_{it} &= NG_{i0} \cdot ITAE_{0t} \\ TC^{**}_{it} &= TC^{**}_{i0} \cdot ITAE_{0t} \\ TIR^{**}_{it} &= TIR^{**}_{i0} \cdot ITAE_{0t} \end{aligned} \quad [5']$$

$$\text{PIR}^{**}_{it} = \text{PIR}^{**}_{i0} \cdot \text{ITAE}_{0t}$$

Los ingresos totales en el año t para la Comunidad i (NF_{it}) se determinarán por la suma de la participación en los ingresos del Estado y la recaudación efectiva por los nuevos tributos cedidos y las tasas:

$$\text{NF}_{it} = \text{NPIE}_{it} + \text{TC}_{it} + \text{TIR}_{it} + \text{PIR}_{it} \quad [6']$$

O, de otra manera, sustituyendo en la expresión anterior el valor de la participación en los ingresos del Estado obtenido en [2']:

$$\text{NF}_{it} = G_{it} + [\text{TC}_{it} - \text{TC}^{**}_{it}] + [\text{PIR}_{it} - \text{PIR}^{**}_{it}] + [\text{TIR}_{it} - \text{TIR}^{**}_{it}] \quad [7']$$

Si la Comunidad Autónoma i obtiene una recaudación efectiva por los nuevos tributos cedidos y las tasas afectas igual o superior a la recaudación normativa o estándar, dispondrá de recursos suficientes para cubrir sus necesidades de gasto y, en su caso, para satisfacer necesidades adicionales. En cambio, si la recaudación efectiva es inferior a la estándar, esa Comunidad no podrá atender sus necesidades de gasto.

Las diferencias entre la recaudación real y la estándar pueden venir provocadas por las mismas causas que en el sistema anterior, y por una adicional, especialmente relevante. En efecto, las Comunidades Autónomas van a disponer de competencias normativas sobre los antiguos tributos cedidos y sobre la tarifa autonómica y algunas deducciones del IRPF, y ello les va a permitir decidir, dentro de ciertos límites, cuál vaya a ser la recaudación por esos tributos en cada ejercicio.

Los ingresos totales en el año t para una Comunidad j que no perciba la participación territorializada en el IRPF serán los siguientes:

$$\text{NF}_{jt} = \text{NPIE}_{jt} + \text{TC}_{jt} + \text{TIR}_{jt} \quad [6'']$$

O, también:

$$\text{NF}_{jt} = G_{jt} + [\text{TC}_{jt} - \text{TC}^{**}_{jt}] + [\text{TIR}_{jt} - \text{TIR}^{**}_{jt}] \quad [7'']$$

Y, finalmente, los ingresos totales en el año t para una Comunidad k que no haya aceptado el nuevo modelo de financiación:

$$\text{NF}_{kt} = \text{NPIE}_{kt} + \text{TC}_{kt} \quad [6''']$$

O, lo que es lo mismo:

$$\text{NF}_{kt} = G_{kt} + [\text{TC}_{kt} - \text{TC}^{**}_{kt}] \quad [7''']$$

Presumiblemente, estas Comunidades permanecern sujetas a las reglas de evolución de la participación en los ingresos del Estado vigentes con el anterior sistema.

Los puntos de discusión en el nuevo modelo son los mismos que en el ante-

rior: el mantenimiento, con el nuevo sistema de, al menos, los ingresos que suministraba el antiguo, con independencia del ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias normativas; y el debilitamiento potencial de la nivelación entre Comunidades, derivado del criterio adoptado para la evolución de la participación en los ingresos del Estado.

Para comparar los recursos proporcionados por el nuevo sistema con los que suministrara el anterior, en un mismo período t , podemos observar las expresiones [7] y [7']. Las diferencias entre ambas son las siguientes:

Con el modelo vigente hasta 1996, las necesidades de gasto y la recaudación normativa por tributos cedidos, tasas y participación en el IRPF han evolucionado recientemente al mismo ritmo que el PIB nominal, mientras que con el nuevo modelo lo harán a la misma tasa que los ITAE. No obstante, las previsiones de ingresos apuntan a que no habrá discrepancias notables en el crecimiento de ambos indicadores.

La recaudación normativa por participación territorializada en el IRPF difiere, adicionalmente, en ambos sistemas, al haberse fijado de forma diferente en los respectivos años base. No obstante, si homogeneizamos el año base para los dos sistemas (1996), la recaudación normativa equivaldrá, para ambos, a la recaudación real en ese ejercicio: $PIR^*_{i0} = PIR^{**}_{i0} = PIR_{i0}$.

Como hemos apuntado anteriormente, el sistema antiguo garantiza, al fijar el tope inferior ya explicado, que la diferencia entre los ingresos reales y normativos por la participación territorializada en el IRPF sea siempre positiva, aunque también fija un tope máximo a esa diferencia. Tales límites no existen, en principio, en el nuevo modelo.

Con el nuevo sistema de financiación, los ingresos de las Comunidades se incrementan o reducen con el último término de la expresión [7']: la diferencia entre la recaudación real por la tarifa autonómica del IRPF (dejando al margen el ejercicio por las Comunidades de sus potestades normativas) y la recaudación estándar, calculada, como hemos señalado, mediante la aplicación a la recaudación del año base de la tasa de crecimiento de los ITAE.

Con este marco, si la recaudación por el IRPF de alguna Comunidad crece a una tasa inferior a la de evolución de los ITAE, los dos últimos sumandos de la expresión [7'] serán negativos, por lo que si esa Comunidad ha aceptado el nuevo modelo obtendrá menos recursos con éste que con el anteriormente vigente, y menos, también, como se aprecia en la expresión [7'''], que si no hubiera aceptado el nuevo sistema. Además, el perjuicio será mayor, como se desprende de la comparación de las expresiones [7'] y [7'''], si la Comunidad accede tanto a la tarifa autonómica como a la participación en el IRPF.

Para limitar esta minoración de ingresos, el Acuerdo Séptimo de septiembre de 1996 («Establecimiento de instrumentos de solidaridad que garanticen la evolución y distribución de los recursos del modelo») formula la siguiente garantía («límite mínimo de evolución de los recursos por IRPF»), que se financiar con el Fondo de garantía que se establece en el propio Acuerdo: «En el conjunto del quinquenio, cada Comunidad Autónoma deber obtener un crecimiento de los recursos proporcionado por la tarifa complementaria del IRPF y, en su caso, la

participación territorializada en dicho impuesto, igual, como mínimo, al incremento que, en el mismo período, haya experimentado el PIB estatal expresado en términos nominales».

Esta garantía asegura que, en la hipótesis de crecimiento similar del PIB y los ITAE,¹⁸ los dos últimos sumandos de la expresión [7'] van a ser, como mínimo, igual a cero. La única ventaja que mantiene el sistema anterior es la derivada del establecimiento de los topes inferiores.

No obstante, la garantía opera de distinta forma si el incremento del PIB durante el quinquenio arroja un valor superior al experimentado por la recaudación por IRPF en el conjunto del Estado. En tal caso, «la garantía de crecimiento mínimo de la financiación de cada Comunidad Autónoma por los mecanismos del impuesto, será del 90% del citado incremento del IRPF estatal». En este caso, por tanto, los ingresos de las Comunidades afectadas serán inferiores con el sistema nuevo, aun después de aplicada esta garantía, pues los dos últimos términos de la expresión [7'] seguirán siendo negativos.

En el supuesto de que los ingresos por IRPF de alguna Comunidad crezcan por encima de los ITAE, los dos últimos sumandos de la expresión [7'] (o el último de la [7'']) serán positivos, por lo que si esa Comunidad ha aceptado el nuevo modelo puede obtener más recursos con él que con el precedente: habrá que comparar este incremento de ingresos con la minoración vinculada a la desaparición del tope inferior existente con anterioridad.

Hasta aquí hemos descrito la relación existente entre los ingresos suministrados por el nuevo y el anterior sistema de financiación. Ahora vamos a ocuparnos del segundo punto de discusión: el debilitamiento potencial de la nivelación entre Comunidades, derivado del criterio adoptado para la evolución de la participación en los impuestos estatales no cedidos.

Los argumentos son los mismos que presentamos al explicar el sistema de financiación en vigor hasta 1996, por lo que no vamos a reproducirlos aquí. Lo que cambia con el nuevo modelo es el instrumento que se diseña para evitar la dispersión excesiva en el crecimiento de la financiación entre Comunidades. El sistema de topes se sustituye por una «garantía de suficiencia dinámica», también integrada en el Fondo de Garantía, que asegura «a cada Comunidad Autónoma que, en el período quinquenal 1997-2001, el incremento de sus recursos, computables a efectos de la garantía, no será inferior al noventa por ciento del incremento que experimenten los recursos computables del conjunto de las Comunidades Autónomas». No queda claro en el Acuerdo si por recursos computables hay que entender la financiación total de la Comunidad, reflejada en la expresión [7'], o si quedan excluidos los tributos cedidos tradicionales y las tasas.

En conclusión, las consecuencias financieras para las Comunidades

18. En el último documento discutido en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, previo a los Acuerdos finalmente adoptados, la tasa de evolución de la participación en los ingresos del Estado era la del PIB nominal, por lo que existía coherencia con la garantía que estamos analizando. En el texto final de los Acuerdos, se modifica la tasa de evolución, que pasa a ser la de los ITAE, pero se mantiene inalterado el funcionamiento de la garantía.

Autónomas y los órganos centrales del Estado del nuevo modelo de financiación dependen de una pluralidad de factores, como las tasas de crecimiento del IRPF, estatal y en cada Comunidad Autónoma, del PIB nominal y de los ITAE, que impide las generalizaciones. El cambio de sistema puede implicar que haya Comunidades ganadoras y perdedoras con respecto al sistema anterior, como también puede implicar ganancias o pérdidas netas de recursos para los órganos centrales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- GIMÉNEZ MONTERO, A.(1996): «Autonomía y dependencia financieras en el nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común», *Cuadernos de Información Económica*, 116, pp.100-110.
- MONASTERIO, C.(1996): «El proceso de descentralización del sector público. Del Estado centralizado a la España de las Autonomías», *XXII Reunión de Estudios Regionales, Ponencias*, pp. 183-203, Pamplona: Universidad Pública de Navarra.
- MONASTERIO, C., F.PÉREZ, J.V. SEVILLA y J.SOL (1995): *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- RUIZ-HUERTA, J. y J. LÓPEZ LABORDA (1994): «Descentralización del sector público y competencia fiscal: una reflexión desde la experiencia española», *Hacienda Pública Española, Monografías*, 2, pp. 241-250.
- RUIZ-HUERTA, J. y J. LÓPEZ LABORDA (1995a): «Hacia un nuevo modelo de financiación autonómica (Comentarios al Libro Blanco sobre financiación de las Comunidades Autónomas)», en E.Aja, dir., *Informe Comunidades Autónomas 1994*, vol.I, pp.621-637, Barcelona: Instituto de Derecho Público.
- RUIZ-HUERTA, J. y J. LÓPEZ LABORDA (1995b): «Algunas reflexiones sobre la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas», *Cuadernos de Actualidad*, 3, pp. 105-113.

EL RÉGIMEN DE LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES: UN PROBLEMA PENDIENTE

Enoch Albertí

SUMARIO: I. IMPORTANCIA CRECIENTE DE LOS CONVENIOS Y DÉFICIT DE PREVISIÓN DE SU RÉGIMEN JURÍDICO. II. ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE CONVENIOS? III. LAS FUENTES DE LA REGULACIÓN DE LOS CONVENIOS. 1. El marco constitucional básico, a partir de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. 2. Las posibilidades de intervención de la legislación estatal y autonómica. 3 Y mientras tanto, ¿qué derecho supletorio? IV. ELEMENTOS PRINCIPALES DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CONVENIOS. 1. 1 Cuestiones de carácter general: en especial, la capacidad para concluir convenios y su objeto. 2. La dimensión interna de los convenios: el proceso de formación de la voluntad de las partes. 3. La dimensión externa de los convenios: nacimiento, vida y terminación

I. IMPORTANCIA CRECIENTE DE LOS CONVENIOS Y DÉFICIT DE PREVISIÓN DE SU RÉGIMEN JURÍDICO.

Los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas han ido afianzándose en los últimos años como uno de los principales instrumentos a través de los cuales se canalizan las relaciones de colaboración entre ambas instancias, o al menos, las de carácter formal. Así lo demuestran tanto el número de convenios que se suscribe cada año, que ha registrado un incremento constante,¹ como su extensión material,² como el volumen de fondos financieros que se mueve a través de estas prácticas convencionales.³

1. Desde que existen estadísticas fiables al respecto, con la elaboración de los informes anuales sobre convenios por parte del Ministerio para las Administraciones Públicas, en 1988, se suscribieron en este primer año 176 convenios, y en 1995 fueron publicados en el BOE 314 convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Los datos pueden consultarse en los *Informes Comunidades Autónomas*, IDP, de años anteriores.

2. Aunque es posible observar una cierta tendencia a que los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas se concentren en algunos campos materiales, como los servicios sociales, la vivienda, la agricultura, el patrimonio histórico-artístico, la cultura y el medio ambiente, es cierto también que se producen prácticas de carácter convencional en muchos otros. Un seguimiento de esta cuestión, en los *Informes Comunidades Autónomas*, cit. Un examen de la evolución de los convenios, también, en A. Hernández Lafuente, «Técnicas y fórmulas de cooperación en el Estado autonómico», AAVV, *El funcionamiento del Estado autonómico*, Madrid, 1996, pág. 497 y 498.

3. Si en 1988 los compromisos financieros que a través de convenio habían contraído expresamente el Estado y las Comunidades Autónomas se elevaba a unos 80.000 millones de pesetas, esta cifra ha aumentado hasta unos 300.000 millones en los últimos años. En 1996 se eleva hasta 1,6 billones de ptas., como puede observarse en la parte correspondiente de esta mismo *Informe*.

Sin embargo, esta consideración de los convenios como instrumento de primer orden en la relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas no se corresponde con las previsiones existentes acerca de su régimen jurídico. De entrada, no son contemplados por la Constitución, a diferencia paradójicamente de los convenios entre Comunidades Autónomas, que presentan sin embargo una trascendencia práctica muy inferior, aunque, como se verá, de la Constitución pueden extraerse algunos de los rasgos principales de tal régimen. Por su parte, los Estatutos de Autonomía han contemplado en muy pocos casos la figura de los convenios entre la Comunidad respectiva y el Estado, y cuando así se ha hecho, ha sido exclusivamente, como no podía ser de otro modo, para fijar alguna condición relativa al proceso de formación de la voluntad convencional dentro de la propia *Comunidad*.⁴ La legislación estatal, por su lado, sólo los ha contemplado a partir de la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común,⁵ y ello aún con carácter fragmentario y con diverso alcance, pues la nueva Ley establece únicamente previsiones, que son incompletas, en lo que atañe a la formalización externa de los convenios y al control de su cumplimiento. Con anterioridad a la Ley 30/1992, sólo podían encontrarse en la legislación estatal algunas normas internas, de regulación del proceso de formación de los convenios en el interior de la propia Administración del Estado.⁶ Tampoco la legislación autonómica se ha preocupado demasiado de disciplinar esta fórmula de relación, en aquello que podría hacerlo, y que es, otra vez, el proceso de formación de los convenios en el ámbito doméstico.⁷

Todo ello conduce sin duda a dibujar un panorama de clara insuficiencia en la regulación de una figura que ha adquirido ya una notable trascendencia en el tráfico interadministrativo. Cuestiones importantes que pueden plantearse con ocasión de la utilización de este instrumento de relación, y que pueden afectar no sólo a las Administraciones que son parte de los convenios, sino también a terceros, públicos y privados, quedan en la penumbra normativa, por falta de una

4. Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, art. 42.1, y LORAFNA, art. 26.b, ambos en el mismo sentido de establecer la participación del Parlamento autonómico en este proceso.

5. Art. 6 y 8 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

6. Normativa interna aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990, sobre Convenios de colaboración entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas (BOE de 16 de marzo), que sustituye a otros Acuerdos, no publicados, adoptados por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Autonómicos, de 13 de septiembre de 1984 y de 18 de junio de 1985.

7. Pueden citarse a modo de ejemplo el Decreto del Gobierno de la Comunidad Valenciana 63/1989, de 2 de mayo, por el que se crea un Registro de Convenios y Acuerdos de Cooperación, y la Ley de la Comunidad de Madrid 9/1990, de 8 de noviembre, de Hacienda de la Comunidad, cuyo art. 81 prevé la intervención de la Asamblea para la ratificación de ciertos convenios. Un examen minucioso de la legislación autonómica en materia de convenios con el Estado, en M^a Jesús García Morales, «La intervención de los Parlamentos en los convenios suscritos entre el Estado y las Comunidades Autónomas» *Revista Jurídica de Navarra*, n^o 14, 1992, 49 y sig. Más recientemente puede citarse el Decreto 56/1996 del Gobierno de la Región de Murcia, entre los de carácter más general.

regulación clara, o incluso a veces en la incertidumbre, por el tratamiento confuso e inadecuado que a veces reciben de las escasas previsiones normativas existentes. ¿Pueden las partes comprometer pro futuro el ejercicio de sus competencias? ¿De manera general e incondicionada, o con ciertos límites? ¿Cuales? ¿Pueden pactar el establecimiento de una norma? ¿Son exigibles ante los tribunales las obligaciones contraídas mediante convenio? ¿Todas ellas, en cualquier caso, o sólo algunas, aquellas que reúnan ciertas características? ¿Puede un convenio afectar a terceros? ¿Puede resolverse unilateralmente? ¿Puede exigirse responsabilidad por el incumplimiento de un convenio? ¿Puede anularse un convenio? ¿Deben intervenir los Parlamentos de las partes suscribientes? ¿Puede forzarse la suscripción de un convenio? ¿Debe el Estado ofrecer siempre los mismos convenios a todas las Comunidades Autónomas? ¿Pueden los convenios comprometer actuaciones políticas, y no sólo administrativas, de las partes suscribientes?

Todos estos interrogantes, y muchos otros que podrían plantearse, merecen sin duda una respuesta clara, que proporcione seguridad a este tipo de tráfico interadministrativo. Y dicha seguridad sólo puede provenir del establecimiento de un régimen jurídico que discipline con la mayor precisión posible la utilización de este instrumento de relación.

En esta labor confluyen sin embargo dos dificultades de orden distinto :

– Por un lado, bajo la misma figura de los convenios se cobijan actuaciones de naturaleza muy diversa, que impiden que todas ellas puedan ser reconducidas a una única categoría, a la que quepa atribuir un régimen también unitario.

– Por otro, lo que venimos denominando *régimen jurídico de los convenios* (y que permitiría contestar las incógnitas planteadas con el margen de certeza y seguridad que ofrece el Derecho, siempre imperfecto, pero en todo caso, muy superior al actual) no puede establecerse unilateralmente por ley estatal, o al menos, no sólo. Cuando menos, las dimensiones «interna» (el proceso de formación de la voluntad convencional en el interior de cada parte y su exteriorización) y «externa» (la vida del convenio : su nacimiento, sus efectos y su terminación) de los convenios deben distinguirse, y ambas deben ser reguladas desde fuentes distintas.

Ambas cuestiones deben resolverse con carácter previo.

II. ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE CONVENIOS?

Bajo la misma fórmula genérica de *convenios*, el Estado y las Comunidades Autónomas llevan a cabo actuaciones de muy diversa índole. Una simple lectura de los apartados correspondientes al *Informe Comunidades Autónomas* de los últimos años sirve para corroborar esta afirmación. Sin ánimo ahora de exhaustividad,⁸ baste indicar que a través de esta figura ambas partes han acordado :

8. Un intento de clasificación de los convenios en base a su objeto y su función, en mi trabajo «Los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, Murcia, nº 2, 1990, pág. 78 y sig.

- la realización conjunta de obras públicas, tanto por lo que a su planificación como a su financiación se refiere;
- la elaboración y ejecución de programas y planes conjuntos de actuación, en áreas donde ambas partes cuentan con competencias;
- la prestación de servicios de una parte a otra, estableciendo fórmulas y mecanismos de auxilio y asistencia;
- la encomienda y delegación de funciones de una parte a otra;
- la coordinación general de actuaciones, estableciendo al efecto, y con diversos grados de generalidad, cauces y mecanismos de contacto e información entre ambas partes, y, en ocasiones, también criterios desde los que orientar el ejercicio de las competencias de cada instancia en las materias contempladas por el convenio;
- la delimitación de las funciones que competen a cada parte en un determinado sector, como medio para resolver las controversias competenciales que en él se hayan producido y establecer un *modus vivendi* aceptable para todas las partes;
- e incluso, en alguna ocasión, el establecimiento de determinadas normas generales, bien sea directamente en el mismo convenio, bien comprometiéndose las partes a incorporarlas a su ordenamiento, mediante la oportuna adopción de las normas pertinentes.

Todas estas actuaciones tienen, en principio, algo en común, en la medida en que se realizan a través de *convenios*: la voluntad de las partes de obligarse jurídicamente al cumplimiento de lo acordado. La *forma* de convenio es en este caso determinante para indicar esta voluntad de contraer un compromiso jurídico. Las partes podrían haber establecido simplemente un *acuerdo entre caballeros*, de eficacia meramente política (y por ello muchas veces no menos importante que los acuerdos con eficacia jurídica), pero han preferido establecer un compromiso jurídico sobre lo pactado. Esta voluntad, revelada mediante la adopción de una determinada forma, cualifica el pacto y lo conduce hacia la categoría de los acuerdos de naturaleza contractual.

Sin embargo, creo que la mera voluntad de obligarse jurídicamente no basta para hacer nacer un verdadero acuerdo de eficacia jurídica entre las partes. A este primer elemento subjetivo, imprescindible, debe unirse aún otro, de carácter material: el objeto del pacto debe ser susceptible de trato contractual⁹ Y ahí es donde debe diferenciarse entre los diversos tipos de actuaciones que se realizan bajo la forma de convenios, pues no siempre el objeto de los mismos es susceptible de constituir una obligación jurídicamente exigible. O, al menos, no con el mismo grado de exigibilidad.

9. Tuve ya ocasión de pronunciarme en el mismo sentido, en relación con los convenios entre Comunidades Autónomas, en mi trabajo «Los convenios entre Comunidades Autónomas», *Las relaciones interadministrativas de cooperación y coordinación*, IEA, Barcelona, 1993, pag. 72 y sig. En este sentido también, exigiendo la concurrencia de un elemento objetivo o material, v. M. Jesús García Morales, *La colaboración a través de convenios en los sistemas federales europeos (Alemania, Suiza, Austria y Bélgica)*, Tesis Doctoral, mecano., Barcelona, 1997.

La determinación de cuales sean las condiciones objetivas para que aquel acuerdo que se ha suscrito como convenio efectivamente lo sea, y que en consecuencia contenga compromisos jurídicamente vinculantes, no es desde luego tarea fácil. A ello puede ayudar no obstante la teoría general de los contratos, pues de lo que se trata en definitiva es del establecimiento de un trato contractual entre dos o más entes públicos. En este sentido, es posible pensar en aplicar directamente los requisitos de *determinación, posibilidad fáctica y licitud jurídica* que se exigen al objeto de los contratos, en general.¹⁰ Esta es una perspectiva interesante, aunque traslada los principales problemas interpretativos hacia el examen de la *licitud jurídica* de los convenios, cuestión tampoco nada fácil. Pero tiene, a mi juicio, la enorme virtud de orientar la resolución del problema. Y permite de entrada, y creo que sin mayores dificultades, excluir de la categoría de los convenios, en sentido estricto, aquellos que contienen simplemente compromisos genéricos de colaboración, con meras declaraciones de intenciones. Y también aquellos otros que traspasan con claridad la frontera de lo constitucionalmente lícito para las partes, como sería el caso, a mi juicio, de los convenios que pretendieran establecer de manera directa una norma.

La cuestión no tiene porqué ser absolutamente pacífica y libre de controversias interpretativas, pero, una vez situados en esta dirección, de lo que se trata ya, fundamentalmente, es de examinar los límites jurídicos, y especialmente constitucionales, del objeto de los convenios (pues en esta tercera condición es con toda seguridad donde se presentan las mayores dificultades), a efectos de determinar si lo convenido tiene aptitud para convertirse en una obligación jurídicamente exigible por las partes. Sobre esta cuestión, planteada ya en términos de límites del objeto de los convenios, se volverá más adelante.

Puede concluirse de este modo que serán convenios, con independencia de la denominación que les asignen las partes, sólo aquellos acuerdos en los que concurren a la vez los elementos subjetivo y objetivo indicados: la voluntad de obligarse jurídicamente (indicio firme de la cual es precisamente la forma de convenio con la que se reviste el acuerdo) y ciertos requisitos materiales del objeto del acuerdo (fundamentalmente, su determinación, posibilidad fáctica y licitud jurídica). Solo los convenios en los que concorra esta doble condición podrán ser considerados como tales, y sobre ellos, y sólo sobre ellos, podrá diseñarse un régimen jurídico unitario aplicable a esta figura.

III. LAS FUENTES DE LA REGULACIÓN DE LOS CONVENIOS

1. El marco constitucional básico, a partir de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

La Constitución, que sería la norma idónea para establecer los rasgos básicos del régimen de los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas,

10. Así, en este sentido, M^a Jesús García Morales, *La colaboración*, cit, pag. 140-142, que considera aplicables a los convenios celebrados en estos países los requisitos objetivos generales de determinación y de posibilidad, en su doble dimensión fáctica y jurídica.

nada dice explícitamente sobre ellos. Ello no significa sin embargo que de la Constitución no puedan extraerse los principios y las reglas principales que inspiren y regulen su régimen jurídico. Ello, efectivamente, debe ser así, y no solo en lo que se refiere al establecimiento del marco básico de referencia de los convenios, lo que podríamos llamar su *contexto constitucional* (entre cuyos principios figura, por ejemplo, el de la igualdad de posición de las partes, en la medida en que ambos son poderes públicos dotados con competencias propias de naturaleza estatal), sino también, más específicamente, porque el propio Tribunal Constitucional ha deducido de la Constitución algunos principios y reglas directamente aplicables al régimen de los convenios. Ciertamente, estos elementos normativos derivados de la Constitución presentan un carácter fragmentario, incompleto y desigual, y no alcanzan para diseñar un régimen global y completo de los convenios. Pero constituyen piezas de la máxima importancia, a las que deberán acomodarse el resto de normas que pretendan disciplinar esta materia.

¿Cuáles son estas piezas? Los diversos pronunciamientos que ha realizado el Tribunal Constitucional con ocasión de la resolución de controversias generadas por convenios, o al menos, en las que éstos estaban envueltos, pueden ordenarse en cuatro ámbitos diversos, con un muy distinto peso y extensión.

En primer y destacadísimo lugar, el Tribunal se ha pronunciado en la dirección de afirmar el principio de indisponibilidad de las competencias, derivando del mismo numerosas reglas y consecuencias. Ha realizado igualmente, en segundo lugar, una afirmación general de la capacidad para suscribir convenios; en tercer lugar, alguna observación sobre la propia definición de los convenios; y finalmente, alguna otra, muy tangencial, en materia de eficacia de los mismos, simplemente para afirmar su falta de competencia para conocer de las vicisitudes de su cumplimiento.

Veamos rápidamente estos pronunciamientos, que van a constituir la base constitucional (incompleta, por otra parte) del régimen de los convenios.

En primer y destacado lugar, como ya se ha dicho, el Tribunal Constitucional afirma el principio de indisponibilidad de las competencias por las partes, principio que había formulado también con ocasión de otros litigios, y que adquiere en la doctrina del Tribunal Constitucional el carácter de verdadero principio general en materia autonómica. Con carácter general cabe decir que en virtud de este principio se prohíbe tanto la adquisición y la renuncia de competencias mediante convenio¹¹ como el condicionamiento del ejercicio de las competencias de una parte a la suscripción de un convenio.¹² Las partes, a través de convenio, no pueden alterar el orden de distribución de competencias establecido por el bloque de la constitucionalidad. Así lo ha puesto de relieve el propio Tribunal especialmente en relación con aquellos convenios que se suscriben en un marco subvencional más amplio.¹³

11. SSTC 71/1983, de 29 de julio, y 95/1986, de 10 de julio, por todas.

12. SSTC 149/1985, de 11 de noviembre y 96/1986, de 10 de julio, por todas.

13. STC 13/1992, de 6 de febrero: Los convenios que se prevean para la transferencia de fondos presupuestarios en el marco de planes y programas contemplados en los Presupuestos Generales del

Sin embargo, sería inexacto detenerse en esta proclamación genérica, sin más. Este principio general tiene que ser matizado en algunos extremos, y de él se siguen también ciertas consecuencias, en forma de nuevos principios y nuevas reglas.

– Así, no se admite la alteración de la distribución de competencias, pero sí admite implícitamente el Tribunal Constitucional la delegación de facultades de una parte a otra, en lo que puede considerarse un precedente de las encomiendas de gestión.¹⁴

– También se utilizan los convenios por parte del propio Tribunal Constitucional, junto al Estatuto de Autonomía e incluso a los decretos de tras-pasos, como parámetro interpretativo en la resolución de una controversia competencial, para determinar el ente competente.¹⁵

– Derivado del principio de indisponibilidad, el Tribunal Constitucional ha establecido el que podríamos denominar como de «libertad convencional» o de «libertad de suscripción»: el Estado no puede obligar a las Comunidades Autónomas a suscribir un convenio como condición para realizar aquellas actuaciones que el propio Estado está obligado a realizar en virtud de la distribución de competencias.¹⁶

– La libertad convencional, o libertad de suscripción de los convenios, encierra a su vez una libertad de rescisión de los mismos,¹⁷ aunque, como se verá más adelante, dicha rescisión puede obviamente comportar ciertas consecuencias.

– Corolario del principio de indisponibilidad es que las partes puedan celebrar convenios en el ámbito de sus competencias respectivas.¹⁸ Pero esta afirma-

Estado están sometidos a los principios constitucionales, y, en especial, al de indisponibilidad de las competencias. Mediante ellos, «el Estado no puede convertir en compartida una competencia que sea en realidad exclusiva de las Comunidades Autónomas» (FJ 7). Esta doctrina es seguida después por numerosas sentencias posteriores, que resuelven conflictos en el campo de las subvenciones (SSTC 59/1995, de 17 de marzo, 16/1996, de 1 de febrero, 68/1996, de 18 de abril y 109/1996, de 13 de junio).

14. STC 214/1989, de 21 de diciembre, cuando admite con naturalidad y no pone ninguna objeción a la delegación que puede realizar el INAP a las instituciones similares de las Comunidades Autónomas en materia de formación de funcionarios locales de habilitación nacional, posibilidad de delegación prevista explícitamente por la LBRL (art. 98 y DA 2ª, ap. 7.10)

15. STC 91/1992, de 11 de junio, esp. FJ 2 y 3.

16. SSTC 96/1986, de 10 de julio, y 13/1992, de 6 de febrero, esp. FJ 10 : el Estado no puede condicionar la transferencia de los fondos presupuestarios que deban ser gestionados por las Comunidades Autónomas a la suscripción de un convenio por parte de éstas.

17. STC 85/1993, de 8 de marzo, que aunque se refiere a convenios celebrados entre la Comunidad Autónoma y los entes locales, contiene una afirmación de alcance general, extensible igualmente a los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas (se afirma que los convenios suscritos entre la Generalidad de Cataluña y los municipios en materia de policía local no vulneran la autonomía local pues son «convenios de cooperación libremente suscritos y libremente rescindibles por ambas partes»).

18. SSTC 123/1984, de 18 de diciembre, FJ 5 : «...no plantean especial cuestión (ciertos deberes de prestación de colaboración entre Administraciones, en materia de protección civil, establecidas por medio de convenio) (...) siempre que quienes celebren el convenio o el concierto dispongan de poderes suficientes para ello y puedan realizarlo en el marco de sus competencias»).

ción debe matizarse, pues en alguna ocasión el propio Tribunal Constitucional ha aceptado que un convenio pueda establecerse precisamente para suplir la falta de competencia de una parte.¹⁹ Este matiz, como se verá, tiene gran importancia a la hora de establecer el objeto posible de los convenios.

En segundo lugar, el Tribunal Constitucional ha puesto de manifiesto que las Comunidades Autónomas gozan de una capacidad *natural* para suscribir convenios, de tal modo que la Constitución simplemente presupone y reconoce dicha capacidad.²⁰ Esta afirmación es obviamente extensible al propio Estado.

En tercer lugar, el Tribunal Constitucional abona la idea que los convenios se definen como tales según su objeto y su naturaleza, con independencia de la denominación que le otorgue las partes.²¹

Y finalmente, el Tribunal Constitucional se declara no competente para resolver las controversias que puedan originar la interpretación y el cumplimiento de los convenios.²²

No hay, pues, regulación constitucional expresa de los convenios, pero la Constitución sí ofrece un cuadro que, aunque incompleto, resulta bastante sólido para edificar sobre él el régimen jurídico de los mismos.

2. Las posibilidades de intervención de la legislación estatal y autonómica

La legislación subconstitucional, tanto estatal como autonómica, tiene un papel a desempeñar en la regulación del régimen jurídico de los convenios. Para ello conviene distinguir las dos dimensiones básicas de los mismos: la interna, o el proceso de formación del convenio en el interior de cada parte; y la externa, o la vida del convenio: su nacimiento, las vicisitudes de su cumplimiento y su terminación. Ambas dimensiones deben ser tratadas normativamente de forma distinta.

No cabe duda que la dimensión interna de los convenios debe ser regulada por cada parte, desde su propia autonomía institucional. Se trata esencialmente

19. STC 154/1985, de 12 de noviembre, en materia de creación de centros de enseñanza gallegos fuera de su territorio.

20. STC 44/1986, de 17 de abril.

21. STC 44/1986, cit, FJ 3 : «...el cuadro constitucional y estatutario (...) es aplicable a los convenios; pero no se extiende a los supuestos que no merezcan esta calificación jurídica, como pudieran ser declaraciones conjuntas de intenciones, o propósitos sin contenido vinculante, o la mera exposición de directrices o líneas de actuación. El problema consiste, por tanto, en analizar la naturaleza del documento y el carácter de sus cláusulas. Ciertamente, hay algunas que por su amplia generalidad y por su falta de contenido vinculante pudieran no alcanzar la naturaleza propia de un convenio...»

22. STC 71/1983, de 29 de julio, en relación a un convenio suscrito entre la Generalidad de Cataluña y el ICONA, en el que las partes discrepaban sobre si la inclusión de ciertas riberas en el catálogo previsto en el mismo debía tener, en virtud del propio convenio, carácter automático o no. Se trataba de un litigio sobre la interpretación y el cumplimiento de los compromisos del convenio, en el que el Tribunal Constitucional rechaza explícitamente entrar, remitiendo a las partes al mecanismo de resolución de diferencias previsto en el propio convenio.

de establecer los órganos que deben intervenir en el proceso de formación de la voluntad convencional del ente en cuestión, y de cómo deben intervenir. En este sentido, existen ya algunas normas, como se ha dicho, pero su rango es enormemente dispar (desde las reglas contenidas en los Estatutos de la Comunidad Valenciana y de Navarra, hasta las establecidas mediante un Acuerdo de Consejo de Ministros, para la Administración del Estado, pasando por algunas leyes autonómicas ordinarias), su contenido resulta desigual y fragmentario, y, sobre todo, existen aún muchas Comunidades Autónomas que nada han regulado al respecto.²³

Existe por tanto un vacío importante en esta materia, que debe ser cubierto fundamentalmente por leyes propias de cada instancia. Interesa remarcar en este punto la necesidad de que tal regulación se aborde por cada parte mediante leyes, en sentido estricto, pues de lo que se trata es de prever el proceso de formación de la voluntad del ente como tal (Estado o Comunidad Autónoma). Es, efectivamente, el ente quien adquirirá compromisos jurídicos mediante los convenios que se suscriban, y será el ente quien responderá de tales compromisos. Por ello, es a la Comunidad, o al Estado, a quien debe imputarse la voluntad manifestada mediante convenio, y por tanto, en su formación deben participar los órganos que correspondan, en función del propio sistema institucional de cada parte. En la medida en que se trata de formar la voluntad del ente, que es quien se vinculará mediante los convenios, es la ley la norma apropiada para determinar cómo debe formarse tal voluntad.

Por su parte, la dimensión externa de los convenios puede ser regulada, en principio, por la legislación estatal, respetando y a partir del marco constitucional que condiciona la figura. Ello es así, dicho rápidamente, porque los convenios son un instrumento de las relaciones interadministrativas, y el Tribunal Constitucional ha entendido que el título competencial que el art. 149.1.18 CE otorga al Estado («bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas») abarca no sólo la posibilidad de regulación básica del sistema de recursos y acciones de los ciudadanos frente a la Administración, al objeto de garantizarles un tratamiento común (lo que se correspondería con un concepto restringido de «régimen jurídico de las Administraciones Públicas»), sino que incluye también la posibilidad de regular, siempre con carácter básico, las diversas formas de la actuación administrativa, entre las que se encuentran, naturalmente, los convenios.²⁴

23. Solo en Aragón, Asturias, Castilla y León, Castilla la Mancha, la Rioja, Comunidad Valenciana, Madrid y Murcia existen normas sobre el proceso de formación de los convenios, aunque presentan no solo contenidos, sino también extensión, rango e intensidad muy desiguales. Vid el examen realizado en M^a Jesús García Morales, «La intervención de los Parlamentos ...», cit, pag. 49 y sig.

24. Un examen más detenido de la competencia estatal para regular las relaciones interadministrativas, en mi trabajo «Relaciones entre Administraciones», en J. Leguina y M. Sánchez Morón, *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tecnos, Madrid, 1993, pag. 44 y 45. Vid igualmente L. Parejo, «Las relaciones entre Administraciones Públicas en el Título I de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*, cit, pag. 26 y sig.

En virtud de esta habilitación competencial el Estado dictó la Ley 30/1992, que incluye, como se sabe, algunas disposiciones sobre el régimen de los convenios, que son en realidad las primeras que se han dictado con carácter general en la cuestión. En base al título competencial del art. 149.1.18 CE, tan laxamente entendido por el Tribunal Constitucional, el Estado hubiera podido regular de manera completa el régimen jurídico de los convenios, en su dimensión externa. Sin embargo, la Ley 30/1992 sólo contiene algunas previsiones fragmentarias, incompletas y confusas sobre la cuestión.²⁵

No cabe duda de que la Ley 30/1992 supone un avance respecto la situación anterior, de absoluta carencia de regulación. Pero es cierto también que los pasos dados por esta Ley son enormemente cortos frente a la tarea normativa a realizar, y aún pueden llegar a introducir algunos problemas nuevos.²⁶ A la vista de la Ley 30/1992, hay que concluir que el Estado no ha agotado, ni muchísimo menos, las posibilidades de regulación de la figura de los convenios, en su dimensión externa.

Cuestión distinta es si el Estado debe regular de forma completa esta materia, o si puede resultar más conveniente (y no sólo desde el punto de vista político, sino del de la propia efectividad de la regulación) que cuestión tan compleja y sensible sea abordada no desde un acto normativo unilateral, sino a través de un amplio acuerdo entre las diversas instancias de gobierno, por ejemplo mediante una especie de «convenio sobre los convenios», que codificara los principales elementos del régimen jurídico, interno y externo, de esta figura, para que después cada instancia, en la medida de sus competencias, tradujera en normas internas tales previsiones, pudiendo, además, permanecer tal convenio como una especie de derecho supletorio *indiciario*.²⁷

3. Y mientras tanto, ¿qué derecho supletorio?

Mientras no se proceda a regular, de la forma apuntada, el régimen de los convenios, en sus dos dimensiones interna y externa, y también para colmar las lagu-

25. En varias direcciones o ámbitos: reconocimiento de la capacidad general para celebrar convenios (art. 6.1); la standarización de su contenido (art. 6.2); la posibilidad de creación de órganos mixtos, con funciones de conciliación (art. 6.3) e incluso de gestión (art. 7, consorcios); algunos requisitos y condiciones formales (firma, comunicación al Senado, publicación, art. 5.3, para los convenios de conferencia sectorial, y 8.2); el principio de indisponibilidad de las competencias, como limite a los mismos (art. 8.1), y algunas previsiones sobre su eficacia y control (nacimiento de sus efectos con la firma, art. 8.2; control jurisdiccional de su cumplimiento, art. 8.3).

26. Especialmente por el hecho de no acotar la figura de los convenios a un determinado tipo de pactos contractuales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que reúnan los requisitos objetivos necesarios para convertirse en fuente de obligaciones jurídicas. Si no se realiza esta distinción material, y se considera en principio que es convenio todo documento que las partes han suscrito como tal, resulta enormemente perturbadora (o simplemente carente de sentido) la previsión acerca del control jurisdiccional del cumplimiento de los convenios, que, además, es confusa por cuanto hace confluir en dicho control la jurisdicción contencioso administrativa y «en su caso», la del Tribunal Constitucional.

27. No se trataría tanto de que se reconociera al convenio una fuerza normativa directa, convir-

nas de la regulación expresa, ¿a qué tipo de normas debe acudir, con carácter supletorio?

Se ha visto ya que de la Constitución es posible deducir un notable número de reglas, que pueden sin duda orientar la solución, cuando no resolverla directamente. Pero ni se trata aquí de una aplicación supletoria de la norma fundamental, ni de ésta cabe esperar que se convierta en un pozo del que quepa extraer siempre una regla que convenientemente resuelva el litigio o la diferencia planteadas. Llega un punto en el que la Constitución ya no puede estirarse más, sin riesgo de romperla y vaciarla completamente de sentido. Y no todo puede resolverse manejando con habilidad unos cuantos principios generales.

Limitada pues la posibilidad de acudir supletoriamente a los «principios», sean «generales», «constitucionales», o ambas cosas a la vez, se plantean de entrada dos opciones, que marcan el terreno donde habrá de decidirse la cuestión del derecho que supletoriamente disciplina la figura de los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Por una parte, dada la naturaleza contractual de los convenios,²⁸ podría pensarse en acudir a la legislación estatal reguladora de los contratos administrativos. Y por otra, en la medida en que se trata de convenios o acuerdos entre dos entidades que gozan de autonomía política, disponen de poderes de naturaleza estatal y se encuentran en una posición sustancial de igualdad, podría igualmente pensarse que el derecho de los tratados internacionales resulta adecuado para regular este tipo de pactos.

La vigente Ley de Contratos de las Administraciones Públicas²⁹ excluye expresamente de su ámbito de aplicación «los convenios de colaboración que celebre la Administración General del Estado con la Seguridad Social, las Comunidades Autónomas, las Entidades locales, sus respectivos Organismos autónomos y las restantes entidades públicas o cualquiera de ellos entre sí» (art. 3.1.c), del mismo modo que la vieja Ley de Contratos del Estado excluía «los convenios de cooperación que celebre la Administración con las Corporaciones locales u otros entes de Derecho Público» (art. 2.4). Esta exclusión tiene sin duda una poderosa razón de ser: resulta incompatible con la concepción de los convenios de colaboración la posición de superioridad de la Administración que subyace en la idea misma de la contratación administrativa de tradición francesa, como es nuestro caso, por el simple hecho de que en los convenios, ambas partes ostentan carácter público y detentan intereses generales. Por ello, no es aplicable el régimen de la contratación administrativa, con su

tiéndose en un verdadero convenio normativo, pues creo que los mismos no caben en nuestro sistema constitucional, como de que sirviera como *indicio* (no definitivo, probablemente) de la existencia de una regla no escrita que cupiera deducir de nuestro ordenamiento como norma de aplicación al caso.

28. Sobre esta cuestión, que aquí no puede discutirse, vid L. Martín Rebollo y F. Pantaleón Prieto, «Exigibilidad de los convenios interadministrativos y consecuencias patrimoniales de su incumplimiento», *Escritos Jurídicos en memoria de Luis Mateo Rodríguez*, Universidad de Cantabria, 1993, pag. 308 y sig.; A. Menedez Rexach, *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982, esp. pag. 61 y sig.

29. Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas

batería de cláusulas exorbitantes en favor de la parte pública, pues en los convenios de colaboración ambas lo son.³⁰ Resultaría sin duda inadmisibile, en efecto, que se concediera a una de las partes la facultad de interpretar unilateralmente las obligaciones contenidas en el convenio, o las de resolver las dudas surgidas en su cumplimiento, modificar las obligaciones por razones de interés público o acordar unilateralmente su resolución.

Sin embargo, y hechas las oportunas exclusiones y modulaciones en razón de la sustancial posición de igualdad de las partes, nada impide que la legislación sobre contratación pública pueda convertirse en fuente de derecho supletorio de los convenios de colaboración entre las Administraciones. Es más, así parece quererlo directamente la propia Ley de Contratos vigente, cuando establece, en el apartado 2 del mismo art. 3 que opera la exclusión, que «Los supuestos contemplados en el apartado anterior se regularán por sus normas especiales, aplicándose los principios de esta Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse».

La legislación estatal sobre contratación pública, conveniente podada de cláusulas exorbitantes y adecuadamente modulada, se convierte pues en efectiva fuente de regulación supletoria del régimen jurídico de los convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, la legislación sobre contratación pública no puede resolver todos los problemas que plantean los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pues está diseñada básicamente sobre otros presupuestos fácticos (la contratación con particulares, para asegurar la provisión de bienes y servicios de interés para la Administración) y se encuentra por tanto orientada a otra misión, que no es la de la cooperación interadministrativa.

Para resolver aquellas cuestiones donde no alcanza la legislación sobre contratación administrativa puede resultar útil acudir a las reglas generales del Derecho de Tratados internacionales. No se trata, obviamente, de aplicar la Convención de Viena de 1969 a las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sino de utilizar estas reglas generales para *descubrir* la norma interna, no escrita, que sería de aplicación. Y ello resulta posible porque, junto a las diferencias, obvias, que se presentan en ambos casos, se produce también una semejanza básica en sus presupuestos: se trata de entidades dotadas de autonomía política y de poderes de naturaleza estatal que, en una posición de igualdad, convienen libremente en obligarse jurídicamente. Recurrir al derecho internacional sobre tratados con este carácter, por otra parte, no es extraño en derecho comparado, donde en algún caso tal solución se establece por la propia Constitución.³¹

Pero de la misma manera que la legislación sobre contratación administrativa sólo puede aplicarse supletoriamente a los convenios si se modula adecuada-

30. Sobre la cuestión, vid. L. Martín Rebollo y F. Pantaleón Prieto, op cit, esp. pag. 312 y sig.

31. Es el caso del art. 15a.3 de la Constitución federal austríaca, después de la reforma de 1974. Pero también se acepta la aplicación supletoria del Derecho internacional de tratados para regular aspectos de los convenios entre la Federación y los miembros en Suiza, Alemania e incluso en Bélgica. Sobre la cuestión, M. Jesús García Morales, *La colaboración...*, cit, pag. 198 y sig.

mente a la circunstancia de la igualdad de posición de las partes, el derecho de tratados sólo puede contribuir al diseño del régimen jurídico de los convenios si se modula por el hecho de que ambas partes se encuentran vinculadas por una misma Constitución y entre las mismas existen lazos no sólo más fuertes, que también, sino de naturaleza distinta a los que unen a dos sujetos de la comunidad internacional. Muy en especial, debe tenerse en cuenta el deber recíproco de lealtad constitucional que une a las distintas instancias de gobierno, con las consecuencias que del mismo se derivan. Este deber obliga, a mi juicio, a excluir alguna de las reglas de la Convención de Viena, a la vez que impregna todas las restantes, obligando a su adecuada modulación.³²

Con estas precauciones, el derecho internacional sobre tratados puede contribuir de manera interesante a diseñar el régimen jurídico de los convenios, actuando como medio *indiciario* del derecho supletorio no escrito, de carácter principal, más que como derecho supletorio en sí mismo.

IV. ELEMENTOS PRINCIPALES DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CONVENIOS

Finalmente, quisiera indicar, sin ánimo exhaustivo, alguna de las principales cuestiones que, a mi juicio, deberían contemplarse en el régimen jurídico de los convenios. Para ello, las mismas pueden agruparse en tres grandes ámbitos: las de carácter general, las relativas a la dimensión interna de los convenios, y las relativas a su dimensión externa.

1. Cuestiones de carácter general: en especial, la capacidad para concluir convenios y su objeto

Con carácter general, y una vez resuelta sin problemas por la jurisprudencia constitucional y por la legislación estatal la cuestión de la capacidad de las partes para suscribir convenios, como ya se ha indicado, las mayores dificultades se concentran en la propia *conceptuación* de la figura de los convenios y su consiguiente distinción respecto de otros tipos de acuerdos. Para ello, resulta decisivo, como se ha avanzado ya, determinar con la mayor precisión posible las condiciones que debe reunir el objeto de los convenios, pues este elemento material, unido al subjetivo de la voluntad de obligarse jurídicamente, va a servir para calificar un acuerdo como convenio, en sentido estricto, o como otro tipo de pacto o acuerdo.

32. A modo de ejemplo, creo que quedaría excluida, o al menos debería matizarse profundamente, la regla contenida en el art. 46 de la Convención, por la cual resulta en principio indiferente para la validez de un convenio que éste haya sido celebrado con violación de las normas internas que rigen la formación de la voluntad y el otorgamiento del consentimiento del Estado. En este caso, creo que la excepción prevista en la propia Convención (violación manifiesta de una norma fundamental del ordenamiento interno) debe convertirse en la regla, pues las partes están obligadas a conocer el ordenamiento interno de las demás y a actuar lealmente respecto de la Constitución y el resto del ordenamiento.

Sobre dicha cuestión de los convenios creo que cabe hacer, esquemáticamente, las siguientes observaciones :

– el objeto de los convenios debe, en primer lugar, definirse positivamente, según determinadas condiciones o requisitos; éstos pueden ser, como se ha indicado más arriba, los mismos que en general se exigen en el derecho de los contratos : determinación, posibilidad fáctica y licitud jurídica.

– El objeto de los convenios debe, en segundo lugar, moverse dentro del ámbito de los intereses legítimos de cada parte. Creo que es excesivamente reduccionista, y después difícilmente se puede corresponder con la realidad, la condición de que el objeto de los convenios, en general, se circunscriba a la competencia de las partes, si ello debe interpretarse como que ambas cuenten con un título competencial que cubra el objeto general del convenio que suscriben. En muchos casos, lo que ocurre precisamente es que se suscribe un convenio para suplir una determinada carencia competencial (como ocurre por ejemplo en ciertos supuestos de auxilio, ex art. 4.4 de la Ley 30/1992, o, por definición, en los convenios sobre encomiendas de gestión). Sobre el objeto del convenio basta pues un interés legítimo de las partes. La competencia hay que exigirla respecto de las obligaciones que contrae cada una, cosa bien distinta.

– Y, en tercer lugar, el objeto de los convenios puede igualmente definirse negativamente, por referencia a los límites a los que se halla sometido. En general, puede decirse que de entrada comparte los mismos límites de toda actuación de los poderes públicos, en el sentido de estar sometido a la Constitución y al Derecho. Específicamente, adquieren especial relevancia los límites que se derivan del principio de indisponibilidad de las competencias, tal como ha sido formulado por el Tribunal Constitucional. Este principio impide que ciertas actuaciones puedan ser objeto de un trato convencional entre el Estado y las Comunidades Autónomas, actuaciones que, en general, pueden identificarse con la adquisición o la renuncia de las competencias que corresponden a cada parte. Sin embargo, a través de los convenios las partes normalmente comprometen el ejercicio de sus propias competencias en un determinado sentido, de tal modo que ello significa una *pérdida* objetiva de capacidad de decisión, y a la vez, la adquisición de una capacidad de influencia sobre el ejercicio de las competencias de la otra parte, más allá obviamente de los estrictos límites competenciales. Y ello no es circunstancial, sino inherente a la propia actuación convencional. ¿Significa ello que se transgrede la prohibición de disponer de las propias competencias, o que se altera el orden constitucional de distribución de poderes?

Tal circunstancia no se produce si se entiende que a través de los convenios no resulta afectada la titularidad de las competencias de las partes, sino solo su ejercicio, que se compromete en un determinado sentido.³³ La titularidad de las competencias queda intacta, pero el ejercicio queda afectado por los compromisos acordados voluntariamente con las otras partes. La titularidad de la compe-

33. Una justificación más amplia de ello en mi trabajo «Los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas», cit, pag. 87 y 88. Vid igualmente, A. Jiménez Blanco, «Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Documentación Administrativa*, nº 240, 1994, esp. pag. 102 y sig.

tencia se mantiene indisponible por las partes, en su calidad de poderes constituidos, pero éstas sí pueden disponer de su ejercicio, pues esto es precisamente, entre otras cosas, lo que significa autonomía: libertad de ejercicio de los propios poderes.

Esta distinción entre titularidad y ejercicio, que resuelve, a mi juicio, el problema teórico de manera satisfactoria, tiene algunas consecuencias prácticas importantes, y no solo dogmáticas. Porque, en efecto, si a través de convenio pudiera vincularse de modo definitivo el ejercicio de una determinada competencia, se estaría ante un supuesto que en poco se distinguiría *de facto* de una pérdida, condicionamiento o afectación de su titularidad. Para que ello no sea así, debe reconocerse la capacidad de las partes para desvincularse del convenio y recuperar el pleno e independiente ejercicio de la competencia comprometida. Ello obliga a entender que debe existir una posibilidad de denuncia de los convenios, aun cuando nada se diga al respecto en los mismos, a semejanza de lo que ocurre en el derecho de tratados, y seguramente con unos límites parecidos,³⁴ y ello con independencia, como se verá, de que la retirada unilateral pueda en su caso generar responsabilidad.

2. La dimensión interna de los convenios: el proceso de formación de la voluntad de las partes

Como se ha dicho ya, cada parte debe regular el proceso interno de formación y exteriorización de su voluntad convencional, lo que es tanto como decir que debe establecer qué órganos deben intervenir en este proceso y cómo y con qué peso deben hacerlo. Creo que en este campo la situación deseable podría describirse como aquella en la que cada parte, mediante normas con rango de ley según se ha defendido ya, hubiera regulado las diversas fases de este proceso; fases que, siendo plausible establecer un paralelismo con los tratados internacionales, pueden identificarse como las de negociación y firma, autorización y posterior ratificación de los convenios.

Esta situación deseable dista mucho, sin embargo, de parecerse a la real en la actualidad, que se caracteriza por un déficit normativo importante. La Ley 30/1992, desde su carácter básico, sólo establece en la materia que serán los Gobiernos de las partes, Estado y Comunidades Autónomas, los órganos que «podrán *celebrar* convenios de colaboración entre sí». Esta alusión no puede entenderse, obviamente, en el sentido de que sean los órganos de gobierno de las partes intervinientes en un convenio quienes concentren de modo absoluto todas las facultades negociadoras, decisorias y de exteriorización de la voluntad del ente del que forman parte y que se obliga mediante el convenio. Ni ello se

34. Podría entenderse que es de aplicación al caso la circunstancia prevista en el art. 56.1.b de la Convención de Viena, por la que, ante el silencio del tratado sobre la posibilidad de retirada o denuncia, esta puede no obstante producirse si tal derecho puede inferirse de la propia naturaleza del tratado. Podría resultar aplicable además, con todas las cautelas y problemas interpretativos, la cláusula *rebus sic stantibus* como causa de terminación anticipada de un convenio, o para justificar la denuncia o la retirada de una parte.

ajustaría a la realidad, ni podría vulnerarse tan groseramente la autonomía organizativa de las partes. Tal disposición puede indicar a lo sumo que son los órganos de gobierno quienes detentan el *poder convencional* dentro de su respectiva instancia, lo que les atribuye la facultad de negociar con las otras partes, cerrando los términos del acuerdo. Pero ello, naturalmente, no puede excluir que intervengan otros órganos en la formación de la voluntad del ente (en la propia negociación y, en su caso, en la fase decisoria, mediante una hipotética autorización o aprobación) ni tampoco que, formalmente, la exteriorización de dicha voluntad y el compromiso de obligarse (ratificación, en sentido estricto) deba corresponder al órgano colegiado del Gobierno, pues tanto las pocas normas que prevén la cuestión como la propia práctica atribuyen dicha función a órganos unipersonales del Gobierno (su Presidente, como es el caso de la Comunidad Valenciana,³⁵ o el ministro del ramo, como es el caso del Gobierno estatal,³⁶ en una práctica que puede considerarse general).

Por parte del Estado, sólo el Acuerdo de Consejo de Ministros de 1990, ya mencionado, establece un cierto procedimiento interno para la celebración de los convenios, claramente insuficiente.³⁷ Y por parte de las Comunidades Autónomas, sólo algunas han dictado normas al respecto, de ámbito, rango y sentido muy desiguales.³⁸ Ante esta carencia normativa, se plantea obviamente el problema de las reglas a aplicar supletoriamente. La formación de la voluntad de las diversas instancias de gobierno debe ser un proceso regido por normas, que deben naturalmente respetar ciertos criterios y que deben reproducir los mismos equilibrios en la relación entre los diversos poderes que se manifiestan en el sistema institucional correspondiente. De la misma forma que está reglada la producción de la voluntad legislativa, de la voluntad reglamentaria y de la voluntad ejecutiva de cada instancia de gobierno, debe estarlo también la de la voluntad negocial. Y si no lo está expresamente, habrá que acudir supletoriamente a otras normas y principios, pues no es aceptable la idea de que este proceso se encuentre desvinculado del Derecho, al margen de cualquier norma, entregado al arbitrio de cada instancia. Y ahí es donde puede tener interés acudir al derecho de tratados y a las normas internas sobre su celebración, no para ser aplicadas sin más, pero sí para hallar en ellas los principios inspiradores y los indicios de las reglas que deban aplicarse.

Esta cuestión, sin embargo, parece que no ha suscitado excesiva preocupación, a pesar de su evidente trascendencia, no sólo general y abstracta (pueden alterarse por esta vía los equilibrios de poderes sobre los que se asienta el sistema institucional), sino incluso práctica y muy concreta, pues un vicio grave en la formación de la voluntad negocial puede llegar a invalidar un convenio, con los problemas posteriores de responsabilidad frente a terceros e incluso frente a la

35. Art. 14 c) de la Ley de las Cortes Valencianas 5/1983, de 30 de diciembre

36. Según establece el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990.

37. Básicamente, iniciativa a cargo del Ministerio o el organismo autónomo interesado, informe del MAP, autorización de la Comisión Delegada para la Política Autonómica, y suscripción por el Ministro o el Presidente del Organismo autónomo.

38. Un examen pormenorizado, en M. Jesús García Morales, «La intervención de los Parlamentos...», cit, pag. 49 y sig.

otra parte, llegado el caso. El expediente se ha resuelto en general atribuyendo a los órganos de gobierno prácticamente el monopolio de las relaciones convencionales, de la forma más natural y casi sin cuestionamiento.

Porque el problema de mayor entidad, aquí y en los sistemas comparados semejantes, reside, obviamente, en la intervención de los Parlamentos en el proceso de formación de la voluntad negocial de cada instancia.³⁹

Algunas Comunidades Autónomas han establecido algunas previsiones al respecto, pudiéndose distinguir al menos tres modelos teóricamente diversos:⁴⁰ la intervención previa, con carácter de autorización (Navarra y Comunidad Valenciana);⁴¹ la intervención posterior, establecida como ratificación (Comunidad de Madrid),⁴² aunque las dificultades para que resulte operativa inducen a reconducirla a una autorización previa; y, finalmente, la comunicación posterior, a efectos meramente informativos y de control general.⁴³

Sin embargo, M. Jesús García Morales, que ha estudiado con detalle estas prácticas, ha demostrado que tales disposiciones solo muy raramente son cumplidas, y que la mayor parte de los convenios suscritos por estas Comunidades no son vistos por el Parlamento con carácter decisorio.⁴⁴ En parte puede deberse al carácter desproporcionado de la norma que exige que todo convenio sea

39. Sobre esta cuestión en derecho comparado, vid. mi trabajo *Federalismo y cooperación en la República Federal alemana*, Madrid, 1986, esp. pag. 490 y sig.; M. J. Montoro Chiner, *Convenios entre Federación y estados miembros en la República Federal alemana*, Madrid, 1987, y M. J. García Morales, *La colaboración a través de convenios...*, cit, pag. 203 y sig.

40. Vid el extenso tratamiento realizado por M.J. García Morales, «La intervención de los Parlamentos...», cit, pag. 52 y sig.

41. Art. 26.b LORAFNA y art. 41.1 y 11.i del EA de la Comunidad Valenciana, que prevén, respectivamente, una autorización y una aprobación previa, que pueden equipararse.

42. Ratificación por la Comisión de Presupuestos y Hacienda de la Asamblea, prevista en el art. 81.2 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, de Hacienda de la Comunidad de Madrid, para los convenios que supongan un compromiso financiero para la Comunidad superior a los 200 millones de ptas. Tal ratificación en principio parece exigir una intervención parlamentaria posterior a la firma del convenio, que lo perfeccionaría, otorgándole eficacia desde aquel mismo momento. Sin embargo, la Ley 30/1992 establece que los convenios obligan desde el momento de su firma, salvo que en ellos se establezca otra cosa. Por ello, en aquellos en los que sea parte la Comunidad de Madrid, ésta, para cumplir con su propia legislación, debería introducir una cláusula que permita dicha intervención parlamentaria posterior, bien a través de una condición suspensiva (entrada en vigor si se produce la ratificación y desde el momento en que se produzca) o de una condición resolutoria (resolución del convenio si no se produce la ratificación parlamentaria, debiendo en tal caso establecerse un plazo razonable). Las dificultades que se adivinan en ambos casos conducen a la idea de que resulta mucho más operativo que la ratificación prevista en realidad se convierta en una autorización previa.

43. Casos de la Comunidad de Madrid (en base al mismo precepto legal que prevé la ratificación de los convenios por la Asamblea); La Rioja (Decreto 72/1990, de 5 de julio) y Castilla y León (según prácticas parlamentarias, recogidas por M.J. García Morales «La intervención de los Parlamentos...», cit, pag. 79 y 80), a los que cabría a adir el más curioso de la Comunidad Valenciana, cuyo Estatuto (art. 42.1) prevé la remisión de los convenios a las Cortes Generales. Cabe, en fin mencionar la propia Ley 30/1992, cuyo art. 8.2 establece la obligación de comunicar los convenios al Senado.

44. M.J. García Morales «La intervención de los Parlamentos...», cit, pag. 61 y 62, 70 y 75 y 76.

autorizado por estos Parlamentos (en los casos de Navarra y de la Comunidad Valenciana), pero un grado notable de incumplimiento se observa incluso en aquellos casos (Madrid) donde se circunscribe con bastante exactitud y moderación el tipo de convenios sometidos a control parlamentario, aunque en este caso las dificultades pueden quizá encontrar su explicación en lo inadecuado de la intervención parlamentaria prevista (ratificación). El hecho cierto es que los Parlamentos quedan sustancialmente al margen del proceso de formación de la voluntad negocial de las Comunidades Autónomas y del propio Estado, tanto por falta de previsión normativa como por incumplimiento de las normas que, de manera inadecuada, exigen su intervención.

Todo ello no hace sino reforzar la idea de que debe encontrarse una fórmula adecuada de intervención parlamentaria, pudiendo servir, con el carácter indiciario y auxiliar que se ha venido señalando, las normas relativas a la conclusión de tratados internacionales.

Parece claro que, en general, siempre que los convenios afecten a los poderes parlamentarios, los Parlamentos deben intervenir en su formación, preferentemente mediante mecanismos de autorización. Si ello no es así, podría llegar a considerarse que la voluntad de la Comunidad se ha formado con un vicio que impide su validez, y podría consecuentemente ser anulada.⁴⁵

El problema, sin embargo, con ser importante, puede resultar más vistoso que operativo, dado el tipo de actuaciones que se realizan normalmente a través de convenio. Los poderes parlamentarios que pueden quedar afectados serán normalmente los presupuestarios, y si las actuaciones previstas en los convenios cuentan con la suficiente cobertura presupuestaria, poco cabrá objetar a que el ejecutivo aplique los fondos correspondientes de común acuerdo con otras instancias. Mayores dificultades pueden provenir del hecho, bastante frecuente, que a través de convenios se comprometan fondos para varios ejercicios. Los poderes parlamentarios en este caso sí se ven más afectados, pues aunque el Parlamento conserve su facultad (en principio libre) para aprobar anualmente las partidas correspondientes, si no se sigue el ritmo de financiación establecido en el convenio se estará ante un incumplimiento que puede generar responsabilidad. Por ello, si la Comunidad, o el Estado, pueden verse afectados globalmente por este tipo de convenios, al menos respecto ellos resulta cuando menos conveniente que intervengan los Parlamentos respectivos.

3. La dimensión externa de los convenios: nacimiento, vida y terminación

La Ley 30/1992, en su art. 8.2, regula con claridad y, a mi juicio, también acierto, el nacimiento de los convenios, estableciendo con carácter general el

45. Como se ha dicho ya, no parece que pudiera aplicarse aquí la regla general del derecho de tratados por la cual los vicios de consentimiento no afectan en principio a la validez de los tratados. Más bien sería de aplicación la excepción prevista a esta regla por la propia Convención de Viena, art. 46 (cuando la violación de las normas internas sobre el otorgamiento del consentimiento sea manifiesta y dicha violación afecte a una norma de importancia fundamental).

momento de la firma como aquél en el que adquieren eficacia, salvo que en el propio convenio se pacte otra cosa, con lo cual se introduce una flexibilidad que puede resultar muy conveniente en algunos casos (p.e, como ya se ha visto, para permitir una ratificación parlamentaria posterior, como exige la legislación de la Comunidad de Madrid para ciertos convenios). Igualmente acertada parece la previsión de la propia Ley 30/1992 sobre la necesaria publicación oficial de los convenios (art. 8.2), tanto en el BOE como en el Diario Oficial de la respectiva Comunidad Autónoma. Creo que puede afirmarse, no obstante, que éste es un requisito que no afecta ni a la validez ni a la propia eficacia *inter partes* del convenio, pero que sí puede considerarse condición para que despliegue efectos frente a terceros.⁴⁶

La obligación de remitir los convenios suscritos al Senado, en cambio, creo que en nada pueden afectar a la validez ni a la eficacia de los mismos, disponiendo tal remisión de un carácter meramente informativo, sin perjuicio de que después pueda utilizarse como medio de control del Gobierno estatal. En todo caso, no puede establecerse ningún paralelismo entre esta comunicación y el régimen previsto en el art. 145.2 CE para los convenios horizontales.⁴⁷

Acercas de la *forma* que deben adoptar los convenios, la Ley 30/1992 ha establecido un contenido mínimo de los mismos, que, recogiendo en lo sustancial el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1990, deben especificar varios extremos (órganos intervinientes, competencia ejercida, financiación, actuaciones a desarrollar, organización común de gestión, en su caso, plazo de vigencia y causas y formas de terminación). Aunque el cumplimiento de estas previsiones puede contribuir a una mayor transparencia de las relaciones convencionales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, se trata, como se observa fácilmente, de requisitos meramente formales y de todo punto razonables, cuya inobservancia, en casos graves, podría llevar aparejada la nulidad del propio convenio.⁴⁸

Por otra parte, los conflictos que puedan suscitarse a lo largo de la vida de los convenios (fundamentalmente, en torno a su interpretación y cumplimiento)

46. Una justificación más amplia, en mi trabajo «Relaciones entre Administraciones», cit, pag. 65. En el mismo sentido, P. Santolaya, AAVV, *Administraciones Públicas y Ciudadanos (Estudio sistemático de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Barcelona, 1993

47. En esta última conclusión hay coincidencia general : vid A. Jiménez Blanco, AAVV, *Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, 1993, pag. 74; P. Santolaya, op cit, pag. 206 y 207; G. Fernández Farreres, «Las Conferencias sectoriales y los consorcios en las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*, cit, pag. 54 y 55. Pero hay mayores discrepancias en cuanto al valor que cabe otorgar al requisito de la comunicación al Senado : P. Santolaya (loc. cit), al que, parece, se suma G. Fernández Farreres, entiende que dicho requisito actúa como condición de eficacia de los convenios. Una justificación más extensa de la opinión aquí expresada, contraria a ello, en «Relaciones entre Administraciones», cit, pag. 65.

48. No tanto, seguramente, por el hecho de incumplir estos requisitos formales, que lo serían de validez, como por el hecho de que su falta en realidad impida materialmente el nacimiento del convenio como tal (piénsese, p.e., en un convenio donde no se especifiquen los órganos que intervienen, o las actuaciones que se acuerdan). En este sentido, hay que considerar que tales requisitos formales expresan otros, sustantivos, que son en realidad condiciones de validez de los convenios.

pueden ser conocidos y resueltos por los tribunales contencioso-administrativos. Esta conclusión parece bastante clara, después de lo que se ha dicho sobre la naturaleza contractual y el objeto de los convenios, si se aplica a aquellos que efectivamente respondan a lo que hemos denominado concepto estricto de convenio. Que mediante los mismos las partes se obligan jurídicamente, y que, en consecuencia, el cumplimiento de las obligaciones en ellos contenidas puede ser reclamado jurisdiccionalmente es algo que se encuentra en la propia esencia de esta figura y constituye la causa principal de todas las disquisiciones que sobre ella se hacen, incluyendo la necesidad de acotar y definir una categoría estricta de convenios. Si no fuera por la necesidad de llegar a esta conclusión, que obliga a diseñar la entera configuración de este instituto para que pueda producirse tal resultado, seguramente no valdría la pena perder demasiado tiempo en su examen.

En esta perspectiva, tiene pleno sentido la atribución del conocimiento de los litigios que suscite la vida de los convenios a la jurisdicción contencioso-administrativa, que realiza el art. 8.3 de la Ley 30/1992. No ocurre lo mismo, sin embargo, con la alusión a una eventual competencia del Tribunal Constitucional, pues ni la Ley 30/1992 puede asignarle nuevas competencias, ni entre éstas parece que pueda figurar la de resolver los litigios originados por la interpretación y el cumplimiento de los convenios, cuestiones que entran de lleno en el ámbito jurisdiccional ordinario. El Tribunal Constitucional sólo podría intervenir si con ocasión de un convenio se produjera un intento de alteración del orden constitucional y estatutario de distribución de competencias, en el mismo sentido en que ha venido interviniendo hasta el momento.⁴⁹

Cosa distinta de la posibilidad de intervención jurisdiccional ordinaria para resolver los litigios acaecidos a lo largo de la vida de los convenios, es que tal intervención cuente con instrumentos eficaces para cumplir su misión, bien para obligar coactivamente a las partes al cumplimiento de sus obligaciones, para ordenar una ejecución sustitutoria o para establecer una responsabilidad por incumplimiento. Es en este terreno donde deberían hacerse los mayores esfuerzos, para dar cauce adecuado al carácter vinculante y exigible de los compromisos contraídos, al tiempo que se respeta el carácter público y político de las partes que intervienen.⁵⁰

La Ley 30/1992 prevé asimismo, y ello no es óbice para que pueda desarrollarse el control judicial, que los convenios puedan establecer un órgano mixto con facultades para resolver los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse. La efectiva previsión en los propios convenios de un mecanismo de conciliación puede resultar muy conveniente, y, llegado el caso, no debe impedir que, ante el fracaso de resolver la diferencia mediante la negociación, las partes puedan acudir a los tribunales contenciosos.

49. Vid. Fernández Farreres, op cit, pag. 55 y 56.

50. Haciendo hincapié en estas dificultades, Fernández Farreres, op cit, pag. 56, y A. Jiménez Blanco, «Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Documentación Administrativa*, 240, 1994, pag. 104.

El régimen jurídico de los convenios debería contemplar igualmente, en cuanto a las vicisitudes de su vida se refiere, los posibles efectos frente a terceros, y especialmente la eventual responsabilidad en la que pueden incurrir las partes por incumplimiento, no ya frente a la contraparte en el mismo convenio, sino frente a los terceros que habían confiado en el mismo. La cuestión, que no es de fácil solución, debería seguramente resolverse atendiendo a la protección de esta confianza.⁵¹

Finalmente, sobre la terminación de los convenios, quisiera destacar una única cuestión: la necesidad de dejar siempre abierta la posibilidad de rescisión unilateral de los convenios, sea mediante la denuncia o la retirada. Esta posibilidad, contemplada expresamente en los convenios o bien deducida de su régimen general, se configura, en efecto, como el último mecanismo de cierre que asegura el respeto del principio de indisponibilidad de las competencias, pues permite recuperar a las partes el libre ejercicio de las competencias que han vinculado mediante convenio. En caso contrario, si una vez acordado con otra instancia un determinado modo de ejercer una competencia propia, ésta se encontrara definitivamente en una situación de no disponibilidad unilateral por parte de su titular, habría que concluir que ha sido afectada en realidad la titularidad de la competencia, aun cuando formalmente las partes sólo hubieran establecido un acuerdo sobre su ejercicio. La intensidad de la vinculación del ejercicio sería tal que, razonablemente, al margen de formalismos huecos, tendría que reconocerse que la titularidad ha resultado afectada. Para evitar precisamente esta situación, y mantener en todo caso el principio de indisponibilidad de las competencias como límite infranqueable de los convenios, hay que reconocer que las partes deben poder denunciarlo o retirarse en cualquier momento y caso, incluso si no está previsto en el propio convenio. Y ello sin perjuicio de que la parte que denuncia o se retira apartándose de las previsiones del propio convenio pueda, en su caso, incurrir en responsabilidad por incumplimiento frente a la otra parte o incluso frente a terceros, debiendo indemnizar daños y perjuicios. La retirada informal no tiene por qué ser gratis, pero que en algunos casos tenga que pagarse por ella no significa que no pueda producirse.

51. Aun cuando no específicamente sobre la responsabilidad frente a terceros, sino entre las partes, son de interés las consideraciones que sobre el principio de responsabilidad por la apariencia y por la confianza creada se realizan en el trabajo de L. Martín Rebollo y F. Pantaleón Prieto, cit, pag. 320 y sig.

DEL ANHELO A LA REALIDAD: LA PROPUESTA DE "ADMINISTRACIÓN ÚNICA" EN EL ESTADO AUTONÓMICO

Rafael Jiménez Asensio

SUMARIO: I. ASPECTOS INTRODUCTORIOS: GÉNESIS, EVOLUCIÓN Y CONTENIDOS DE LA PROPUESTA DE ADMINISTRACIÓN ÚNICA. II. PROYECCIÓN TERRITORIAL Y DIMENSIONES FUNCIONALES DE LA PROPUESTA DE ADMINISTRACIÓN ÚNICA (PRESUPUESTOS METODOLÓGICOS PARA SU ANÁLISIS). III. LA PROYECCIÓN EXTRACOMUNITARIA DE LA PROPUESTA DE ADMINISTRACIÓN ÚNICA: A. La propuesta de Administración Única como cauce de alteración del sistema de distribución de competencias ejecutivas entre el Estado y las Comunidades Autónomas. B. La propuesta de Administración Única como medio de racionalización de la Administración del Estado. IV. LA PROYECCIÓN INTRACOMUNITARIA DE LA PROPUESTA DE ADMINISTRACIÓN ÚNICA: A. La dimensión competencial: el papel de las Administraciones Locales en la concreción de la propuesta. B. La dimensión racionalizadora de la propuesta de Administración Única en su proyección intracomunitaria. V. FINAL: EL INCIERTO FUTURO DE LA PROPUESTA DE ADMINISTRACIÓN ÚNICA.

I. ASPECTOS INTRODUCTORIOS: GÉNESIS, EVOLUCIÓN Y CONTENIDOS DE LA PROPUESTA DE ADMINISTRACIÓN ÚNICA

1. Han transcurrido cinco años desde que el Presidente de la Xunta, Manuel Fraga, lanzara la idea de Administración única en el Parlamento de Galicia durante un debate sobre el estado de la autonomía celebrado los días 10 y 11 de marzo de 1992. No conviene, pues, perder de vista que la aparición en la escena política de esa idea-fuerza se lleva a cabo en un marco de reivindicación autonómica de nuevas competencias y funciones poco después de la suscripción de los *Acuerdos autonómicos* de 1992 (BLANCO VALDÉS, 1993, 154). En efecto, la propuesta nace tras la materialización del acuerdo de ampliación de competencias a las Comunidades Autónomas del artículo 143 CE, y pretende, inicialmente, un impulso en la ampliación de competencias de las que se denominan "Comunidades históricas", que luego se extenderá a las de mayor nivel competencial y más tarde a todas (FRAGA, 1993-b, 36-37), con el fin de que en las Comunidades Autónomas exista una *Administración única* que tenga competencia ejecutiva general en todas las materias, salvo en aquéllas que estén ligadas a las funciones tradicionales de soberanía o que constituyan el núcleo de la solidaridad.

La propuesta fue presentada a lo largo del año 1992 por Fraga en diferentes foros, intervenciones públicas y escritos personales. Entre ellos caben destacar aquí, por ejemplo, las conferencias en la Universidad Carlos III, en la Fundación Ortega y Gasset, y en unas Jornadas sobre Administración única que se desa-

rollaron en septiembre de 1992 organizadas por la Escuela Gallega de Administración única; conjunto de intervenciones que conforman lo que se ha denominado como la *idea exacta* de la doctrina gallega de Administración única (RODRÍGUEZ-ARANA, 1996, 53). Sin embargo, una de sus formulaciones más acabadas es la que se contiene en la *Presentación* de la propuesta de Administración única realizada ante el Parlamento de Galicia durante el mes de noviembre de 1992 (BLANCO VALDÉS, 1993, 155 y ss.). A partir de entonces, la propuesta será objeto de innumerables versiones debidas unas a su impulsor y otras a trabajos de un cierto sector doctrinal que coadyuvará a su difusión.

2. El dato realmente importante de todo este proceso sumariamente descrito consiste, sin duda, en que la idea-fuerza de Administración única será finalmente acogida en el programa electoral del Partido Popular y, a partir de las elecciones legislativas del 3 de marzo de 1996, pasará a configurarse como uno de los ejes de intervención del nuevo Gobierno. Así, el entonces candidato a la Presidencia del Gobierno, Sr. Aznar, durante su discurso de investidura y en el momento de exponer el capítulo relativo a la reforma de la Administración, hizo una mención expresa al *modelo de Administración única o común*, afirmando que tal idea "pretende, en definitiva, que los servicios que el ciudadano demanda de los poderes públicos sean prestados por la Administración más idónea por su mayor proximidad".¹ Consecuencia de la filosofía que late detrás de la propuesta es que ésta, en un primer momento, deberá desplegarse básicamente sobre dos planos: por un lado, en todo lo que afecta al traspasos de servicios pendientes, así como al reconocimiento de nuevas facultades ejecutivas en favor de las Comunidades Autónomas; y, por otro, en la adecuación de la estructura de la Administración del Estado al desarrollo actual y futuro del Estado autonómico.

El Ministro de Administraciones Públicas, Sr. Rajoy, se ha referido en diferentes ocasiones durante sus comparecencias parlamentarias a la propuesta de Administración única como elemento sustantivo de su política departamental. No hace mucho, por ejemplo, indicaba lo siguiente: "Parece, pues, de ineludible necesidad abordar el redimensionamiento de las Administraciones públicas y su adecuación a la nueva realidad competencial, para lo cual resulta de vital importancia la implantación de la Administración única, entendida como la prestación de los servicios concurrentes por la Administración territorial preferente, al objeto de conseguir una Administración más reducida".² Sin citarla expresamente, la idea de Administración única late también en diferentes pasajes (sobre todo en el apartado que se ocupa de la racionalización y adecuación de la Administración del Estado) de la *Comunicación* del Gobierno a la Cámara del Senado relativa a la celebración del debate sobre el Estado de las Autonomías celebrado en el mes de marzo de 1997.³

1. *Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, VI Legislatura núm. 2, sesión plenaria celebrada el 3 de mayo de 1996, pág. 33.

2. *Diario de Sesiones del Senado*, Comisión de Interior y Función Pública, VI Legislatura, núm. 39, 2 de octubre de 1996, pág. 5.

3. *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado*, VI Legislatura, Serie B, 4 de marzo de 1997,

3. Desde el mismo momento en que la propuesta fue presentada en el mercado político, se indicó por parte de uno de sus promotores que lo importante de la misma era el contenido y alcance “más que la cuestión puramente semántica” (SERNA, 1991, 100). Esta apreciación dejaba entrever que la expresión buscada, sin perjuicio de su impacto como mensaje propagandístico en la esfera política y en la opinión pública, distaba mucho de ser una noción depurada técnicamente. Por parte de la doctrina se calificó como “un *slogan* de evidentes resonancias políticas (comprobable en el mismo término ‘Administración única’) más que jurídicas” (CASTELLS, 1995, 242).

Pero al equívoco conceptual se une un problema de mayor calado. La propuesta se ha concretado en numerosos documentos, que ciertamente no son idénticos ni en sus términos ni en sus mensajes, lo que dificulta notablemente la tarea de deslindar cuál es su contenido efectivo. Es importante subrayar, por tanto, que no hay un documento único o principal en el que se exponga *oficialmente* la propuesta, sino distintas aportaciones que introducen a veces variaciones de relieve sobre textos anteriores. No obstante, la *Presentación* de la propuesta de Administración única en el Parlamento de Galicia, que se realizó durante el mes de noviembre de 1992, puede considerarse –según decíamos– como un documento base para conocer su alcance, sin negar que la propuesta tiene un innegable contenido evolutivo que es necesario tener siempre en cuenta.

4. En el citado documento, la propuesta de Administración única se califica como *una propuesta de desarrollo político*, y conviene no perder de vista este enfoque, puesto que, al fin y a la postre, es el elemento dominante de la idea-fuerza. Así, el documento afirma lo siguiente: “la distribución de competencias del poder público debe hacerse entre todas las Administraciones públicas –ciudades, provincias, regiones y Estado– de modo que, cada una de ellas, sea la Administración menor (inscrita) la única encargada de ejecutar en su respectivo término las funciones administrativas que le correspondan como propias, así como las que en su respectivo territorio le hayan sido transferidas o delegadas por la Administración o Administraciones mayores (circunscritas) y lo pueden ser sin contradecir la propia naturaleza de cada Administración, ni quebrar la unidad de España”. La justificación de esta idea se lleva a cabo a través del *principio de subsidiariedad*. Tal como señaló su principal impulsor: “En el fondo, mi propuesta no es otra cosa que una traducción de dicho principio al reparto competencial que exige la constitución del Estado autonómico” (FRAGA, 1993-b, 25).

La propuesta pretende, asimismo, “poner al día el Estado”, y para ello se adorna de un sinfín de justificaciones de orden tecnocrático: “se trata –dice el propio documento– de lograr que ese complejo de Administraciones ... funcione mejor; es decir, con más productividad y más economías”. Se atacan, de forma reiterada, las duplicidades, solapamientos, la inadecuación del sistema administrativo al modelo autonómico, afirmándose que “nada se opone a que el

núm. 160. Sin embargo, de las informaciones ofrecidas por la prensa no se detecta que la propuesta de Administración única haya sido objeto en este debate de atención especial ni en las intervenciones del Presidente del Gobierno ni en las de los Presidentes autonómicos.

Gobierno central utilice las infraestructuras autonómicas ni a que los Ejecutivos regionales (*sic*) actúen en las grandes ciudades a través de la Administración municipal". Esa justificación tecnocrática ha sido frecuentemente utilizada por la doctrina que ha apoyado la propuesta (SERNA, 1991, 114; MEILÁN GIL, 1993, 13 y ss.). En cualquier caso, la propuesta incide también en la necesaria adopción de medidas dirigidas a garantizar el buen funcionamiento del Estado autonómico, y para ello apuesta por "establecer las bases y principios de un *verdadero modelo cooperativo* entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y ... (por) definir los instrumentos para el logro de una mayor eficacia en la gestión pública".

Desde el punto de vista competencial, la propuesta de Administración única se concreta en un reconocimiento de que las funciones ejecutivas en cada Comunidad Autónoma serán desempeñadas principalmente por la Administración autonómica, ya sea como consecuencia de sus competencias propias asumidas estatutariamente o por medio de la utilización de las técnicas de transferencia y delegación previstas en el artículo 150.2 CE. Sin embargo, esta idea no supone que el Estado no disponga de un ámbito propio de competencias ejecutivas, pues la propuesta es muy clara al considerar que, por imperativo constitucional, el Estado mantiene una *reserva de competencias ejecutivas* en una serie de materias.

En efecto, la propuesta se inclina por defender un *Estado fuerte*, que desarrollaría, por tanto, las funciones ligadas a la noción de soberanía (o al núcleo irreductible de prerrogativas que aseguran en todo caso los atributos esenciales del Estado) y al despliegue del principio de solidaridad. Entre aquellas funciones se citaban, por ejemplo, las siguientes: política exterior, seguridad y defensa, justicia, política económica, la garantía de unidad del sistema jurídico, fiscal y de seguridad social, etc. Planteada en esos términos, la propuesta, tal como se dijo, no iba "ni un milímetro más allá de los límites constitucionales" (SERNA, 1991, 102; ver, asimismo, FRAGA, 1994, 33 y ss.).

Pero hay que tener en cuenta que la puesta en práctica del principio de subsidiariedad debe suponer, según el razonamiento de la propia propuesta, un mayor grado de profundización en el proceso de descentralización entre las Administraciones públicas: "todas las Comunidades Autónomas —se dice en la *Presentación*— tienen que transferir a sus Ayuntamientos y, en su caso, a sus Diputaciones, aquellas competencias que estas Administraciones pueden prestar con mayor eficacia por su proximidad y por su capacidad organizativa para desenvolverlas". Por tanto, cuanto se propone exige "*una cabal redistribución de todas las competencias*, en ambas direcciones, para evitar duplicidades y para que cada acción administrativa quede al nivel que más convenga".

II. PROYECCIÓN TERRITORIAL Y DIMENSIONES FUNCIONALES DE LA PROPUESTA DE ADMINISTRACIÓN ÚNICA (PRESUPUESTOS METODOLÓGICOS PARA SU ANÁLISIS)

5. Uno de los grandes atributos de la propuesta de Administración única radica en que supo captar algunas ideas que provenían de distintas fuentes, dándoles cuerpo a través de una idea-fuerza. Por una parte, insertó las demandas de mayor

capacidad de autogobierno para Galicia en un marco de desarrollo y profundización del Estado autonómico; y, por otra, absorbió en su seno numerosas posiciones doctrinales que habían criticado los desajustes derivados del reparto de competencias ejecutivas en el Estado autonómico, la inadaptación de la Administración del Estado (central y periférica) a ese proceso y la infrautilización de las técnicas de Administración indirecta (INFORME COMISIÓN DE EXPERTOS, 1981; MUÑOZ MACHADO, 1984; ARGULLOL 1985 Y 1989; INFORME AUTONOMÍAS, 1988). De ese modo la propuesta acertó a conjugar la reivindicación competencial autonómica de un territorio específico con un revestimiento racionalizador, fundamentando todo ese proceso en un principio trasladado acriticamente del Derecho comunitario al plano interno: el principio de subsidiariedad (ver: BARNÉS, 1993 y 1994). Asimismo, por lo que afecta al plano racionalizador, la propuesta se elabora en un momento de asentamiento del *paradigma de la modernización* en nuestras Administraciones públicas; y de ahí también sabrá extraer elementos positivos.

En consecuencia, *la propuesta de Administración única se caracteriza por tener dos proyecciones territoriales claramente diferenciadas, así como por desplegarse sobre dos ámbitos funcionales marcadamente distintos*. La combinación de ambos planos, de la proyección territorial con el ámbito funcional, nos da, en suma, las diferentes vertientes que ofrece una propuesta aparentemente unívoca en su formulación sustancial, pero francamente plurívoca en sus contenidos.

Una perspectiva analítica de los diferentes contenidos de la propuesta se puede obtener a través del examen detallado del cuadro adjunto.

CUADRO: PROYECCIONES TERRITORIALES Y DIMENSIONES FUNCIONALES DE LA PROPUESTA DE ADMINISTRACIÓN ÚNICA

	<i>ADMÓN. ESTADO</i>			
<i>PROYECCIÓN EXTRACOMUNITARIA</i>	↓	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="text-align: center; padding: 5px;">DIMENSIÓN COMPETENCIAL <i>ADMÓN.</i></td> <td style="text-align: center; padding: 5px;">DIMENSIÓN RACIONALIZADORA <i>CC.AA.</i></td> </tr> </table>	DIMENSIÓN COMPETENCIAL <i>ADMÓN.</i>	DIMENSIÓN RACIONALIZADORA <i>CC.AA.</i>
DIMENSIÓN COMPETENCIAL <i>ADMÓN.</i>	DIMENSIÓN RACIONALIZADORA <i>CC.AA.</i>			
<i>PROYECCIÓN INTRACOMUNITARIA</i>	↓	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="text-align: center; padding: 5px;">DIMENSIÓN COMPETENCIAL</td> <td style="text-align: center; padding: 5px;">DIMENSIÓN RACIONALIZADORA</td> </tr> </table>	DIMENSIÓN COMPETENCIAL	DIMENSIÓN RACIONALIZADORA
DIMENSIÓN COMPETENCIAL	DIMENSIÓN RACIONALIZADORA			
		<i>ADMÓN. LOCAL</i>		

Desde una óptica territorial, la propuesta de Administración única se ha construido principalmente teniendo como punto de referencia las relaciones entre los dos niveles superiores: la Administración del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas. La *proyección extracomunitaria* ha sido, por tanto, la *proyección territorial dominante* de la propuesta; esto es, su contenido ha girado en torno a la dialéctica Estado/Comunidades Autónomas o, si se prefiere, Administración del Estado/Administraciones autonómicas. Pero desde la perspectiva territorial, la propuesta tiene asimismo una importantísima *proyección intracomunitaria*, habitualmente descuidada por los promotores de la idea

en las diferentes versiones que han circulado de la propuesta (PAREJO, 1993, 277; MARTÍN-RETORTILLO, L., 1993, 14), y que despliega su radio de acción en las relaciones entre la Administración autonómica y las Administraciones locales. Ciertamente, no se puede comprender el alcance exacto de la propuesta si se prescinde de estos dos planos, pues como veremos inmediatamente los problemas que se generan en la proyección extracomunitaria e intracomunitaria son cualitativamente distintos, aunque tengan algunos elementos comunes.

6. Los primeros análisis doctrinales que se hicieron tras la formulación inicial de la propuesta incidieron en el dato de que ésta contenía en verdad dos propuestas diferentes. Así se dijo que, por un lado, la Administración única tenía una lectura en clave de federalismo ejecutivo; y que, por otro, era una reconsideración técnica del volumen de competencias administrativas retenidas por la Administración del Estado, cuya concreción consistía en impulsar una reducción de la Administración periférica del Estado (PECES BARBA, PAREJO, AGUIAR, 1992, 80). Algún autor también ha defendido esta doble faz de la propuesta, al distinguir "entre un planteamiento de reforma administrativa dentro del actual marco del bloque constitucional y una reforma de este mismo bloque constitucional" (ORTEGA, 1995, 142), distinción que, a su juicio, planteaba dos debates distintos que no debían mezclarse.

Este planteamiento metodológico de dividir el análisis de la propuesta de Administración única en dos ámbitos separables puede considerarse, en líneas generales, como correcto, aunque deba señalarse de inmediato la conexión estrecha que existe entre ambos planos. Así, pues, desde la óptica funcional también la propuesta de Administración única presenta una doble vertiente, resultando operativo que cualquier análisis que se haga de la misma diseccione, como advertíamos antes, dos campos: en primer lugar, la *dimensión competencial* de la propuesta, cuyo contenido tiene por guía una *reassignación* de las competencias ejecutivas entre los diferentes niveles de gobierno; en segundo lugar, la *dimensión racionalizadora u organizativa*, que detiene su punto de atención en la reestructuración de la planta de las Administraciones públicas como consecuencia del proceso de descentralización, y que presta una mayor atención a elementos derivados de presupuestos tecnocráticos: economía, eficacia y eficiencia del sector público.

Ni que decir tiene que esta doble dimensión se desdobra, a su vez, según la proyección territorial de la propuesta, tal como aparece en el cuadro adjunto. Es decir, la dimensión competencial se debe analizar en dos ámbitos de proyección (el extracomunitario y el intracomunitario), pues los problemas que se suscitan son diferentes y las posibles soluciones también son distintas. Igualmente, la dimensión racionalizadora tiene concreciones variables en función del espacio en el cual despliegue sus efectos. Así, los problemas de adecuación de la estructura (central y periférica) de la Administración del Estado al proceso autonómico ofrecen, sin duda, un diagnóstico bastante homogéneo (salvo casos singulares) en su aplicación a las distintas partes del territorio; mientras que todas las cuestiones relacionadas con la articulación interna del espacio administrativo autonómico (CARRO, 1996, 305 y ss.), son muy diferentes en función de una serie de variables (geográficas, demográficas, históricas...) que entran en juego en cada Comunidad Autónoma.

III. LA PROYECCIÓN EXTRACOMUNITARIA DE LA PROPUESTA DE ADMINISTRACIÓN ÚNICA

A. La propuesta de Administración Única como cauce de alteración del sistema de distribución de competencias ejecutivas entre el Estado y las Comunidades Autónomas

7. A pesar de que en las diferentes versiones de la propuesta se hace mención reiterada a que la misma no supone un reajuste del sistema competencial (ver, por todos: FRAGA, 1993-a, 22), o que incluso se ha llegado a afirmar que se trata exclusivamente de una propuesta de racionalización administrativa sin implicaciones constitucionales (BALAGUER, 1993, 47), lo cierto es que, tal como advertíamos, la idea de Administración única se configura desde sus inicios como una propuesta de desarrollo político o, mejor dicho, de profundización en el proceso de construcción del Estado autonómico.

En efecto, ya en sus propios orígenes la propuesta se articuló en torno a dos ideas. Se pretendía, en primer lugar, cumplimentar los trasposos pendientes de aquellas competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos. Y, en segundo lugar, se abogaba por una *ampliación de las facultades ejecutivas de las Comunidades Autónomas*, utilizando para ello los instrumentos previstos en el artículo 150.2 CE. Partiendo de estas premisas, resulta, pues, difícil negar que la propuesta de Administración única tiene, como no podía ser de otro modo, una inevitable dimensión competencial, que será mayor o menor en función del desarrollo que se haga de la misma en un futuro. Pues se debe señalar que, prescindiendo del caso singular de los trasposos pendientes, la propuesta permanece todavía *inédita* en lo que afecta al uso del artículo 150.2 CE como instrumento de ésta; es decir, hasta el momento no se ha utilizado tal precepto constitucional con la finalidad expuesta de acometer la implantación en España de la idea de Administración única.⁴

8. Realmente no resulta fácil detectar cuáles son los fundamentos constitucionales de la dimensión competencial de la propuesta de Administración única. La doctrina ha echado mano de diferentes preceptos constitucionales sin que, al menos de forma expresa, aparezca uno de ellos como la pieza clave del engranaje. Así, se han invocado indistintamente los artículos 103.1, 150.2 o 156.2, cuando no se ha recurrido al 31.2 o 149.1.18 de la CE. Pero la simple lectura de esos preceptos nos pone sobre aviso de que claramente (sin perjuicio de las conexiones que puedan entablarse entre ellos) regulan materias distintas, y que sólo indirectamente afectan al núcleo de la cuestión que estamos examinando, pues *una cosa es encontrar apoyos constitucionales para llevar a cabo la racionalización de la Administración del Estado, y otra muy distinta hallarlos para alterar el sistema de distribución de competencias ejecutivas*.

4. Si exceptuamos la Ley orgánica 5/1987, de delegación de facultades del Estado en materia de transporte por carretera y por cable, el uso del artículo 150.2 CE ha girado siempre en relación con la atribución de competencias a las Comunidades Autónomas vía transferencia, pero dentro de los márgenes previstos en el artículo 149.1 CE (sobre este tema, ver: AJA-TORNOS, 1992-1993, 185 y ss.; FERNÁNDEZ FARRERES, 1993, 81 y ss.; MONTILLA MARTOS, 1996, 281 y ss.).

Según decíamos, el fundamento principal de la propuesta de Administración única no se sustenta, sin embargo, ni en preceptos ni en principios constitucionales concretos, sino en la formulación de un genérico *principio de subsidiariedad*. Como hemos visto, la propuesta de Administración única no significaba otra cosa que la traducción del principio de subsidiariedad al reparto competencial (FRAGA, 1993-a, 17; RODRÍGUEZ-ARANA, 1996, 187). En cualquier caso, los problemas se sitúan, no obstante, al pretender trasladar mecánicamente ese principio de subsidiariedad del ámbito comunitario (y en el que juega un papel distinto a la versión simplificada que se quiere dar de él) a un sistema peculiar de distribución de competencias ejecutivas como es el existente entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Lo primero que hay que puntualizar en relación con esa pretensión es que el sistema de distribución de competencias ejecutivas entre el Estado y las Comunidades Autónomas *desconoce* el principio de subsidiariedad. Dicho en otros términos, en el actual marco constitucional no existe una apoyatura explícita que justifique que las reglas de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas deban inspirarse en el citado principio.

9. El fundamento constitucional de la dimensión competencial de la propuesta de Administración única reside principalmente en un precepto que tiene, en relación con la propia propuesta, un carácter *meramente instrumental*: el artículo 150.2 CE. La doctrina más próxima a los postulados oficiales de la propuesta ha defendido que este precepto es el mecanismo esencial para su efectividad práctica (SERNA, 1991, 112; RAJOY, 1993, 48 y ss.).

Y esta precisión resulta obvia, puesto que cualquier operación que pretenda un reconocimiento general, salvo en algunas materias, de competencias o facultades ejecutivas en favor de las Comunidades Autónomas, sólo puede llevarse a efecto a través de una reforma constitucional o, en su caso, por medio del uso generalizado del artículo 150.2 CE. En este último supuesto, tal operación podría realizarse siempre y cuando se considere que cabe dentro de la *función constitucional* de ese precepto una transferencia o delegación en masa de facultades ejecutivas que pertenecen al Estado por dicción expresa del artículo 149.1 CE.

Un cierto sector doctrinal se ha posicionado en contra de ese uso generalizado del artículo 150.2 CE. El denominador común de esas críticas se sitúa en que tal uso supondría “un auténtico fraude a la Constitución” (PECES BARBA, PAREJO, AGUIAR, 1992, 32), una “alteración de la economía constitucional” (PAREJO, 1993, 301), o un cambio de modelo (ORTEGA, 1995, 145-146). Una postura intermedia, aunque más próxima a la viabilidad constitucional del uso de ese precepto, es la mantenida por Joaquín Tornos. Para este autor, la propuesta de Administración única permitiría avanzar efectivamente hacia una ejecución federalizada, utilizando para ello los instrumentos recogidos en el artículo 150.2 y, principalmente, la técnica de la delegación, pues –según sus palabras– “al proponer que se incrementen las competencias ejecutivas de las administraciones autonómicas se hace expresa referencia a *técnicas de alteración del ejercicio de la competencia, pero no a un replanteamiento del sistema de asignación de competencias propias* entre los diversos entes territoriales” (TORNOS, 1995, 136).

Se puede defender, por consiguiente, que la propuesta de Administración

única si bien no supone en principio una modificación del sistema de reparto de competencias ejecutivas (aunque todo dependerá de la profundidad que la propuesta alcance y del instrumento que se utilice), sí que representaría, en su acepción más blanda y como mínimo, una *alteración* del ejercicio de esas competencias por los entes que las tengan atribuidas según la dicción concreta de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. Los problemas de aplicación de ese precepto constitucional se centran, por tanto, en definir (si es que fuera factible) cuál es el complejo alcance del artículo 150.2 CE en el proceso de construcción del Estado autonómico.

10. Hay que partir del dato de que el artículo 150.2 CE se configura como una vía de *excepción* al régimen normal de atribución de competencias, pues éste se concreta, por lo común, a través de lo previsto en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. Este mecanismo excepcional permite, no obstante, atribuir mediante ley orgánica a las Comunidades Autónomas facultades en materia de titularidad estatal con el único límite de que tales materias *por su propia naturaleza* puedan ser objeto de transferencia o delegación.

La Constitución deja, por lo demás, sin resolver la práctica totalidad de las cuestiones relacionadas con la hipotética transferencia o delegación, en su caso, pues reenvía a la ley orgánica para que sea ésta quien defina el régimen jurídico de ambas técnicas. Únicamente se estipula que, en cada caso, la ley preverá la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado, que en el caso de la delegación se ejercitarán, de acuerdo con el artículo 153 apartado b), por el Gobierno previo dictamen del Consejo de Estado (ver: STC 118/1996, de 27 de junio, fj. 62).

En un encuadre dogmático, los problemas constitucionales de mayor envergadura se sitúan en la dimensión competencial de la proyección extraestatutaria de la propuesta de Administración única. Dicho en términos más sencillos: la cuestión clave radica en determinar el alcance que pueda darse al artículo 150.2 CE como vehículo de articulación de la idea. Tal como decíamos, la propuesta de Administración única tiene una innegable faz de reasignación de competencias ejecutivas que se conecta con el proceso de desarrollo del Estado autonómico. Pero el punto central estriba en saber hasta qué punto puede ser explorada esta vía sin que su uso suponga una alteración sustancial del modelo de Estado diseñado por la Constitución y los Estatutos.

El problema interpretativo del artículo 150.2 consiste, pues, en definir cuál es *la función constitucional o el juego institucional* que puede desplegar ese precepto en el desarrollo del Estado de las Autonomías. No cabe duda de que, junto al primer apartado del mismo artículo, el 150.2 es uno de los instrumentos principales que sirven para conceptualizar el modelo de Estado como abierto (LÓPEZ GUERRA, 1995, 184-185). Pero lo que sí puede ponerse en cuestión es que este instrumento pueda servir para profundizar *con carácter general* en el desarrollo del sistema autonómico, si como consecuencia de ese proceso de profundización se produce una alteración sustancial del sistema constitucional. Si se desea realizar una operación de tal calibre, habría que acudir a los instrumentos ordinarios de reforma constitucional.

En suma, la tesis que aquí se mantiene, según advertíamos, es que el artículo 150.2 CE es un *instrumento de naturaleza excepcional* de asignación de facultades o competencias de titularidad estatal a las Comunidades Autónomas, que *no puede pretender sustituir a la reforma constitucional ni a la reforma de los Estatutos* (ver: ARAGÓN REYES, 1993, 217; y 1994, 15). No se puede configurar, a nuestro juicio, como un *procedimiento alternativo* de la reforma constitucional, ni que su uso implique una modificación sustantiva de la reserva de competencias efectuadas en favor del Estado por el artículo 149.1 CE.

11. Ciertamente, el artículo 150.2 se trata de un mecanismo de flexibilización del sistema, que se puede aproximar conceptualmente a lo que la doctrina alemana e italiana califican como *ruptura constitucional* (MORTATI, 1976, 1236-1238; DE VERGOTTINI, 1991, 177) o también denominada *autorruptura constitucional* (ARAGÓN, 1994, 16 y ss.); pero ello no implica que tal instrumento pueda ser analizado *al margen* del sistema en el que actúa. En efecto, el citado precepto tiene, como no podía ser de otro modo, una funcionalidad dentro del esquema institucional del Título VIII de la Constitución. Y esta funcionalidad debe estar enmarcada en un uso que persiga solventar los desajustes que se producen en el sistema autonómico y en el complejo sistema de distribución de competencias; sirviendo, asimismo, para resolver problemas que surjan en el desarrollo futuro del Estado autonómico. El papel que pueda jugar el artículo 150.2 CE está directamente relacionado con el modelo de Estado derivado de la Constitución territorial; es decir, parece obvio resaltar que la opción última por un modelo de Comunidades Autónomas con *iguales* competencias, o la opción por un sistema *asimétrico* de reparto competencial, tendrá consecuencias diferentes sobre la aplicación del reiterado precepto.

12. Tal como advertíamos, esta dimensión de la propuesta de Administración única permanece hasta la fecha inédita. Y es, sin duda, importante subrayar este extremo, puesto que *la dimensión competencial o, mejor dicho, la reasignación de facultades ejecutivas es presupuesto necesario para llevar a cabo un proceso ordenado de racionalización de la estructura de la Administración del Estado*. La conexión entre ambos planos es no sólo temática sino también secuencial.

El examen de la dimensión constitucional de la propuesta nos conduce directamente a tres tipos de problemas: 1) ¿con qué grado de generalidad se puede extender el uso del artículo 150.2 CE?; 2) ¿qué tipo de facultades estatales son las que se pueden transferir o delegar en las Comunidades Autónomas sin que ello implique una modificación sustancial del modelo de Estado?; y 3) ¿qué clase de instrumento, transferencia o delegación, es el que debe utilizarse en ese empeño? Muy brevemente abordamos estas cuestiones planteadas.

Por lo que concierne al primer punto, no cabe duda de que la propuesta de Administración única, tras ciertos titubeos iniciales, pretende extender su aplicación, aunque en espacios temporales diferentes, a todas las Comunidades Autónomas. En su formulación política, por tanto, la propuesta tiene una *lectura estructural*, de aplicación general, confirmando el ejercicio de facultades ejecutivas a las Comunidades Autónomas y con vocación así de reordenar el sistema administrativo. Pero junto a esa lectura, cabe añadir una segunda dominada por

el *dato coyuntural*, derivada de la insuficiente mayoría gubernamental obtenida a partir de las elecciones del 3 de marzo de 1996 por el Partido Popular. En esta segunda lectura prima, pues, el reconocimiento de determinadas reivindicaciones de partidos nacionalistas que apoyan al Gobierno, aunque, en determinados casos, sus conquistas puedan ser también trasladadas a todas o algunas de las demás Comunidades Autónomas.⁵ Sin duda, los efectos estructurales se pueden producir también en este caso, sobre todo en la medida en la cual por ese cauce se vaya instalando entre nosotros un Estado de naturaleza asimétrica.

Los problemas son de notable complejidad cuando se trata de deslindar qué es exactamente lo que puede ser objeto de transferencia o delegación; es decir, en qué ámbitos materiales se pueden transferir o delegar facultades de titularidad estatal. Este punto ha sido considerado incluso, con evidente exageración, como "el único tema importante del artículo 150.2 CE" (GARRIDO FALLA, 1993, 18). En cualquier caso, es una cuestión sobre la que apenas se ha avanzado nada. En la presentación de la propuesta en el Parlamento de Galicia, en noviembre de 1992, se determinaban ciertos ámbitos en los cuales podría operar la transferencia y delegación, y así han sido recogidos por la doctrina que ha impulsado la propuesta (por todos, RODRÍGUEZ-ARANA, 1996, especialmente el Anexo). Pero si de verdad se pretende instrumentar la propuesta de Administración única desde el punto de vista competencial, sería preceptivo deslindar sobre qué tipo de materias se puede proyectar la transferencia o delegación de facultades de titularidad estatal. Todo ello conectado, obviamente, con el proceso de racionalización del conjunto de aparatos públicos administrativos. Volveremos sobre el tema.

Y una vez delimitado lo anterior, el tercer problema que debe enfrentar la propuesta es la opción por uno de los dos instrumentos contemplados en el art. 150.2: la transferencia o la delegación; así como, adicionalmente, el tipo de facultades que se transferirían o delegarían, en su caso. La cuestión ha de centrarse, dado el desarrollo actual del Estado autonómico, en la posibilidad de transferir o delegar facultades de titularidad estatal que formen parte del núcleo de competencias reservadas a los órganos generales del Estado por el artículo 149.1 CE. En esta dirección, se debe señalar que dentro del artículo 150.2 CE cabe, a nuestro juicio, un uso que vaya dirigido a *transferir o delegar* facultades de titularidad estatal a *determinadas* Comunidades Autónomas, sin perjuicio de que si se opta por un proceso de generalización de la propuesta, el cauce más apropiado constitucionalmente sería recurrir a la *técnica de delegación*, estableciendo en la Ley orgánica correspondiente el régimen jurídico de la misma. De ejercerse esta última vía, las consecuencias más palpables de su adopción radicarían en el hecho de que las competencias ejecutivas autonómicas se vieran desdobladas en dos

5. En una comparecencia ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados, el Ministro de Administraciones Públicas, Sr. Rajoy, decía lo siguiente: "Nosotros el artículo 150.2 lo vamos a utilizar, como es natural, con la prudencia necesaria, pero le quisiera adelantar en qué temas es nuestra intención utilizarlo. En primer lugar, en todos aquellos temas que supongan un cumplimiento *de los acuerdos a los cuales hemos llegado con nuestros coaligados, y lo digo con meridiana claridad*" (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, VI Legislatura, año 1996, núm. 22, sesión celebrada el 11 de junio de 1996, pág. 245). *Cursiva nuestra.*

regímenes jurídicos: a) el de las *competencias propias y transferidas*, que se ejercitarían en un régimen de autonomía política y, de seguirse los modelos actuales de transferencias, con un régimen de relativa homogeneidad en lo que afecta al ejercicio *material* de la competencia; y b) el de las *competencias o facultades delegadas*, que lo serían en un régimen de autonomía más condicionada (dependiendo, no obstante, de lo que estableciesen las leyes orgánicas de delegación), y que se podría aproximar a un sistema de *administración por encargo* (ver: art. 85 LFB; SCHNEIDER-SEIDEL, 1996).

Una de las claves de la viabilidad de la dimensión competencial de la propuesta de Administración única radica precisamente en la actitud que adopten las Comunidades Autónomas más reivindicativas (y que tienen actualmente mayor capacidad de autogobierno) en relación con esas cuestiones planteadas. La disyuntiva entre *generalización* del proceso o *singularización* del mismo, la determinación de las materias transferibles o delegables, y, en fin, la opción por la transferencia o la delegación, son las encrucijadas principales en las que deberá jugar su futuro la dimensión competencial de la citada propuesta. Todo ello, no obstante, siendo conscientes de que los límites constitucionales son innegables, y que la apertura constitucional no puede llegar hasta tal grado de desarrollo que suponga la pura y simple negación de los procedimientos de reforma constitucional diseñados en el título X del texto constitucional.

No se pueden oponer, en principio, objeciones de constitucionalidad a la propuesta de Administración única, pues la adecuación o no de la misma a los parámetros constitucionales dependerá del desarrollo que se haga en cada caso; es decir, del grado de *profundización* que se le quiera imprimir. La verdad es que esta vertiente, como decíamos, permanece todavía inédita, hecho éste que supone el condicionamiento del despliegue efectivo de la segunda dimensión de la idea de Administración única: la racionalización de la Administración del Estado.

B. La propuesta de Administración Única como medio de racionalización de la Administración del Estado

13. La propuesta de Administración única tiene, asimismo, una dimensión complementaria de la anterior, y no es otra que la de racionalización de las estructuras administrativas. Esta *vertiente racionalizadora* concita fuertes consensos tanto en la clase política como en la propia doctrina. La unanimidad en este punto es casi completa. En general no se duda de que, tras más de diecisiete años de desarrollo del Estado autonómico, uno de los grandes temas pendientes es adecuar el sistema administrativo a los parámetros de un modelo de descentralización política. De hecho, los impulsores de la idea insistieron una y otra vez en que la pretensión última de la propuesta era la de evitar solapamientos y duplicidades, así como paliar en la medida de lo posible los desajustes derivados del reparto de competencias ejecutivas en el Estado autonómico.

Uno de los puntos positivos de la propuesta de Administración única consiste, sin duda, en que ésta ha sido capaz de divulgar una idea que estaba, como se ha puesto de relieve, latente en la práctica totalidad de la doctrina que se había

ocupado de esta cuestión. La reestructuración de la Administración del Estado como consecuencia del proceso de desarrollo del Estado autonómico era, además, una exigencia normativa prevista en los artículos 22 y 23 de la Ley del Proceso Autonómico. Allí se invocaban diferentes principios constitucionales (tales como el de eficacia, desconcentración, coordinación y economía del gasto público) con la finalidad de justificar la necesidad de que tanto los servicios centrales como los periféricos de la Administración del Estado sufrieran un proceso de reorganización, supresión o reestructuración, en su caso. Sin embargo, como se ha reconocido, esta ley, tal vez por causas debidas a su origen, fue constantemente olvidada (TORNOS, 1995, 135; y 1996).

El hecho evidente es que la Administración del Estado, tanto central como periférica, ha sido enormemente reacia a ese necesario proceso de reorganización, puesto que tal operación suponía en última instancia un cambio funcional considerable y una pérdida de las capacidades ejecutivas que hasta entonces había venido desempeñando. El proceso de desarrollo del Estado autonómico requería, asimismo, que la estructura burocrática del Estado permeabilizara esa modificación de roles y desempeñara otro tipo de actividades, para lo cual era de primera importancia una alteración sustancial de los procesos de reclutamiento de empleados públicos, valorando una serie de aptitudes y conocimientos, principalmente en lo que afecta a la alta burocracia; era imprescindible también un cambio en la estructura de la función pública estatal, prescindiendo de los cuerpos de funcionarios dedicados al desempeño de tareas ejecutivas (o reduciéndolos a su mínima expresión); y, por último, se hacía necesario, igualmente, una sustancial modificación de la política formativa de empleados públicos, apostando decididamente por una reconversión funcional de los efectivos burocráticos existentes en la Administración del Estado. Ni que decir tiene que nada de esto se ha hecho, con lo cual la Administración del Estado pretende querer seguir siendo la misma, tanto formalmente como en sus pautas habituales de funcionamiento. Uno de los puntos de inadaptación más importantes que ofrece la Administración estatal en relación con el proceso de asentamiento del Estado autonómico radica, precisamente, en la carencia, todavía hoy, de una cultura administrativa propia de un Estado descentralizado. No sólo se trata de adaptar estructuras, sino que la clave estriba en la implantación de una *cultura de la descentralización* que signifique, también para la Administración central, una lealtad hacia el funcionamiento de los poderes territoriales, así como el reconocimiento de que es en esas instancias donde básicamente se desarrollan las actividades ejecutivas de los poderes públicos.

14. Pero la propuesta de Administración única no se limita a poner en cuestión, como ya sabemos, las disfunciones que presenta la Administración del Estado en su proceso de adecuación a un Estado de estructura compuesta. La finalidad prioritaria de la dimensión racionalizadora de la propuesta es, en cambio, su decidido apoyo a que las Comunidades Autónomas (o, en su caso, los entes locales) sean los espacios administrativos con competencias ejecutivas generales, puesto que se trata de Administraciones que se encuentran próximas al ciudadano. En palabras de Sebastián Martín-Retortillo, "los postulados de la Administración única pueden y deben entenderse como una llamada al buen sentido, en cuanto que pueden ser cauce para aligerar la pesada carga de nuestra

organización administrativa en la que, en general, el despilfarro y la ineficacia son sus notas más características" (MARTÍN-RETORTILLO, S., 1996, 2201).

Los problemas, pues, se centran en la innegable conexión que existe entre reforma administrativa y alteración del cuadro de reparto de competencias ejecutivas, pues no se debe olvidar que, en puridad, la racionalización del sistema administrativo exige, en primer lugar, un reconocimiento efectivo vía traspaso de las competencias ejecutivas que les han sido atribuidas a las Comunidades Autónomas por el bloque de la constitucionalidad y la correspondiente adecuación de la Administración del Estado a esas premisas; pero, ante todo, se requiere, en segundo lugar, una reasignación de facultades ejecutivas en favor de las Comunidades Autónomas con la finalidad de convertir a éstas en las Administraciones con competencia general en el ámbito ejecutivo, consiguiéndose con ello la racionalización en profundidad del sistema administrativo en su conjunto. En otras palabras, la *ratio* última de la propuesta de Administración única implica que la reasignación de facultades ejecutivas es un *prius* a la verdadera reforma de la Administración del Estado.

Ciertamente una de las justificaciones más recurrentes de la propuesta era la de que el sistema provocaba duplicidades y solapamientos. No es momento aquí de examinar las peculiaridades del sistema de distribución de competencias ejecutivas entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En cualquier caso, se debe apuntar que las pretendidas duplicidades y solapamientos, sin perjuicio de que existan, no son tantas ni tan graves como frecuentemente se afirma. No obstante, la única vía para avanzar algo en ese proceso de racionalización descrito, adecuando el reparto de competencias a la planta de las administraciones, sería la de realizar un estudio analítico en profundidad que nos describiera materia por materia cuáles son las actuaciones ejecutivas que desempeñan actualmente tanto la Administración del Estado (central o periférica) como las Administraciones autonómicas y locales.

15. A pesar de su fuerte impulso político, tampoco la propuesta se ha concretado en excesivas realizaciones en lo que afecta a su dimensión racionalizadora. Bien es cierto que, al menos formalmente, la idea de Administración única ha adquirido un tibio reflejo normativo. En efecto, la exposición de motivos de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE, en lo sucesivo),⁶ recoge que, en aras a adecuar la estructura de la Administración del Estado al desarrollo del Estado autonómico, "resulta conveniente introducir en esta Ley el objetivo de la *Administración Única o Común* de forma que el protagonismo administrativo en el territorio lo tenga la administración autonómica, que *también podrá asumir funciones administrativas correspondientes a materias de competencia exclusiva del Estado*, a partir de las técnicas del artículo 150.2 de la Constitución".

6. La LOFAGE ha sido definitivamente aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados de 13 de marzo de 1997. El texto con el que aquí se ha trabajado es el recogido en el Dictamen de la Comisión de Interior y Función Pública del Senado (*Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado*, VI Legislatura, Serie II, 21 de febrero de 1997, número 7 (f)).

La meta de la reestructuración de la Administración del Estado no era nueva. La Ley del Proceso Autonómico de 1983 la recogía expresamente, como así lo recuerda, por otro lado, la propia exposición de motivos de la LOFAGE. Esta ley, por su parte, contempla determinadas previsiones dirigidas a reordenar la Administración periférica del Estado, algunas de ellas en conexión con el objeto que examinamos. El artículo 30 afirma que la Administración periférica del Estado adecuará su funcionamiento a los principios de eficacia y economía del gasto público, así como a la necesidad de evitar duplicidades, y, “consecuentemente, se suprimirán, refundirán o reestructurarán, previa consulta a los Delegados del Gobierno, los órganos cuya subsistencia resulte innecesaria a la vista de las competencias transferidas o delegadas a las Comunidades Autónomas y, cuando proceda, atendiendo al marco competencial, a las Corporaciones Locales, y de los medios y servicios traspasados a las mismas”. En ese proceso de reestructuración de la Administración periférica, son los Delegados del Gobierno, según contempla el artículo 25 de la LOFAGE, quienes propondrán las medidas previstas para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 30.

De lo expuesto bien se puede advertir que todo va a depender, una vez más, del *desarrollo* que se haga de la citada propuesta, pues de nuevo hay una remisión genérica a las hipotéticas transferencias o delegaciones que, en su caso, se efectúen; es decir, la dimensión racionalizadora de la propuesta de Administración única se configura esencialmente como una *dimensión dinámica*, condicionada en todo caso a la evolución del propio Estado autonómico. Por eso es muy importante no confundir la propuesta de Administración única exclusivamente con la reforma de la Administración del Estado (sea central o periférica), pues esa hipotética identificación (que en algún caso se está haciendo en el discurso político y por los medios de comunicación social) representa lo que podemos denominar como *versión pobre de la propuesta de Administración única*. En consecuencia, sin transferencia o delegación de facultades ejecutivas a las Comunidades Autónomas no puede hablarse propiamente de aplicación de la propuesta de Administración única, solamente cabrá hacer mención a un proceso de reestructuración o adecuación de la Administración del Estado a los presupuestos de desarrollo del Estado autonómico. Pero este último punto no es más que una consecuencia necesaria del proceso autonómico (es decir, de la aplicación del propio bloque de la constitucionalidad), en ningún caso se trata de la puesta en práctica de una idea que en su planteamiento y desarrollo persigue otras finalidades cualitativamente distintas.

16. La articulación efectiva de la dimensión racionalizadora de la propuesta de Administración única exige, asimismo, un sistema administrativo vertebrado sobre unas pautas de funcionamiento de carácter coordinado. El efecto último de la profundización de la propuesta supone, sin duda, un fortalecimiento ejecutivo de los niveles administrativos inferiores (Administraciones autonómicas y locales), lo que implica que las políticas públicas se fracturen en distintas unidades de ejecución. El sistema, por tanto, requiere unas dosis más altas de integración y cooperación que las que actualmente posee, así como de coordinación y colaboración (ALBERTÍ, 1993, 233 y ss.; ver, asimismo, *Documentación Administrativa* núm. 240, dedicado monográficamente al “principio de cooperación”).

El sistema administrativo puede, a fin de cuentas, intentar articularse a través de una *instancia administrativa* que actúe como administración ordinaria, común, preferente o dominante, pero difícilmente podrá ser calificado de sistema si no está estructurado con unas reglas, pautas de funcionamiento, una actuación coordinada y una recíproca lealtad en el ejercicio de las competencias. A pesar de que las técnicas de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas han tenido un notable incremento en estos últimos años, las Administraciones públicas siguen viviendo todavía unas a espaldas de las otras, y con una concepción predominante sesgada hacia la patrimonialización del ejercicio de sus competencias. En este contexto es muy difícil impulsar políticas activas de coordinación entre las organizaciones públicas. En un reciente trabajo, Les Metcalfe, ha expuesto que la eficacia de los niveles más elevados de coordinación depende de la eficacia de los niveles más bajos "tales como la comunicación y las consultas, así como de la buena voluntad de las organizaciones para asegurar que sean evitadas divergencias políticas abiertas" (METCALFE, 1995, 34).

Cuando fallan, como es nuestro caso, las capacidades más bajas del sistema de coordinación, el recurso último que queda es arbitrar los mecanismos de supervisión allí donde existan. Pero como es conocido, en el federalismo actual los mecanismos de supervisión apenas son utilizados, pues se sustituyen por la lealtad al sistema y por técnicas de cooperación. La lección que puede extraerse de todo lo anterior resulta obvia: difícilmente podrá avanzar la propuesta de Administración única si no se camina paralelamente hacia un sistema más integrado de funcionamiento de nuestras Administraciones públicas.

17. Hay que hacer mención, por último, a que la propuesta de Administración única emerge en pleno apogeo en nuestro país del *paradigma de la modernización de la administración pública*. Esta cuestión se observa nítidamente desde el momento en el cual en las diferentes versiones de la propuesta se utiliza un conjunto de herramientas conceptuales que tienen cierta familiaridad con el mundo de la gestión pública. Se debe, pues, poner de relieve el hecho de que, en cierta medida, la propuesta de Administración única se encuentra asimismo permeabilizada por las corrientes de mejora de la gestión pública que invaden nuestro entorno administrativo desde finales de la década de los ochenta y primeros de los noventa. A fortalecer esta tendencia coadyuva, igualmente, la necesidad que tiene el sector público en estos últimos años de limitar el crecimiento del gasto público y dotarse de organizaciones que funcionen de modo eficiente.

Esta *perspectiva micro* de la propuesta tiene, sin embargo, una importancia nada desdeñable, puesto que conecta el despliegue de la misma con el destinatario último de la acción de los poderes públicos: el ciudadano. La mejora del servicio público produce, sin duda, un fortalecimiento de la legitimidad de los aparatos administrativos, que se obtiene fundamentalmente a través de una mayor confianza de los ciudadanos en el modo y manera de ejercer sus responsabilidades por parte de las diferentes administraciones públicas. En esta dirección cabe incluir, por ejemplo, el artículo 10 del Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, que prevé la realización de convenios entre las Administraciones públicas con el fin de ofrecer a los ciudadanos información de todas ellas e, incluso, contempla la creación de oficinas integradas de información con participación de varias

Administraciones públicas. Este sistema de atención integrada o de *ventanilla única* ha sido también trasladado, como luego veremos, al ámbito *intracomunitario* por parte de la legislación de diferentes Comunidades Autónomas.

IV. LA PROYECCIÓN INTRACOMUNITARIA DE LA PROPUESTA DE ADMINISTRACIÓN ÚNICA

A. La dimensión competencial: el papel de las Administraciones Locales en la concreción de la propuesta

18. En el momento de resumir el contenido de la propuesta de Administración única hemos podido comprobar cómo ésta dejaba en un plano residual todo lo concerniente a la proyección intracomunitaria del problema. Sorprende esa relativa marginación del nivel local en la articulación definitiva de la propuesta, sobre todo si se tiene en cuenta que el principio inspirador de la misma es, precisamente, el de *subsidiariedad*; principio éste de carácter complejo, ambivalente o poliédrico, como también se ha dicho (ORTEGA, 1996, 602; ALBANESE, 1994, 57), pero que en una de sus acepciones clásicas supone reconocer que el ejercicio de las competencias por los poderes públicos debe residir en la instancia más próxima a los ciudadanos. De aceptarse esta lectura del citado principio, no cabe duda de que la propuesta de Administración única tendría que prestar más atención al hecho local, al margen de que se atempere este dato con las posibilidades efectivas que ofrezca cada instancia local para el correcto desempeño de las competencias asignadas.

El principio de subsidiariedad, sin hallarse expresamente enunciado en nuestro ordenamiento constitucional o normativo, sí que encuentra apoyos normativos que abundan en la idea de que la Administración local es el nivel de gobierno que preferentemente debe intervenir en los asuntos que afecten a los ciudadanos. Baste con traer aquí a colación el artículo 4, párrafo 3, de la Carta Europea de Autonomía Local, o los artículos 2 y 28 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local

Bien es cierto que el reconocimiento de las competencias locales depende, en última instancia, de la legislación sectorial del Estado y de la de las Comunidades Autónomas, pero esa atribución debe estar inspirada en los criterios de fomentar la máxima proximidad de la gestión a los ciudadanos y de otorgar la competencia en función de la capacidad de gestión de la entidad respectiva. Y es en este último punto donde los problemas se acumulan, pues como es conocido nuestro sistema de administraciones locales se caracteriza por su enorme fragmentación, así como por las excesivas diferencias en cuanto a dimensiones, recursos y población de las diferentes entidades que conforman el espacio local (ver: FANLO LORAS, 1996, 241 y ss.). De ahí que no quepa extrañarse que se hable, por ejemplo, de una "administración local pulverizada" (MUÑOZ MACHADO, 1984, 205).

19. Si hay algo que caracteriza a los sistemas administrativos internos de las diferentes Comunidades Autónomas es que se trata de *sistemas de geometría variable*. En efecto, no hay un sistema único de articulación entre la Admi-

nistración de las Comunidades Autónomas y las Administraciones locales. Y no lo hay porque las realidades geográficas, demográficas e históricas, son muy diferentes entre unos y otros territorios. En la proyección intracomunitaria de la propuesta de Administración única hay que partir del dato de que no se puede establecer, en ningún caso, un modelo homogéneo. Las distintas realidades de las Comunidades Autónomas complican notablemente el diseño de un modelo común. Así, resulta meridianamente claro que, en este ámbito, la propuesta de Administración única debe ser calificada como *una propuesta variable*.

En determinadas Comunidades Autónomas cuya organización territorial es peculiar, como son los casos del País Vasco, Canarias o Baleares, la Administración única, preferente, común u ordinaria (utilícese la expresión que se quiera) debería girar, principalmente, en torno al escalón intermedio: las Diputaciones Forales en el caso vasco, los Cabildos Insulares en Canarias o los Consejos Insulares en Baleares. En las Comunidades Autónomas pluriprovinciales, a pesar de las constantes referencias estatutarias a los mecanismos de Administración indirecta (transferencia, delegación o, en su caso, gestión ordinaria de los servicios autonómicos por la instancia provincial), la realidad actual nos muestra una escasísima o nula utilización de esas técnicas y un fortalecimiento paulatino del escalón autonómico, en detrimento del nivel provincial y local. En las Comunidades uniprovinciales, por su parte, la proyección interna de la propuesta, salvo algún caso singular, apenas ha recibido siquiera reflejo normativo.

20. Desde la perspectiva competencial intracomunitaria, lo primero que sorprende al analista es, sin duda, la proliferación formal de técnicas y la densidad de las regulaciones jurídicas, máxime si se piensa que toda esa inflación normativa no ha tenido, por lo común, una correspondencia en su aplicación práctica. Efectivamente, no son sólo las regulaciones estatutarias las que se refieren a las técnicas de transferencia, delegación o gestión ordinaria de los servicios autonómicos por los entes locales, sino que son también las normas estatales y autonómicas las que han desarrollado (u omitido, en algunos casos) esas técnicas. Así, la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, en su Título II estableció una detallada y sistemática regulación que articulaba, aunque con carácter marcadamente dispositivo, las relaciones entre Comunidades Autónomas y Diputaciones provinciales a través de las técnicas de transferencia, delegación y gestión ordinaria de servicios autonómicos. Por su parte, la Ley de Bases de Régimen Local volvió a insistir en algunas de estas técnicas (no en todas, pues omitió la transferencia) en los artículos 7, 27 y 37, incidiendo mucho más en la figura de la delegación, cuyo régimen jurídico, al igual que sucediera en la Ley del Proceso Autonómico, aparece sumamente detallado. Finalmente, ha sido la legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas la que ha concretado en cada caso el régimen jurídico de todas y cada una de las técnicas enunciadas, aunque, por lo común, se ha detenido en la regulación de la técnica de delegación. En suma, muchos y detallados regímenes jurídicos para un uso más que moderado.

21. Tras este breve repaso, es oportuno indicar, en primer lugar, que, a pesar de encontrarse recogida en diferentes regulaciones estatutarias y en leyes del

Estado, la *técnica de la gestión ordinaria de los servicios autonómicos por las Diputaciones provinciales* ha sido frecuentemente ignorada por el legislador autonómico. En Andalucía fue reconocida inicialmente en la Ley de 1 de junio de 1983 de Ordenación Territorial de Andalucía (LOTA), para luego ser omitida en la Ley 11/1987, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma y las Diputaciones Provinciales (ver: BARNÉS, 1988, 109). En Aragón, esta técnica fue obviada, asimismo, en la Ley 8/1985, de relaciones entre la Comunidad Autónoma y las Diputaciones, y eliminada definitivamente en la reciente reforma estatutaria aprobada por Ley orgánica 5/1996, de 30 de diciembre (ver: art. 44.3). En Castilla y León, sin embargo, el artículo 11 de la Ley 6/1986, reguladora de las relaciones entre las Comunidades de Castilla y León y las Entidades Locales, procede a refundir dentro de la técnica de la delegación “dos instrumentos nítidamente diferenciados en el artículo 20 del Estatuto de Autonomía, la delegación y la encomienda o gestión asignada” (QUINTANA LÓPEZ, 1996, 161).

Como se ha reconocido en reiteradas ocasiones, esta técnica de la gestión ordinaria encuentra su fundamento en el artículo 118 de la Constitución italiana, y se caracteriza porque se produce una colaboración burocrática entre las dos administraciones (la que presta la gestión y a la que pertenece la competencia), pero que, dada la intensificación de la dirección y control, se llega inclusive a calificar como “jerarquía anómala” o “jerarquía funcional” (MUÑOZ MACHADO, 1984, 231; ORTEGA, 1991, 97-98; BASSOLS, 1996, 425). La verdad es que el fracaso generalizado de esta técnica puede obedecer a que la misma, conforme ha reconocido Antonio Embid, “supone un desconocimiento absoluto de lo que puedan ser las relaciones entre dos entes orientados por el principio de autonomía”; puesto que su efectiva y generalizada aplicación significaría convertir a la Administración autonómica –a juicio de este autor– en “un mero ente de planificación, de programación y coordinación a nivel superior que no creo que sea, precisamente, lo que se desprenda de las competencias constitucionales y estatutarias de las Comunidades Autónomas” (EMPID, 1996, 140). Esta técnica ha pasado, así pues, a tener la consideración de instrumento en completo desuso. El fracaso de la Administración indirecta, como luego veremos, adquiere carta de naturaleza en este dato.

22. Si exceptuamos el supuesto singular del País Vasco (donde no hay exactamente una transferencia, sino una atribución plena de competencias) y los casos, también singulares, de las Islas Baleares y de Canarias, en el resto de Comunidades Autónomas la técnica de la *transferencia de competencias en favor de los entes locales* apenas si ha recibido alguna atención especial (se puede exceptuar, tal vez, el caso de Castilla y León).

En cambio, donde más esfuerzos normativos han desplegado las Comunidades Autónomas ha sido en la determinación del mecanismo de coordinación y, por lo que a nosotros importa, del régimen jurídico de la delegación, que aparece así regulado con perfiles muy acabados. No obstante, el problema se reproduce: las Comunidades Autónomas han echado mano de esta técnica con excesiva prudencia y no poco temor. Las delegaciones actuadas por algunas Comunidades Autónomas en favor de los entes locales (y aquí, una vez más,

sobresale en relación al resto el caso de Castilla y León) distan mucho de configurar un cuadro de relaciones que se sustente en el reiteradamente invocado principio de subsidiariedad.

23. La conclusión no puede ser más evidente. En los sistemas administrativos intracomunitarios no hay, salvo pequeños destellos, nada que se aproxime ni por asomo a los planteamientos de la Administración única en lo que afecta al modo y manera de distribuir internamente las competencias de índole ejecutivo. Parece detectarse, como reconoce Tomás Font en este mismo *Informe*, un fracaso definitivo de la Administración indirecta como medio de gestión de las competencias autonómicas. En todo caso, lo que sí se advierte es una marginación absoluta de la técnica de gestión de los servicios autonómicos por parte de las Diputaciones provinciales, mientras que en las otras técnicas (transferencia y delegación) lo que existe es una manifiesta infrautilización de esas figuras en el plano interno. Las Comunidades Autónomas han preferido vertebrar, por tanto, una Administración autonómica de corte binario, con unos potentes servicios centrales y una red periférica que se proyecta por todo el territorio. Y aquí las excepciones (salvo los casos singulares citados) son de hecho inexistentes. Las últimas reformas realizadas en las Comunidades Autónomas de Aragón, Andalucía y Comunidad valenciana, que apuestan por el reforzamiento de la Administración periférica, así lo confirman.

Las posibles soluciones a este estado de cosas pasan preceptivamente por el fortalecimiento de la instancia local, siendo necesario para ello realizar un estudio sosegado en cada caso de las materias que puede ser transferibles o delegables a las entidades locales. Se debe establecer un umbral mínimo en función de tramos de población y de recursos (financieros, personales y materiales) disponibles, así como tener en cuenta las capacidades de gestión que ofrecen las entidades locales para ejercer determinadas competencias delegadas o transferidas (CARRO, 1996, 317). Posiblemente la disección material que se haga deba partir por reconocer que, como expuso Koldo Echebarría, en algunos casos, como son los sistemas integrados de prestación de servicios (sanidad, educación, justicia o policía), resulta más complejo transferir o delegar la gestión a las entidades locales; mientras que en otros, como pueden ser las funciones promocionales o de fomento (en actividades económicas, de bienestar social, deportivas o culturales, etc.), las Administraciones locales podrían jugar un papel de primera importancia como Administración ordinaria o preferente (ECHEBARRÍA, 1995, 647-648). Tal vez una posible solución, barajada con éxito al parecer en determinadas Comunidades Autónomas, es la utilización de *fórmulas consorciales* como vehículo de respeto de las competencias de cada instancia administrativa, pero también como cauce de intervención de todos los agentes institucionales en la puesta en práctica de determinadas políticas públicas. En este sentido, la fórmula del Consorcio se articula como un mecanismo cooperativo de carácter voluntario, mediante el cual todas las instancias interesadas participan en la toma de decisiones y no supone, en principio, limitación de competencias de unas Administraciones públicas en favor de otros entes miembros (ver: NIETO GARRIDO, 1996, 340-341; MIR BAGÓ, 1995, 296-299).

B. La dimensión racionalizadora de la propuesta de Administración Única en su proyección intracomunitaria

24. Parece claro que uno de los grandes temas pendientes del Estado de las Autonomías, como se advirtiera en su día, sigue siendo efectivamente cómo articular las relaciones administrativas de carácter intracomunitario (MUÑOZ MACHADO, 1984; 1988, 234-235). De las dos opciones básicas de construcción del sistema administrativo de las Comunidades Autónomas, es decir, la de configurar un sistema tradicional binario (con unos potentes servicios centrales y una red periférica) o la de perfilar un modelo que se apoyara en la Administración indirecta, el sistema actual se ha inclinado descaradamente hacia la primera fórmula (TORNOS, 1991, 247; ARGULLOL, 1991, 3449 y ss.). Esto ha supuesto, como es obvio, una reproducción mimética de la estructura heredada de la Administración del Estado y una actitud de manifiesto recelo a la cesión de competencias de la Administración de las Comunidades Autónomas a las entidades locales.

Hay que ser conscientes de que esa descentralización interna no es fácil. Por un lado, están los problemas estructurales que dificultan ese proceso: la forma de realizarse los trasposos entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la cultura administrativa y los hábitos organizativos heredados de la Administración del Estado, así como la propia inercia administrativa, han complicado sobremanera la introducción de actuaciones nuevas que supusieran una ruptura con el marco anterior (ESTEVE PARDO, 1991, 217 y ss.; LÓPEZ-MEDEL, 1994, 134). Por otro lado, se encuentran las cuestiones derivadas de la formación de una Administración de nuevo cuño; es decir, la emergencia de las Administraciones autonómicas requería, necesariamente, un fortalecimiento inicial de éstas con la finalidad de abrirse hueco entre dos estructuras administrativas consolidadas, una fuerte (la Administración del Estado) y otra débil (las Administraciones locales). Aquí pueden estar algunas de las claves de la resistencia inicial de las Comunidades Autónomas a descentralizar sus ámbitos competenciales. No obstante, si ese proceder tuvo alguna explicación histórica, condicionada al crecimiento e implantación del poder administrativo autonómico, parece que hoy en día ha perdido su sentido: las Administraciones autonómicas se encuentran plenamente enraizadas y disponen de un marco de poderes crecientes.

25. Pero los factores que más han frenado los procesos de descentralización interna de las Comunidades Autónomas son, en cambio, de otra índole. Y entre ellos cabe destacar la proyección política que el tema tiene. Como reconoció Joaquín Tornos, *la ejecución* es una manifestación importante del ejercicio del poder (TORNOS, 1995, 139); el ciudadano normalmente siente el poder a través del contacto epidérmico con la Administración que le presta el servicio, le autoriza una actividad, le sanciona o le otorga una subvención. Por ello, en el proceso político-administrativo es de crucial importancia el *momento ejecutivo*; esto es, quién es la instancia administrativa que actúa directamente ante los ciudadanos.

Tampoco puede perderse de vista el dato de que las Comunidades Autónomas disponen de unos marcos de intervención normativa limitados material-

mente y, en ocasiones, de difícil articulación (por la complejidad inherente derivada del propio sistema de distribución de competencias). Y la consecuencia de ello es evidente: las restricciones y dificultades de activar la capacidad normativa fomentan que las Comunidades Autónomas se replieguen más aún sobre la función ejecutiva y se muestren muy reticentes a trasladar el ejercicio de esa función a otras instancias administrativas, pues en los sistemas autonómicos se puede detectar un cierto "horror al vacío" o, si se prefiere, una vaga idea de que ante la pérdida de las competencias de ejecución se evaporará uno de los ejes centrales del autogobierno. En suma, la ejecución es ejercicio directo del poder; de ahí se explica que las Comunidades Autónomas hayan reinventado una suerte de *nuevo centralismo* en pequeña escala, resistiéndose numantamente a cualquier proceso de descentralización de cierta profundidad.

También los escenarios políticos cambiantes coadyuvan a esa resistencia de las Comunidades Autónomas a la descentralización. La diferente procedencia política de quienes gobiernan en la Comunidad Autónoma y en las entidades locales, así como la falta de sintonía política entre dirigentes (aún del mismo partido) autonómicos y locales, añade un factor adicional de complejidad a esa necesaria operación de descentralización administrativa.

La verdad es que, como acertadamente se ha expuesto, la utilización de los aparatos administrativos de las Diputaciones y de los Ayuntamientos (o incluso la creación de entidades locales *ad hoc*) por parte de las Comunidades Autónomas, es un capítulo que está todavía por escribir (ORTEGA, 1991, 334). Se puede decir que en este tema hay una ingente tarea por desarrollar, así como numerosos caminos aún inexplorados o, al menos, poco frecuentados. La paradoja consiste, como hemos visto, en que frente a la existencia de un denso y completo marco jurídico que regula la descentralización, apenas nada de esto se está llevando a la práctica. Ni siquiera en la Comunidad Autónoma de Galicia, donde la propuesta de Administración única nace, se ha avanzado un ápice en su concreción efectiva en el ámbito interno (CARBALLEIRA, 1996, 74).

26. Dentro de la dimensión racionalizadora intracomunitaria de la propuesta de Administración única hay que hacer mención aquí también a una concreción modesta, que podemos denominar también como *perspectiva micro*, y que está ligada a lo que se conoce como *procesos de modernización* de las Administraciones públicas. En este punto, las Administraciones autonómicas (y, en menor medida, las Administraciones locales) han aplicado diferentes programas de modernización, en algunos de los cuales se incluían expresamente cuestiones relacionadas con aspectos vinculados a la propuesta de Administración única. En ese apartado hay que citar, por ejemplo, todas las medidas dirigidas al replanteamiento de la red periférica de las Administraciones autonómicas y al fortalecimiento de la capacidad ejecutiva de los entes locales. También dentro de esas iniciativas se deben englobar todas las experiencias encaminadas a la creación de servicios integrados de información y atención al ciudadano, que se encuadran dentro de la denominada *ventanilla única*, así como otras iniciativas que persiguen la misma finalidad; es decir, facilitar al ciudadano la información y gestión de sus propios asuntos con la Administración pública, aproximando ésta y evitándole, en la medida de lo posible, los complejos procedimientos deri-

vados de la densidad burocrática existente y de los diferentes niveles administrativos.

Tal vez por influjo de un diluido y fracasado Plan de Modernización de la Administración del Estado de 1992 (ver: NIETO, 1992 y 1996), o tal vez incluso como efecto reflejo de otros procesos modernizadores en el sector público de países de nuestro entorno, lo cierto es que varias Comunidades Autónomas han puesto en marcha diferentes programas dirigidos a la racionalización de sus aparatos administrativos, y en los que ocupa un lugar destacado una serie de iniciativas tendentes a fomentar la descentralización o, cuando menos, el establecimiento de unidades integradas de información y atención al público (ECHEBARRÍA, 1995, 638 y ss.). En 1992 se ponía en marcha el Plan de Modernización de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. También en 1992 se aprobaba en el Parlamento del País Vasco un Informe sobre estrategia de "racionalización y mejora de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco", que creaba una Comisión Interdepartamental para tales fines (CORAME). En 1993 esa Comisión elaboró el importante documento titulado *Una nueva organización para una nueva etapa del Gobierno vasco*, que recogía 47 medidas dirigidas a modernizar la Administración autónoma vasca (ECHEBARRÍA, 1994; CASTELLS-SAIZ ARNAIZ, 1994, 429 y ss.); entre esas Medidas se establecía una (la número 14) que abogaba precisamente por la reorganización de las Delegaciones territoriales del Gobierno Vasco y la atribución de la prestación de servicios a Diputaciones y Ayuntamientos (a pesar de anunciarse en las Leyes de Presupuestos para 1996 y 1997, una reorganización de tales Delegaciones, basándose en criterios de subsidiariedad, eficacia y eficiencia, en realidad apenas se ha avanzado en este terreno).

En algunas Comunidades Autónomas se establecieron diferentes órganos colegiados cuya finalidad era preparar procesos de reforma en la Administración pública (Cataluña, Galicia, Andalucía, Canarias, etc.). En otras Comunidades se han aprobado programas específicos de modernización del sector público. Así, por ejemplo, en 1995 se puso en marcha en Aragón un Plan de Renovación y Modernización; en La Rioja, el Plan de Modernización ha conocido sus primeras aplicaciones, entre las que destaca la puesta en marcha de un sistema de *ventanilla única*; la misma experiencia se ha llevado a cabo en Murcia a través del Plan de Calidad de Servicios Públicos de la Administración Pública de la Región, que incluso ha sido formalizado a través de la creación de una Comisión de Elaboración e Impulso de dicho Plan; y, por último, la Comunidad de Madrid ha establecido recientemente un servicio público de *teléfono único*, que atiende todas las llamadas de urgencia de la Comunidad de Madrid.

Todas estas iniciativas, que podemos considerar como una *expresión modesta de la vertiente racionalizadora* de la propuesta de Administración única, encuentran reflejo en otras experiencias de oficinas integradas puestas en marcha por la Xunta de Galicia, la Generalitat de Cataluña, o determinados municipios (Barcelona, Valladolid, Vitoria-Gasteiz, etc.), y sin duda coadyuvan a dar una mayor legitimación por la eficacia a nuestras Administraciones públicas, facilitando a los ciudadanos la obtención de información y una tramitación más ágil de sus asuntos administrativos.

27. En esta vertiente *micro* es donde la propuesta puede ofrecer mejores rendimientos a corto plazo. Todas las medidas dirigidas a racionalizar la actuación de las Administraciones públicas, simplificar sus procedimientos, arbitrar mecanismos de información integrada, serán siempre bien recibidas por el destinatario último de la acción pública. En todo caso, puede ser oportuno impulsar algunos mecanismos que fortalezcan esa política de modernización de las Administraciones públicas autonómicas y locales. En esa dirección, posiblemente sería un buen cauce establecer *un intercambio permanente e institucionalizado de experiencias de modernización administrativa*; es decir, las Comunidades Autónomas (así como las entidades locales) están desplegando innumerables esfuerzos en estos ámbitos, que se realizan individualmente y sin apenas contrastar diagnósticos y experiencias. Lo que aquí se sugiere no es otra cosa que articular un espacio institucional permanente de cooperación entre Comunidades Autónomas que sirva como instrumento de avance de la propuesta de Administración única en su vertiente racionalizadora, pero que podría ser asimismo un lugar de discusión y sensibilización en la apuesta por la descentralización política y administrativa del Estado Autonómico.

Bien es cierto que para llevar a cabo esa sugerencia sería interesante que las propias Administraciones Autonómicas coordinaran previamente sus políticas de modernización y simplificación con las entidades locales de sus respectivos ámbitos. Pero en este campo hay un enorme terreno de innovación todavía no explorado. La utilización de mecanismos de cooperación interautonómica sería una buena fórmula para ahondar en cuestiones que están directamente relacionadas con la apuesta por configurar sistemas más racionales de funcionamiento de las Administraciones públicas en un modelo descentralizado. Se podrían, por ejemplo, adoptar políticas formativas comunes, sobre todo que girasen en torno a productos de calidad y dirigidas a formar directivos públicos; se podrían, asimismo, establecer grupos de trabajo interautonómicos que estudiaran la aplicación de la dimensión competencial y racionalizadora en el ámbito interno de las Comunidades Autónomas; y se podrían, por último, articular propuestas organizativas que pudiesen ser trasladadas (previas las correspondientes adaptaciones) al plano interno de cada Comunidad.

La idea que alumbra todas estas iniciativas no es otra que la de quebrar, en la medida de lo posible, una tendencia claramente negativa a la formación de subsistemas político-administrativos cerrados sobre sí mismos. La socialización de valores comunes, el intercambio de experiencias entre las élites políticas y la alta burocracia, la economía de esfuerzos, en definitiva, deben redundar en una mejora del producto final del modelo en su conjunto y, asimismo, de cada caso en particular. La apuesta por un sistema de cooperación interautonómica en este ámbito supondría, asimismo, superar los recelos existentes desde determinadas Comunidades cuando la Administración del Estado entra en escena. Debe ser, por tanto, un proceso que se impulse desde el escalón autonómico y que persiga el establecimiento de una fórmula de colaboración horizontal en temas de Administración pública. Aunque puedan parecer lejanos a la idea de Administración única, todos estos elementos tienen una conexión evidente con la propuesta, pues difícilmente ésta puede funcionar en un Estado compuesto si no es en el marco de un sistema administrativo que esté articulado en torno a la cooperación entre sus diferentes niveles de gobierno.

V. FINAL: EL INCIERTO FUTURO DE LA PROPUESTA DE ADMINISTRACIÓN ÚNICA

28. A estas alturas está meridianamente claro que la idea de una única Administración pública con competencias ejecutivas generales es, sencillamente, algo irrealizable en el actual marco constitucional. Los mismos promotores de la propuesta son plenamente conscientes de ello. En cambio, lo que sí parece factible es que las funciones ejecutivas de las Administraciones públicas sean desempeñadas preferentemente por los niveles de gobierno más próximos al ciudadano, teniendo siempre en cuenta la capacidad de gestión que cada Administración pública ofrezca.

En cualquier caso, la verdadera puesta en marcha de la propuesta de Administración única (es decir, como propuesta de desarrollo político del Estado autonómico) exige necesariamente una reasignación de competencias ejecutivas entre las diferentes Administraciones públicas que apueste por la descentralización en favor de los niveles inferiores. En el plano de las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas su efectividad se encuentra condicionada a una operación de ingeniería constitucional (a través del artículo 150.2 CE) en virtud de la cual se transfieran o deleguen a las Comunidades Autónomas facultades ejecutivas o de gestión de titularidad estatal. Esta actuación requiere un estudio previo, muy detallado y preciso, sobre cuáles son las materias que, en su caso, se transferirán o delegarán, así como de cuáles serán los efectos que tales alteraciones pueden tener en los equilibrios de poder del sistema político-administrativo. En el plano interno de relaciones entre Comunidades Autónomas y entidades locales, las operaciones de traslado competencial ofrecen menos dificultades formales pero encuentran innumerables trabas materiales. Las Comunidades Autónomas se niegan, por lo común, a reconocer el ejercicio de amplias facultades ejecutivas en favor de los entes locales. En este punto el terreno está prácticamente virgen para llevar a cabo todas las experiencias que se quieran.

29. La vertiente competencial de la propuesta de Administración única, tanto en su proyección extracomunitaria como intracomunitaria, se encuentra, sin embargo, en un estado de práctica hibernación. No se atisban elementos de cambio. Frente al impulso inicial de la propuesta en esa dirección, todo apunta a que el Gobierno no va a acometer a corto plazo ningún proceso que profundice en la descentralización político-administrativa utilizando para ello los instrumentos previstos en el artículo 150.2 CE, al menos por lo que concierne a su uso generalizado. En este punto se ha impuesto una política de enorme prudencia que contradice, de todos modos, la filosofía de partida de la propuesta de Administración única. Es más, de las últimas declaraciones de los responsables políticos recogidas en la prensa se puede detectar un cierto arrinconamiento de la dimensión competencial de la propuesta de Administración única, que está pasando así a transformarse en un objetivo programático sin ninguna plasmación concreta.

Si el panorama no es muy halagüeño en el plano externo, en su proyección interna las Comunidades Autónomas, salvo las excepciones citadas, no han dado ningún paso firme que se incline sinceramente hacia una descentralización en

favor de la instancia local. El Pacto Local que aboga por transformar a la Administración local en el nivel común u ordinario de las Administraciones públicas, no ha recibido, hasta la fecha, ningún impulso efectivo. En este punto las Comunidades Autónomas están atrapadas en sus propias contradicciones, pues por un lado exigen del Estado una descentralización real, mientras que por otro coartan una y otra vez los procesos internos de descentralización en favor de las entidades locales.

30. Las únicas concreciones de la propuesta de Administración única se han limitado, como hemos visto, a las medidas adoptadas en la vertiente racionalizadora u organizativa. Esta es la vertiente que, paradójicamente, emerge como vertiente dominante en el futuro de la propuesta, y que en el diseño inicial tenía en cambio un carácter instrumental o secundario. Por sí sola se trata, en efecto, de una perspectiva enormemente estrecha de lo que es en sí la idea-fuerza de Administración única, en cuanto que si no se conecta previamente con una reasignación de las facultades ejecutivas de los diferentes niveles administrativos, así como con un fortalecimiento de los niveles inferiores, la dimensión racionalizadora se limita a proponer un conjunto de medidas que tienen por objetivo mejorar la gestión de *una* Administración pública. Sin negar sus virtualidades, tal perspectiva se puede calificar, sin embargo, como una *aplicación pobre o limitada* de la propuesta de Administración única, que amputa sus elementos más vinculados con el desarrollo del Estado autonómico, y que se ocupa, por el contrario, de las cuestiones de índole más doméstico.

BIBLIOGRAFÍA

- AJA, E., TORNOS, J. (1993): "La Ley orgánica de transferencia o delegación del artículo 150.2 de la Constitución", *Documentación Administrativa* núm. 232-233
- ALBANESE, F. (1994): "El proceso de descentralización desde la perspectiva del Consejo de Europa", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 40-II
- ALBERTÍ, E. (1993): "Estado autonómico e integración política", *Documentación Administrativa* núm. 232-233
- ARAGÓN REYES, M. (1993): "La reforma de los Estatutos de Autonomía", *Documentación Administrativa* núm. 232-233
- ARAGÓN REYES, M. (1994): "La Constitución española y el Tratado de la Unión Europea: la reforma de la Constitución", *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 42
- ARGULLOL MURGADAS, E. (1985): "La Administración de las Comunidades Autónomas", *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 15
- ARGULLOL MURGADAS, E. (1989): "Acotaciones generales sobre las funciones ejecutivas de la Generalitat", *Las competencias de ejecución de la Generalitat de Catalunya*, Barcelona
- ARGULLOL MURGADAS, E. (1991): "La Administración de las Comunidades Autónomas", *Estudios sobre la Constitución Española. Libro Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, volumen IV, Madrid

- BALAGUER CALLEJÓN, F. (1993): "Administración única y Estado autonómico", *Administración única*, Santiago de Compostela
- BARNÉS, J. (1988): "Descentralización y desconcentración en Andalucía", *Documentación Administrativa* núm. 214
- BARNÉS, J., coord. (1993): *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*, Madrid
- BARNÉS, J. (1994): "El principio de subsidiariedad en el Tratado de Maastricht y su impacto sobre las Regiones Europeas", *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario* núm. 5
- BASSOLS COMA, M. (1996): "Las Diputaciones Provinciales a los diez años de la Ley de Bases de Régimen Local. Experiencias y perspectivas", *La provincia en el Estado de las Autonomías*, Madrid
- BAYONA ROCAMORA, A. (1988): "Descentralización y desconcentración en las leyes de organización territorial de Catalunya", *Documentación Administrativa* núm. 214
- BLANCO VALDÉS, R. (1993): "Informe sobre la actividad de la Comunidad Autónoma de Galicia", *Informe Comunidades Autónomas 1992*, Barcelona
- CASTELLS ARTECHE, J.M. (1995): "La reforma de la Administración periférica del Estado", *Anuario Jurídico de la Rioja*, 1
- CASTELLS, J.M., SAIZ ARNAIZ, A. (1994): "Informe sobre la actividad de la Comunidad Autónoma del País Vasco", *Informe Comunidades Autónomas 1993*, Barcelona
- CARBALLEIRA RIVERA, M.T. (1996): "Las Diputaciones provinciales en la Comunidad Autónoma gallega: balance de diez años de experiencia", *La provincia en el Estado de las Autonomías*, Madrid
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L. (1996): "Autoorganización autonómica y entidades locales", *Revista de estudios de Administración Local y Autonómica* núm. 270
- DE VERGOTTINI, G. (1991): *Diritto Costituzionale comparato*, Padova
- ECHEBARRÍA, K. (1994): "Política de reforma y reforma de la política: el caso del Gobierno vasco", *Autonomías*, 18
- ECHEBARRÍA, K. (1995): "La paradoja de la reforma administrativa de las Comunidades Autónomas", *Informe Comunidades Autónomas 1994*, Barcelona
- EMBID IRUJO, A. (1996): "La provincia y el papel de las Diputaciones provinciales en Aragón", *La provincia en el Estado de las Autonomías*, Madrid
- ESTEVE PARDO, J. (1991): *Organización supramunicipal y sistema de articulación entre Administración autonómica y orden local*, Madrid
- FANLO LORAS, A. (1996): "Estructura territorial", en T. FONT I LLOVET, *Anuario del Gobierno Local*, Madrid
- FERNÁNDEZ FARRERES, G. (1993): "El artículo 150.2 de la Constitución y el desarrollo del Estado de las Autonomías", *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 36-II
- FRAGA IRIBARNE, M. (1993-a): "Propuesta de Administración única para Galicia. Presentación", *Administración única*, Santiago de Compostela
- FRAGA IRIBARNE, M. (1993-b): *Administración única. Una propuesta desde Galicia*, Barcelona
- FRAGA IRIBARNE, M. (1994): "El Estado de las Autonomías en su proyección

- europea. Una visión desde Galicia”, *Nacionalidades y Estado en España*, Madrid
- GARRIDO FALLA, F. (1993): “La Administración única: problemática de una obviedad”, *Revista de Administración Pública* núm. 130
- INFORME DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS SOBRE AUTONOMÍAS (1981): Madrid
- LÓPEZ GUERRA, L. (1995): “El modelo autonómico”, *Autonomies* núm. 20
- LÓPEZ-MEDEL BÁSCONES (1994): *Entidades locales y descentralización en un Estado autonómico*, Santander
- MARTÍN-RETORTILLO, L. (1993): “Dos reflexiones sobre la Administración única”, *Administración de Andalucía* núm. 14
- MARTÍN RETORTILLO, S. (1995): “Reflexiones sobre la llamada Administración única”, *Estudios de Derecho Mercantil en Homenaje al Profesor Manuel Broseta Pons*, II, Valencia
- MEILÁN GIL, J.L. (1993): “Estado Autonómico y Administraciones Públicas”, *Administración de Andalucía* núm. 16
- MEILÁN GIL, J.L. (1996): “La Administración pública a partir de la Constitución de 1978”, *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 47
- METCALFE, L. (1995): “La Comisión Europea como organización-red”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* núm. 4
- MIR I BAGO, J. (1995): *Manual de Govern Local*, Barcelona
- MONTILLA MARTOS, J.A. (1996): “Las leyes orgánicas de transferencia en el proceso de homogeneización competencial”, *Revista de Administración Pública* núm. 140
- MORTATI, C. (1976): *Istituzioni di Diritto Pubblico*, II, Padova
- MUÑOZ MACHADO (1984): *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, II, Madrid
- MUÑOZ MACHADO (1988): “Contribuciones al debate sobre autonomías”, en J. TORNOS, *Informe sobre las Autonomías*, Madrid
- NIETO GARCÍA, A. (1992): “La reforma de la Administración Pública en España”, *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 34-II
- NIETO GARCÍA, A. (1996): “Las experiencias de modernización en España”, *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 45-II
- NIETO GARRIDO, E. (1996): “El consorcio como instrumento de cooperación administrativa”, *Revista de Estudios de Administración local y autonómica* núm. 270
- ORTEGA, L. (1991): “La delegación de competencias en la provincia”, en GÓMEZ-FERRER MORANT (Director.), *La provincia en el sistema constitucional*, Madrid
- ORTEGA, L. (1995): “La reforma de la Administración local y autonómica”, *Autonomies* núm. 20
- ORTEGA, L. (1996): “Autonomía Local y subsidiariedad”, T. FONT I LLOVET, *Anuario del Gobierno Local*, Madrid
- PAREJO ALFONSO, L. (1993): “Algunas reflexiones sobre el poder público administrativo, como sistema, en el Estado autonómico: Una contribución al debate sobre la llamada Administración Única”, *Documentación Administrativa* núm. 232-233
- PECES BARBA, G., PAREJO, L., AGUIAR, L. (1992): *Estudio jurídico sobre la propuesta de Administración única formulada por el Excmo. Sr. Presidente de la*

Junta de Galicia como fórmula para la concreción definitiva del modelo de Estado autonómico establecido por la Constitución, Dictamen Jurídico, Getafe

- QUINTANA LÓPEZ, T. (1996): "Las Diputaciones provinciales en la Comunidad Autónoma de Castilla y León", *La provincia en el Estado de las Autonomías*, Madrid
- RAJOY, M. (1993): "Los problemas de la organización territorial del Estado después de los Acuerdos Autonómicos", *La organización territorial del estado*, Salamanca
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (1996): *Autonomías y Administración Pública*, Barcelona
- RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (1996-b): "La Administración única y el Proyecto de ley de LOFAGE", *Administración de Andalucía* núm. 27
- SERNA, F. (1991): "Administración única para Galicia: una propuesta abierta", *Revista Galega de Administración Pública* núm. 2
- SCHNEIDER, H.P., SEIDEL, K. (1996): "Administración en el Estado federal", en J. TORNOS, *La reforma de la Administración periférica del Estado* (ejemplar policopiado), Barcelona
- TORNOS, J. (1988): *Informe sobre las autonomías*, Madrid
- TORNOS, J. (1991): "La provincia en la legislación de las Comunidades Autónomas", en GÓMEZ-FERRER MORANT, *La provincia en el sistema constitucional*, Madrid
- TORNOS, J. (1995): "Administración estatal y autonómica", *Autonomies* núm. 20
- TORNOS, J. (1996): "Informe de trabajo", en *La reforma de la Administración periférica del Estado* (ejemplar policopiado), Barcelona

COMENTARIO A LA CARTA EUROPEA DE AUTONOMÍA REGIONAL

Joaquín Tornos

I.- El texto que se reproduce a continuación constituye el Proyecto de Carta Europea de la Autonomía regional elaborado por la Asamblea de las Regiones del Consejo de Europa.

El Proyecto tiene su origen en una Resolución del Congreso de Poderes locales y Regionales de Europa, de fecha junio de 1994, invitando a la Asamblea de las Regiones a elaborar un texto de esta naturaleza siguiendo, como se dijo expresamente, el modelo de la Carta Europea de la Autonomía Local.

La Asamblea de las Regiones asumió la invitación, creando un grupo de trabajo al que se encomendó la tarea de redactar un Proyecto. Formaron dicho grupo el Presidente y Vicepresidente de la Asamblea, Sres. Haegi y Kieres más diversos expertos, de entre los que cabe destacar el relator, Sr. Peter Rabe y los profesores Nicolas Levrat y Philippe De Bruycker.

Tras diversas reuniones, el ante-proyecto de Carta fue presentado públicamente en la sesión que se celebró en Hannover el 22 de marzo de 1996. El texto que reproducimos a continuación es fruto de la reunión posterior celebrada en Estrasburgo los días 2 a 4 de julio de 1996. Tras esta reunión se celebró una posterior en Barcelona, el 18 de octubre de 1996. Está previsto aprobar el texto definitivo en la cuarta sesión de la Asamblea del año 1997.

II.- La redacción del Anteproyecto pretende ofrecer un texto que pueda ser aceptado por todos los países del Consejo de Europa, reconociendo la diversidad de situaciones sobre las que debe proyectarse. Diversidad en cuanto a la dimensión territorial (expresamente se reconoce la inaplicación de la Carta a los microEstados) y diversidad también en cuanto a modelos de organización territorial. Basta pensar en las diferencias, dentro de países Comunitarios, entre Alemania, Francia y los países nórdicos.

Para lograr este objetivo primordial, la firma de la Carta por el mayor número de países posible, el contenido del texto es enormemente matizado y a la vez genérico. En este sentido, por ejemplo, el texto no define el concepto de región ni garantiza un ámbito material de competencias concreto. Por el contrario, se define el concepto de autonomía regional y los ámbitos materiales sobre los que debería proyectarse la actuación regional. Las referencias a la potestad del legislador estatal para concretar el contenido de la Carta son constantes.

También con este mismo fin los redactores del anteproyecto han tomado como modelo la Carta Europea de la Autonomía local. Experiencia que valoran muy positiva en sus diez años de vigencia.

En definitiva, se busca un texto de consenso entre las partes que deban pro-

ceder a su ratificación y firma. Consenso que afecta, como hemos dicho, a Estados con posiciones muy diversas en relación al hecho regional. Desde aquellos que lo ignoran, hasta los que pueden alegar su incompetencia para firmar la Carta al ser la materia local una competencia exclusiva de las Regiones.

Por último, en esta búsqueda del consenso, no debe olvidarse a la Administración local, que puede ver con recelo el potenciamiento de un nivel intermedio con fuertes potestades normativas. El Ante-proyecto de Carta pone en evidencia en ocasiones la clara voluntad de sus redactores de tranquilizar a los poderes locales.

III.- La estructura de la Carta esta compuesta por un Preámbulo y siete grandes apartados, relativos al fundamento de la autonomía, definición de la autonomía regional, competencias regionales, organización institucional, finanzas regionales, protección de la autonomía regional y control de la aplicación de la Carta, ratificación y firma.

Comentaremos brevemente los primeros apartados, sin entrar en las cuestiones de garantías de la propia Carta, ratificación y firma.

1. Preámbulo

En un largo Preámbulo de 16 puntos, en el que se unen valoraciones y afirmaciones, se trata de justificar el interés por aprobar, desde el Consejo de Europa, una Carta de la Autonomía Regional. Interés basado en lograr a través de la institución regional una unión más estrecha entre los miembros del Consejo de Europa.

La Región se reconoce, pues, como un ente vertebrador de la Europa del futuro, en la medida que expresa la diversidad cultural a la vez que permite mejorar la eficacia de las estructuras administrativas.

Valoración positiva que no impide reconocer el temor de los redactores ante ciertas posiciones de clara desconfianza hacia el hecho regional. Temor que seguramente explica la redacción del apartado 14 del Preámbulo, en el que se dice que «el reconocimiento del hecho regional no puede constituir para las regiones ocasión para atentar contra la lealtad al Estado del que surgen o para cuestionar la soberanía e integridad territorial de aquél». Redacción que trasluce tal vez un exceso de celo en la tarea de contentar a los menos favorables al hecho regional (la redacción de este apartado fue criticada en la reunión de Barcelona antes citada por diversos intervinientes españoles).

2. El artículo segundo trata de otorgar al principio de autonomía regional el máximo nivel de reconocimiento normativo y por ello establece que «en tanto sea posible» (de nuevo, el posibilismo de la redacción) será reconocido en la Constitución. Referencia, por otra parte, a un reconocimiento, con lo que tal vez se quiere aludir a la existencia de una realidad que no nace necesariamente con la Constitución, pues esta debe reconocerla. El contenido de esta autonomía, añade el párrafo segundo, se fijará en la Constitución, la ley, el Estatuto o normas de derecho internacional, pero no por disposición del Gobierno.

3. El artículo tercero cumple el complejo cometido de definir la autonomía regional (al igual que el artículo 3 de la Carta de la Autonomía local define esta última) definición que se lleva a cabo sin conocer el sujeto del que se predica (la Región). Como ya dijimos, la Carta quiere ser prudente y definir la institución, dejando que sea el Estado quien la aplique, en su caso, al territorial intermedio que el defina.

Con este fin el artículo tercero nos determina los elementos que permitirán hablar de autonomía regional, aquellos que harán reconocible la institución. Si un Estado pretende alegar que está estructurado en base a Regiones, deberá acreditar que su ente Regional está dotado de la autonomía a que se refiere el artículo tercero.

Autonomía regional que, por otra parte, no se identifica ni con potestad legislativa ni con un ámbito material concreto de actuación.

Los elementos necesarios son: el sujeto es una colectividad territorial intermedia, con un órgano de representación democrático, que posee el derecho y la capacidad efectiva de asumir responsablemente un volumen importante de asuntos de interés público que afectan a su población.

El derecho interno fijará el alcance de la autonomía a partir de estos postulados mínimos.

4. La Carta aborda el tema de las competencias desde una doble perspectiva, su tipología y su ámbito material.

En cuanto a la tipología, la Carta tiene especial interés en destacar que las Regiones deben poseer competencias propias que integren facultades de decisión y gestión, aunque luego no diga si estas competencias deben tener rango legislativo. Junto a ello se apunta la conveniencia de avanzar hacia modelos de federalismo de ejecución, ya sea a través de la asignación de funciones ejecutivas como competencias propias o delegadas.

La definición del ámbito material de las competencias incluye a su vez dos tipos de preceptos.

El artículo séptimo contiene una cláusula general, de redacción a nuestro juicio algo confusa, en el que se trata de establecer el posible ámbito de actuación de las regiones. Con este fin se dice que podrán actuar en virtud de las competencias asignadas por la Constitución, la ley, los Estatutos o normas de derecho internacional (nueva referencia formal a las normas de atribución de competencias), añadiéndose a continuación que «los asuntos regionales comprenden toda cuestión de interés público no excluido de la competencia regional o atribuida a otra autoridad».

Esta referencia a unos indeterminados asuntos regionales plantea la cuestión de si suponen una cláusula de habilitación general (poseen capacidad sobre todo lo no prohibido o ya asignado a otro ente) o una cláusula residual de asignación competencial, de modo que se reconociera como competencia regional lo no atribuido expresamente a otro ente.

Dada la prudencia de la Carta, y los modelos europeos en la materia, nos inclinamos por pensar que se trata de un reconocimiento genérico de capacidad.

En el mismo artículo séptimo se refiere al modo de ejercer las competencias, con expresas menciones al deber de respetar los intereses locales y la solidaridad nacional y europea.

La falta de un listado de competencias materiales concretas se compensa con una larga lista de lo que podríamos llamar competencias «relacionales», reconociendo a la Región su competencia para relacionarse con los entes locales (con expresa referencia en este punto al principio de subsidiariedad), para establecer acuerdos de cooperación inter-regional y de cooperación transfronteriza, para tener representación exterior, para participar en instancias estatales y para participar en Europa (en este último punto, reconocimiento del derecho a participar en los trabajos de las instituciones europeas y del derecho a ser consultadas en los procesos de elaboración de los acuerdos que les afectan).

Se reconoce de esta forma indirectamente la importancia de la participación en la toma de decisiones, como complemento de la titularidad de competencias decisorias propias, para definir el alcance real de la autonomía regional.

5. El apartado dedicado a la organización institucional carece de contenido relevante y de hecho podría resumirse en el reconocimiento de una amplia capacidad de autoorganización.

6. En materia de financiación se enumeran también unos principios generales. Así, deberán garantizarse unos ingresos proporcionados a los servicios a prestar, pero también con un margen mayor que permita optar por la creación de servicios adicionales. Principio de suficiencia, pero no vinculado únicamente a lo que podríamos identificar como servicios mínimos regionales.

Por otro lado, los ingresos deben ser en su mayor parte no condicionados, debe existir capacidad normativa regional y deben ser ingresos evolutivos y diversificados, debiendo igualmente reconocerse la existencia de tributos propios y de capacidad de endeudamiento. Junto a todo ello se sitúa con destacada importancia el principio de solidaridad.

7. Finalmente, por lo que afecta a nuestro interés, se establecen una serie de garantías en relación a la autonomía regional. Como garantía primaria la que afecta a los límites territoriales de la Región, límites que no podrán modificarse (salvo casos de redefinición general) sin el acuerdo de la Región.

Junto a ello se les reconoce el derecho a la defensa en juicio de sus actos y de sus competencias, y se limitan los controles sobre la Región a los de legalidad en los casos y forma que fijen la Constitución y la ley. Falta tal vez por precisar si este límite al control de legalidad que se predica de las normas es extensible a los actos, y si el control será sólo judicial o puede ser administrativo.

En definitiva, el Anteproyecto constituye un texto de muy buena factura jurídica y prudente en cuanto a sus objetivos desde un inteligente posibilismo.

Desde España podría tildarse la futura Carta de inútil, en la medida que su contenido básico está claramente superado. Pero aún así ofrece aspectos de interés (ver sino los artículos 11, 12 y 13 sobre relaciones exteriores, participación en órganos estatales y participación en asuntos europeos).

Junto a ello, la profundización de la autonomía regional en el conjunto de

Europa puede favorecer también el regionalismo interno español. En este sentido, la Carta Europea de la Autonomía regional, al diluir determinadas resistencias y permitir homologar soluciones que no siempre responden a una verdadera regionalización, puede ayudar a este proceso de vertebración de los países del Consejo de Europa desde instancias regionales.

CARTA EUROPEA DE LA AUTONOMÍA REGIONAL*

PREÁMBULO

Los Estados miembros del Consejo de Europa, firmantes de la presente Carta,

1) Considerando que el objetivo del Consejo de Europa es realizar una unión más estrecha entre sus miembros a fin de salvaguardar y promover los ideales y los principios que son su patrimonio común;

2) Considerando que uno de los medios con los que este objetivo se realizará es la conclusión de acuerdos en el ámbito de sus estructuras territoriales respectivas;

3) Considerando que la región, como componente esencial del Estado, testimonia de la diversidad de Europa y contribuye al enriquecimiento de su cultura y a su prosperidad económica en el respeto de sus tradiciones y en conformidad con su historia;

4) Considerando que las regiones constituyen uno de los fundamentos de su régimen democrático;

5) Considerando que el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa;

6) Convencidos de que la región constituye un nivel de poder adecuado para favorecer el ejercicio de este derecho;

7) Convencidos de que la existencia de regiones administradas por responsables elegidos por sufragio universal e investidos de responsabilidades efectivas permite una administración a la vez eficaz y cercana al ciudadano;

8) Conscientes del hecho de que la defensa y el fortalecimiento de la autonomía regional representan una contribución importante a la construcción de una Europa fundada sobre los principios de la democracia y de la descentralización del poder;

9) Conscientes del hecho de que la región constituye un nivel de poder adecuado para la realización efectiva de la subsidiariedad considerada como uno de los principios fundamentales a respetar tanto en lo que se refiere a la integración europea como en la organización propia de los Estados que participan en este movimiento;

* Traducción de Isabelle Marie Peris.

10) Conscientes del hecho de que la regionalización no debe realizarse a costa de la autonomía de las entidades locales y debe al contrario acompañarse de medidas que tiendan a proteger ésta en el pleno respeto de lo adquirido por la Carta europea de la autonomía local;

11) Conscientes del hecho de que la cooperación interregional entre diferentes Estados constituye una aportación valiosa e indispensable a la construcción de Europa;

12) Afirmando que estos principios suponen la existencia de un nivel de poder regional dotado de órganos de decisión democráticamente constituidos y beneficiarios de una autonomía amplia en cuanto a las competencias, a las modalidades de ejercicio de éstas y a los medios necesarios para el cumplimiento de su cometido;

13) Afirmando que la construcción de instituciones europeas adecuadas debe tomar en cuenta la existencia de regiones dentro de los Estados europeos en lo que se refiere a la elaboración y la ejecución de políticas puestas en marcha a nivel europeo y favorecer la participación de las regiones en el proceso de decisión europeo dentro del Congreso de los poderes locales y regionales de Europa, particularmente de su Cámara de regiones, y del Comité de las Regiones de la Unión Europea;

14) Afirmando que el reconocimiento del hecho regional no puede constituir para las regiones una ocasión de perjudicar la lealtad hacia el Estado del que dependen o de poner en cuestión la soberanía y la integridad territorial de éste;

15) Afirmando que la existencia de regiones no puede desembocar en un debilitamiento de la indispensable solidaridad entre las diferentes regiones y que la regionalización debe, por esta razón, estar acompañada de medidas que tiendan a poner en marcha esta solidaridad y a promover un desarrollo equilibrado;

16) Estimando que independientemente de las diferencias profundas que existen entre las tradiciones jurídicas e institucionales de los diversos países europeos, es deseable y útil extender el proceso de regionalización dentro de los Estados europeos sobre la base de los principios enunciados a continuación.

Han convenido lo siguiente:

PARTE I

Artículo 1

Las partes en el presente convenio se comprometen a considerarse vinculadas a los siguientes artículos de la manera y en la medida previstas por uno de los tres procedimientos previstos en los artículos 25 y 27 de esta Carta.

FUNDAMENTO DE LA AUTONOMÍA REGIONAL

Artículo 2 - Fundamento de la autonomía regional

1. El principio de autonomía regional debe estar reconocido en la Constitución, siempre que sea posible.
2. El contenido de la autonomía regional sólo puede estar determinado por la Constitución, la ley, el estatuto de las regiones y las normas de derecho internacional.
3. Las disposiciones legislativas que determinen el contenido de la autonomía regional deben, en la medida de lo posible, ofrecer a las regiones una protección específica en razón de su procedimiento o de sus condiciones de adopción.

DEFINICIÓN DE LA AUTONOMÍA REGIONAL

Artículo 3 - Principio

1. Por autonomía regional, se entiende el derecho y la capacidad efectiva para las entidades territoriales más vastas en el seno de cada Estado, dotadas de órganos elegidos, situadas entre el Estado y las entidades locales y que disponen bien sea de prerrogativas de autoadministración, bien sea de prerrogativas de carácter estatal, de encargarse, bajo su propia responsabilidad y en el interés de sus poblaciones, de una parte importante de los asuntos de interés público, especialmente de cara a favorecer el desarrollo regional duradero.
2. La extensión de la autonomía regional está determinada por el derecho interno de cada Estado en el respeto de las disposiciones de la presente Carta.

COMPETENCIAS REGIONALES

Tipos de competencias

Artículo 4 - Competencias propias

1. Las competencias de las regiones están reconocidas o determinadas por la Constitución, la ley, el estatuto de las regiones o las normas del derecho internacional.
2. Las competencias propias de las regiones sólo pueden ser discutidas o limitadas por la Constitución o por la ley.
3. Las regiones tienen un poder de decisión y de gestión en los ámbitos que dependen de sus competencias propias. Dichos poderes deben permitir la adopción y el ejercicio de una política propia a cada región.

Artículo 5 - Competencias de ejecución

1. Dentro de los límites de la ley, es deseable que la ejecución a nivel regional de tareas que dependen de las competencias nacionales, sea confiada a órganos que dependen de la región.

2. Las reglas de realización de este poder de ejecución, especialmente en lo que se refiere al control ejercitado sobre estos actos por las autoridades administrativas nacionales, se asemejan a las reglas aplicables para las competencias propias.

3. El legislador nacional debe facilitar a las regiones los medios necesarios para la puesta en marcha de las disposiciones cuya ejecución les confía.

Artículo 6 - Competencias delegadas

1. Ciertas competencias pueden, en los límites de la ley, ser delegadas a las regiones por otros niveles de gobierno.

2. La delegación de competencias debe, en de la medida de lo razonable, estar claramente definida. Los medios, en particular materiales y financieros, que permiten la realización adecuada de estas competencias adicionales deben ser tomados adecuadamente en cuenta en el acto de delegación de competencias.

3. Las condiciones de realización de estas competencias pueden ser especificadas por el acto de delegación. Los órganos encargados del ejercicio de tales competencias deben sin embargo gozar, tanto como sea posible, de la libertad de adaptar su ejercicio a las condiciones específicas de la región y a sus estructuras organizativas, con una voluntad de eficacia y de acuerdo con las preferencias de los habitantes de la región. La consideración de los aspectos financieros en el acto de delegación no debe limitar de manera excesiva esta libertad.

Ámbitos de competencia

Artículo 7 - Asuntos regionales

1. Además de las competencias reconocidas o atribuidas a las regiones por la Constitución, la ley, el estatuto de las regiones o las normas de derecho internacional, con arreglo al principio del artículo 3, los asuntos regionales comprenden toda cuestión de interés público que no esté excluida de sus competencias o atribuida a otra autoridad.

2. Dentro del ejercicio de sus competencias las regiones deben, respetando el derecho, estar guiadas por el interés de los ciudadanos, respetar la autonomía local, inspirarse en el principio de subsidiariedad tal como está definido en el derecho interno y en derecho europeo y tener en cuenta las exigencias razonables de la solidaridad nacional y europea.

Artículo 8 - Relaciones con las entidades locales

1. Las regiones que dispongan de competencias en relación con las entidades a las cuales resulta de aplicación la *Carta europea de la autonomía local* respetarán el espíritu y la letra de este Convenio en sus relaciones con estas entidades.

2. Las regiones aplicarán el principio de subsidiariedad tal como esté definido en el derecho interno y en el derecho europeo en sus relaciones con las entidades locales.

3. Las regiones pueden delegar algunas de sus competencias a las entidades locales siguiendo los principios expuestos en el artículo 6.

4. En la medida en que dependa de sus competencias, las regiones se esforzarán en asegurar tanto como sea necesario la perecuación financiera entre las entidades locales que se encuentran en su territorio.

Artículo 9 - Relaciones interregionales

1. En los ámbitos que dependen de sus competencias propias, las regiones tienen poder para emprender acciones de cooperación interregional.

2. Estas acciones deben situarse dentro del respeto al derecho nacional y a los compromisos internacionales del Estado.

3. Por relaciones interregionales, hay que entender :

– por una parte, toda actividad que no produzca ninguna modificación directa de la situación jurídica de la región, de su Estado o de los habitantes del Estado;

– por otra parte, los actos o acuerdos de cooperación o de asociación con otras regiones o entidades locales para la realización de objetivos de interés común, en la medida que tales acuerdos no sean regulados por el derecho internacional público general.

4. En consecuencia, los acuerdos, que con arreglo a su derecho nacional algunas regiones están autorizadas a concluir en derecho internacional, no están incluidos en el ámbito de las relaciones interregionales.

5. Las relaciones interregionales de las regiones se regularán, en la medida que estos sean aplicables, por los acuerdos internacionales en la materia.

Artículo 10 - Relaciones y organismos transfronterizos

1. En los ámbitos que dependen de sus competencias propias, las regiones pueden emprender acciones de cooperación transfronteriza.

2. Las regiones que pertenecen a un espacio transfronterizo pueden dotarse, dentro del respeto al derecho de todos los órdenes jurídicos nacionales afectados y al derecho internacional, de órganos comunes de tipo deliberativo y/o ejecutivo. Los actos de estos órganos deberán someterse a los procedimientos de los tri-

bunales competentes en la misma medida que si hubieran sido tomados por un órgano regional, de conformidad con las disposiciones pertinentes del Protocolo adicional al Convenio-marco europeo sobre la cooperación transfronteriza de las entidades o autoridades territoriales.

Artículo 11 - Representación en el extranjero

Las regiones tienen el derecho de crear, bien sea individualmente, bien sea colectivamente con otras regiones o entidades locales, oficinas de relaciones en otras regiones o entidades locales o en otras organizaciones internacionales - y en particular en las organizaciones europeas - para actuar en los ámbitos de sus competencias, a fin de promover o defender sus intereses.

Artículo 12 - Participación en los asuntos del Estado

1. En la medida que las reglas adoptadas a nivel de Estado puedan modificar el alcance de la autonomía regional o afectar a los intereses de las regiones, éstas deben poder participar en el proceso de decisión.

2. La participación de las regiones en los asuntos del Estado puede :

–bien realizarse por una representación adecuada de las regiones en el seno de los órganos legislativos o administrativos;

–bien ser objeto de procedimientos de consulta entre los órganos del Estado y cada región;

–o bien resultar de una consulta entre las autoridades del Estado y una estructura que represente a las regiones.

Estas formas de participación no son excluyentes entre sí.

Artículo 13 - Participación en los asuntos europeos e internacionales

Las regiones tienen derecho a participar, en el seno de organismos concebidos específicamente para este fin, en los trabajos de las instituciones europeas.

En la medida en que cada región no puede estar representada directamente en el seno de estas instancias europeas, se debe prever a escala nacional unos procedimientos o una estructura representativa específica que garantice la mejor representación de los intereses de todas las regiones del país por representantes que ocupen un escaño en las instituciones europeas referidas en el párrafo anterior.

2. Las regiones tienen derecho a ser consultadas por su gobierno nacional, cuando su Estado negocie la conclusión de un tratado internacional o la adopción de cualquier otro acto en el marco de una organización europea que pueda afectar directamente sus competencias o intereses fundamentales. Debe ser igual cuando la aplicación de reglas tomadas a nivel europeo les pueda incumbir.

Los gobiernos nacionales pueden asociar a las regiones a los procesos de negociación, en particular, incluyendo representantes regionales en las delegaciones nacionales.

ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS REGIONES

Artículo 14 - Principio de autoorganización regional

En la mayor medida posible, las regiones deben beneficiarse del derecho de adoptar, o al menos, de completar el estatuto que define sus elementos constitutivos con respeto a los principios fundamentales establecidos por la Constitución.

Artículo 15 - Órganos de la región

1. Las regiones están dotadas de una asamblea representativa y de un órgano ejecutivo, sin perjuicio de las diversas formas de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

2. La asamblea es elegida por sufragio libre, secreto, directo y universal.

3. El estatuto de los representantes regionales debe asegurar el libre ejercicio de su mandato, en particular con emolumentos adecuados.

4. Salvo en caso de elección directa por la población, el órgano ejecutivo debe ser responsable ante la asamblea en las condiciones y según las modalidades previstas por el derecho interno de cada Estado parte de la presente Carta.

5. Los miembros que componen la asamblea representativa o el órgano ejecutivo no pueden ser objeto de medidas de vigilancia por parte del poder central que atenten al libre desempeño de las funciones que les son confiadas.

Artículo 16 - Administración regional

1. Las regiones disponen de un patrimonio, de una administración, de los organismos que ellas pueden crear y de un personal propios.

2. Las regiones pueden definir libremente las estructuras internas de su administración y de sus organismos.

Las regiones pueden definir el estatuto de su personal dentro del límite de los principios generales que puedan ser eventualmente establecidos por el poder nacional o federal en la materia.

HACIENDAS REGIONALES

Artículo 17 - Principios

1. El sistema de financiación de los presupuestos regionales debe permitir proporcionar una suma global previsible de ingresos públicos, proporcional a las

competencias de las regiones y que permita asegurar el funcionamiento de los servicios públicos regionales. Estos ingresos también deben poseer un margen suficiente que permita a las regiones ofrecer unos servicios públicos adicionales a los impuestos por la ley.

2. Para la ejecución de sus competencias propias, la mayor parte de los recursos financieros de las regiones debe estar constituida por recursos propios, que las autoridades regionales pueden utilizar libremente.

3. Las autoridades regionales deben tener la posibilidad de recaudar y de fijar la cuota de los impuestos y contribuciones regionales.

4. Las fuentes de financiación de las regiones deberían ser suficientemente diversificadas y evolutivas para permitirles seguir el desarrollo general de la economía y la evolución real de los costes del ejercicio de sus competencias.

5. La existencia de un sistema de perecuación, así como la obligación de adoptar regulaciones presupuestarias y un sistema de contabilidad claro y normalizado a nivel nacional no constituye una limitación de la autonomía financiera de las regiones.

6. La administración del impuesto regional puede, por voluntad de racionalización, de eficacia y de coordinación, ser ejercida por una administración común a varias entidades o perteneciente a otra instancia, sin incidir en la propiedad y en la utilización de los ingresos.

Artículo 18 - Recursos propios

1. Los recursos propios están constituidos en lo esencial por impuestos, contribuciones y cánones que las regiones tienen derecho a recaudar en los límites definidos por la ley. Las cuotas regionales de impuestos compartidos se consideran como ingresos propios cuando así lo determine la Constitución o la ley.

2. Una parte significativa de los recursos propios de las regiones deberá proceder de un número limitado de impuestos generales a escala regional en los cuales las regiones deben tener la libertad para fijar las tarifas en los límites previstos por la ley. A falta de impuestos regionales propios, las regiones deberán tener la posibilidad, en los límites previstos por la ley, de fijar porcentajes adicionales sobre los impuestos recaudados por otras autoridades públicas.

Artículo 19 - Transferencias y perecuación financiera

1. El principio de solidaridad implica la existencia, en cada Estado, de una perecuación financiera eficaz, cuyo objetivo es aproximar el nivel de vida en las distintas regiones. Esta perecuación tiende sobre todo a disminuir las desigualdades relacionadas con las diferencias del objeto imponible y de los gravámenes que existen en las regiones.

2. Toda perecuación debe evitar la nivelación con vistas a preservar el interés de las regiones en mejorar y en explotar de manera razonable su potencial fiscal.

3. La perecuación puede hacerse con transferencias del Estado central a las regiones, con reglas de reparto de los impuestos compartidos previstas por la Constitución o por la ley, o con transferencias de las regiones relativamente acomodadas en beneficio de las regiones económicamente débiles.

4. La distribución de las transferencias o de los impuestos compartidos debe hacerse según normas preestablecidas y sobre una base no discrecional, siguiendo unos criterios objetivos, poco numerosos, que representen las necesidades reales y adecuados para tener en cuenta las evoluciones de la situación económica de las regiones. También debe poder tomar en cuenta el nivel de los impuestos, tasas y cánones recaudados por las regiones para financiar sus servicios.

5. En los Estados donde los impuestos compartidos y las transferencias constituyen una parte sustancial de los recursos globales de las regiones, deben crearse procedimientos adecuados de consulta del conjunto de las regiones sobre la forma de atribución de estos recursos .

6. Las transferencias deberán hacerse preferentemente de acuerdo con el principio de no afectación, más que para financiar proyectos específicos. Ninguna subvención puede conllevar condiciones que pudiesen atentar a la autonomía regional, tal como se define en la presente Carta y por el derecho nacional.

7. Cuando una competencia adicional se delega por otro nivel de poder a una región, debe preverse una transferencia de recursos financieros adecuados afectados al ejercicio de tal competencia.

Artículo 20 - Empréstitos

1. Las regiones deben tener acceso al mercado de capitales a condición de que puedan demostrar su capacidad para garantizar el servicio de la deuda durante el periodo de reembolso sobre la base de ingresos propios.

2. El control ejercido por otra autoridad sobre la legalidad del empréstito no constituye una limitación de la autonomía regional tal como se define en la presente Carta.

PROTECCIÓN DE LA AUTONOMÍA REGIONAL

Artículo 21 - Protección de los límites territoriales de las regiones

1. La modificación del territorio de una región no puede producirse hasta que la misma haya expresado su acuerdo, sin perjuicio de los procedimientos de democracia directa que puedan estar previstos por el derecho interno, en su caso.

2. En el supuesto de un proceso general de redefinición de las fronteras regionales, el acuerdo expreso de cada región puede ser reemplazado por una consulta del conjunto de las regiones implicadas.

Artículo 22 - Derecho de las regiones a la jurisdicción

Las regiones deben tener la posibilidad de interponer un recurso ante las jurisdicciones competentes para asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto de los principios de autonomía regional establecidos en la presente Carta y en el derecho interno.

Artículo 23 - Conflictos de competencias

1. Cuando exista un conflicto de competencias, deberá ser resuelto por una instancia jurisdiccional.

2. Los conflictos de competencias serán resueltos según los principios constitucionales y legales de cada Estado. En la ausencia de respuesta clara en el derecho positivo aplicable, el principio de subsidiariedad deberá ser tomado en cuenta en la decisión.

Artículo 24 - Control sobre las normas regionales

1. El control sobre las normas adoptadas por las regiones sólo puede ejercerse en los casos y según las formas previstos por la Constitución o por la ley.

2. El control que pueda ejercerse sobre las normas regionales sólo puede dirigirse a asegurar el respeto de la legalidad.

3. Sin embargo el control puede incluir una apreciación de la oportunidad para lo relacionado con el ejercicio de las competencias que han sido delegadas a las regiones por el gobierno central.

PARTE II

Artículo 25 - Compromisos y reservas

1. Los Estados contratantes aceptan someterse a todas las disposiciones de la presente Carta, y se comprometen a no obstaculizar con ninguna medida el ejercicio efectivo de los mecanismos de control instituidos por el artículo 26 de la Carta.

2. A fin de tomar en consideración la diversidad y el carácter evolutivo de las situaciones regionales en los Estados europeos, los Estados están autorizados para hacer reservas a los artículos siguientes:

–Artículo 5

–Artículo 10, párrafo 2

–Artículo 13, párrafo 2

–Artículo 16, párrafo 3.

En los Estados en que la asamblea regional se compone tradicionalmente de

representantes elegidos por las entidades locales que componen la región, un Estado está autorizado a formular una reserva al carácter directo de la elección tal como se ha previsto en el artículo 15 par.2.

3. No está autorizada ninguna otra reserva diferente a las previstas en el párrafo anterior.

4. Las reservas deben notificarse al Secretario General del Consejo de Europa en el momento de la firma, ratificación o adhesión.

5. Un Estado que haya formulado reservas puede levantarlas en cualquier momento mediante notificación al Secretario General del Consejo de Europa.

Artículo 26 - Control de la aplicación de la Carta

1. Durante el año en el cual la Carta entra en vigor para cada uno, y posteriormente cada cinco años, cada Parte presentará un informe sobre la aplicación de la presente Carta.

2. Los Estados que hayan formulado reservas conforme al artículo 25 par. 2 deben examinar en su informe la pertinencia del mantenimiento de las mismas.

3. Este informe se somete al examen del CPLRE que lo transmite con sus observaciones al Comité de Ministros del Consejo de Europa. Este último examina cada informe nacional según los procedimientos que él determinará y notifica sus conclusiones tanto al Estado en cuestión como al Presidente del CPLRE.

4. El Comité de Ministros adoptará, llegado el caso y tras consultar el CPLRE, las disposiciones que permitan el examen de informes presentados por un Estado no miembro del Consejo de Europa.

Artículo 27 - Compromiso de los Estados en un proceso de regionalización

1. Los Estados en los que esté en curso un proceso de regionalización pueden suscribir el compromiso de respetar los principios enunciados en la presente Carta para la creación y el desarrollo de estructuras regionales. Se comprometen, en un período de diez años a partir de la entrada en vigor de la Carta para ellos, a establecer el marco jurídico y los mecanismos administrativos y financieros que permitan respetar a favor de sus regiones los derechos definidos por la presente Carta, según las condiciones precisadas en el párrafo 1 o en el párrafo 2 del artículo 25.

Cada Parte en que la Carta esté vigente conforme a las condiciones previstas por el párrafo anterior, establece durante el año en el cual la Carta entra en vigor para ella, y después cada tres años, un informe sobre la evolución del proceso de regionalización; estos informes se someten al procedimiento previsto en el artículo 26, párrafos 3 y 4. Tras el cuarto informe, la Parte notifica al Secretario General del Consejo de Europa, su compromiso de respetar la Carta según las condiciones del párrafo 1 o 2 del artículo 25.

PARTE III

Artículo 28 - Firma, ratificación, entrada en vigor

1. La presente Carta está abierta a la firma de los Estados miembros del Consejo de Europa. Se someterá a ratificación, aceptación o aprobación. Los instrumentos de ratificación, de aceptación o de aprobación serán depositados ante el Secretario General del Consejo de Europa.

2. La presente Carta entrará en vigor el primer día del mes siguiente al transcurso de un período de tres meses después de la fecha en la cual cinco Estados miembros del Consejo de Europa hayan expresado su consentimiento de vincularse a la Carta según las disposiciones del párrafo anterior.

3. Para todo Estado miembro que exprese ulteriormente su consentimiento de estar vinculado a la Carta, ésta entrará en vigor el primer día del mes siguiente al transcurso de un período de tres meses después de la fecha del depósito del instrumento de ratificación, de aceptación o de aprobación.

Artículo 29 - Regiones a las cuales se aplica la Carta

1. Los principios de la autonomía regional contenidos en la presente Carta se aplican a todas las regiones que existen en el territorio de una parte. No obstante, cada parte puede en el momento de depositar su instrumento de ratificación, de aceptación o de aprobación, designar las regiones a las cuales desea limitar el campo de aplicación o pretende excluir de la aplicación de la presente Carta.

Artículo 30 - Adhesión de Estados europeos no miembros del Consejo de Europa

Tras la entrada en vigor de la presente Carta y tras consultar al CPLRE, el Comité de Ministros podrá decidir, por unanimidad de los votos expresados, invitar a cualquier Estado europeo no miembro a adherirse a la presente Carta. Esta invitación deberá contar con el acuerdo expreso de cada uno de los Estados que hayan ratificado el Convenio.

Artículo 31 - Denuncia

Ninguna Parte puede denunciar la presente Carta antes de la expiración de un período de cinco años tras la fecha de entrada en vigor de la Carta para lo que le afecta.

Será notificado un preaviso de seis meses al Secretario General del Consejo de Europa. Esta denuncia no afecta a la validez para otras Partes a reserva de que el número de estas no sea nunca inferior a cinco.

Artículo 32 - Notificaciones

El Secretario General del Consejo de Europa notificará a los Estados miembros del Consejo de Europa :

- a.* toda firma;
- b.* el depósito de cualquier instrumento de ratificación, de aceptación o de aprobación;
- c.* cualquier fecha de entrada en vigor de la presente Carta, conforme a su artículo 28;
- d.* cualquier notificación recibida en aplicación del artículo 25 párrafos 4 y 5 con relación a las reservas;
- e.* Cualquier notificación relativa a la exclusión de ciertas regiones del campo de aplicación de la presente Carta, en conformidad con el artículo 29;
- f.* la notificación efectuada por un Estado que haya ratificado la Carta en conformidad con el artículo 27, al vencimiento del término previsto en artículo 27, párrafo 2;
- g.* cualquier informe del Comité de Ministros y del CPLRE adoptado en el marco del mecanismo de control de la aplicación de la presente Carta.
- h.* cualquier otro acto, notificación o comunicación en relación con la presente Carta.

TERCERA PARTE

**PRINCIPALES RASGOS DE LA EVOLUCIÓN DE LOS ESTADOS
COMPUESTOS EN EL DERECHO COMPARADO EUROPEO
DURANTE 1996**

ALEMANIA*

Hans-Peter Schneider

1996 ha sido para el federalismo alemán un año de consolidación y continuidad. Los procedimientos y mecanismos con los que se afrontan los problemas de la reunificación en la relación vertical y horizontal entre Federación y Länder se han consolidado y han adquirido rodaje. La participación del Bundesrat y de los Länder a nivel europeo, tal y como se ha posibilitado a través del nuevo art. 23 de la Ley Fundamental (LF) y las correspondientes leyes de desarrollo, no ha provocado en ningún caso el por muchos temido debilitamiento de la Federación en los órganos de la Unión Europea, sino que, por el contrario, en no pocas ocasiones ha servido a la Federación para modificar o retrasar la toma de decisión a nivel comunitario alegando la necesidad de tener en cuenta los intereses de los Länder (en este sentido, la comprensión de los demás Estados miembros de las peculiaridades del Estado federal alemán ha sido, no obstante, limitada). Por lo demás, y al igual que en los años anteriores, la práctica del «federalismo competitivo» ha continuado e incluso se ha acentuado como consecuencia de la creciente falta de recursos en todos los niveles provocada por un lado por el mantenimiento de un alto nivel de desempleo y por otro por las medidas de ahorro impuestas para el cumplimiento de los criterios de convergencia de la unión monetaria europea. Todas estas tendencias han afectado no sólo a la Federación (I.) y los Länder (II.), sino también a los municipios (III.), lo cual ha provocado, a su vez, efectos a nivel europeo (IV.).

I

A nivel federal, en 1996 ha aumentado considerablemente el peso político del Bundesrat. Dado que este órgano constitucional actúa como verdadera segunda Cámara en relación a casi el 60% de todas las leyes (las llamadas *Zustimmungsgesetze*, en las que el Bundesrat dispone de un veto absoluto en el procedimiento legislativo), su significación depende fundamentalmente de que la oposición parlamentaria consiga la mayoría en el mismo. Actualmente los gobiernos de los Länder próximos a los grupos de la oposición del Bundestag disponen de una mayoría de 38 votos frente a 23 votos de la mayoría en el Bundestag y 7 abstenciones correspondientes a los Länder de Berlín y Bremen en que gobierna una gran coalición. Consiguientemente, en relación a todos los proyectos de ley

* Traducción de Eduard Roig y Markus González, Profesores de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona.

importantes el Gobierno Federal se ha visto obligado a buscar el consenso con la oposición, lo que tras el inicial rechazo por parte del Bundesrat se ha conseguido generalmente en la Comisión de Conciliación entre ambas Cámaras (*Vermittlungsausschuss*). Ello se ha producido tanto en relación a reformas tributarias como a reformas de las ayudas sociales, de la protección de los desempleados y de la función pública. En todos estos casos, la oposición ha logrado imponer a través del Bundesrat la mayor parte de sus concepciones y objetivos políticos, hecho que ha provocado que en general se tenga la impresión que el Gobierno Federal sólo pueda actuar con el acuerdo de la oposición. Ello ha tenido por su parte como consecuencia que la mayoría gubernamental en el Bundestag haya imputado al Bundesrat comportamientos obstruccionistas y de boicot y haya llamado la atención en relación a una mala utilización del sistema federal. De esta forma se olvida naturalmente que en un Estado de partidos de carácter federal la cámara de representación de los Länder no sólo se limita a defender los intereses de los estados miembros, sino que también puede legítimamente dar entrada a posiciones partidistas en la discusión de temas básicos.

Por lo demás, la relación entre la Federación y los Länder todavía ha continuado estando influida de forma considerable por los problemas derivados de la unificación alemana. Los plazos del traslado de los órganos constitucionales de Bonn a Berlín, que en virtud del Tratado de unificación ha de convertirse no sólo en sede de gobierno, sino también en capital federal, han ocupado un papel central en este sentido. Después que hace tres años el Bundestag acordase su traslado a Berlín para el año 1999 y que el Gobierno Federal también vaya a trasladar la mayor parte de su actividad por las mismas fechas, el Bundesrat tomó como último órgano constitucional el 27 de septiembre de 1996 una decisión en este mismo sentido. Las dudas iniciales al respecto se basaban fundamentalmente en que algunos Länder, sobre todo Renania del Norte-Westfalia, se habían expresado enérgicamente por el mantenimiento de la actual sede alegando que Bonn debía mantenerse al menos como «capital del federalismo». Estos planes de traslado también han estado relacionados con el traslado de diversos tribunales y oficinas federales de los antiguos a los nuevos Länder con el objeto de conseguir paulatinamente un equilibrio entre este y oeste. A propuesta de la denominada Comisión Independiente de Federalismo (*Unabhängige Föderalismus Kommission*), integrada por miembros del Bundestag y del Bundesrat, el Tribunal Federal Contencioso-Administrativo deberá trasladarse a Leipzig, el Tribunal Federal de lo Social a Erfurt y la Oficina Federal del Medio Ambiente a Dessau. El traslado de otras oficinas federales a los nuevos Länder del este todavía está siendo objeto de discusión.

En el centro de los problemas derivados de la reunificación para el federalismo alemán también ha estado sin duda el debate sobre la reordenación de la división del territorio federal, cuestión que ya había sido rechazada por la Comisión Constitucional Conjunta entre Bundestag y Bundesrat encargada de preparar las reformas constitucionales con ocasión de la reunificación alemana. Únicamente para la región de Berlín y el Land de Brandemburgo que lo rodea se previó la posibilidad de una fusión. En este sentido, el art. 118 a LF establece: «La nueva estructuración del territorio que engloba a los Länder de Berlín y Brandemburgo puede producirse al margen de lo previsto en el art. 29 a través de la participa-

ción de sus respectivos electores y de un convenio entre ambos Länder». Siguiendo esta regulación, la fusión de ambos Länder fue acordada por sus respectivos gobiernos el 2 de abril de 1995 y ratificada por sus Parlamentos el 22 de junio del mismo año. La correspondiente ley previó la celebración de un referéndum en ambos Länder para el 5 de mayo de 1996, en el que participaron 2,5 millones de electores en Berlín y 1,9 millones en Brandemburgo. Los resultados de la consulta popular sorprendieron a todos los participantes: mientras que en Brandemburgo un 62,7 % de los votantes rechazó la fusión (que contó con un 36,6 % de votos favorables), en Berlín la aprobó una justa mayoría del 53,4% de los participantes (los votos negativos sumaron el 45,7%). Al requerirse la mayoría en ambos Länder, estos resultados significaron el fracaso del único intento serio de reordenación de la estructuración del territorio federal desde la fusión de Baden-Wurtemberg en el año 1952. Este fracaso no sólo ha sido valorado en general como un revés a las pretensiones de cooperación en el espacio de Berlín y Brandemburgo, sino sobre todo como una derrota del sistema federal, dado que su funcionalidad depende de modo no negligible de la creación de Länder con una mayor capacidad de servicio. En última instancia sin embargo, la derrota electoral de los partidarios de la fusión ha constituido sobre todo un fracaso de la política. Este tipo de consultas populares no pueden realizarse al principio, sino sólo al final de un largo proceso de colaboración y de interdependencia recíproca, es decir, en un momento en que ya existe un resultado positivo, porque las relaciones horizontales de colaboración se han convertido en tan estrechas que nadie puede imaginarse ya evoluciones separadas. En el caso de Brandemburgo lamentablemente se omitió durante años aproximar deliberada y regularmente a la población a Berlín. La fusión lógicamente no ha fracasado para siempre, pero no podrá hacerse realidad hasta el próximo milenio. Mientras tanto, los Gobiernos de ambos Länder intentan recuperar el camino no recorrido: en noviembre de 1996 han celebrado un convenio para la creación de un llamado Consejo de Coordinación que debe mejorar la armonización de las actividades políticas.

El fracaso de la fusión de Berlín y Brandemburgo también ha tenido consecuencias negativas persistentes en relación a la hace tiempo estancada reforma de la Constitución financiera alemana. Hasta ahora la nueva estructuración del territorio federal siempre había aparecido como una alternativa seria frente a reformas estructurales del mecanismo horizontal de compensación financiera (*horizontale Finanzausgleich*). Con el fracaso de la fusión el tema de la nueva estructuración ha desaparecido por completo de la agenda política. Ello ha conllevado que la estrategia sobre todo de los Länder «pobres» del oeste (que tradicionalmente habían sido receptores del sistema de compensación y que tras la reunificación se han convertido en contribuidores del mismo dada la mayor debilidad financiera de los nuevos Länder del este) se haya vuelto a centrar en conseguir procedimientos de redistribución que les beneficien. Por su parte, los Länder «ricos» del sur y el centro de Alemania se sienten desbordados desde un punto de vista financiero y amenazan con acudir de nuevo ante el Tribunal Constitucional Federal. En épocas de vacas flacas como se ha vuelto a producir en 1996 el clima general tanto entre la Federación y los Länder, como entre éstos entre sí también se vuelve más frío y agitado. Se producen peleas por cada marco. La Federación exige a los Länder que se hagan cargo de una parte de las cargas que implica la Unión Europea, mientras que los Länder pretenden cada vez más

facturar a la Federación todos los gastos que se ocasionan en el cumplimiento de tareas federales, llegando incluso a reclamarlos judicialmente.

La tendencia de la privatización de empresas públicas se ha intensificado considerablemente en todos los niveles durante el año 1996 con el objeto de aliviar las arcas públicas de la Federación, los Länder y los municipios. La Federación no sólo se ha desprendido de los ferrocarriles y el correo, que se han convertido en sociedades anónimas, sino que también ha privatizado todo el sector de las telecomunicaciones. Más allá de ello, también se buscan inversores privados para la construcción de carreteras y autopistas, para la obtención de energía y para asunción de funciones en el tráfico de cercanías, la eliminación de residuos y el suministro de agua. Los Länder enajenan sus participaciones en bancos y explotaciones industriales que anteriormente habían estado en manos exclusivamente públicas. En general, se tiene la impresión que en Alemania se está produciendo en la actualidad una especie de «liquidación» con cuyos ingresos deben taparse rápidamente los agujeros presupuestarios más urgentes. Para poder cumplir con el criterio de convergencia del 3% de nuevo endeudamiento neto por año para la entrada en la unión monetaria europea y al mismo tiempo satisfacer la obligación constitucional del equilibrio presupuestario la Federación ha creado presupuestos separados o fondos para grandes deudas a largo plazo (como por ejemplo el déficit generado por la venta de las empresas públicas de la antigua República Democrática de Alemania), así como para el pago de sus intereses y su amortización. La Federación también exige por el momento a los Länder y municipios que cumplan dicho requisito de convergencia en la elaboración de sus respectivos presupuestos. Una proposición de ley en este sentido, presentada por la oposición (CDU), en el Land de Renania del Norte-Westfalia ha fracasado recientemente.

II

A nivel de los Länder, la celebración simultánea, concretamente el 24 de marzo de 1996, de elecciones en Baden-Württemberg, Renania Palatinado y Schleswig-Holstein ha supuesto un acontecimiento de especial relevancia durante el año 1996. Excepto el final de la gran coalición en Baden-Württemberg, en ninguno de los tres Länder se ha producido un cambio de gobierno y por lo tanto tampoco se ha producido la por el Gobierno Federal deseada modificación en la correlación de fuerzas en el Bundesrat. Sin embargo, dichas elecciones tuvieron una trascendencia a nivel federal por cuanto estaban convocados a las urnas unos doce millones y medio de electores, lo que representa casi el 20 % del electorado de la Federación. Los resultados fueron ambivalentes: mientras que por un lado los porcentajes de voto de los grandes partidos CDU y SPD se mantuvieron prácticamente constantes, por otro lado los partidos de ultraderecha perdieron apoyo, y los verdes ganaron muchos y los liberales unos pocos votos. Sin embargo, los resultados han sido interpretados en general como un fortalecimiento del Gobierno Federal, por cuanto su socio minoritario, el partido liberal, logró sin problemas volver a tener representación en los tres parlamentos regionales después de haber tenido que asumir claras derrotas durante los últimos años y haber visto reducida su representación a 4 de los 16 parlamentos regionales. Para el Partido Socialdemócrata estos resultados electorales han supuesto la necesidad de

tomar una decisión de orientación política que se mueve entre la alianza con la CDU/CSU en forma de gran coalición preferida por sus electores estables y una colaboración sólida con los verdes, y sobre la cual todavía se está discutiendo.

Esta cuestión también ha ocupado un papel central en la formación de gobierno en el Land de Berlín, en las crisis de gobierno en Mecklemburg-Vorpommern y en Renania del Norte-Westfalia, así como en menor medida en el debate sobre la continuación del gobierno minoritario entre socialdemócratas y verdes en Sajonia-Anhalt, que está supeditado a la tolerancia del PDS, el partido sucesor del gobernante SED de la República Democrática de Alemania.

En Berlín las elecciones de octubre de 1995 provocaron una considerable pérdida de escaños a los grandes partidos, el socialdemócrata y el cristianodemócrata y el respectivo aumento de los verdes y el PDS. En esta situación, una coalición entre socialdemócratas y verdes sólo habría sido posible, como en Sajonia-Anhalt, con la tolerancia del PDS. Esta posibilidad no pudo imponerse no sólo debido a la capitalidad de Berlín, sino también a la militancia más o menos «conservadora» del Partido Socialdemócrata en este Land. De ahí que el 25 de enero de 1996 se instalase la segunda gran coalición entre el SPD y la CDU en una ciudad-estado (después de Bremen).

Por su parte, en Mecklenburg-Vorpommern se produjo a principios de abril una grave crisis de gobierno como consecuencia de una errónea política de subvenciones por parte de la Ministra de Finanzas. El PDS intentó mediante un ofrecimiento de apoyo implícito a una coalición entre socialdemócratas y verdes romper la gran coalición vigente, a la vez que dividir al partido socialdemócrata. Finalmente, este conflicto fue superado mediante una simple reestructuración de gobierno.

En el caso de Sajonia-Anhalt, la coalición entre socialdemócratas y verdes tolerada por el PDS también ha tenido problemas originados a raíz de las políticas de saneamiento con fondos públicos de antiguas empresas del este. El descontento popular provocado por la inevitable quiebra de antiguas empresas modélicas de la República Democrática de Alemania ha sido utilizado por la oposición cristianodemócrata para presentar a finales de 1996 una moción de censura constructiva contra el Ministro-Presidente Höppner con la esperanza que el PDS la apoyaría basándose en la defensa de los trabajadores afectados. Finalmente, esta decisión un poco precipitada no sólo ha fracasado, sino que ha provocado como resultado final incluso un fortalecimiento y consolidación del actual y hasta la fecha inestable gobierno de minoría.

En cambio la crisis gubernamental en Renania del Norte-Westfalia ha sido absolutamente ajena al PDS y se ha desatado a raíz de importantes proyectos de planificación a largo plazo discutidos en el seno del gobierno de coalición entre socialdemócratas y verdes. Se trataba, entre otros, de la ampliación del aeropuerto regional de Dortmund, la construcción de carreteras y autopistas, así como, en especial de la calificación de una extensa área para canteras de extracción de carbón adicionales (Gatzweiler II). El SPD consideraba ecológicamente necesarios todos estos proyectos, mientras que los verdes los tachaban precisamente de irresponsabilidad medioambiental. La polémica sobre la línea política en el ámbito del medio ambiente, que, por lo menos en el caso del partido mino-

ritario en la coalición, los Verdes, afectaba a su núcleo político fundamental, amenazó con romper el Gobierno y provocar elecciones anticipadas. Este riesgo sin embargo moderó a ambas partes, ante la perspectiva de soportar considerables pérdidas electorales derivadas de su incapacidad para mantener la estabilidad gubernamental. De este modo, y tras difíciles negociaciones, se llegó a compromisos razonables en todos los temas, que fueron ratificados por congresos de ambos partidos.

El sistema federal sin embargo, no tan sólo ha dado lugar a problemas y discusiones, sino también a algunas alegrías y celebraciones. Los Länder de Baviera, Berlin, Brandeburgo, Hessen, Baja Sajonia y Schleswig-Holstein fueron refundados tras la II Guerra Mundial a lo largo del año 1946, de manera que han celebrado en 1996 su cincuentenario. La mayor parte de los Landtage ha aprovechado este aniversario para valorar el camino recorrido y destacar los elementos positivos derivados del sistema federal para Alemania. Igualmente se ha lamentado de nuevo la creciente pérdida de funciones por parte de los Parlamentos de los Länder así como el desplazamiento de importantes competencias legislativas hacia Bonn o Bruselas. Con todo se ha puesto de manifiesto la consideración del sistema federal como pilar fundamental y garante de la estabilidad política en Alemania, aunque ha debido reconocerse que el sistema, al igual que los propios Länder, fueron una creación de las potencias ocupantes en 1945, destinada a evitar el resurgimiento del nacionalismo en el seno de un fuerte Estado unitario. Entretanto el federalismo se ha enraizado hasta tal punto en la RFA que nadie puede ni tan sólo plantearse cambios importantes en la relación entre la Federación, los Länder y las entidades locales. A esta «revitalización» del federalismo ha contribuido sin duda la conversión de la RDA en un Estado federal aún antes de la reunificación y su integración en la RFA con la decisión de convertir sus «distritos» en cinco nuevos Länder.

La afirmación de la conciencia propia de los Länder se ha hecho patente no sólo en la adopción de las Constituciones de los nuevos Länder tras 1990, sino también en el inicio de un proceso de reforma de las constituciones de los antiguos Länder que ha culminado, por ahora, en las revisiones parciales del año pasado en Hamburgo, Bremen y el Sarre. Los elementos esenciales de estas reformas se encuentran por un lado en la constitucionalización de derechos fundamentales que, como en los casos de la protección de datos, la igualdad entre hombres y mujeres y la protección del medio ambiente, van en algunos aspectos más allá de las garantías de la Constitución Federal. Por otro debe destacarse la introducción de formas y procedimientos de democracia directa (iniciativa popular, referendium...), que existen ahora en todos los Länder, a diferencia de a nivel federal. Además en Hamburgo se ha suprimido el llamado «Parlamento de tardes libres» (*Feierabendparlament*), cuyas sesiones se iniciaban tan sólo a partir de las 4 de la tarde al partirse de la ficción de una asamblea honoraria con diputados a tiempo parcial cuya ocupación principal se encontraba fuera del ámbito parlamentario. En el Sarre la modificación constitucional ha introducido un nuevo modelo educativo, eliminando también el tramo de la «*Hauptschule*». Por último Bremen ha prescindido de sus Cámaras de Comercio, resto corporativo de la posguerra.

Por lo demás los Länder agotaron de nuevo en 1996 los espacios que a ellos

deja el sistema federal, en sentido progresista o conservador, según la orientación política en cada Land. Así en Baviera, y bajo la influencia de la Iglesia católica, se ha dificultado de nuevo el ejercicio del derecho de aborto que la Federación, con apoyo del Tribunal Constitucional federal, había liberalizado: de acuerdo con la nueva Ley de Baviera sobre el asesoramiento de las embarazadas, las mujeres deben expresar y fundamentar su decisión de abortar en el previo trámite de asesoramiento. Además los ingresos de los médicos por procedimientos abortivos no pueden superar el 25% de su renta anual. En los Länder con gobiernos socialdemócratas diversas reformas de las leyes sobre representación del personal han ampliado la coestión en el ámbito público, han intensificado la promoción de las mujeres (por ejemplo a través de la creación de comisionados para la mujer en la Administración Local) y han liberalizado la clase de religión. Así en Brandemburg se ha decidido, tras una larga fase de trabajos preparatorios y virulentas discusiones políticas, hacer uso de la llamada cláusula de Bremen del art. 141 GG y no introducir la clase confesional de religión como asignatura ordinaria en las escuelas públicas del Land. Tal decisión ha chocado con una dura oposición por parte de las grandes iglesias cristianas que han recurrido al Tribunal Constitucional Federal. Otro campo de experimentación de los Länder junto a la educación es la legislación en materia de medios de comunicación: aquí compiten los Länder para ofrecer las condiciones más favorables para las empresas emisoras, en muchos casos en el límite de la inconstitucionalidad. Así puede afirmarse de manera global que, a pesar de las ampliamente uniformes condiciones de vida reinantes en la Federación, las diferencias y divergencias propias y fecundadoras del federalismo de ningún modo se han atenuado en 1996, sino que, bien al contrario, han crecido.

III

A nivel local han tenido lugar elecciones en Baviera y en la Baja Sajonia, con repercusión a nivel federal. En Baviera como un test de la fuerza del partido tradicionalmente dominante, la CSU, y su peso en el Gobierno federal actual. En la Baja Sajonia se trataba también de un test para el Jefe de Gobierno del Land Gerhard Schröder, a quien se considera uno de los posibles candidatos a canciller del SPD para las próximas elecciones generales. El resultado de los comicios locales en Baviera, celebrados el 10 de marzo de 1996 (segunda vuelta el 24 de marzo) confirmó la tendencia hasta entonces dominante, pero sorprendió en cuanto que permitió incluso el crecimiento de la CSU, mientras que el ya débil SPD debió soportar nuevas pérdidas de votos y mandatos; su único consuelo fue el mantenimiento de su mayoría en las ciudades de Munich y Würzburg. Por su parte, en la Baja Sajonia, los únicos vencedores auténticos de las elecciones fueron los Verdes, que consiguieron incrementar sus votos a nivel global del Land en un tercio, mientras que tanto socialdemócratas como cristianodemócratas perdieron votos. En este resultado parece plasmarse una cierta «opinión general» que desconfía de los dos grandes partidos para la solución de los problemas más urgentes (reforma del sistema de seguridad social, reforma tributaria, descenso del paro).

Antes de las elecciones locales en La Baja Sajonia tuvo lugar en este Land, en la primavera de 1996, una reforma fundamental del ordenamiento local, con la

que se pasó del llamado sistema de «dos cabezas administrativas» (en el cual junto al alcalde nombrado por el consejo municipal con funciones esencialmente representativas, existe un director ejecutivo como jefe de la administración municipal) al sistema de alcalde puro, de tradición sureña. Tras la reforma los alcaldes desempeñan ambas funciones, siendo además elegidos directamente por la ciudadanía, de manera que disponen de una legitimación democrática inmediata. La reforma ha despertado críticas especialmente en los consejos municipales que temen la nueva concentración de poder en manos del alcalde. Sin embargo este sistema se ha mostrado eficaz en el Sur de Alemania tradicionalmente, y se ha establecido también en los nuevos Länder. Pronto se enraizará firmemente también en la Baja Sajonia.

También en el Sarre la autonomía local ha experimentado un considerable refuerzo. En este caso se han transferido al nivel local (en su ámbito de competencias «transferidas») órganos del nivel inferior de la administración del Land en materia de sanidad, veterinarios, o servicios de control alimentario e industrial. Con ello se ha dado un importante paso en dirección al carácter unitario de la administración local, que sobre todo en los Länder del Sur de Alemania, ejercía una doble función: a la vez corporaciones autónomas y órganos del nivel inferior de la administración del Land, de modo que los cometidos ejercidos en esta última condición no se sometían a la orientación y control políticos de los órganos representativos del ente local. Esto ha llevado a constantes discusiones y conflictos sobre cuestiones de competencia entre los Parlamentos y las administraciones locales, que podrán evitarse en el futuro gracias a la transferencia de las citadas competencias del Land. Por ello debe saludarse positivamente esta línea de evolución que entre tanto parece haber superado los límites territoriales del Sarre.

Por último algunos Länder se esfuerzan actualmente por lograr una más intensa cooperación «transfronteriza» en los ámbitos de actuación local, sobre todo en la antigua frontera interior entre ambas Alemanias. Así la Baja Sajonia y Sajonia-Anhalt acordaron el 15 de agosto de 1996 un Convenio sobre la cooperación local transfronteriza a través de Mancomunidades y Convenios, posteriormente ratificado por los Parlamentos de Sajonia-Anhalt (30 de noviembre de 1996) y Baja Sajonia (11 de diciembre de 1996). Según este Convenio las corporaciones locales de ambos Länder pueden concluir convenios o constituir mancomunidades transfronterizas. Más allá de las fronteras alemanas se ha concluido un «Acuerdo entre los Länder de Renania del Norte-Westfalia y Renania-Palatinado, la Región valona y la Comunidad germanófona de Bélgica sobre la cooperación transfronteriza entre corporaciones y otros entes territoriales» de 8 de marzo de 1996. Este Acuerdo prevé la posibilidad de cooperación transfronteriza entre los entes públicos en el ámbito de sus competencias para un más adecuado y eficaz ejercicio de sus funciones. Tal cooperación debe desarrollarse igualmente a través de la constitución de mancomunidades, acuerdos jurídico-públicos y creación de comunidades de trabajo a nivel local. La legislación aplicable y la vía jurisdiccional contra decisiones de estas instituciones deben regirse de acuerdo al derecho del Estado en el que la institución tiene su sede. De este modo se construye una parcela de derecho administrativo «interlocal».

IV

Con vistas al proceso de integración europea, los Länder han concretado y desarrollado sus peticiones a la Conferencia Intergubernamental en una resolución unánime del Bundesrat. En ella se exige una clara profundización del proceso de integración a través de reformas institucionales y una clara distribución competencial acorde al principio de subsidiariedad. También la cercanía al ciudadano de la Unión Europea debe incrementarse. La Conferencia debe codificar la protección de los derechos fundamentales a nivel europeo y completarlos en algunos extremos concretos como por ejemplo un derecho de información del ciudadano frente a los órganos de la Unión. En la política exterior y de seguridad común, así como en el ámbito de la política interior y de la justicia son necesarias, en opinión del Bundesrat, nuevas competencias. Así el derecho de asilo debiera ser transferido al ámbito competencial de la Comunidad; lo mismo debiera valer para los elementos esenciales de la política de inmigración. Finalmente las medidas de promoción de la mujer en la Unión (incluida la legitimidad de las cuotas) deben reforzarse e intensificarse.

Pero no sólo los Länder han formulado sus expectativas referentes al proceso de integración, sino que ellos mismos han sido objeto de exigencias de la Comisión. Especialmente las subvenciones nacionales por parte de Sajonia al Grupo Volkswagen (por un importe de 90,7 millones de marcos), que deben financiarse a través de las ayudas comunitarias al Land y a cargo de los Fondos de Cohesión, han irritado a los guardianes de la competencia en Bruselas, que las han considerado ayudas ilegítimas. El gobierno de Sajonia por su parte se ampara en el art. 92.2c del TCE que prevé que «las ayudas concedidas con el objeto de favorecer la economía de determinadas regiones de la República Federal de Alemania, afectadas por la división de Alemania» son admisibles, «en la medida en que sean necesarias para compensar las desventajas económicas que resultan de tal división». La polémica se centra en si, y en qué medida, esta cláusula rige todavía tras la Reunificación. Entre tanto el Gobierno federal ha tomado la iniciativa en esta discusión y ha impugnado ante el TJCE el rechazo por parte de la Comisión. Independientemente de cómo termine este procedimiento, puede afirmarse ya que Alemania será la perdedora, puesto que la Comisión de la Unión ha anunciado ya una revisión del global de sus ayudas financieras a los nuevos Länder.

Este ejemplo muestra que Europa se encuentra aún distante de la solidaridad «federal» (*bündische*) propia de un federalismo cooperativo. Tanto más necesario pues resulta plasmar de modo conjunto los intereses de los Länder en el seno del «Comité de las Regiones». En referencia a la intensificación de sus derechos de intervención los Länder alemanes han jugado ya, junto a las Comunidades Autónomas Españolas, un papel de impulso. En otros Estados miembros, así lo afirmó el Presidente del Comité, Jacques Blanc, en una intervención ante el Bundesrat, el apoyo a esta iniciativa es mucho menor. Los representantes de las regiones son, en última instancia, los interlocutores naturales de los ciudadanos; por ello el Comité debe dotarse no sólo de legitimación para iniciar procedimientos ante el TJCE, sino también de iniciativa legislativa. Tal afirmación debe apoyarse sin reservas. Aun cuando la Unión Europea hasta hoy muestra tan sólo

una débil tendencia a practicar y fomentar prácticas federales, y quizás nunca se organizará como un Estado federal, las regiones y entidades locales son su base, para una Europa cercana al ciudadano quizás más relevante que los propios Estados miembros y sus gobiernos nacionales.

AUSTRIA*

Peter Pernthaler
Irmgard Rath-Kathrein

Una primera aproximación al desarrollo político general

Hay que señalar que en el año 1996 el federalismo austríaco ha estado a la defensiva, al igual que el pasado año. A pesar de que en determinados aspectos particulares se ha avanzado, a las reformas pendientes se han superpuesto los problemas de la consolidación del presupuesto y la lucha contra el desempleo, así como, a nivel federal, las dificultades de la formación de Gobierno y las tensiones en la actuación de los partidos del mismo.

Tras las elecciones anticipadas de diciembre de 1995,¹ se reemprendieron las negociaciones entre los hasta el momento partidos gobernantes, el Partido Socialdemócrata de Austria (SPÖ) y el Partido Popular Austríaco (ÖVP), para la formación de un *gobierno de coalición*, que finalizaron con éxito unos dos meses después, a principios de marzo de 1996. Se formó nuevamente una «gran coalición» entre el Canciller Federal Vranitzky (SPÖ) y el Vicecanciller Schüssel (ÖVP).² Los proyectos más importantes de la futura actividad gubernamental y legislativa se fijaron en el «Acuerdo de trabajo sobre la formación de un Gobierno federal conjunto para la 20ª Legislatura del Consejo Nacional».³ El contenido central de las negociaciones de la coalición fue el acuerdo sobre el segundo «paquete de ahorro» y la elaboración del presupuesto para los años 1996 y 1997, donde se pactó una reducción del déficit presupuestario de unos

* Traducción de María Jesús Larios, Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona.

1. Vid. PERNTHALER, P., «Principales rasgos de la evolución de los Estados compuestos en el Derecho comparado Europeo durante 1995: Austria.» AJA, E. (Dir.), *Informe Comunidades Autónomas 1995*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1995., Vol. I, págs. 740 y ss.

2. El SPÖ designó de nuevo al Ministro federal de Trabajo y Asuntos Sociales, al de Finanzas, a la Ministra de Sanidad y Consumo, al Ministro del Interior y al de Ciencia, Arte y Circulación; el ÖVP designó al Ministro de Asuntos Exteriores, de Asuntos Económicos, de Defensa, de Agricultura y Forestal, de Medio Ambiente, Juventud y Familia y a la Ministra de Enseñanza y Asuntos Culturales. El Ministerio de Justicia fue asignado al independiente Michalek.

3. El Acuerdo de Trabajo adoptado es un pacto escrito entre los partidos del Gobierno, en el cual se regula el reparto de los ministerios, se determinan, con distinta precisión, los ámbitos del futuro trabajo gubernamental junto con los objetivos a perseguir y se estipulan las *reglas de juego del trabajo conjunto*. Ambos partidos se obligan a presentar proyectos de ley únicamente de manera conjunta y a velar por las mayorías necesarias en la votación parlamentaria. Además, se expresan las condiciones de la ruptura de la coalición y se establece una comisión de trabajo, que debe asesorar en los problemas ordinarios que vayan surgiendo y, en caso de conflicto, formular una solución.

100 mil millones de chelines.⁴ En la fase final de las discusiones fue constituido un equipo de negociación para esa cuestión, en el cual, junto al Ministro de Finanzas *Klima* (SPÖ) y a de Economía, *Ditz* (ÖVP), como representantes la Federación, participaron dos representantes de los *Länder*: el Presidente de Burgenland, *Stix* (SPÖ) y el Vicepresidente de Vorarlberg, *Sausgruber* (ÖVP). Con ello se logró el necesario respaldo a la política de ahorro por parte de los *Länder*.

El actual Acuerdo de trabajo incluye —a diferencia del de 1994— un capítulo de «Reformas», dedicado a aspectos relacionados con el federalismo. Se señala que se llegará a un acuerdo entre la Federación, los *Länder* y los municipios acerca de un *mecanismo de consulta* en relación a los asuntos financieros. También se dispone que se adoptará un *Acuerdo entre la Federación, los Länder y los municipios sobre el desarrollo financiero de la reforma del Estado federal*, antes de que sea decidido en sede parlamentaria. Finalmente, se anuncian *conversaciones* con los *Länder* «con el fin de dar los pasos necesarios para, en el marco de las posibilidades presupuestarias» conseguir la instauración de los *tribunales administrativos de los Länder*.

En el año aquí glosado, respecto a estos propósitos —como más adelante se mostrará— sólo se ha conseguido instaurar el mecanismo de consulta, mientras que en relación a la reforma del Estado federal y a los tribunales administrativos de los *Länder* no han habido avances dignos de remarcar.

El ya señalado carácter a la defensiva del federalismo obedece a que 1996 fue, de nuevo, un año de lucha electoral y en ello fueron invertidas la mayor parte de las energías políticas.

En junio de 1996 se celebraron elecciones anticipadas en Burgenland.⁵ El SPÖ pudo mantener sus escaños en 17, a pesar de que sufrió una gran pérdida de votos (-3,66%), mientras que el ÖVP perdió un escaño (hasta ahora tenía 15) en favor del FPÖ (hasta ahora 4).

No obstante, la cuestión más relevante tuvo lugar el 13 de octubre de 1996: ese día se celebraron por primera vez elecciones directas de los diputados austríacos para el Parlamento europeo.⁶ Además, hubo elecciones al Ayuntamiento vienés, es decir, al Parlamento del *Land* (en Viena, el Parlamento es, a su vez, según el art. 108 de la Ley constitucional federal, el Parlamento de *Land*) y se celebraron elecciones parciales al Consejo Nacional (*Nationalrat*), en dos municipios en Burgenland y en el Tirolo, ya que el Tribunal Constitucional

4. La plasmación legislativa tiene lugar a través de la «Ley de ajuste estructural 1996», BGBl 1996/201, la Ley de finanzas federales 1996, BGBl 1996/202 y la Ley de finanzas federales 1997, BGBl 1996/211.

5. La disolución anticipada del Parlamento se produjo a través de la Ley de 11 de marzo de 1996, LGBl 1996/32; las elecciones se celebraron el 2 de junio de 1996, vid. LGBl 1996/34.

6. La normativa electoral necesaria para estas elecciones se plasmó en la Ley sobre las elecciones europeas BGBl 1996/117 y en la Ley del censo electoral de las Elecciones europeas, BGBl 1996/118. De forma semejante a las elecciones nacionales, fue previsto un sistema electoral a partir de listas de partidos, pudiéndose dar voto preferente a los candidatos individuales.

(en adelante TCA) había anulado una parte de las celebradas en diciembre de 1995.⁷

En las elecciones al Parlamento Europeo, el SPÖ consiguió 6 escaños, el ÖVP 7, el Partido Libre de Austria (FPÖ) 6 y el Foro Liberal y los Verdes uno cada uno.

En las elecciones municipales de Viena, el SPÖ perdió la mayoría que ha detentado durante una década: de los 52 mandatos que ostentaba hasta el momento pasó a 43; el ÖVP alcanzó 15 escaños (hasta el momento tenía 18), el FPÖ aumentó su representación de 23 a 29; el Foro Liberal entró por primera vez con 6 mandatos y los Verdes volvieron a obtener 7 permaneciendo, por tanto, con la misma representación.

Las elecciones parciales al Consejo Nacional supusieron el aumento en un escaño del ÖVP (hasta el momento tenía 53) en detrimento del FPÖ (hasta el momento 40).

Estos resultados electorales se compararon ineludiblemente con las elecciones al Consejo Nacional de 1995⁸ y, por consiguiente, se declararon ganadores y perdedores: los negativos resultados del SPÖ colocaron al Canciller federal y presidente del partido bajo presión en el seno de éste y debilitaron la posición del SPÖ en el Gobierno. Por tanto, el ÖVP se declaró a sí mismo como vencedor de las elecciones, dado que fue el partido más votado en las elecciones al Parlamento europeo y que en Viena había logrado formar parte del Gobierno. Pero también el ÖVP tuvo que luchar con turbulencias en el seno del partido, porque *Länder* gobernados por el ÖVP –Tirol, Vorarlberg y Baja Austria–, se sintieron relegados en la elaboración de la lista de candidatos para el Parlamento europeo. Finalmente, el mayor partido de la oposición en el Consejo Nacional, el FPÖ, incrementó la presión. Éste valoró sus resultados electorales como un éxito de su marcada postura crítica ante la Unión Europea y como muestra del descontento electoral ante el trabajo del Gobierno.

El resultado fue un creciente clima negativo de diálogo entre los partidos en el Gobierno y una paralización de las reformas en numerosos proyectos importantes (como el afianzamiento de los puestos de trabajo, la reforma del derecho industrial, del servicio civil, reformas en el derecho de extranjería, nueva regulación de las remuneraciones de los políticos, introducción de nuevos métodos de investigación policial, entre otros) a lo que el Gobierno quería poner fin celebrando, en noviembre, una reunión con carácter extraordinario. Ello no dio resultado ya que, coincidiendo con el cambio de año, se manifestó una profunda disparidad de pareceres entre los partidos en el Gobierno acerca de la privatización de un banco: contra la oposición del ÖVP, el Ministro de finanzas *Klima* (SPÖ), vendió la parte que la Federación ostentaba en el *Credit-Anstalt* al Banco de Austria (*Bank Austria*). En ello el ÖVP no vio una verdadera privatización ya que el municipio de Viena formaba parte de un Holding en el Banco Austria y, por tanto, ejercía influencia en esa entidad.

7. Sentencia del VfGH de 28.6.1995, W I-2/96.

8. Vid. «Principales rasgos...», op.cit., págs. 740 y ss.

Finalmente, la amenazante crisis de gobierno pudo evitarse, aunque con grandes dificultades, mediante el compromiso político de que el municipio de Viena se retiraría progresivamente de ese Holding y de que privatizaría su parte en el mercado de acciones.

En enero de 1997, inmediatamente después de la venta de la participación federal en el *Credit-Anstalt*, el Canciller federal *Vranitzky* dimitió. Su sustituto fue el que había sido Ministro de finanzas hasta el momento, *Viktor Klima*, que cambió a todos los ministros del SPÖ en el Gobierno. En ese momento los dos partidos en el Gobierno enfatizaron que la voluntad de trabajo conjunto había resultado reforzada y que pretendían iniciar las reformas proyectadas más apremiantes. En la explicación de su programa de gobierno, el nuevo Canciller federal abordó sólo colateralmente el tema federal, presentando el establecimiento del mecanismo de consulta⁹ como gran éxito, y no haciendo mención al futuro de la reforma del Estado federal.

Sobre la política en los *Länder* debe mencionarse brevemente lo siguiente:

Durante el año 1996 hubo dos cambios en la presidencia del gobierno de los *Länder*. En Estiria, *Jänner Waltraud Klasnic* (ÖVP) ocupó el lugar del que había sido hasta el momento Presidente, *Krainer* (ÖVP), que dimitió tras la gran pérdida electoral en las elecciones al Parlamento del *Land*.¹⁰

En Salzburgo, *Franz Schausberger* (ÖVP), que había sido hasta el momento presidente del Grupo parlamentario del ÖVP en el Parlamento, sustituyó durante la legislatura en curso al que había sido Presidente del *Land* durante largo tiempo, *Katschthaler*. Esta tendencia del avance de la joven generación política en la posición de presidente del *Land* se da también en Vorarlberg, donde el Presidente *Purtscher* (ÖVP) anunció que se retiraría en abril de 1997 y que debía sucederle su Vicepresidente, *Herbert Sausgruber* (ÖVP).

Tras las elecciones parlamentarias de Burgenland y Viena se procedió a la formación de los gobiernos según las reglas de sus Constituciones, es decir, a través de una elección en la Cámara legislativa de acuerdo con el sistema de elección proporcional. Conforme a ello, en Burgenland los partidos presentes en el Parlamento deben estar representados en el Gobierno de forma proporcional a su fuerza numérica: el SPÖ designó al Presidente y dos consejeros (*Landräte*) del Gobierno del *Land*, el ÖVP al Vicepresidente y dos consejeros y el FPÖ a uno, entrando por primera vez en el Gobierno.

En Viena,¹¹ tras largas negociaciones, se formó una «gran coalición» entre SPÖ y ÖVP. De ellas resultó que el SPÖ designa seis consejeros con cartera y el

9. Vid. infra.

10. Vid. «Principales rasgos...», op.cit., pág. 742.

11. La Constitución de Viena, a pesar de que prevé la elección del Gobierno del *Land* a través del sistema de elección proporcional, permite la formación de un gobierno mayoritario: mediante una decisión de la mayoría gubernamental pueden repartirse los asuntos únicamente entre los representantes del partido/s mayoritario/s (consejerías con cartera) y, por contra, las consejerías sin cartera pueden asignarse a los otros partidos.

ÖVP dos. En cambio, la participación del FPÖ y de los Verdes en el Gobierno se desarrolla a través de consejeros sin cartera, es decir, ocupan posiciones de gobierno sin departamento propio (FPÖ: 4 Verdes: 1). El Foro liberal no está presente en el Gobierno por carecer de representación suficiente en el Parlamento del *Land*.

Este sistema de gobierno proporcional, previsto en todas las Constituciones de los *Länder* excepto en Vorarlberg, ha sido puesto en duda más de una vez en alguno de ellos,¹² porque dificulta claramente el reparto de funciones entre el Parlamento y el Gobierno y debilita la función de control de aquél. Además, los partidos de la oposición tienen dificultades para crearse un perfil propio, ya que, al formar parte del gobierno, son corresponsables de su política. Asimismo, el partido mayoritario, cuya distancia electoral respecto del resto de fuerzas políticas ha disminuido, pierde capacidad de realización de su programa, por la presencia de un mayor número de partidos de la oposición en el Gobierno. En el año aquí glosado se discutió sobre esta cuestión en Tirol y en Salzburgo: en Tirol no prosperaron las conversaciones previas de los partidos sobre una eventual modificación de la Constitución del *Land*; en Salzburgo, por el contrario, se llegó a aprobar un proyecto de modificación de la Constitución, pero no prosperó.

En relación a la cuestión, largamente discutida, de si el presidente del *Land* debiera ser elegido directamente por los electores en lugar de por la Cámara, el Presidente de Burgenland, *Stix*, (SPÖ), apoyado por todos los partidos del Parlamento, ha dado un paso adelante y se ha pronunciado en favor de la introducción de la elección directa. Para ello debería modificarse no sólo la Constitución del *Land* sino también la federal. En vista del rechazo de la elección directa por los Presidentes de otros *Länder*, del SPÖ y, en parte, del ÖVP, la realización a corto plazo de este deseo de Burgenland parece poco probable. No obstante, a comienzos de 1997 un importante representante del SPÖ, el alcalde y Presidente del *Land* Viena *Häupl*, ha suavizado su oposición a la elección directa, que hasta ahora había sido muy estricta.

Evolución y tendencias relevantes de la política federal

En 1996 ha habido un acuerdo sobre la nueva ordenación de la financiación de los centros sanitarios, tras muchos años de esfuerzos y de diferencias políticas entre la Federación y los *Länder*.

Como las competencias en el ámbito de los centros sanitarios están repartidas entre la Federación y los *Länder*,¹³ durante muchos años ha existido una cola-

12. Vid. al respecto DACHS, «Der Regierungsproporz in Österreichs Bundesländern - ein Anachronismus?», in: KHOL/OFNER/STIRNEMANN (Hg), *Österreichisches Jahrbuch für Politik 1994*, Wien/München 1995, págs. 623 ss.

13. Según el art. 12.1.1 de la Constitución Federal, la Federación es competente para la legislación básica y los *Länder* para la legislación de desarrollo y la ejecución en relación a las «entidades sanitarias y asistenciales». Como sectores importantes relacionados, están la seguridad social y la sanidad, que son competencias exclusivas de la Federación (art. 10.1.11 y 10.1.12 B-VG).

boración en el sentido de que, desde 1978 se firmaron convenios plurianuales, conforme al art. 15a de la Constitución Federal (B-VG), entre la Federación y los *Länder*, sobre la financiación de los centros sanitarios. De ello resultó la creación de un fondo de cooperación específico (*krankenanstalten-Zusammenarbeitsfonds KRAZAF*), financiado públicamente (aportaciones federales, de los *Länder* y de las entidades de la Seguridad Social). Cuando el aumento desproporcionado de los costes y las crecientes dificultades presupuestarias de las entidades territoriales devinieron un problema cada vez mayor, se iniciaron las negociaciones para la supresión del sistema de cobertura de pérdidas, hasta el momento vigente, por el de financiación de las entidades sanitarias en función de su rendimiento. La Federación intentaba con ello obtener competencias adicionales para los centros sanitarios, especialmente a través del establecimiento de un plan de hospitales y de grandes instalaciones sanitarias, de ámbito federal, que fue rechazado por los *Länder*. Pero también entre éstos hubo conflictos; por ejemplo, Viena presentó otros proyectos y los *Länder* del oeste anunciaron su retirada de la financiación conjunta. Como ya sucedió en 1995, volvió a prorrogarse el acuerdo de 1994 para el año 1996,¹⁴ por falta de suficientes avances en las negociaciones y la disolución anticipada del Consejo nacional.

El 29 de marzo de 1996 se alcanzó un acuerdo político entre la Federación y los *Länder* después de numerosas rondas de negociaciones: la Federación y los *Länder* acuerdan la conclusión de un Convenio, conforme al art. 15 B-VG, sobre la reforma de la sanidad y la financiación de los centros sanitarios para los años 1997-2000. La conclusión del Convenio fue decidida por el Gobierno federal el 23 de octubre de 1996 y, a continuación, fue firmado por la Ministra de Sanidad competente y los Presidentes de los *Länder* (a reserva de la autorización parlamentaria). La autorización de los Parlamentos de los *Länder* se está tramitando en la actualidad. La propuesta del Gobierno está pendiente de autorización en el Consejo Nacional.¹⁵

Los puntos esenciales del nuevo Convenio para los años 1997-2000 son, el establecimiento de un plan de salud en el ámbito de Austria, la creación en cada uno de los *Länder* de unos fondos de éstos y la transformación del sistema de financiación, hasta el momento practicado mediante subvenciones y cobertura de los gastos financieros, en un nuevo sistema orientado a la productividad de los centros sanitarios. Se crea una la comisión estructural (de la Federación) y nueve comisiones de los *Länder*.

El Convenio debe entrar en vigor el 1 de enero de 1997, sustituyendo al Convenio KRAZAF. De esta forma se realiza, finalmente, la reforma anunciada durante años en el ámbito de los centros sanitarios, acuciados por enormes dificultades de financiación.¹⁶

14. BGBl 1996/639.

15. 382 BlgStenProt NR 20. GP.

16. Aunque el Convenio no ha sido todavía autorizado parlamentariamente, la Federación ha iniciado ya su plasmación legislativa con la Ley de reforma de los centros sanitarios BGBl 1996/751, y Viena ha creado unos fondos para la financiación de los centros sanitarios vieneses, LGBL 1996/41. En los demás *Länder* no ha habido ninguna actividad legislativa al respecto.

Una parte esencial y especialmente relevante para los *Länder* y los municipios es la cláusula complementaria del Convenio, cuyo contenido es:

«1. Las leyes y reglamentos de la Federación que supongan cargas financieras inmediatas en los centros sanitarios de otras entidades territoriales, solo podrán ser adoptadas o modificadas con la aprobación de los gobiernos de los *Länder* y de la Federación de Ciudades (*Städtebund*) así como la Federación de Municipios (*Gemeindebund*). De ello se exceptúa la normativa necesaria para la trasposición del derecho de la Unión Europea y la Ley de finanzas federales.

2. Las leyes y reglamentos de un *Land* que supongan para otras entidades territoriales cargas financieras inmediatas, sólo podrán ser adoptadas o modificadas con la aprobación del Gobierno federal y de la correspondiente organización del *Land* de la Federación de Ciudades y de la Federación de Municipios. De ello se exceptúa la normativa necesaria para la trasposición del derecho de la Unión Europea.»

El contenido de esta cláusula complementaria tiene un especial significado para el Estado federal. Por un lado, a través de ella se modifica el procedimiento legislativo federal previsto en los artículos 41 y siguientes de la B-VG para la adopción de leyes federales, dando a los *Länder* y a los municipios un derecho de veto no previsto en la Constitución. Se protege a los municipios de nuevas cargas que se puedan establecer por ley federal o de algún *Land*, y a la Federación ante la promulgación de leyes o reglamentos por los *Länder*. Finalmente, a través de esta cláusula complementaria se modifica la reserva de ley del art. 2 de la Ley constitucional de finanzas¹⁷ de 1948 (obligación de soportar los costes). Una regulación distinta de la asunción de costes por el «legislador competente» requiere ahora la aprobación de la entidad/es territorial/es afectada/s.

En relativamente poco tiempo se ha llegado a un acuerdo sobre el denominado mecanismo de consulta en asuntos financieros. Como se señaló en el informe del pasado año, los *Länder* habían rechazado las propuestas de la Federación y habían planteado proyectos alternativos.¹⁸ En otoño de 1996 se pusieron de acuerdo acerca de un modelo la Federación, los *Länder* y los municipios. El 13 de noviembre de 1996, con motivo de la Conferencia de Presidentes de los *Länder*, se elaboró con el Ministro de Finanzas *Klima* y el Secretario de Estado *Schögl*, el texto de un Convenio entre la Federación, *Länder* y municipios, sobre un mecanismo de consulta y un futuro pacto de estabilidad de las entidades territoriales. Como, según el ordenamiento constitucional actual, sólo la Federación y los *Länder* pueden concertar convenios conforme al art. 15a B-VG, el Gobierno presentó al mismo tiempo un proyecto de ley constitucional federal, donde se habilita a la Federación Austríaca de Ciudades y a la de Municipios para la conclusión de ese Convenio.¹⁹

17. Señala este precepto que la Federación y las demás entidades territoriales soportan los gastos que resulten del cumplimiento de sus funciones, «siempre que la legislación competente no determine lo contrario».

18. Vid. «Principales rasgos...», op.cit., págs. 750.

19. 578 Blg StenProt NR 20. GP; está pendiente de aprobación por el Consejo Nacional.

Según el proyecto de Convenio acordado, una entidad territorial (Federación, *Länder* y municipios) puede reclamar que sea puesto en marcha un procedimiento de consulta, cuando de una ley o reglamento de la Federación o de los *Länder* se deriven efectos financieros para las demás entidades territoriales. Para los *Länder* tiene especial significado, ya que pueden negarse a soportar los efectos financieros de una ley federal o un reglamento, cuando la carga suponga más de 15 millones de chelines. Las entidades territoriales afectadas por las medidas legislativas pueden exigir que se delibere sobre los gastos financieros adicionales ocasionados, inclusive los costes personales suplementarios, en una entidad de consulta de composición paritaria. Ese ente decidirá qué entidad territorial deberá soportar esos gastos financieros. Si no se llega a un acuerdo, debe hacerles frente la entidad territorial que ha emitido la ley o el reglamento. En caso de conflicto decide el TCA de acuerdo con el 137 B-VG.

Las medidas legales que se adopten derivadas del derecho comunitario, del ámbito del derecho tributario y de la compensación financiera territorial están exceptuadas de este mecanismo de consulta. En razón de una reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional rige aquí también la obligación de que participen en la negociación todas las entidades territoriales afectadas, de acuerdo con el principio de igualdad (art. 7 B-VG).

Desde la perspectiva del federalismo, el mecanismo de consulta previsto parece positivo. En cuanto a si ello significará una «Revolución federal por la puerta trasera», hay que permanecer a la espera. En cualquier caso, para los *Länder* y los municipios se ha establecido una protección ante medidas del legislador federal que supongan nuevas cargas financieras.

Respecto a los grandes proyectos federales de reforma del sistema, la introducción de los tribunales administrativos de los *Länder* y la reforma del Consejo Federal (*Bundesrat*) no se ha avanzado significativamente.

Como se señaló en el informe del año anterior, tras el fracaso de la reforma del Estado federal de diciembre de 1994, en enero de 1996 fue presentado de nuevo el proyecto del Gobierno sobre la reforma del Estado federal sin modificación alguna.²⁰ En el Acuerdo de trabajo del Gobierno federal de 1996 se señalaba que antes de adoptar una decisión sobre la reforma debía llegarse a un acuerdo sobre los efectos financieros. El párrafo correspondiente señala que:

«Como condición para la decisión sobre una reforma del Estado federal debe lograrse previamente un acuerdo entre la Federación, los *Länder* y los municipios, sobre las consecuencias financieras de la reforma que se deriven para cada uno de ellos. Tras la adopción de este acuerdo sobre los efectos financieros de la reforma del Estado federal, el proyecto de reforma, basado en el Pacto de *Perchtoldsdorf* y en el proyecto del Gobierno para una reforma de la Constitución federal, debe presentarse ante el Consejo Nacional y el Consejo Federal».

20. Como proyecto del gobierno 14 Blg StenProt NR 20, GP; vid. «Principales rasgos...», op.cit., pág. 750.

De hecho, en el año 1996 sólo se ha llegado a un acuerdo sobre el mecanismo de consulta.²¹ No se han producido otros avances sobre la reforma del Estado federal.

También está paralizada la creación de los Tribunales administrativos de los *Länder*: como consecuencia de las elecciones anticipadas en el Consejo Nacional caducó la iniciativa presentada en 1995²² para la consecución de los Tribunales administrativos de los *Länder*, que ya había topado con algunas críticas internas de éstos. En la actualidad, de nuevo aparece la jurisdicción contencioso-administrativa de los *Länder* sólo como previsión programática en el proyecto del Gobierno para la reforma del Estado federal.²³ El pacto de la coalición gubernamental hace un reconocimiento en relación a la consecución de los Tribunales administrativos de los *Länder*, se señala lo siguiente:

«La carga extremadamente alta del Tribunal contencioso-administrativo, pero también la necesidad de una ampliación adecuada al Estado de derecho y de una simplificación del procedimiento administrativo, exige la creación de los tribunales administrativos de los *Länder*. Para ello deben llevarse a cabo las correspondientes conversaciones con los *Länder* para dar los pasos necesarios en el marco de las posibilidades presupuestarias».

En 1996 no ha habido ningún avance destacable en las conversaciones.

En el año 1995, el Consejo Federal había presentado dos proyectos de ley ante el Consejo Nacional, que pretendían fortalecer la posición de la Cámara de los *Länder*. Los puntos esenciales del primer proyecto de ley del Consejo Federal (159 Blg) hacían referencia a la introducción de un derecho de veto del éste, cuando un miembro del Gobierno federal pretenda apartarse de una posición vinculante de esa Cámara (art. 23e.6 B-VG).²⁴ También se planteaba una nueva redacción del art. 44.2 B-VG, para que las modificaciones de la distribución competencial sólo pudieran hacerse mediante reforma expresa de las disposiciones correspondientes de la B-VG. Con ello debería evitarse que a través de preceptos constitucionales en leyes ordinarias se vean afectadas las normas sobre la distribución competencial.

El segundo proyecto de ley del Consejo Federal (160 Blg) prevé su participación en las decisiones legislativas del Consejo Nacional, que deban ser ejecutadas por los *Länder* o que supongan gastos para ellos (art. 42.6 B-VG). Además, las leyes de compensación financiera deberían requerir en adelante la aprobación del Consejo Federal (art. 3.1 F-VG).

También estos dos proyectos caducaron con las elecciones anticipadas al Consejo Nacional a finales de 1995. El Parlamento de Vorarlberg planteó, en su

21. Vid. supra.

22. Vid. «Principales rasgos...», pág. 749.

23. 14 Blg StenProt NR 20 GP. El art. 29 de la B-VG debe ser completado, según el proyecto de reforma, con la siguiente frase: «La introducción de una jurisdicción administrativa en los *Länder* se reserva a la regulación de una ley constitucional federal especial».

24. Sobre el art. 23e.6 B-VG vid. infra.

sesión de 5 de junio de 1996, una iniciativa para volver a poner en marcha la reforma del Consejo Federal y adoptó la siguiente resolución:

«1. El Parlamento de Vorarlberg se declara en favor de que el Consejo Nacional adopte, como primera medida para reforzar el Consejo Federal, al menos las previsiones de los proyectos de ley presentados el 23 de marzo de 1995, 159 y 160 de los suplementos al protocolo taquigráfico del Consejo Nacional XIX. GP.

2. Se insta a los miembros del Consejo Federal designados en Vorarlberg, a que soliciten en esa Cámara, mediante la correspondiente propuesta, que vuelvan a ser presentados los proyectos de ley presentados el 23 de marzo de 1995, 159 y 160 de los suplementos al protocolo taquigráfico del Consejo Nacional XIX. GP.

3. Se insta al Presidente del Parlamento a que actúe para que los representantes en el Consejo Federal designados por los restantes Parlamentos de los *Länder* apoyen tal propuesta y así posibiliten una rápida decisión.

4. El Parlamento de Vorarlberg se declara también en favor de que se conceda a cada *Land* igual representación en el Consejo Federal o, como mínimo, ésta no sea tan fuertemente escalonada como hasta el momento, sin ampliación del mismo, y de que los Parlamentos de los *Länder* puedan expresar sus deseos sobre la participación en la legislación federal de los miembros del Consejo Federal enviada por ellos, mediante la aprobación de las correspondientes resoluciones.»²⁵

Hasta hoy el Consejo Federal no ha planteado proyecto de ley alguno con esos contenidos.

En los últimos años se ha cuestionado frecuentemente la competencia de los *Länder* en la protección de animales y ha habido intentos de centralización. Los *Länder* han intentado hacer frente a ello con la promulgación de una nueva y moderna ley de protección de animales.²⁶ Además, en septiembre de 1995 han firmado un Convenio, conforme al art. 15 B-VG, sobre la protección de los animales en las actividades agrícolas y ganaderas. Con ello se pretenden conseguir estándares mínimos en la explotación intensiva de animales, con el fin de que sirvan también para la protección de éstos. Su plasmación normativa es obligatoria para los *Länder*.²⁷

25. Según la actual normativa constitucional (art. 34 B-VG), el *Land* con el mayor número de habitantes (Baja Austria) designa 12 miembros. La distribución en los demás *Länder*, de acuerdo con su población, es la siguiente: Viena y Alta Austria 11, Steiermark 10, Tirol y Carintia 5, Salzburgo 3, Vorarlberg y Burgenland 3. Los miembros del Consejo Federal no están sometidos a ningún mandato según el art. 56 B-VG. Ello pretende ser limitado con la previsión en esta iniciativa de la posibilidad de que los Parlamentos de los *Länder* puedan aprobar resoluciones al respecto.

26. Por ejemplo, la Ley de la Alta Austria 1995, LGBl 1995/118; la reforma de la Ley de protección de animales de la Baja Austria (LGBl 1996/124), la Ley de protección de animales de Carintia (LGBl 1995/92), la Ley de protección de animales de Steiermark (LGBl 1993/45) y la Ley de protección de animales de Vorarlberg (1996/46). Últimamente han sido ampliamente revisadas las leyes de protección de animales en los *Länder* de Vorarlberg (LGBl 1996/46) y de Viena (LGBl 1996/12).

27. En el año 1996 se llevó a cabo en Vorarlberg a través de una reforma de la Ley de protección de animales, LGBl 21996/46, según ella el Gobierno del *Land* tiene que dictar la normativa para la

Sin embargo, en marzo de 1996 se presentó una iniciativa legislativa popular sobre la protección de animales, que pretendía la aprobación de una ley de protección de animales uniforme en el ámbito federal. Se argumentaba que cada *Land* tiene distintos estándares de protección y con ello se permite la existencia de «El Dorado(s) de torturadores de animales» (*Tierquäler-Eldorados*). Esta iniciativa legislativa popular fue firmada por unos 460.000 ciudadanos con derecho a voto y, por tanto, sobrepasó el mínimo de 100.000 exigido por la Constitución federal. Por tanto, es una iniciativa válida que, de acuerdo con el art. 41 B-VG, fue presentada al Consejo Nacional para su deliberación.²⁸ Durante el año 1996 no ha habido ninguna resolución al respecto en la Cámara.

La Conferencia de Presidentes de los *Länder* se había pronunciado ya en 1995 en contra de las limitaciones de la competencia de protección de animales de los *Länder* y, en relación a la iniciativa popular, se argumentó que una centralización no significa automáticamente una mejora. El desenlace de la iniciativa popular está todavía abierto y, en la actualidad, el SPÖ trabaja en la elaboración de una ley federal de protección de animales.

La regulación del horario de trabajo del personal médico y asistencial provocó un importante conflicto entre la Federación y los *Länder*. La competencia la detenta la Federación²⁹ y el ministro competente, *Hums*, Ministro de Asuntos Sociales (SPÖ), presentó en verano un proyecto de ley regulador de la jornada laboral del personal médico. En virtud del mismo debía reducirse el volumen de horas extras y servicios nocturnos del personal médico y asistencial. Ello hubiera provocado masivas cargas adicionales para los responsables de los centros sanitarios, que son principalmente de los *Länder*, y por ello fue rechazado por su Conferencia de Presidentes el 13 de noviembre de 1996. Asimismo, los *Länder* se remitieron a la cláusula complementaria de la nueva financiación de los centros sanitarios (vid. supra) y manifestaron que harían uso del veto que allí se prevé. Ello fue rebatido por la Federación con el argumento de que, en este caso, sería aplicable el supuesto de trasposición del derecho comunitario y, por tanto, sería una excepción a la aplicación de ese régimen. La posición de rechazo de los *Länder* fue muy criticada en la prensa, ya que se les atribuyó el bloqueo de una regulación orientada a los pacientes. Esta posición fue posteriormente suavizada ya que los *Länder* apoyaron a la Ministra de Sanidad, *Krammer* (SPÖ), cuando planteó la propuesta de instaurar un «servicio telefónico de guardia» de

plasmación normativa del Convenio. En Steiermark fue dictado un Reglamento sobre la protección de animales en las actividades agrícolas y ganaderas, LGBl 1996/24 y en Carintia un Reglamento sobre la protección y la explotación intensiva de los animales en las actividades agrícolas y ganaderas (LGBl 1996/75).

28. 172 Blg StenProt NR 20 GP. Junto a la exigencia de una ley federal de protección de animales, la iniciativa reclama la modificación de la protección de animales en la Constitución, el establecimiento de un «defensor de los animales» y el fomento de la protección de los animales con medios públicos.

29. La competencia de la Federación se basa en los arts. 10.1. 11 B-VG (derecho laboral), 10.1.16 B-VG (régimen de servicios de los empleados federales), y 21.2 B-VG. Los *Länder* detentan competencias del régimen de servicios de los empleados del *Land* y del los municipios, si bien la protección de las empresas está reservada a la Federación.

los médicos especialistas durante la noche y los fines de semana, en lugar de su presencia personal, lo que supondría una reducción de las cargas de los *Länder*. Este plan fue fuertemente rechazado por los médicos y criticado en la prensa por suponer una pérdida de calidad de la atención médica. Tras numerosas negociaciones, se pudo llegar a un acuerdo sobre la introducción de ese servicio y, con ello, los *Länder* retiraron su oposición a la regulación de la jornada laboral.³⁰

En la nueva regulación del sector eléctrico, en el sentido de su privatización y de la liberalización impuesta por el derecho comunitario, existen diferentes posiciones entre la Federación y los *Länder*.

El sector eléctrico austríaco fue establecido en tres niveles desde la segunda Ley de nacionalización de 1947. Por un lado la Unión de todos los entes, por otro, las sociedades de los *Länder* y, finalmente, algunas empresas municipales y privadas. A partir de 1987 hubo algunas privatizaciones parciales y, a consecuencia de ello, los *Länder* se mantienen como los propietarios mayoritarios de sus sociedades.³¹ Ya en 1994 y 1995 los *Länder* habían exigido el mantenimiento de la estructura federal en las empresas de suministro de energía, al ser previsibles nuevos pasos de reforma en la línea de la liberalización del mercado interior de electricidad de la Unión Europea.

Por contra, el Ministro de Economía *Farnleitner* (ÖVP), presentó en el año 1996 un modelo que preveía una sociedad de producción y de red: la Unión de todos los entes, las sociedades de los *Länder* y las empresas deberían llevar sus producciones a una sociedad de red conjunta y las centrales eléctricas a una misma sociedad de producción. Ello fue rechazado por los *Länder* por ser una medida centralista. Su Conferencia de Presidentes, en el acuerdo de 11 de septiembre de 1996,³² volvió a exigir el mantenimiento de la estructura federal en el sector de la energía eléctrica austríaco, formuló condiciones marco para la trasposición de la Directiva sobre el mercado interior eléctrico³³ y exigió que se llegara a un acuerdo con los *Länder*, a su debido tiempo, para la preparación los trabajos legislativos de la citada trasposición. En la línea centralista no existe en la actualidad ningún proyecto de ley y la nueva ley sobre el sector eléctrico se encuentra todavía en fase de estudio.

El Ministerio federal para Asuntos Agrícolas y Forestales envió el proyecto de «Ley federal sobre la reordenación del régimen jurídico de «Bosques federales austríacos» y de creación de una sociedad anónima para la continuación de sus

30. El «servicio telefónico de guardia» del personal médico fue introducido con la reforma de la Ley de centros sanitarios, BGBl 1996/751 y la reforma de la Ley del personal médico, BGBl 1996/752. La regulación de la jornada laboral se realizó a través de la Ley laboral de los centros sanitarios, BGBl 1997 I/8.

31. Vid. ZANON, *Das 2 Verstaatlichungsgesetz 1947 im Lichte der europarechtlichen Entwicklung*, Wien, 1996, pág. 1 y ss.

32. Reproducido por ZANON, *op.cit.*, pág. 53 y ss.

33. Por ejemplo, los *Länder* exigen una ordenación del mercado paso a paso, la atribución de las sociedades de los *Länder* de la función de «Single Buyer» y el establecimiento de obligaciones económicas conjuntas.

actividades» para su dictamen. El proyecto de ley afecta a los intereses de los *Länder* en varios puntos y éstos plantearon objeciones.

En el momento constitutivo de la República, la propiedad del bosque de los *Länder* fue transferida provisionalmente a la Federación. La anunciada regulación definitiva de la distribución del patrimonio estatal todavía no se realizó. Respecto a ello exigen ahora los *Länder* que, con ocasión de la transformación de los *Bosques federales austríacos*, se regule definitivamente la propiedad estatal del bosque y, o bien la propiedad de las fincas de los *Bosques federales austríacos* sea transferida de nuevo a los *Länder* o bien se les indemnice.

También se plantearon conflictos en relación a las consecuencias del proyecto de ley del Parque Nacional «Hohe Tauern», que se encuentra en el territorio de los *Länder* de Carintia, Salzburgo y Tirol. En 1994, en un Convenio conforme al art. 15 a BVG,³⁴ la Federación se comprometió con esos *Länder* a no adoptar ni tolerar medidas contrarias a los objetivos establecidos en relación al Parque Nacional, así como a tener en cuenta los criterios de las organizaciones internacionales en relación a estas zonas protegidas.

Sólo algunos *Länder* rechazaron el peaje general para las autopistas (denominado popularmente «Vignette»). Plantearon oposición aquéllos que ya tenían autopistas con obligación de pagar peaje (Carintia, Salzburgo, Tirol y Vorarlberg), ya que temían que el doble peaje pudiera afectar negativamente al desarrollo del tráfico.³⁵ La Conferencia de Presidentes, a pesar de que a finales de 1995 había apoyado la introducción de un peaje general, señaló que debían tomarse en consideración los específicos problemas de algunos *Länder*. Así se hizo al introducir en la Ley federal del peaje general en las autopistas – con efectos a partir del 1 de enero de 1997 – un sistema de imputación entre el nuevo peaje y las obligaciones de peaje ya existentes.³⁶

Entretanto, también hubo nuevas exigencias de los *Länder* con el importante sector turístico. Solicitaban la exclusión del peaje en algunos tramos de autopistas y modificaciones en el período de validez del pase de peaje semanal, para evitar el descenso del número de turistas en esos *Länder*.

Finalmente, deben mencionarse tres ámbitos más, donde no ha habido avances concretos y sólo pueden darnos cuenta de propósitos y tendencias relevantes del federalismo.

En el pacto de coalición del Gobierno federal de principios de 1996 fue previsto, en el capítulo «Federalismo» el desarrollo de la organización de los juzgados de distrito conforme a criterios renovados. Según la regulación actualmente vigente, la supresión, establecimiento y fusión de los juzgados de distrito tiene lugar a través de reglamento del Gobierno federal, que necesita la aprobación de

34. Convenio de cooperación, conforme al art. 15 a B-VG, en relación a la protección y la promoción del Parque Nacional «Hohe Tauern», BGBl 1994/570.

35. Vid. «Principales rasgos...», op.cit., pág. 745.

36. En la Ley federal de financiación de las carreteras federales, introducido con el art. 20 de la Ley de adaptación estructural 1996, BGBl 1996/201.

los correspondientes gobiernos de los *Länder*.³⁷ Esta previsión es el único instrumento efectivo de participación de los *Länder* en la ordenación del ámbito territorial y competencial de esos juzgados y el resto es competencia de la Federación. El Ministerio de Justicia federal trabaja desde hace muchos años en una reforma de la estructura de los juzgados de distrito, que, entre otras cuestiones, presenta una concepción reducida de éstos y sin las suficientes competencias. En algunos *Länder* la reforma se ha aplicado, pero Salzburgo, la Alta Austria y Steiermark han negado hasta el momento la necesaria aprobación para ello en el ámbito de su territorio. A esa cuestión se refiere claramente el pacto de coalición, en el cual se anuncia la transformación del derecho de aprobación de los gobiernos de los *Länder* en un mero derecho de audiencia. En 1996 no se han producido concretos avances en la realización de esa medida, si bien para ello sería necesaria una reforma de la Constitución, que requeriría la aprobación del Consejo Federal.

Un tema siempre recurrente políticamente es la liberalización del derecho industrial —cuya regulación detenta principalmente la Federación— a través de la eliminación de las reglas de ingreso y desempeño de las actividades económicas, la flexibilización de los rígidos horarios de apertura y simplificación del establecimiento de empresas y de la creación de fábricas, entre otras. En relación al derecho de apertura de establecimientos tiene aplicación el denominado principio acumulativo. Las diferentes instalaciones para el ejercicio de actividades industriales (por ejemplo, locales de negocios, talleres, máquinas, yacimientos, etc.) por regla general necesitan de varias autorizaciones administrativas. Algunas las debe otorgar la Federación (por ejemplo, las derivadas del derecho industrial, de aguas y forestal) y otras los *Länder* (por ejemplo las derivadas del derecho de edificación o medio ambiental).

Aquí se exigió reiteradamente que se llevase a cabo una simplificación y concentración del procedimiento de otorgamiento de licencias de forma que todas ellas, las que corresponden a la Federación y a los *Länder*, se concentraran en un único procedimiento.³⁸ Ello supondría, sin embargo, una gran pérdida de competencias para los *Länder*.

En la actualidad se ha presentado el proyecto de ley de reforma de la normativa industrial, según el cual se concentrarán los procedimientos federales de otorgamiento de licencias. Este proyecto también limita los derechos de los vecinos de las instalaciones en el procedimiento de otorgamiento de licencias de apertura y simplifica ese procedimiento.

A lo largo del año 1996 se ha elaborado una propuesta por una comisión de

37. En la reforma de la Ley constitucional referida a la transición a la Constitución federal de 1920, BGBl 1925/269, (art. 8.5 d.) se establece que las modificaciones en el ámbito territorial de los juzgados de distrito tendrán lugar a través de reglamento del Gobierno federal con la aprobación del Gobierno del *Land*.

38. Vid. al respecto WINNER, «Deregulierung im Anlagenrecht», ZfV 1996, pág. 801 y ss (808 y ss).

expertos establecida por la Presidencia del Consejo Nacional, para una nueva configuración de las remuneraciones y pensiones de los políticos. El modelo de remuneraciones propuesto prevé una pirámide, en cuya cúspide está el Presidente federal. Continúa con una graduación de los sueldos de los miembros del Gobierno y de los diputados de ámbito federal, seguida por los miembros de los gobiernos de los *Länder* y los diputados de sus parlamentos y finaliza con los políticos municipales. La pirámide determina respectivamente los límites máximos de las remuneraciones.

Los partidos en el Gobierno ha aceptado el modelo en sus puntos esenciales y han anunciado su concreción antes del verano de 1997. La regulación de las remuneraciones de los políticos de los *Länder* y municipios es competencia de los aquéllos. Frecuentemente, sus remuneraciones actuales están por encima de los límites del nuevo modelo, por lo que sus normas deberían ser modificadas. Para asegurar la adaptación de la «pirámide» en el ámbito de los *Länder*, debe introducirse la correspondiente obligación en la Constitución federal. No obstante, a principios del año 1997, algunos *Länder* han manifestado su oposición a cualquier reducción de competencias en el ámbito de las entidades locales y han rechazado la inclusión de la citada previsión en la Constitución federal.

Aspectos destacados de la legislación federal

En el año 1996 se han realizado reformas en algunos preceptos de la Constitución federal, que describiré brevemente a continuación.

Con el art. 1 de la Ley de reforma de las percepciones económicas (BGBl 1996/392) fueron reguladas de forma más restrictiva las remuneraciones de los empleados públicos que sean parlamentarios, en los arts. 59a, 59b y 95.4 B-VG. Los miembros del Consejo Nacional, del Consejo Federal y de los Parlamentos de los *Länder* tienen derecho a ser dispensados en la prestación de sus servicios, conforme a los arts. 59a y 95.4 B-VG, si bien sólo recibirán los sueldos correspondientes a las prestaciones efectivamente realizadas, con un límite máximo del 75%. En caso de excedencia no percibirán remuneración alguna.

Si por el desempeño de su mandato parlamentario un empleado público no pudiera ser destinado a su plaza anterior, tiene derecho a ser destinado a una actividad equivalente conforme a criterios racionales.

El nuevo art. 59b B-VG establece una Comisión específica para el control de las remuneraciones de los parlamentarios del Consejo Nacional y del Consejo Federal. Las Constituciones de los *Länder* pueden establecer también este tipo de comisiones para sus respectivos diputados, según la habilitación que dispone el art. 95.4 B-VG.

Detonante de esta modificación constitucional fue el cobro (¡legalmente!) por parte de un diputado del Consejo Nacional durante un año, de todo el sueldo como empleado en la universidad, sin que llevara a cabo las prestaciones de esa función.

En el BGBl 1996/437 fue reformada la regulación de la toma de posición del Consejo Federal en las propuestas en el marco de la Unión Europea, art. 23e.6

B-VG.³⁹ Según este precepto, el miembro competente del Gobierno Federal queda vinculado por la toma de posición del Consejo Federal en las deliberaciones y votaciones en la Unión Europea, cuando una propuesta deba incorporarse a través de ley constitucional federal, que requiera la conformidad del Consejo Federal, según el art. 44.2 B-VG (es decir, cuando la ley limite las competencias de los *Länder*). Solo puede apartarse de esa postura por motivos apremiantes de política exterior y de integración. El desarrollo del ejercicio de las facultades del Consejo Federal en relación a esa toma de posición se remitió al Reglamento parlamentario de esta Cámara (aprobado por la misma) por la (hasta entonces) frase final del art. 23e.6 B-VG. En la actualidad, el Reglamento está habilitado para establecer una Comisión del Consejo Federal, competente en lo relativo a la toma de postura. Esta reforma del art. 23e.6 tiene su origen en una iniciativa del Consejo Federal de 1995.

Hasta el momento, el Consejo Federal no ha desarrollado el art. 23e B-VG en su Reglamento. En el año 1996 fue ampliado el derecho de intervención oral de los Presidentes de los *Länder* en el Consejo Federal a través de una modificación del Reglamento (BGBl 1996/50). Éstos pueden hacer una aclaración oral relativa a asuntos que sólo afecten al *Land* respectivo, aun cuando no se esté deliberando sobre ellos.

En el BGBl 1996/659 fueron publicadas tres reformas más de la Constitución, de las que sólo cabe remarcar aquí de forma breve la del art. 117.6 B-VG.⁴⁰ Se refiere al derecho de voto de los ciudadanos de la Unión Europea en la elección directa de los alcaldes.

Hasta el año 1994 los alcaldes sólo podían ser elegidos de forma indirecta por el ayuntamiento. A través de una reforma del art. 117.6 B-VG en el año 1994 (BGBl 1994/505) se autorizó a las Constituciones de los *Länder* a disponer la elección popular directa de los alcaldes. La fórmula elegida entonces para este precepto señalaba que las Constituciones de los *Länder* podrán prever «que los ciudadanos nacionales con derecho a votar en elecciones municipales, elijan directamente a los alcaldes». En este momento tenían derecho a votar en las elecciones municipales, de acuerdo con art. 117.2 B-VG, sólo los ciudadanos austríacos. Con una reforma posterior de la Constitución federal, en 1994 (BGBl

39. La Ley de reforma de la B-VG, BGBl 1996/437 suprimió el plazo de convocatoria que determinaba la Constitución (art.28.5 B-VG) y se remitió a la propia Cámara para su señalamiento.

40. Las otras dos modificaciones se refieren a determinaciones sobre la publicación de tratados internacionales en el art. 49 B-VG. Ellos serán publicados en lugar de en un apartado del Boletín oficial de la Federación, en un número. Esta adaptación técnica ha sido necesaria porque a partir del 1 de enero de 1997, los tratados internacionales son publicados en una nueva Sección III del Boletín oficial y en éste no hay una numeración por apartados sino solo por números. Además, también se estableció la posibilidad, en el art. 49a de que los tratados internacionales puedan publicarse en más de una ocasión.

Finalmente en el BGBl 1996/659, a través de una modificación del art. 139.5 B-VG, se aumentó, de 12 a 18 meses, el plazo máximo concedido al Tribunal Constitucional para que éste pueda deferir en el tiempo la entrada en vigor de la declaración de inconstitucionalidad de un Reglamento.

1994/1013), se autorizó a los *Länder*, a través de una reforma del art. 117.2 B-VG, a establecer las condiciones para el derecho al voto de los ciudadanos de la Unión Europea en las elecciones a los Ayuntamientos, mientras que el 117.6 permanecía inmodificado. Con ello los ciudadanos europeos pueden tomar parte en las elecciones a los ayuntamientos, pero no en las de los alcaldes.

El derecho de voto de los ciudadanos de la Unión Europea en la elección de los alcaldes fue posibilitado por primera vez este año, con la reforma del art. 117.6 B-VG. Ahora las Constituciones de los *Länder* podrán prever «que los que tienen derecho a votar en las elecciones municipales, elijan a los alcaldes» (vid. infra).

Junto estas modificaciones constitucionales de la B-VG, durante 1994 se han vuelto a dictar numerosos preceptos constitucionales en leyes ordinarias. Por ejemplo en la Ley de adaptación estructural hubo unos 10 supuestos. La posibilidad de que sean dictados preceptos constitucionales fuera de la B-VG —prevista en el art. 44.2 B-VG— ha llevado al Derecho constitucional austriaco desde ya hace algún tiempo a un estado de dispersión insuperable y de falta de claridad. La crítica al respecto es tan amplia como vana. Últimamente, en 1995, cobró fuerza con un proyecto «de reordenación de los preceptos constitucionales» (*Bundesverfassungs-Bereinigungsgesetz*). Según el mismo, debería realizarse una nueva codificación de la Constitución existente y establecerse, cara al futuro, un mandato de incorporación. Esta propuesta no ha ido más allá de la elaboración de un proyecto.

De la gran cantidad de esas leyes ordinarias hay que destacar algunos aspectos.

La plasmación legal del «paquete de ahorro» tuvo lugar mediante la Ley de adaptación estructural de 1996 (BGBl 1996/201). Con esta norma fueron modificadas no menos de 88 (!) leyes federales. En ellas, esencialmente se dio forma de ley a medidas de contención del gasto en diferentes ámbitos: servicios públicos y remuneraciones de los funcionarios, pensiones y prestaciones sociales y tasas y tributos. Además se dictaron nuevas leyes tributarias (tributos sobre el petróleo, el gas natural y el consumo de energía) y se introdujo el peaje general en las autopistas.

Desde el punto de vista del federalismo debe hacerse una referencia breve a la modificación de la Ley de compensación financiera de 1993, a través del art. 64 de la Ley de adaptación estructural, y del art. 65, cuyo contenido es la Ley de compensación financiera 1997.

El 27 de septiembre de 1995, tras varias rondas de negociaciones hubo un acuerdo entre las partes sobre la compensación financiera para los años 1996 a 1999. La disolución anticipada del Consejo Nacional impidió, sin embargo, su concreción legislativa. En vista de la situación de provisionalidad, las distintas partes se pusieron de acuerdo, el 6 de noviembre de 1995, acerca de una prórroga del régimen jurídico existente, al que se le hicieron unas pequeñas modificaciones.

Ya el 29 de marzo de 1996, en una negociación decisiva se llegó a un acuerdo sobre el pacto de la compensación financiera para los años 1997 a 2000, sobre una nueva regulación de la financiación de los centros sanitarios, sobre la dotación de

la promoción de la construcción de viviendas y, finalmente, sobre el establecimiento de un límite máximo (superior) del 0,3 % del PIB para los *Länder* y municipios, con la vista puesta en los criterios de Maastricht. Con el pacto de gobierno cerrado el 7 de marzo de 1996, se fijaron también los criterios para la concreta formulación del «paquete de ahorro II» y los efectos financieros vinculantes para las entidades territoriales. A través de las medidas tributarias previstas en ese «paquete» deberían ahorrarse solamente en el año 1997 unos 67 miles de millones de chelines y aumentarse los ingresos en unos 53 miles de millones. A partir de él se emprendieron modificaciones relevantes en los siguientes sectores: impuesto sobre la renta y los salarios (disminución de la cuantía de la deducción general del impuesto, reducción de algunos gastos especiales, entre otras); tributación de las empresas; impuesto sobre la renta del capital (aumento del 22% al 25%); impuesto sobre el valor añadido; tributos energéticos sobre el gas y la electricidad (un porcentaje de un 10%) e impuesto de sucesiones y de donaciones.

La Ley de compensación financiera de 1997 (art. 65 de la Ley de adaptación estructural 1996), con un período de vigencia de 4 años, no supone una nueva configuración de las relaciones financieras de las entidades territoriales, sino que establece una adaptación a la situación existente en el reparto de los rendimientos de los tributos.

La nueva Ley de compensación financiera prevé, para 1997, una contribución de los *Länder* y los municipios a la consolidación del presupuesto de 3,75 miles de millones de chelines. También establece, entre otras cuestiones, nuevas reglas para las transferencias financieras y las subvenciones condicionadas y para la financiación de diferentes fondos..

A partir de 1996 y de forma indefinida se fija un límite anual de 24,5 miles de millones de chelines a las contribuciones de la Federación, conforme a la Ley de subvenciones condicionadas en la construcción de viviendas. Éstas se habían puesto a disposición de los *Länder* para la construcción de viviendas y para el saneamiento de las ya existentes.

En resumen, debe destacarse que a través del acuerdo sobre el «paquete de ahorro II» y de su plasmación legislativa se han adoptado importantes decisiones de política financiera, que conducirán a una apreciable reducción del déficit presupuestario de la Federación. No obstante, son necesarios también ciertos esfuerzos de consolidación y de disciplina presupuestaria por parte de los *Länder* y los municipios para cumplir criterios obligatorios para la entrada en la Unión Monetaria.

Las negociaciones desarrolladas en 1996 sobre la adopción de un «pacto de estabilidad» no prosperaron. En virtud del él, los *Länder* y los municipios deberían obligarse a no sobrepasar, en la cuota anual de endeudamiento nuevo, el 0,3% del PIB y el endeudamiento nuevo de la Federación no debería sobrepasar el 2,7 del PIB. Un primer avance fue el compromiso político para el establecimiento de un mecanismo de consulta, mediante el cual debe evitarse que a través de medidas unilaterales de una entidad territorial se produzcan cargas financieras mayores para otras entidades o desviaciones de cargas que les perjudiquen.

Desde hace algunos años hay discusiones y negociaciones políticas sobre el

desarrollo de la implantación del servicio del cuidado de los niños. La introducción y la gestión de las guarderías recae en el ámbito competencial de los *Länder*. En el pacto de coalición de 1996 fue prevista la provisión de los denominados «millones de las guarderías» para el rápido establecimiento de esos servicios. En la Ley de compensación financiera de 1997 (art. 22.1) se señala que la Federación, en 1997, pondrá a disposición de los *Länder* una subvención condicionada para la implantación de guarderías, de 600 millones de chelines. El empleo de estos recursos conlleva muchos obstáculos burocráticos ya que se creó una comisión, dominada por la Federación, con el objeto de valorar el proyecto y la asignación de los recursos.

En el año 1996 el legislador federal ha continuado el desarrollo legislativo de la disgregación y privatización de empresas públicas. Hay que destacar la Ley de financiación de las vías de ferrocarril,⁴¹ que estableció una sociedad de responsabilidad limitada para financiar las inversiones en los ferrocarriles, donde la Federación conservará, al menos el 51 % de las acciones. Junto a las funciones financieras, la sociedad debe determinar y recaudar los pagos por la utilización de los distintos tramos de vía. En la Ley estructural de correos⁴² se estableció una sociedad anónima para la gestión, transporte del correo, y las telecomunicaciones con el nombre «Correo y Telecomunicaciones de Austria S.A» y se ordenó su salida a Bolsa para el 31.12.1999. En el BGBl 1996/742 la Caja Postal de Ahorros de Austria (*Österreichische Postsparkasse*) fue obligada a convertir la totalidad de la empresa en una sociedad anónima antes de 30.9.97. Finalmente, la «Oficina de Cuentas de la Federación» (*Bundesrechenamt*) fue convertida en una sociedad de responsabilidad limitada denominada «Centro de Cuentas de la Federación» (*Bundesrechenzentrum*), en relación a las funciones de tratamiento de datos, cuyas acciones mantiene la Federación en un 100% (BGBl 996/757). Las demás funciones de la hasta entonces Oficina de Cuentas (cálculo y pago de las retribuciones a los funcionarios federales) fueron atribuidas a un nuevo servicio, la «Oficina de pensiones de la Federación», que aparece como la máxima autoridad en materia de pensiones de los funcionarios federales (BGBl 1996/758).

Mediante reforma de la Ley federal sobre el Reglamento del Consejo Nacional (BGBl 1996/438) fueron establecidas, junto con otras cuestiones, las reglas de desarrollo del art. 23e párrafos 1 al 5 de la B-VG. El art. 23e B-VG regula la participación del Consejo Nacional y del Consejo Federal en el marco de la Unión Europea. Según esas normas, el ministro competente del Gobierno federal está vinculado por la toma de postura del Consejo Nacional en las deliberaciones y votaciones en la Unión Europea en relación a una propuesta en ese marco, cuando ésta deba ser traspuesta mediante ley federal o —en caso de actos jurídicos de aplicación directa— debieran haber sido adoptados por ley federal. Un apartamiento de esa toma de postura por parte del miembro del Gobierno

41. Art. 94 de la Ley de adaptación estructural 1996, BGBl 1996/201.

42. Art. 95 de la Ley de adaptación estructural 1996, BGBl 1996/201 en la versión de BGBl 1996/742.

sólo puede darse por motivos apremiantes de política exterior y de integración. En ese caso debe poner de nuevo la cuestión en manos del Consejo Nacional y si la propuesta de la Unión Europea implica una modificación de la Constitución, el apartamiento requiere la aprobación del Consejo Nacional. Señala el art. 23e.5 B-VG que el ejercicio de esas competencias del Parlamento corresponderá a la Comisión Principal⁴³ de éste y que el desarrollo posterior se realizará en el Reglamento del Consejo Nacional. Precisamente esas reglas de desarrollo se han dictado la reforma del Reglamento mencionada. Se establece una específica subcomisión permanente de la Comisión principal para asuntos de la Unión Europea así como las reglas de procedimiento correspondientes.

La participación del Consejo Federal en la legislación federal presenta en el año 1995 el siguiente cuadro: no ha hecho uso de la posibilidad de plantear veto a las leyes aprobadas por el Consejo Nacional (art. 42.2 B-VG). Sin embargo, sí que ha habido 11 supuestos de aprobación, es decir, casos de leyes aprobadas por el Consejo Nacional que requieren la conformidad del Consejo Federal (art. 44.2 B-VG) porque a través de preceptos constitucionales limitan las competencias de los *Länder*. En los 11 supuestos, el Consejo Federal dio su conformidad. Las reglas competenciales se basan en fundamentos competenciales puntuales en favor de la Federación, como por ejemplo los previstos en la Ley de dirección de la economía o la Ley de promoción de la agricultura, donde este tipo de cláusulas de cobertura de competencias para la Federación vienen siendo practicadas desde hace años.

Aspectos destacados de la legislación de los *Länder*

Respecto al derecho constitucional de los *Länder*, en 1996 hubo pequeñas reformas de las Constituciones de Viena, Burgenland, Alta Austria y Carintia, que no implican, sin embargo, modificaciones significativas.⁴⁴

El derecho de voto de los ciudadanos de la Unión Europea en las elecciones a los ayuntamientos y su legitimidad para votar en las directas a alcalde fue regulado en Salzburgo, Burgenland, Alta Austria, Baja Austria, Carintia y Viena,⁴⁵ a través de específicas leyes constitucionales de los *Länder*, de disposiciones constitucionales en leyes ordinarias y de reformas de las leyes electorales.

En ellas fue introducido el derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos de la Unión Europea en las elecciones a los ayuntamientos. En los *Länder*

43. La Comisión principal debe ser elegida en su seno, conforme al principio de representación proporcional y debe elegir, también de acuerdo con ese principio, una Subcomisión permanente (art. 55 B-VG).

44. Constitución de Viena: LGBI 1996/31; Constitución de Burgenland: LGBI 1996/3, Ley constitucional de la Alta Austria: LGBI 1996/77; Constitución de Carintia: LGBI 1996/85.

45. Salzburgo: LGBI 1996/57; Burgenland: LGBI 1996/6,7,8; Alta Austria: LGBI 1996/81; Baja Austria: LGBI 1996/47,50,51,52; Carintia: LGBI 1996/19,20,21,22,23; Viena: LGBI 1996/16.

que prevén la elección popular del alcalde,⁴⁶ los ciudadanos de la Unión Europea sólo tienen derecho de sufragio activo.⁴⁷

La participación del Gobierno federal en la legislación de los *Länder*, de acuerdo con la Constitución federal, en 1996 presenta el siguiente cuadro: en 7 supuestos el Gobierno federal dio su conformidad a los preceptos previstos en leyes de los *Länder* que preveían la intervención de órganos federales y en dos casos fue negada esa conformidad (art. 97.2 B-VG). En cuanto al derecho de veto frente a leyes de los *Länder* que puedan poner en peligro intereses federales, el Gobierno federal hizo el siguiente uso: planteó un veto contra una ley de Steiermark sobre un impuesto del consumo de agua porque el *Land* carece de competencia para ello. En vista de ello, el Parlamento de Steiermark retiró la ley.

Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

Dos decisiones del TCA son dignas de ser mencionadas desde la perspectiva de los *Länder*.

En la decisión 12/95 de 26.9.1996, el TCA percibía, en un primer momento, algunas anomalías en la Ley de tributos sobre los surtidores de gasolina. En ella se establecía un aumento, a partir de 1993, de un tributo exclusivo del *Land* para los surtidores de gasolina de automóviles en las gasolineras públicas, en caso de que esos surtidores no estuvieran dotados del procedimiento de péndulo de gas. El TCA advertía en ello, en un principio, un abuso de la forma tributaria, ya que en realidad se estaban regulando competencias federales (industria y mantenimiento de la pureza atmosférica). Sin embargo, el TCA consideró convincente finalmente la argumentación del Gobierno del *Land* —que señalaba que la regulación no suponía ni dirección de la economía ni vulneración de competencias— y dispuso que no había existido extralimitación competencial del *Land*.

Por el contrario, la regulación de la Ley tributaria de publicidad de Voarlberg, sobre la tributación de los anuncios publicitarios en la radio y en la televisión, fue declarada inconstitucional en la Sentencia 116-118/96. Según el TCA se trata de un tributo local exclusivo conforme a la Ley de compensación financiera 1993 (impuesto sobre los anuncios), para cuya regulación no es competente el legislador del *Land*.

A final de año fue declarada la inconstitucionalidad de las leyes del suelo del Tirolo en una serie de decisiones con fuerte resonancia.

La primera de ellas fue en la Sentencia 50/96 de 28.9.1996, en la que se declaró inconstitucional la reforma de la Ley tirolesa sobre el tráfico comercial de fincas 1991.

46. Salzburgo, Alta Austria, Caríntia y Burgenland.

47. Burgenland también ha reservado sólo a los ciudadanos austríacos el derecho de sufragio activo en las elecciones a alcalde.

El Parlamento de Tirol había acordado en julio de 1991 una amplia reforma de la citada Ley, en total de unos 45 puntos, en la que había previsto la participación de órganos federales, en concreto mediante una obligación de información de los órganos de la Administración financiera. El Gobierno federal negó, en septiembre de 1991, la aprobación que exige el art. 97.2 B-VG. En vista de ello y como se había hecho durante décadas sin que se planteasen objeciones, el Presidente del *Land* procedió a la publicación de la ley aprobada, *con la omisión de los preceptos vetados*. En el Boletín oficial del *Land* apareció, en lugar del art. 14a, la indicación: «Este precepto no puede ser publicado, porque la Federación le ha negado su aprobación».

En su Sentencia, el TCA declara la inconstitucionalidad de toda la reforma de la Ley sobre el tráfico comercial de fincas porque el Parlamento, tras la negativa de aprobación del Gobierno federal, debería haber aprobado la Ley de nuevo, y entonces podría procederse a la publicación en el Boletín oficial.

Las consecuencias de esta Sentencia son considerables y afectan también a otros *Länder*. En virtud de ello deberían ser revisadas las leyes aprobadas por los *Länder* en las últimas décadas (!), para determinar ahora si existe una práctica de la publicación contraria a la Constitución y si el Parlamento, debe, por tanto, volver a decidir.

Desde el punto de vista del federalismo esta Sentencia significa que la Federación va a tener una gran influencia en el procedimiento legislativo de los *Länder*: cuando el Gobierno federal niegue su conformidad a un sólo precepto de una ley de un *Land* conforme al art. 97.2 B-VG, la publicación del resto del texto de la ley queda bloqueada.

El TCA declaró inconstitucionales las leyes tirolesas de ordenación territorial de 1994 y de tráfico comercial de fincas de 1993, ya que el Gobierno federal también había negado su conformidad al correspondiente precepto y se había hecho una publicación de la forma acostumbrada, sin nueva aprobación del Parlamento del *Land* (Sentencia 195/96 de 28.11.1996; 84/96 de 10.12.1996).

Adicionalmente, señala la Sentencia que las normas de regulación de la segunda residencia en la Ley de ordenación territorial eran contrarias al derecho fundamental de propiedad y a la autonomía local de los municipios. También manifestó que las reglas de la Ley de tráfico comercial de fincas vulneraban el derecho fundamental al libre tráfico de bienes inmuebles. El TCA consideró desproporcionadas la prohibición de la Ley de ordenación territorial para la adquisición de una nueva segunda residencia y la de adquisición de segundas residencias de la Ley del tráfico de fincas para *todo el Tirol*, porque introducían grandes diferencias entre las regiones en la necesidad tributaria y en los límites a la segunda residencia.

El legislador tirolés debe procurar una nueva regulación que sea adecuada a estas exigencias.⁴⁸ Se está trabajando en ello y se espera que haya una norma definitiva en verano de 1997.

48. Es decir, no son suficientes los aspectos de la reforma tirolesa referidos a las segundas residencias de 1996 (vid supra), no afectados por las inconstitucionalidades determinadas por el VfGH.

La participación de los Länder en los asuntos de la Unión Europea

Debe hacerse aquí una breve mención a la práctica en relación al procedimiento de participación de los *Länder* en los asuntos de la Unión Europea (art. 23d B-VG) durante el año 1996.

Los derechos de información de los *Länder* fueron satisfechos (art. 23d.1 B-VG)⁴⁹ en el sentido de que los documentos del Consejo de la Unión Europea y determinados informes de la Representación Permanente fueron transmitidos directamente al Órgano de Enlace de los *Länder* austríacos sin necesidad de pasar por los correspondientes ministerios federales. El Órgano de Enlace asume entonces el reparto y la transmisión a los *Länder*.⁵⁰ Los problemas se derivan de que la fijación del plazo es frecuentemente muy ajustada, circunstancia en la que la Federación no puede influir.⁵¹ Pero en el caso de documentos que se remiten demasiado tarde por la Unión Europea, Austria interpone una «reserva de examen».

La BV-G prevé en el art. 23d.3 el traslado de la participación de la formación de la voluntad del Consejo⁵² a representantes de los *Länder*, de lo que no se ha hecho utilización en el año 1996. No obstante, desde hace tiempo, tanto un miembro del Gobierno del Tirol como de Viena se incorporan frecuentemente a las sesiones informales del Consejo cuando éste trata cuestiones de ordenación del territorio.

Además, representantes de los *Länder* pueden estar presentes en las delegaciones negociadoras austríacas en el ámbito de diferentes grupos del Consejo y de la Comisión,⁵³ lo que, en esencia, desde el punto de vista de los *Länder* fun-

49. Según el cual la Federación debe informar inmediatamente a los *Länder* acerca de todas las propuestas en el marco de la Unión Europea, que afecten al ámbito de competencias propias de los *Länder* o que pudieran ser de interés para ellos.

50. Este camino de la transmisión de la información fue acordado entre la Federación y los *Länder* en el *Convenio, conforme el art. 15a B-VG, sobre los derechos de participación de los Länder y los municipios en los asuntos de la Integración europea*, BGBl 1992/775.

51. Vid. MORASS, «Die Praxis der Bund-Länderkoordination in der EU-Politik», en Staudigl/Fischer (Hg), *Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozess*, Wien 1996, 85 ss, 88.

52. Según el precepto constitucional, el Gobierno federal podrá transferir la participación en la formación de la voluntad en el Consejo a un representante nombrado por los *Länder*, en caso de que una propuesta en el marco de la Unión Europea afecte a materias que sean competencia de éstos.

53. Ello fue previsto en el art. 8 del citado Convenio, según el art. 15a B-VG, que dispone lo siguiente:

«(1) Cuando negociaciones o deliberaciones en el marco de los asuntos de la integración europea afecten a asuntos del ámbito de desarrollo propio de los *Länder* o que puedan ser de interés para ellos, la Federación lo dará a conocer a los *Länder* a través del Órgano de Enlace. La Oficina del Canciller federal informará al Órgano de Enlace de éstos sobre el lugar, fecha y hora y el objeto de la negociación o deliberación, cuando los *Länder* lo soliciten y ello sea jurídicamente posible desde el punto de vista de la integración europea. En ese caso se incorporarán a la delegación austríaca representantes de los *Länder*, siendo asumidos los costes por éstos.

(2) Las partes del Convenio elaborarán conjuntamente una lista de cada una de las estructuras en

ciona satisfactoriamente. Por ejemplo, en el ámbito de la agricultura y de la circulación son enviados regularmente representantes de los *Länder*. Únicamente ha habido conflictos en las cuestiones de igualdad de trato donde los *Länder* pretendían una representación femenina conjunta, lo que fue bloqueado por las representantes la Federación.⁵⁴

En 1996 se han dado 8 supuestos de posiciones vinculantes de los *Länder* conforme al art. 23d.2 B-VG.⁵⁵ Se refieren a diferentes actividades de la Unión Europea que afectan al ámbito de la legislación de los *Länder* (procedimientos ante el Tribunal de la Unión Europea, propuestas de directivas, programas de fomento, proyectos de decisión).⁵⁶

Como ya se ha indicado, también el Consejo Federal está habilitado para emitir posiciones vinculantes (art. 23e.6 B-VG, vid. supra), otra vía que establece la Constitución para que se expresen los intereses de los *Länder*. En diciembre de 1996, el Consejo Federal adoptó su postura sobre el tema «Europol».

La práctica del procedimiento de participación de los *Länder* es, tanto para la Federación como para aquéllos, predominantemente positiva. El número relativamente reducido de posicionamientos vinculantes de los *Länder* refleja de forma completa la dimensión real de su influencia. En la práctica, sus posiciones no sólo son introducidas por la vía de la posición unitaria sino mucho más a través de la toma en consideración por la Federación de las declaraciones de la Conferencia de Presidentes.

Del mismo modo existe una acuñada cooperación informal entre la Federación y los *Länder* para la preparación interna de las posiciones de Austria en

el ámbito de la integración europea, en la que pueden tomar parte los representantes de los *Länder* conforme al párrafo 1.

(3) Los representantes de los *Länder* conforme al párrafo 1 serán nombrados por los presidentes de los *Länder* en el ámbito del Órgano de Enlace de los *Länder*. Cuando estos representantes quieran tomar la palabra en la correspondiente delegación es necesario el acuerdo con el jefe de la misma.

54. Vid. «Principales rasgos...», op.cit., pág. 747.

55. Según ese precepto constitucional, la Federación, ante una toma de posición unitaria de los *Länder* en una propuesta en el marco de la Unión Europea está vinculada cuando la materia esté dentro de las competencias legislativas de los *Länder*. No obstante, la Federación puede desviarse de la misma por motivos apremiantes de política exterior y de integración y debe comunicar esas razones a los *Länder*.

Los *Länder* han firmado un Convenio, conforme al art. 15a B-VG, sobre la formación de la voluntad conjunta en los asuntos de la Unión Europea en 1992 (vid. por ejemplo LGBI del Tirolo 1993/18), donde los *Länder* crean una Conferencia de Integración, en la cual están representados los presidentes de los gobiernos y de los parlamentos de los *Länder*. Cada *Land* tiene un voto, que emite el presidente del gobierno. Cuando 5 *Länder* votan y ninguno se manifiesta en contra, se considerará esa posición de la Conferencia de Integración como posición conjunta a los efectos de la B-VG.

56. Los posicionamientos en relación a los procedimientos ante el Tribunal de la Unión Europea estuvieron referidos a la protección de los animales en la agricultura (Procedimiento C-1/96) y al examen de la adecuación medioambiental del Plan de dedicación de superficies (Procedimiento C-81/96). Además se adoptaron posiciones acerca del programa propuesto de promoción del turismo europeo (proyecto para una decisión del Consejo) y sobre un proyecto de decisión del Consejo acerca de la igualdad de oportunidades para personas con minusvalías. Finalmente esos criterios de los *Länder* se refirieron también a la posición de Austria en la Conferencia de Presidentes, donde fue reclamada, entre otras cuestiones, la defensa y el fortalecimiento del principio de subsidiariedad.

las propuestas de la Unión Europea. Regularmente los representantes de los *Länder*, previa petición por su parte, toman parte en las deliberaciones interministeriales previas o en sesiones centrales de coordinación. Asimismo, la Federación adopta esencialmente los puntos de vista de los *Länder* afectados en la declaración de la posición de Austria en los recursos de incumplimiento del Tratado o en los recursos de anulación. Por ejemplo, la Federación defendió los argumentos del Tirol en el recurso de incumplimiento del Tratado referido al peaje de la autopista del *Brenner* y, en el recurso de anulación de la Comisión de la Unión Europea en relación a la no acreditación del Valle de Lech del Tirol como zona protegida según la Directiva de flora, fauna y hábitat.

No obstante, también existen ámbitos de conflicto en la cooperación entre la Federación y los *Länder*.

La toma de postura de la Comisión principal del Consejo Nacional, de 14 de mayo de 1996, referida a los cepos de caza, desencadenó ciertas irritaciones. En relación a ello, el ministro federal competente fue instado a que solicitara en la Unión Europea y ante la Comisión la rápida entrada en vigor de una prohibición internacional de los cepos de caza. Como se trata de un supuesto de competencia legislativa de los *Länder*, el Consejo Nacional adoptó una postura que excede de su ámbito de competencias. Sin embargo, según el art. 23e.1 B-VG, el Consejo Nacional debe ser informado sobre todos los asuntos de la Unión Europea y puede adoptar una postura al respecto. El derecho de información y a manifestar su postura no está limitado a los asuntos de la Federación. Pero la posición del Consejo Nacional sólo tiene efecto vinculante cuando son afectadas las competencias legislativas de la Federación (art. 23e.2 B-VG). Por consiguiente, en el caso concreto un efecto vinculante sería ilegítimo. A pesar de ello, el Consejo Nacional tiene, en relación a las propuestas de la Unión Europea que recaen en el ámbito de competencias de los *Länder*, una mayor influencia de la que tendría desde el punto de vista interno.

Hubo protestas de los *Länder* contra los planes de la Federación para el aseguramiento de los «criterios de Maastricht»: El «Pacto de estabilidad de la Unión Europea» para asegurar la Unión monetaria, debe ser completado con un «pacto de estabilidad interno de Austria», que obligará a los *Länder* y municipios a la observancia de la «política presupuestaria conforme a Europa». En este contexto, la Federación manifestó su propósito poder anular incluso normas de los parlamentos de los *Länder* en el ámbito del denominado «pacto de estabilidad», así como la pretensión de vincular la asunción de nuevas deudas a la aprobación de la Federación. Ello supondría una importante intromisión en la autonomía (financiera) de los *Länder* (soberanía presupuestaria) y una tutela total de éstos y de los municipios. Las negociaciones entre la Federación y los *Länder* sobre el pacto de estabilidad no han concluido.

La jurisprudencia constitucional

Destacamos aquí cuatro importantes decisiones del Tribunal de Arbitraje en 1996: dos decisiones dictadas en materia de enseñanza, una decisión que reconoce por primera vez que la ausencia de recurso de anulación de los actos administrativos procedentes de una asamblea legislativa, viola los principios constitucionales de igualdad y de no discriminación y una decisión que anula, por contradecir el principio de territorialidad, el artículo del decreto presupuestario de la Comunidad francesa para el año 1995 que otorgaba subsidios a asociaciones francófonas de la periferia bruselense, es decir, esencialmente municipios flamencos de los alrededores de Bruselas.

Decisión nº 76/96 de 18 de diciembre de 1996 y el principio de libertad de enseñanza del artículo 24, párrafo 1, de la Constitución

Dos asociaciones sin ánimo de lucro que defienden la libertad de enseñanza – una valiéndose de la pedagogía de Rudolf Steiner– así como profesores y padres de alumnos piden la anulación de dos decretos de la Comunidad flamenca:

–El decreto de 22 de febrero de 1995 que modifica la ley de 29 de mayo de 1959, modificando el decreto de 17 de julio de 1991 sobre la inspección y los servicios de seguimiento pedagógico. (Mon. B. 8 de abril de 1995).

–El decreto de 22 de febrero de 1995 que sanciona los objetivos de desarrollo y los objetivos finales de la enseñanza preescolar y primaria ordinaria. (Mon. b. 19 de mayo de 1995).

El Tribunal de Arbitraje anula este segundo decreto, considerando que viola la libertad de enseñanza garantizada por el artículo 24 de la Constitución.

Este decreto ratifica, salvo algunas modificaciones, la orden del gobierno flamenco de 22 de junio de 1994 que define los objetivos de desarrollo (para la enseñanza preescolar) y los objetivos finales (para la enseñanza primaria) aplicables a partir del curso escolar 1997-1998.

Estos objetivos se determinan por ramas o de manera general.

* Traducción de Isabelle Marie Peris.

Según los demandantes, estos objetivos están redactados de forma tan extensiva, detallada y apremiante, que no dejan lugar a una concepción educativa especial y son inconciliables con la pedagogía seguida en las escuelas Steiner: así pues, son, según los demandantes, contrarios a la libertad de enseñanza, que implica que los poderes organizadores puedan organizar y ofrecer, sin referencia a una concepción filosófica determinada, y con subsidios públicos, una enseñanza ligada con unas concepciones pedagógicas o educativas especiales. Pertenece, sin embargo, a quien adopta las normas, tomar medidas que se apliquen a todos los centros de enseñanza para asegurar la calidad y la equivalencia de la enseñanza dispensada, financiada con fondos públicos.

En primer lugar, el Tribunal recuerda que no es competente para juzgar la oportunidad de los objetivos de desarrollo y de los objetivos finales decididos por el legislador flamenco, pero que debe apreciar en este caso si las obligaciones impuestas por estos objetivos, para mantener el reconocimiento y las subvenciones, no perjudican la libertad pedagógica que implica la libertad de enseñanza o no son desproporcionadas a lo que es necesario para realizar los objetivos de interés general en cuestión, es decir la calidad y la equivalencia de la enseñanza dispensada en cada centro de mismo nivel (preescolar o primario).

El Tribunal constata que los objetivos de desarrollo y los objetivos finales son unos objetivos mínimos que deben seguir los centros de enseñanza y que deben ser alcanzados por la mayoría de los alumnos. Tal es el espíritu, tanto de la decisión del gobierno flamenco como del decreto de ratificación.

Además, precisa el Tribunal, estos objetivos permiten a la vez asegurar la equivalencia de los certificados y títulos y garantizar la equivalencia de la enseñanza dispensada en los centros que los padres y los alumnos escogen libremente.

Sin embargo, y este es el punto delicado, los objetivos de desarrollo y los objetivos finales, incluso los relativos a comportamientos, "son tan amplios y detallados que no pueden, con razón, considerarse como objetivos mínimos, de modo que estos objetivos no dejan suficiente libertad para poder realizar los objetivos de un proyecto pedagógico propio" (punto B.9 de la decisión). La libertad de enseñanza es de esta forma violada.

El legislador flamenco viola por tanto la libertad de enseñanza garantizada por el artículo 24, párrafo 1, de la Constitución, cuando impone los objetivos de desarrollo y los objetivos finales sin organizar un procedimiento que permita acordar derogaciones limitadas a centros que dispensen o deseen dispensar una enseñanza inspirada por concepciones pedagógicas especiales, respetando las libertades y derechos fundamentales y sin perjudicar la calidad de la enseñanza y el contenido requerido (punto B.10 de la decisión).

En consecuencia, el Tribunal anula el decreto de la Comunidad flamenca de 22 de febrero de 1995.

Esta decisión reafirma así, de forma muy clara, el principio de la libertad de enseñanza, especialmente el de libre elección de la enseñanza, principio en este caso vulnerado por la voluntad del gobierno flamenco que remite a sí mismo la fijación detallada de los objetivos mínimos a alcanzar por todos los alumnos que terminen sus ciclos preescolar o primario ordinarios, sin dejar lugar a unos pro-

yectos pedagógicos especiales que podrían ser ejecutados, a través de la derogación, por ciertos centros de enseñanza.

Decisión nº 43/96 de 2 de julio de 1996: la competencia del legislador para regular la organización, el reconocimiento o la financiación de la enseñanza por la Comunidad (artículo 24, párrafo 5 de la Constitución)

El demandante, inscrito en un tribunal examinador de la Comunidad francesa, solicita la anulación del artículo 43, apartado 2, del decreto de la Comunidad francesa de 5 de agosto de 1995 que fija la organización general de la enseñanza superior en las altas escuelas (Mon.b, 1 de septiembre de 1995). El demandante considera que este artículo viola el artículo 24, párrafo 5 de la Constitución porque prevé una delegación excesiva del legislativo hacia el ejecutivo, este último estando habilitado para crear tribunales de enseñanza superior encargados de otorgar ciertos grados y títulos de capacidad, y, sobre todo, de establecer las modalidades de funcionamiento de estos tribunales, y de fijar tanto los derechos de inscripción como las dietas de los examinadores.

El Tribunal suscribe la postura de los demandantes. En primer lugar, recuerda los trabajos preparatorios del artículo 24, párrafo 5, de la Constitución, en los que se resalta que el establecimiento de unas normas generales de organización, de reconocimiento y de financiación de la enseñanza se hará de forma expresa y exclusiva por personas democráticamente elegidas.

Sin embargo, el Tribunal precisa que el constituyente no ha prohibido toda delegación del legislador al gobierno, sin permitir no obstante al gobierno, establecer unas normas esenciales para la organización de la enseñanza.

Ahora bien, el decreto en cuestión confía al gobierno la capacidad de fijar los derechos de inscripción en los tribunales examinadores, sin indicar ningún criterio de fijación y sin precisar los importes mínimos y máximos de estos derechos de inscripción. Esta delegación, concluye el Tribunal, no es compatible con el artículo 24, párrafo 5, de la Constitución.

Esta decisión prohíbe por tanto al legislador comunitario remitirse demasiado ampliamente al gobierno para establecer los aspectos esenciales de la organización de la enseñanza, tal como la fijación de los derechos de inscripción requeridos para presentarse ante un tribunal examinador. El constituyente ha querido confiar, en efecto, sólo en los legisladores comunitarios para regular la organización (como en este caso), el reconocimiento o la financiación de la enseñanza, visto que se garantiza el pluralismo ideológico a nivel de las asambleas y se organizan unos procedimientos de protección de las minorías ideológicas.

Decisión nº 31/96 de 15 de mayo de 1996: ausencia de recurso de anulación ante el Consejo de Estado, para un acto administrativo procedente de una asamblea legislativa o de uno de sus órganos y la igualdad de los belgas ante la ley (artículo 10 de la Constitución)

Esta decisión ha sido pronunciada tras la cuestión prejudicial planteada por el

Consejo de Estado en relación con el artículo 14, apartado 1, de las leyes coordinadas sobre el Consejo de Estado.

El Consejo de Estado quiere saber si este artículo viola el artículo 10 de la Constitución en tanto que se interpreta (sobrentendido por la jurisprudencia del Consejo de Estado) que excluye todo recurso de anulación de actos, también administrativos, adoptados por las asambleas legislativas con respeto a los miembros de su personal o a los candidatos a ser contratados en calidad de tales y priva, de este modo, a estas personas de todo recurso de anulación.

El demandante fue candidato a un empleo de contable en el Consejo regional de Bruselas. Tras suspender la prueba lingüística, el tribunal examinador, formado por uno de los órganos del Consejo, decidió no incluirlo en la reserva de contratación. El desafortunado candidato planteó un recurso de anulación contra esta decisión ante el Consejo de Estado. Ahora bien, éste solo puede anular actos del poder ejecutivo, con exclusión de los actos del poder judicial o, como en este caso, de los actos del poder legislativo, según la jurisprudencia del propio Consejo de Estado, que siempre ha hecho prevalecer en esta hipótesis el criterio orgánico —rehusando su competencia cuando el acto impugnado proviene de un órgano legislativo— sobre el criterio funcional —lo que le permitía censurar un acto de una asamblea que competía a la función administrativa—. Según el demandante, la interpretación del artículo 14 de las leyes coordinadas según el criterio orgánico tradicionalmente utilizado por el Consejo de Estado, le privaría de la posibilidad de plantear un recurso de anulación contra el acto de carácter administrativo procedente de un órgano de la asamblea, cuando tal recurso es posible si lo plantea un funcionario o un candidato a funcionario que depende de la autoridad administrativa contra unos actos de la misma naturaleza, lo que constituiría una discriminación anticonstitucional.

En primer lugar, el Tribunal observa que existe una diferencia de trato entre los funcionarios subordinados a una autoridad administrativa y los subordinados a una asamblea legislativa, pues estos últimos no pueden pedir la anulación de un acto administrativo de esta asamblea.

Entonces, el Tribunal recuerda que los principios constitucionales de igualdad y de no discriminación no excluyen que se establezca una diferencia de trato entre distintas categorías de personas, por poco que se apoye en un criterio objetivo y que se justifique razonablemente; la existencia de esta justificación se aprecia según el objetivo y los efectos de la medida en cuestión, de modo que el principio de igualdad es violado si no hay una proporcionalidad razonable entre los medios utilizados y el objetivo a alcanzar.

El objetivo a alcanzar es aquí la total garantía de la independencia de las asambleas legislativas, elegidas y detentadoras de un residuo de soberanía. Pero la necesidad de salvaguardar esta independencia no justifica que los funcionarios de estas asambleas sean privados de la posibilidad de plantear un recurso de anulación contra los actos administrativos que emanen de ellas.

Esta ausencia es desproporcionada respecto al objetivo legítimo de salvaguardar la libertad de acción de los representantes. La ausencia de esta garantía jurisdiccional, sin embargo reconocida para los funcionarios subordinados a las autoridades administrativas, es contraria a los principios constitucionales de igualdad y de no discriminación.

Sin embargo, prosigue el Tribunal, esta discriminación injustificada tiene su origen, no en el artículo 14 de las leyes coordinadas sobre el Consejo de Estado, sino en una laguna legislativa. El legislador sólo podría corregir esta discriminación preveyendo unas garantías específicas que no consideró cuando se elaboraron las leyes coordinadas sobre el Consejo de Estado.

En consecuencia, el Tribunal, en la parte dispositiva de su decisión, da una respuesta negativa a la cuestión prejudicial que le había planteado el Consejo de Estado.

Esta decisión del Tribunal de Arbitraje confirma, pues, que el Consejo de Estado no es competente para conocer, en el contencioso de la anulación, los actos que emanan de los poderes legislativos o judiciales.¹ Paradójicamente, la decisión afirma que la ausencia de todo recurso de anulación contra estos actos, cuando un recurso es posible contra los actos administrativos que emanan de una autoridad administrativa, viola los principios constitucionales de igualdad y de no discriminación (artículos 10 y 11 de la Constitución). El Tribunal llama de esta manera la atención del legislador para que ponga fin a la discriminación.²

Decisión nº 54/96 de 3 de octubre de 1996: los subsidios de la Comunidad francesa para los francófonos de los municipios flamencos de la periferia de Bruselas y el principio de territorialidad

El decreto presupuestario de la Comunidad francesa de 22 de diciembre de 1994 contenía, entre otras cosas, un programa (una partida presupuestaria) titulada "Ayuda a las Asociaciones francófonas de los municipios con estatuto lingüístico especial".³ El artículo 1 del decreto abría para este programa un crédito de 10,5 millones de francos belgas.

El presidente del Parlamento flamenco planteó un recurso de anulación contra este decreto porque según el, violaba el principio de territorialidad.

Los jueces constitucionales –seis flamencos y seis francófonos– han decidido anular el programa presupuestario litigioso así como el artículo 1 del decreto de la Comunidad francesa.

En efecto, el Tribunal de Arbitraje considera que estas disposiciones violan

1. Lo que no se discute más. Ver por ejemplo J. SALMON, *Le Conseil d'Etat*, Bruselas, Bruylant, 1994, p.223

2. En este sentido, Ch. HOREVOETS, que se alegra de la originalidad de la decisión, nota en "A.C.A". *Revue Regionale de droit* nº 78, 1996, p.383 ; más crítico es el análisis de M.SIMONART, observaciones en "A.C.A." *Journal des tribunaux* 1997, pp 3 a 5.

3. Este programa permite proporcionar unas medidas de ayuda financiera a la importante minoría francófona de los municipios de la periferia de la región de Bruselas, situados en una región unilingüe flamenca pero que la ley ha dotado de un estatuto especial para la protección de la minoría que puede pedir de este modo, recibir en francés los documentos administrativos. Este régimen se denomina "régimen de las facilidades lingüísticas".

los artículos 127, párrafo 2, y 175, apartado 2, de la Constitución.⁴ Su razonamiento sigue tres etapas:

En primer lugar, el Tribunal recuerda que las Comunidades en el marco de su competencia en materia cultural, pueden tomar las iniciativas que juzguen adecuadas para promover la cultura y permitir que cada uno pueda ejercer su derecho constitucional al desarrollo cultural.

El Tribunal precisa, a continuación, que las Comunidades deben respetar el reparto exclusivo de competencia territorial establecido en materia cultural por el constituyente. El Tribunal reafirma de este modo su jurisprudencia anterior en relación con el principio de territorialidad.

Sin embargo, el Tribunal matiza en seguida el principio que acaba de confirmar. Admite que esta delimitación territorial exclusiva de la competencia cultural "no significa, en razón de la naturaleza misma de la promoción de la cultura, que la competencia comunitaria en esta materia deje de existir sólo porque las iniciativas tomadas puedan producir efectos fuera de la región la cual, en el ámbito de las materias culturales, ha sido confiada al cuidado de la comunidad afectada conforme al artículo 127 de la Constitución". No obstante, añade que "estos efectos extraterritoriales potenciales de las medidas de promoción de la cultura no pueden ir en contra de la política cultural de la otra comunidad". Ahora bien, en este caso, las disposiciones impugnadas del decreto de la Comunidad francesa, no tienden a promover la cultura francesa pero sí a proteger la minoría francófona de los municipios "con facilidades". El tribunal recuerda que ni la Constitución ni las leyes de reformas institucionales instituyen comunidades flamencas, francesas y germanófonas que amparan respectivamente los neerlandófonos, los francófonos y los germanófonos en regiones lingüísticas unilingües de Bélgica cuya lengua no es la suya". Corresponde en efecto a cada legislador asegurar la protección efectiva de las minorías, garantizada por el artículo 27 del Pacto internacional sobre los derechos civiles y políticos.

Esta importante decisión del Tribunal de Arbitraje es muy hábil porque si bien anula las disposiciones impugnadas del decreto de la Comunidad francesa, reafirmando el principio de territorialidad, y dando así la razón al Parlamento flamenco, reconoce también la competencia de principio de una de las Comunidades para promover su cultura más allá del territorio el cual sirve de campo de aplicación *rationae loci* para sus decretos (por ejemplo para la Comunidad francesa, fuera de la región -unilingüe- de lengua francesa y de la región bilingüe de Bruselas-Capital).

La actualidad política e institucional

El año 1996 ha estado marcado por la increíble onda de expansión provocada por el caso "Dutroux", del apellido del pedófilo detenido el 13 de agosto e incul-

4. Artículo 127, párrafo 2: los decretos de los consejos de comunidad "tienen fuerza de ley respectivamente en la región de lengua francesa y en la región de lengua neerlandesa, así como para las instituciones establecidas en la región bilingüe de Bruselas-Capital, las cuales en razón de sus actividades, deben considerarse como pertenecientes exclusivamente a una u otra comunidad".

pado de seis raptos y secuestros de jóvenes y niñas, del asesinato de cuatro de ellas y del asesinato de un cómplice.

Las revelaciones sobre las trágicas circunstancias de la muerte de las pequeñas Julie Lejeune y Mélissa Russo, y sobre la verdadera red de pedofilia cuyo proveedor parecía ser Marc Dutroux han sumergido a Bélgica entera en el estupor y en la incomprensión ante lo que han parecido ser, unas negligencias graves o disfunciones en la manera de llevar a cabo no solamente las investigaciones sobre las desapariciones de niños sino también el conjunto de la política.

Pero, antes de evocar las principales consecuencias políticas y judiciales del caso "Dutroux", es conveniente poner de relieve, aparte de este caso siniestro, ciertos acontecimientos importantes ocurridos en 1996 en el plano legislativo y en el plano político-institucional. Evocaremos, pues, sucesivamente algunas novedades legislativas (apartado 1), la aplicación de mediaciones parlamentarias en todo el país (apartado 2), las Leyes marco que confieren al gobierno unos poderes más amplios (apartado 3), las tensiones comunitarias (apartado 4), antes de volver al caso "Dutroux" (apartado 5).

1. Novedades Legislativas

Ley de 16 de diciembre de 1996 sobre la responsabilidad penal de los ministros federales.

Tras un expediente penal que acusa a dos ministros –un vice-primer ministro federal, Elio Di Rupo, y un ministro comunitario y regional, Jean-Pierre Grafé– de hechos presuntos o pretendidos de pedofilia, el país se estremece de nuevo a final de año.

En el caso del ministro Di Rupo, la Cámara, que recibe el expediente del Fiscal General del Tribunal de Apelación de Bruselas, confía al Fiscal General del Tribunal de Casación una misión de investigación que "blanqueará" el ministro. Entonces, con cierta precipitación, la Cámara vota, el 16 de diciembre de 1996, una proposición de ley en relación con la ejecución parcial y temporal del artículo 103 de la Constitución. Se trata de una proposición de ley en ejecución al fin, después de 165 años, del artículo 103, apartado 2, de la Constitución.

En ausencia de esta ley de aplicación, sólo se había utilizado hasta entonces la disposición transitoria del artículo 103;⁵ con el riesgo de que, hasta un expediente poco creíble contra un ministro (basado por ejemplo en testimonios dudosos) llegaba hasta la Cámara, con los correspondientes peligros de utilización desmedida por parte de los medios de comunicación y de parálisis de las instituciones.

La ley sobre la ejecución parcial y temporal del artículo 103 de la

5. Art. 103. La Cámara de los representantes tiene derecho a acusar a los ministros y a hacerlos comparecer ante el Tribunal de Casación, único habilitado para juzgarlos, en sesión de las cámaras, salvo lo que será establecido por ley, para el ejercicio de la acción civil por la parte perjudicada y para los crímenes y delitos que los ministros cometan fuera del ejercicio de sus funciones.

Constitución propone aproximar el procedimiento penal aplicable a los ministros sospechosos de haber cometido infracciones en el ejercicio de sus funciones al aplicable a todos los ciudadanos. Sin embargo, las instituciones que intervienen en este procedimiento siguen siendo sólo para los ministros: apertura e instrucción del expediente por el Tribunal de Casación y decisión eventual de reenvío por parte de la Cámara ante el Tribunal de Casación para ser juzgado. Además, aparte de un caso de flagrante delito, un ministro solo puede ser detenido con una autorización de la Cámara, mientras que ciertos actos de instrucción sólo podrán ser decididos por un colegio de tres consejeros del Tribunal de Casación (órdenes de detención, registros, embargos, cacheos, intervenciones telefónicas).

Esta proposición de ley, que sustituye a un proyecto gubernamental anterior, será de aplicación sólo hasta el 31 de diciembre de 1997. El trabajo de elaboración de una nueva ley en relación esta vez con una ejecución permanente y completa del artículo 103 de la Constitución empezó algunos días después de la adopción de la ley.

Tratando el caso del ministro de la región de Valonia y de la Comunidad francesa Jean-Pierre Grafé, la Cámara votó el mismo día una proposición de ley gemela de aplicación del artículo 125 de la Constitución para los ministros regionales y comunitarios.⁶ Los términos de esta proposición de ley son idénticos a los que figuran en la proposición de ley aplicable a los ministros federales, teniendo en cuenta, por supuesto, que los Consejos desempeñan para los ministros regionales y/o comunitarios como la Cámara para los ministros federales. Sin embargo, el procedimiento de elaboración de la ley para los ministros regionales y/o comunitarios es distinto, porque exige una mayoría especial de los dos tercios de los votos, y una mayoría en cada grupo lingüístico, así como un voto en la Cámara y en el Senado, cuando en principio, el voto de la sola cámara, con una mayoría simple sería suficiente para la ley relativa a los ministros federales. La ley para los ministros comunitarios y/o regionales ha sido adoptada en febrero de 1997.

Ley de 13 de junio de 1996, de abolición de la pena de muerte

La pena de muerte permanecía en el Código Penal, los jueces la dictaban con regularidad pero ya no se aplicaba; sólo tras la segunda guerra mundial para cier-

6. Los Consejos de comunidad y de región, cada uno para lo que le concierne, tienen derecho a acusar los miembros de su Gobierno y a hacerlos comparecer ante el Tribunal de Casación, único habilitado para juzgarlos, en reunión de las cámaras, salvo lo que sea establecido por la ley, para el ejercicio de la acción civil por la parte perjudicada y para los crímenes y delitos cometidos por miembros de los Gobiernos de comunidades y de región en el ejercicio de sus funciones.

Una ley determinará los casos de responsabilidad, las penas a infligir a los miembros de los Gobiernos de comunidad y de región y el modo de proceder contra ellos, sea mediante la acusación de su Consejo, sea mediante las acciones de las partes dañadas.

Las leyes evocadas en los apartados 1 y 2 deben ser adoptadas con la mayoría prevista en el último apartado del artículo 4.

tos criminales de guerra. La ley de abolición de la pena de muerte fue votada por una amplia mayoría de diputados (129 de los 142 presentes, sólo trece diputados de la extrema derecha defendieron el mantenimiento de la pena capital). Sin embargo, se puede pensar que la ley no se hubiese adoptado tan fácilmente si se hubiese discutido tras el estallido del caso "Dutroux".

Sin embargo, Bélgica debe aún ratificar el protocolo n° 6 del Convenio Europeo de protección de los Derechos Humanos, cuyo artículo 1 prohíbe la pena de muerte.⁷

Decreto de la comisión comunitaria francesa de la región de Bruselas-capital de 11 de julio de 1996 relativo a la publicidad de la administración

Este texto ha sido el último en ser votado por uno de los legisladores aplicando el artículo 32 de la Constitución que considera como uno de los derechos fundamentales de los Belgas, el derecho a consultar cada documento administrativo y a obtener una copia, salvo en los casos y las condiciones que fije la ley federal, el decreto regional o comunitario, o la disposición de la Región de Bruselas-Capital. Este derecho de acceso a los documentos administrativos fue, en el momento de la reforma constitucional de 1993, uno de los nuevos derechos fundamentales reconocidos para los Belgas, como los derechos económicos, sociales y culturales del artículo 23.⁸

2. Los mediadores parlamentarios federales, regionales y comunitarios

Con la misma voluntad de transparencia de la administración reflejada en las legislaciones sobre el acceso a los documentos administrativos, que acabamos de citar, en la ley sobre la motivación formal de los actos administrativos,⁹ e incluso en los Reales Decretos que han modificado parcialmente el estatuto de los agentes del Estado,¹⁰ fueron instituidos mediadores en los niveles federal, comu-

7. Para un comentario "en caliente" de la ley, J.M.DERMAGNE, "L'abolition, sans phrase !", *Journal des Procès*, n° 308, 28 de junio de 1996, pp 4-5.

8. Se ha dedicado una numerosa literatura al acceso a los documentos administrativos y a los distintos textos, constitucionales, legislativos, a los decretos y disposiciones que rigen la materia. Ver, a título de ejemplo J. JONGEN, "La publicité de l'administration", *Journal des Tribunaux*, 1995, pp 777-788; M.A. DELVAUX, "L'accès aux documents administratifs", notable trabajo que hace el balance de todas las legislaciones vigentes, que se publicará en 1997. Se lamenta de que ningún texto haya sido votado hasta hoy en relación con el acceso a los documentos administrativos provinciales y municipales, que afectan directamente al ciudadano.

9. Ley de 29 de julio de 1991 sobre la motivación formal de los actos administrativos, entrada en vigor el primero de enero de 1992.

10. Real Decreto de 22 de noviembre de 1991 reformando diversas disposiciones reglamentarias aplicables a los agentes del Estado; Real Decreto de 22 de noviembre de 1991 que fija los principios generales del estatuto administrativo y pecuniario de los agentes del Estado aplicables al personal de los ejecutivos y a las personas jurídicas de derecho público que dependan de él.

nitario y regional, con la misión de examinar las denuncias de los ciudadanos "que estiman haber sido tratados de manera injusta por los servicios gubernamentales y administrativos".¹¹ El mediador no tiene un poder de decisión propio, si no que intenta conciliar los puntos de vista de la administración y del ciudadano, y sugiere a las autoridades competentes la propuesta que le parece adecuada para remediar el problema que le fue sometido.

Fue primero en la comunidad flamenca donde se instituyeron estos mediadores,¹² y después en la región valona.¹³ El Consejo de la Comunidad Francesa todavía no ha legislado en la materia pero está examinando¹⁴ una proposición de decreto.

El nivel federal iba por tanto con retraso. La ley sobre los mediadores federales data del 22 de marzo de 1995. No fue hasta el último trimestre de 1996 que se celebró el procedimiento de contratación de los mediadores federales. Finalizó los primeros días de 1997, en que dos mediadores —uno Flamenco y uno Francófono— prestaron juramento ante el Presidente de la Cámara. La Cámara les nombró por un período renovable de seis años. Tratarán las reclamaciones escritas u orales presentadas por toda persona interesada contra los actos o el funcionamiento de las autoridades administrativas federales. Deberán rechazar toda reclamación no fundada o que no vaya precedida de una primera diligencia de la persona hacia la administración afectada. Tratarán solo las denuncias referentes a las administraciones federales y tendrán que transmitir al mediador competente las denuncias relativas a otras administraciones o servicios.

3. *Las leyes-marco*

En tres ámbitos esenciales para el futuro del país, el gobierno obtuvo del Parlamento habilitación para tomar él mismo las medidas de ejecución de las leyes habilitantes. El gobierno presentó, entre el fin de la primavera y principios del verano, tres proyectos de leyes-marco: un proyecto de ley-marco sobre la modernización de la seguridad social, otro sobre el empleo y la competitividad y un tercero sobre el presupuesto de 1997, considerado particularmente importante porque condiciona la entrada de Bélgica en la primera velocidad de los países

11. F. DELPEREE, "Le médiateur parlementaire" - in "Le médiateur" (bajo la dirección de F. DELPEREE), Bruselas, Bruylant, 1995, p.65.

12. Decreto del Consejo flamenco de 23 de octubre de 1991 relativo a la publicidad de los documentos administrativos en los servicios y establecimientos del ejecutivo flamenco, artículo 12. Diversas órdenes del gobierno flamenco se han dictado en ejecución de este artículo, particularmente la orden de 9 de diciembre de 1992 que determina la función del mediador en los servicios y establecimientos del ejecutivo flamenco.

13. Decreto del Consejo regional valón de 22 de diciembre de 1994 instituyendo el mediador de la Región valona. Este remitió su primer informe anual al Parlamento valón el 1 de septiembre de 1996 (para el año 1995-1996).

14. Proposición de decreto de 18 de febrero de 1993 creando la institución del mediador, Doc. C.C.F., S.O. 1992-1993, n° 82/1 y n° 74/1.

que entrarán en la Unión económica y monetaria. El poder que el gobierno recibe del Parlamento en estos ámbitos es bastante amplio, porque el "marco" mismo de las leyes de habilitación es muy amplio. El Parlamento sin embargo ha querido fijar ciertas condiciones suplementarias para "enmarcar" la libertad de acción del gobierno: éste debe consultar a los interlocutores sociales, las órdenes de ejecución serán sometidas al dictamen de la sección de legislación del Consejo de Estado y deberán ser ratificadas por el Parlamento, que podrá, en principio, modificarlas. En la práctica, sin embargo, Bélgica vuelve así a la utilización de los "poderes especiales" delegados por el Parlamento¹⁵ al gobierno.

La primera ley-marco, que trataba de la modernización de la seguridad social, llamará nuestra atención en la sección siguiente puesto que creó un desacuerdo comunitario muy serio entre Flamencos y Francófonos, en un contexto realmente peculiar. Los proyectos de leyes-marco se adoptaron, primero en la Cámara, no sin problemas,¹⁶ y después en el Senado, en una sesión, el 24 de julio, mayoría contra oposición.

4. Las tensiones comunitarias

La aproximación de Valonia a Francia

El 10 de julio, víspera de la fiesta de la Comunidad flamenca, la primera ley-marco sobre la modernización de la seguridad social se vota en la Cámara, en un ambiente particularmente animado: los partidos flamencos de la oposición atacan sistemáticamente la Valonia designada como responsable de los déficits de la seguridad social, en los discursos virulentos sobre todo dirigidos contra el partido socialista. El jefe del grupo socialista francófono tiene entonces una reacción viva y desmedida ante los alegatos abiertamente autonomistas de la oposición flamenca y declara, entre otras cosas: "Nosotros, Valones, estamos orgullosos de estar al lado de un gran país como Francia. Si queréis que Francia se encuentre a las puertas de Bruselas, adelante". Esta declaración, ampliamente difundida por los medios de comunicación de todo el país, e igualmente en Francia, sólo es una señal más de la tensión creciente entre flamencos y francófonos del país. En las líneas que siguen a continuación, describiremos algunas otras señales que se manifestaron en 1996.

La reforma del Estado: la nota Van den Brande

El 29 de febrero, el ministro-presidente Luc Van den Brande presenta al Parlamento flamenco una "nota de discusión para una nueva reforma del Estado". Esta nota pretende abrir las discusiones para llegar a un consenso fla-

15. La ley precedente de habilitación de este tipo se remonta al 26 de marzo de 1986.

16. Respectivamente los días 10, 15 y 20 de julio.

menco antes del próximo diálogo de comunidad a comunidad que según la mayoría política flamenca, debería acontecer en 1999, al final normal de la legislación federal... y justo antes de la expiración del período transitorio de financiación de las comunidades y regiones. Así los Flamencos se presentarían en situación de fuerza en la apertura de este diálogo, como lo hicieron en la apertura del anterior diálogo en que nació la última reforma. La nota Van den Brande contiene dos puntos principales: de una parte, la existencia de dos grandes comunidades en el país, Flandes y Valonia, explica la necesidad de un diálogo entre ellas, tomando en cuenta la "situación peculiar" de Bruselas y de la Comunidad germanófona. De otra parte, serían necesarios unos "bloques de competencias más homogéneos" en beneficio de las entidades federales, que deberían devenir competentes para el comercio exterior, la política científica, la cooperación para el desarrollo, el empleo, el paro, la economía, la energía, las comunicaciones... En cuanto a la seguridad social, la nota indica que será inevitable una discusión sobre este tema.¹⁷

Esta nota fue por supuesto muy mal acogida del lado francófono, sobre todo porque hace de la región de Bruselas un territorio sometido a una especie de alta tutela ejercitada conjuntamente por Flandes y Valonia. La Región de Bruselas, poblada más o menos por un 80% de francófonos, ha sido borrada en la nota Van den Brande como Región de pleno derecho, aunque este estatuto le fue reconocido en la Constitución de 1989.¹⁸

El 11 de julio, fiesta de la Comunidad flamenca, el Parlamento flamenco vota una resolución que compromete a los parlamentarios a discutir con profundidad, de cara a alcanzar un amplio consenso, la parte de la nota de Van den Brande reservada a la autonomía fiscal y financiera de las Regiones.

Y en su "mensaje del 11 de julio al pueblo flamenco", el Ministro-presidente anunciaba que se revelaba imposible obtener un acuerdo entre los diferentes gobiernos sobre la autonomía fiscal de las comunidades y regiones, sería necesario entonces dejar que Flandes accediera a la autonomía más rápidamente que Valonia. Algunos días más tarde, es el presidente del Parlamento flamenco, quien, en una nota dirigida a la oficina de su partido (el "Socialistische Partij", presente en las mayorías gubernamentales, con el CVP, tanto en Flandes como a nivel federal), propone que se haga una lista exhaustiva de las competencias que permanecerían federales: la justicia, los asuntos extranjeros, la defensa, los "mecanismos de solidaridad esenciales", la policía y, transitoriamente, la unidad económica y monetaria.

17. Pero está claro, en la nota, que la asistencia sanitaria y los subsidios familiares deberían ser federalizados, puesto que la política de sanidad y la política familiar constituyen competencias comunitarias.

18. Artículo 3 de la Constitución: Bélgica se compone de tres regiones: la Región Valona, la región flamenca y la Región Bruselense (observemos que en los artículos 136 y 138, no se trata de la Región Bruselense sino de "Región de Bruselas-Capital", mientras que en el artículo 4, a propósito de las regiones lingüísticas, se menciona la "región bilingüe de Bruselas-Capital" que se menciona).

El manifiesto francófono

En respuesta a estas reivindicaciones flamencas, de costumbre subestimadas por la comunidad política francófona, tres universitarios francófonos¹⁹ firman al principio del mes de septiembre un manifiesto sobre el devenir de Bélgica. Según este documento, sería posible una negociación sobre una nueva reforma del Estado en 1999 pero los francófonos no están interesados: ellos no quieren hablar de aceptar una forma de confederalismo; si la negociación sale mal y si Flandes proclama su independencia, deberán recomponer entre ellos un Estado Belga, entre Valones y Bruselenses. El manifiesto fue bien acogido por los partidos francófonos.

El primero de ellos, el Partido socialista, propone a los otros discutir una unión Valonia-Bruselas, antes de las negociaciones comunitarias de 1999.

Un proyecto de Constitución flamenca

El 17 de septiembre, se otorga un premio oficial del gobierno flamenco²⁰ a cinco juristas autores del mejor proyecto de Constitución flamenca. Se trata por supuesto de un puro ejercicio de estilo, puesto que Flandes no tiene poder para elaborar su propia constitución.²¹ Este ejercicio no es gratuito en tanto que servirá de base de reflexión a la Comisión de reformas institucionales del Parlamento flamenco, y con motivo de la entrega del premio, el Ministro-presidente flamenco ha sostenido abiertamente el proyecto manifestándose particularmente seducido por el motivo de federalismo "2+2" propuesto: dos Estados federales, Flandes y el Estado francófono, más dos territorios particulares, Bruselas y la Comunidad germanófona, sometidos a la gestión conjunta de las dos entidades federales antes citadas. Flandes se presenta en el proyecto como "un Estado federado del Estado federal de Bélgica y una parte de la Comunidad Europea de los pueblos". La Constitución flamenca declara por otro lado someterse a la Constitución federal. Los círculos políticos francófonos rechazan este ejercicio de estilo, sobre todo por su simbología²² y porque niega, de nuevo, la realidad de la región de Bruselas.²³

19 Christian FRANK, André-Paul FROGNIEZ y Bernard REMICHE, profesores en la Universidad católica de Lovaina.

20 El premio Emiel Van de Gucht, de un valor de un millón de francos belgas. El reparto del premio cierra el concurso iniciado hace dos años por el gobierno flamenco.

21 Los autores del texto reconocen aún así que sería necesario modificar, quizás anular, los artículos 115 a 126 de la Constitución Belga para dar esta plena competencia constitutiva a las entidades federales.

22. Admitir que Flandes pueda dictar su propia Constitución, al lado de la Constitución federal existente, sería reconocerle el derecho a la independencia.

23. Crítica compartida por los representantes flamencos del Consejo regional de Bruselense.

5. *Las principales consecuencias políticas y judiciales del caso Dutroux*

Un estudio detallado del caso Dutroux sobrepasaría ampliamente el marco del presente artículo; nos limitaremos a mencionar las implicaciones esenciales de este caso en el ámbito político y judicial.

El descubrimiento de los cuerpos de cuatro víctimas y las primeras reacciones del Gobierno y del Rey

Después del descubrimiento de los cuerpos de las pequeñas Julie y Melissa el 17 de agosto, el pueblo belga, tras el shock, acusa al mal funcionamiento de la justicia, que había permitido la liberación anticipada de Dutroux, en la mitad de su pena, cuando estaba cumpliendo una pena de trece años y medio por hechos de raptos y de violaciones de menores. Los servicios de policía (policía municipal, policía judicial, gendarmería sobre todo), son señalados por no haber podido —¿o no haber querido?— parar con tiempo a Dutroux y a sus cómplices.

El ministro de justicia, Stephan De Clerck, es uno de los primeros responsables políticos en reaccionar: anuncia, desde el 19 de agosto, una revisión de la ley sobre la libertad condicional y la mejora del tratamiento terapéutico de los delinquentes sexuales. Pide al Fiscal general del Estado de Lieja un estado preciso de las diligencias de investigación efectuadas.²⁴ En contestación a numerosas interpellaciones parlamentarias, declara querer que se haga la luz sobre el caso y que se aclaren las responsabilidades de los unos o de los otros y examina la posibilidad de procedimientos disciplinarios contra los actores judiciales que hubieran faltado a su deberes. Al final del mes de agosto, el mismo ministro presenta también un plan para una política penal eficaz, que prevé especialmente una atención central para las víctimas y su familia durante todo el procedimiento judicial, así como una modificación del poder de decisión en materia de libertad condicional, que pasará de un ministro a un colegio de magistrados reunidos en Cámaras de ejecución de penas ...

El tres de septiembre, se encuentran los cuerpos de otras dos víctimas de Dutroux, An Marchal y Eefje Lambretas. El día siguiente, el Rey Albert II toma una iniciativa inédita: en un comunicado, declara vigilar personalmente que el ministro de justicia, no desatienda ninguna pista en el expediente Dutroux y que se haga la luz. Declara también querer luchar contra la pedofilia a todos los niveles y decide recibir, con la Reina Paola, al conjunto de las familias de los niños desaparecidos. El Gobierno precisa que por supuesto asumirá políticamente esta iniciativa real.²⁵

24. La investigación estaba en principio dirigida por el distrito judicial de Lieja visto que es en este distrito que las pequeñas Julie y Mélissa habían sido raptadas.

25. Lo cual es evidente, según el principio de refrendo ministerial, fijado en el artículo 106 de la constitución: "Ningún acto del Rey puede tener efecto, si un ministro no lo refrenda, quien, por esto solo, es responsable. El hecho de que el Gobierno haya declarado expresamente sostener al Rey demuestra hasta que punto la iniciativa era inabituada.

En el momento de la declaración gubernamental, el 19 de septiembre, el Primer ministro sale de su silencio, reconoce que quizá no se ha dedicado una atención suficiente a los objetivos sociales, ocultos por los objetivos económicos y financieros, y promete despolitizar la magistratura.

Recusación del juez de instrucción Connerotte

El 14 de octubre, como respuesta al escrito de Dutroux de demanda de legítima sospecha sobre la imparcialidad del juez de instrucción Connerotte de Neufchateau, encargado de este expediente, el tribunal de Casación aparta a este juez del expediente (Dutroux y Nihoul) y reenvía el expediente a otro juez de instrucción del mismo tribunal (el tribunal de primera instancia de Neufchateau). El Tribunal de Casación acusa al juez Connerotte de haberse expuesto a sospechas de imparcialidad, por participar en una comida organizada por la asociación de defensa de niños desaparecidos, en la cual participaban algunas de las víctimas de Dutroux. Consideró por tanto que era imposible que el juez Connerotte, que había mostrado así una apariencia de parcialidad frente a Dutroux, continuara instruyendo el expediente de éste.²⁶

Tan pronto como se dicta la sentencia del Tribunal de Casación, tienen lugar diversos movimientos de protesta contra la recusación del juez Connerotte, de manera espontánea en todo el país. Empresas y servicios se declaran en huelga o llevan acciones simbólicas, como los bomberos de Lieja "limpiando la justicia" bañando el Palacio de justicia... Una parte del pueblo ve en esta recusación la prueba de existencia de una justicia de dos velocidades, de una justicia inhumana. Ciertos juristas no ocultan su perplejidad. Otros se alegran de que el Tribunal de Casación hubiera recordado así que la justicia es una voluntad constante y perpetua –incluso en, y sobre todo, los momentos insostenibles– de atribuir a cada uno lo que le corresponde,²⁷ o subrayan sencillamente que la justicia es una virtud –y un arte difícil.²⁸

La comisión de investigación parlamentaria

El 17 de octubre, se instituyó en la Cámara una comisión de investigación parlamentaria encargada de aclarar las disfuncionalidades de las investigaciones Dutroux. Empieza sus trabajos el 25 de octubre oyendo a las familias de las víctimas francófonas. Después será el turno de los diferentes servicios de investiga-

26. Ver por ejemplo este considerando: "Que el juez de instrucción no debe dejar en ningún momento de ser juez, no pudiendo suscitar en la mente de las partes o en la opinión general una apariencia de parcialidad; que ninguna circunstancia, ni siquiera excepcional, le dispensa de este deber".

27. X. Dijon, "Constante et perpétuelle", opinión publicada en la "Libre Belgique", el 17 de octubre de 1996.

28. J.-Y. Carlier, "Le nom de la vertu", revue Louvain, enero-febrero de 1997, pp.20-22.

ción (de policía, de gendarmería), de ser interrogados, a veces bajo juramento, en sesión pública —televisada en directo— o a puerta cerrada. La comisión organizará también confrontaciones de algunas comparecencias.

Al constituir la Comisión de investigación sobre las encuestas Dutroux, la Cámara constituye igualmente otra Comisión de investigación sobre otro asunto criminal, la de los “asesinos del Brabante de Vanonia”. También se conviene que una tercera comisión de investigación trabajará sobre otro expediente criminal, el del asesinato de André Cools,²⁹ en cuanto una de las dos primeras comisiones termine sus trabajos.

Junto al derecho de interpelar al gobierno³⁰ y al derecho de plantear preguntas escritas o orales a los ministros,³¹ el derecho de investigación parlamentaria es uno de los instrumentos políticos de que disponen los parlamentarios para controlar la acción gubernamental, al lado de instrumentos financieros que son la ley fiscal y la ley de presupuesto.

El derecho de investigación parlamentaria es directamente reconocido por la Constitución.³² Se trata para los parlamentarios de controlar mejor la acción gubernamental informándose al máximo de todos los aspectos de la política seguida; y también de preparar su propia actividad legislativa.³³

La comisión de investigación dispone de todos los poderes de un juez de instrucción (Ley de 3 de mayo de 1880, artículo 4, apartado 1) y puede oír los testigos y peritos, si es necesario bajo juramento (Ley antes citada, artículo 8).

Desde hace una década, constatamos en Bélgica una explosión del número de investigaciones parlamentarias, quizás vistas del lado parlamentario como “un potente medio de revalorización del Parlamento”.³⁴ Como se ve entre otras cosas en la Comisión de investigación sobre las encuestas “Dutroux”, las familias de las víctimas, pero también numerosos ciudadanos, estiman que la Comisión de investigación parlamentaria es un tipo de último recurso para proyectar demo-

29. Antiguo ministro, antiguo presidente del partido socialista, ministro de Estado, asesinado el 18 de julio de 1991.

30. Instrumento privilegiado de realización de la responsabilidad del gobierno antes el Parlamento, la interpelación se sigue de un debate, y de un voto. Se funda en el artículo 100, apartado 2, de la Constitución: “La Cámara de los representantes puede solicitar la presencia de los Ministros”.

31. Las preguntas parlamentarias no se siguen de debate y tampoco de voto, tan solo la contestación del Ministro, escrita en el Boletín de las preguntas y contestaciones en caso de pregunta escrita, u oralmente, por el ministro presente en la sesión, en el caso de pregunta oral.

32. Artículo 56 de la Constitución: “Cada Cámara tiene el derecho de investigación”. La ley del 3 de mayo de 1880 sobre las investigaciones parlamentarias da cuerpo a esta prerrogativa constitucional de las Cámaras precisando, en particular, los poderes que detentan las Cámaras —o las comisiones que se constituyen con este fin— que ejercen este derecho.

33. R. Ergéc, “Introduction au droit public”, t.1, “Le système institutionnel”, Bruselas, Story-Scientia, 1990, p.134.

34 R. Ergéc, op. Cit., p.135.

cráticamente la luz sobre las carencias gubernamentales, legislativas, o también judiciales. En este último caso la tensión, ya palpable, alcanza su paroxismo, entre la voluntad de aclarar las responsabilidades del mal funcionamiento de un servicio público —la justicia— y la necesidad de no interferir en las normas judiciales vigentes, lo que violaría el principio de separación de poderes.³⁵

La marcha blanca

El domingo 23 de octubre, unas 300.000 personas desfilan en paz y dignamente por las calles de Bruselas, en respuesta a la llamada de los padres de los niños desaparecidos, para pedir un mundo mejor para los niños. El primer ministro recibe en esta ocasión a los padres de los niños desaparecidos y se compromete en cuatros puntos: la justicia llevará hasta el final la investigación sobre el caso Dutroux; si la comisión parlamentaria de investigación sobre las investigaciones "Dutroux" pone en evidencia errores individuales, adoptarán sanciones disciplinarias; se propondrán proyectos de ley para reformar en profundidad la justicia;³⁶ contactarán con el centro federal americano "Missing children" de Washington para prever, con este centro, la creación de una estructura parecida en Europa (y si es posible empezando en Bélgica).

Las relaciones exteriores de las comunidades y de las regiones

La reforma de 1993, sin duda, ha dejado al Rey el "treaty making power", pero igualmente reconoce a las comunidades y a las Regiones, la posibilidad en el ámbito de sus competencias de concluir tratados internacionales. Así, todas las entidades federadas pueden desde ahora concluir tratados internacionales, que deben sin embargo contar con el asentimiento de los consejos interesados.

Aunque es verdad que fue establecido un procedimiento a fin de evitar que esta competencia de las Comunidades y de las Regiones en el orden internacional no entrara en conflicto con la competencia federal en materia de políticas extranjeras.

Durante el año 1996, fueron concluidos varios acuerdos por las entidades federadas con Estados extranjeros o con colectividades federadas.

El acuerdo entre el Land de Renania del Norte-Wesfalia, el Land de Renania-Palatinado, la Región de Valonia y la Comunidad germanófona sobre la cooperación transfronteriza entre las colectividades territoriales y otras instancias públicas, se hizo en Maguncia el 8 de marzo de 1996.

³⁵ Ver por ejemplo M. Uyttendaele, "Le pouvoir judiciaire et les commissions parlementaires d'enquête: un dialogue difficile et nécessaire", J.T., 1989 p. 205-208.

³⁶ Dos proyectos de ley estaban ya depositados en aquel momento por el gobierno: uno sobre el fondo de ayuda a las víctimas, otro sobre el colegio de Fiscales generales del Estado (para una mejor organización del Ministerio fiscal).

El acuerdo-marco tripartito entre la Comunidad francesa, la Región Valona y la República de Polonia, se firmó en Bruselas el 7 de octubre de 1996.

Durante el año 1996, la Comunidad flamenca firmó diversos acuerdos internacionales con Letonia, Lituania, Estonia, la República de África del Sur, prescindiendo de los acuerdos multilaterales que implicaban a la Comunidad flamenca.

Las líneas emergentes

Los acontecimientos del regionalismo en Italia, durante el año 1996, aparecen caracterizados por tres fundamentales aspectos.

A) En primer lugar, el papel de la jurisprudencia constitucional se manifiesta limitado, si no exhausto, en el diseño del sistema de relaciones entre el Estado y las autonomías territoriales y, en consecuencia, en la definición de los caracteres de las formas de Estado vigente. Se trata de un elemento bastante significativo si consideramos que, hasta el momento, el sistema regional italiano ha sido construido, en gran medida, por normas no escritas de tipo jurisprudencial. Ante la generalidad del dictado constitucional y las numerosas aporías presentes en el texto de la Constitución, la Corte constitucional ha tenido un importante papel en el diseño de las características del sistema, en la definición de las relaciones entre el sistema autonómico y la administración central del Estado y en la resolución de las principales cuestiones conexas a los necesarios procedimientos de relación y coordinación entre los diversos niveles institucionales. En este sentido, baste considerar que algunos institutos han sido delineados primero por el juez constitucional y, posteriormente, regulados por el legislador (por ejemplo, lo relativo a las modalidades de ejercicio de la actividad de orientación y coordinación o de las actividades con proyección internacional por parte de las Regiones); mientras que otros son, eminentemente, el fruto de la actividad interpretativa del juez constitucional (determinación del concepto legal de materia constitucional, individuación del principio de leal cooperación como criterio base para plantear las relaciones entre Estado y Regiones, definición de las relaciones entre la legislación estatal de principio y legislación regional de tipo concurrente).

Resulta, por tanto, imposible comprender las efectivas características del sistema regional italiano a través de la mera exégesis del texto constitucional o de las principales leyes de actuación: la reconstrucción del *diritto vivente* no puede prescindir de las aportaciones ofrecidas por la jurisprudencia de la Corte constitucional. No obstante, no puede ignorarse que la relevancia de la jurisprudencia en la conformación de los caracteres del sistema autonómico esté, en estos últimos años, mermada y este *trend* parece ulteriormente reforzado por los acontecimientos de 1996.

* Traducción realizada por Enriqueta Expósito Gómez, profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona.

Los ámbitos para una intervención creativa del juez se manifiestan restringidos y su jurisprudencia en materia regional está volviendo gradualmente a su cauce natural, representado por la solución de las cuestiones de constitucionalidad a la luz de los principios elaborados o por el ejercicio de una función arbitral en sede de resolución de los conflictos entre el Estado y las Regiones. En consecuencia, el péndulo de la atención se está desplazando de la jurisprudencia a la legislación, del juez a los órganos de representación política: si el primero ofrece pocas novedades y muchas confirmaciones, los segundos, en cambio, son impulsados con creciente intensidad a afrontar el problema de una mejor redistribución de las competencias entre el Estado y las Regiones.

A este propósito, se pueden mencionar tanto las intervenciones directas —como dos importantes proyectos de ley presentados por el Gobierno a final de año (uno de ellos ha sido aprobado en febrero de 1997), los cuales son susceptibles de incidir en el funcionamiento general de las administraciones públicas y, en particular, sobre la distribución de las competencias entre el Estado, las Regiones y los entes locales territoriales— cuanto las presiones indirectas dirigidas al legislador —entre las que se destaca la persistente inclinación de las Regiones a recurrir al instituto del referéndum abrogativo, como instrumento para superar los retrasos y lentitudes de la decisión política—.

B) Una segunda característica de los más recientes acontecimientos del regionalismo en Italia está representada por una clara convergencia de los temas objeto de confrontación o de contencioso. Es interesante señalar que, durante 1996, los diversos instrumentos jurídicos que el sistema ha previsto han finalizado por coincidir (más o menos casualmente) en torno a las mismas y específicas problemáticas: la reducción de los controles administrativos estatales en relación a las Regiones, una mejor disciplina de las formas de ejercicio de la actividad estatal de orientación y coordinación, el reconocimiento a las Regiones de una mayor autonomía en el desarrollo de la actividad de proyección internacional o comunitaria y una ulterior transferencia de funciones administrativas del Estado a las Regiones.

Estos cuatro temas —de indudable relevancia constitucional, aunque sectoriales— han sido objeto tanto de algunas iniciativas legislativas, cuanto de peticiones referendarias y de pronunciamientos del juez constitucional. Puesto que los objetivos perseguidos en los diversos supuestos aparecen relacionados, la simple observación del fenómeno induce a consideraciones decididamente no positivas acerca de la linealidad y la eficacia del proceso de decisión política operante en Italia. Así, se evidencia que, en el estado actual de la normativa constitucional, el compromiso del movimiento regionalista está esencialmente orientado, por un lado, hacia un incremento de las competencias a descentralizar a nivel local y, por el otro, a separar la actividad legislativa y administrativa de las Regiones de los vínculos y condicionamientos estatales.

C) En necesario, en tercer lugar, considerar que la vivacidad de los contrastes, que atraen a temas específicos, se inserta en un contexto institucional general que se presenta, al mismo tiempo, incierto y precario. Precario porque los principios codificados en la segunda parte de la Constitución —entre los que se encuentran las normas dedicadas a las Regiones y a las autonomías locales— deberían ser

modificadas al término del debate parlamentario sobre las reformas constitucionales, el cual –en la intención del legislador constitucional–, debería desarrollarse durante 1997 para concluirse –como veremos– con la aprobación de una ley de revisión constitucional sometible al voto del cuerpo electoral.

No es difícil suponer que los problemas constitucionales de mayor interés que deberán ser afrontados por la comisión parlamentaria para las reformas constitucionales estarán representados por la definición del sistema electoral, por el sistema de garantía de la autonomía y de la independencia de los magistrados y del orden jurisdiccional, así como de la elección de la forma de Estado, con particular referencia a la ya auspiciada potenciación de la descentralización política y administrativa.

Sin embargo, a la indudable precariedad de la normativa actual no corresponde certeza alguna acerca de los resultados concretos de las reformas que serán introducidas. La comisión bicameral ha sido apenas creada (en febrero de 1997) y ya comienzan a aumentar los elementos de escepticismo. Éstos son alimentados, sobre todo, por los decepcionantes resultados de las experiencias precedentes: la primera Comisión bicameral para las reformas institucionales (Comisión Bozzi) –instituida en el período 1982-1985– elaboró un proyecto que no obtuvo éxito al no haber encontrado la adhesión ni siquiera de la mayoría de sus componentes; igualmente, la segunda Comisión bicameral (la Comisión De Mitalotti) –creada en los años 1992-1993– no llegó ni tan solo a concluir los trabajos con la presentación de una propuesta a causa de la incapacidad de las fuerzas políticas de superar sus propias particularidades y de conseguir el acuerdo en relación a un proyecto unitario.

Pero, sobre todo, se observa con preocupación tanto la ausencia de una precisa concepción institucional, como el riesgo de que los «vetos cruzados» determinen una situación de parálisis o la coincidencia sobre posiciones comprometidas de bajo nivel. El peligro es evidente en materia de fortalecimiento del regionalismo, no sólo porque es demasiado claro el contraste entre el énfasis de las declaraciones de principio con la escasez de las propuestas concretamente manifestadas hasta el momento, sino porque también el mismo frente autonómico está lacerado por una profunda división entre las Regiones y las asociaciones representativas de los entes locales (Unión de las provincias, Asociaciones nacionales de Municipios) acerca de las modalidades y de las formas de la descentralización. Es obvio que la permanencia de esta conflictividad durante 1997 finalizará determinando el éxito de las tendencias centralistas, por lo demás ya fuertes por sí mismas.

El arranque de los nuevos procedimientos para la revisión de la Constitución y los esfuerzos de las Regiones por mantener vivo el debate sobre el federalismo

La reforma de la Constitución ha constituido un punto clarificador de los programas elaborados por las dos coaliciones políticas que se han enfrentado con ocasión de la campaña electoral de la primavera de 1996. Además, esta problemática ha sido asumida por el Gobierno Prodi como uno de las cuestiones prin-

cipales de la nueva fase política: en las declaraciones programáticas del 17 de mayo de 1996, con las que se ha presentado ante el Parlamento para recibir la confianza, el presidente del Consejo ha afirmado expresamente que «así pues, ha llegado verdaderamente la hora que se dé vida a un período de reformas institucionales y constitucionales en el signo del diálogo y no de los monólogos. Existen las condiciones... Esto que el Gobierno intenta subrayar es la convicción que se deba llegar, en un tiempo breve, a incisivas modificaciones de nuestra Constitución hacia un federalismo cooperativo real y hacia una forma de gobierno que respete el delicado equilibrio que debe existir entre Gobierno y Parlamento, entre mayoría y oposición».

No obstante lo anterior, en el transcurso de 1996, el interés político se ha centrado en los problemas de la economía y de la creación de las condiciones para la participación de Italia en el nuevo sistema monetario europeo, mientras que en lo concerniente a las problemáticas institucionales, la atención se ha concentrado más en los aspectos procedimentales que sustanciales. Los meses de 1996 han sido dedicados principalmente a la discusión sobre los procedimientos a activar para modificar el texto constitucional, más que sobre los contenidos de la posible reforma. Las fuerzas políticas se han comprometido previamente a conseguir el consenso acerca del *iter* a seguir para innovar el ordenamiento constitucional, aplazando para una fase sucesiva el acuerdo sobre las nuevas normas de la Constitución.

Este desvío de la atención hacia los aspectos procesales no debe, por sí mismo, asombrar ni ser infravalorado en caso de que se coincida en que las normas sobre el procedimiento de revisión de la Constitución forman parte de aquel núcleo restringido de disposiciones que expresan los principios caracterizadores de una determinada ordenación constitucional. Constituyen una *grundnorm*, al mismo tiempo, formal y sustancial, desde el momento en que las formas a través de las cuales se puede modificar la Constitución concurren a calificar la misma forma de Estado, o mejor, representan un elemento característico.

Dos aspectos del problema deben ser resaltados para expresar mejor la comprensión del debate presente en Italia en relación al cambio constitucional y a la potenciación del regionalismo.

El primero, está constituido por la oportunidad de superar la rígida antinomia entre actividad constituyente y de revisión constitucional, no ya en el sentido de negar el fundamento o la necesidad teórica de la distinción, sino más bien con el fin de evitar que dentro del mismo instituto —la revisión constitucional— convivan actividades de modificación del texto constitucional de una relevancia sustancial muy diversa. Esta exigencia de diferenciación, que introduce una especie de correlación cualitativa entre procedimiento de revisión y normas a revisar, está muy presente no sólo en el derecho positivo, sino también en las elaboraciones doctrinales. Se verifica, en este punto, una cierta convergencia entre los estudiosos de influencia norteamericana y de cultura europea e iberoamericana: los primeros distinguen entre *macroconstitucional reform* y *piecemeal constitutional change* (revisión parcial); los segundos, diferencian entre poder constituyente originario, poder constituyente derivado y poder de revisión constitucional.

En un caso —*macroconstitucional reform* o poder constituyente derivado—, las modificaciones de la carta constitucional, aun sin resquebrajar los principios superiores del ordenamiento, hacen referencia a los aspectos calificadores de la forma de gobierno o de Estado, el sistema de derechos fundamentales o sus garantías; mientras que en el otro supuesto, las reformas afectan a aspectos singulares que no inciden en la estructura general del ordenamiento. Se puede afirmar, en otros términos, que algunas importantes tendencias del constitucionalismo se mueven en la línea de admitir procedimientos de revisión «de geometría variable».

Estas posibilidades no están, sin embargo, previstas en la vigente Constitución, cuyo art. 138 dicta un procedimiento único a utilizar tanto para la revisión de un precepto individual como para la reforma de un título entero o de una parte sustancial de la Constitución. En consecuencia, ante una perspectiva de amplia reforma constitucional, el Parlamento ha advertido la necesidad de reinterpretar el procedimiento del art. 138 Const., concretando una *amending formula* más idónea: primero, ha discutido si era oportuno otorgar la competencia de reformar la Constitución al Parlamento, tal y como dispone el art. 138 Const., o bien era preferible hacer elegir por el cuerpo electoral, con un sistema proporcional, una asamblea especial. Luego —una vez que ha resultado minoritaria la propuesta de elección de una asamblea con competencias constituyentes— los partidos, casi unánimemente, han aprobado, en fecha de 22 de enero de 1997, una ley constitucional que introduce (sin abrogar el art. 138 Const.) un procedimiento específico, derogatorio para la revisión de la Constitución italiana.

Los rasgos característicos de esta importante ley constitucional, pueden ser así concretados:

a) el Parlamento ha autolimitado su propio poder de revisión, circunscribiendo su objeto a la parte II de la Constitución, con una especial referencia a la forma de Estado, a la forma de gobierno, al bicameralismo y al sistema de las garantías;

b) la propuesta de revisión debe ser elaborada por una comisión parlamentaria específicamente creada para las reformas constitucionales, compuesta por 35 diputados y 35 senadores. A este fin, los Presidentes de la Cámara y del Senado confían a la comisión los proyectos de leyes que, en esta materia, sean presentados antes de la entrada en vigor de la ley creadora de la comisión;

c) la comisión parlamentaria debe transmitir a las Cámaras, antes del 30 de junio de 1997, un proyecto de ley de reforma; en caso de falta de acuerdo, puede transmitir más proyectos o bien uno de los que le habían sido previamente depositados con las eventuales enmiendas.

Las previsiones realizadas en los subapartados b) y c) están claramente condicionadas por los resultados negativos de las experiencias precedentes y se proponen obligar a la comisión a transmitir «de todos modos» a las Cámaras una propuesta para discutir. No obstante, es claro que la falta de un acuerdo efectivo podrá condicionar la sucesiva actividad legislativa del Parlamento.

d) En efecto, el proyecto de ley transmitido por la comisión para las reformas institucionales debe ser examinado por las asambleas parlamentarias según los

procedimientos usuales previstos por los reglamentos parlamentarios para la revisión constitucional.

e) La novedad más relevante consiste en el hecho que la ley constitucional, una vez aprobada en la segunda deliberación con mayoría absoluta de los componentes de cada una de las Cámaras, debe ser necesariamente sometida a referéndum popular. Los nuevos preceptos de la Constitución serán finalmente promulgados si en el referéndum ha participado la mayoría de los electores y la propuesta es aprobada por la mayoría de los votos válidamente emitidos.

Este procedimiento provoca diversos problemas, ampliamente resaltados por la doctrina constitucionalista: por ejemplo, la opción de hacer obligatorio el recurso al referéndum, y, concretamente, la decisión de someter al voto popular una única cuestión, entra en conflicto con la jurisprudencia de la Corte constitucional en materia de referéndum. Efectivamente, una ley de revisión de la totalidad de la segunda parte de la Constitución –teniendo como objeto, contextualmente, la disciplina de los órganos constitucionales del Estado, la organización regional local y el ordenamiento jurisdiccional– no posee, seguramente, aquellos requisitos de univocidad y de coherencia considerados necesarios por la Corte Constitucional. ¿Como deberá votar el ciudadano que está de acuerdo con algunos preceptos pero firmemente en contra de otros, teniendo a su disposición solamente un sí o un no?.

Sin embargo, a los fines que más interesan a esta relación, se resalta una grave y contradictoria omisión. Mientras que, por un lado, se declara querer innovar la forma de Estado introduciendo un *federalizing process* en las relaciones entre el Estado y las Regiones, por el otro, se prevé un procedimiento de revisión constitucional que descuida uno de los rasgos esenciales del federalismo, esto es, la participación de las Regiones en la definición de las nuevas reglas. Paradójicamente se puede afirmar que una Constitución que intenta introducir el principio federal se está elaborando con un procedimiento centralista.

De esta manera, se pone críticamente de manifiesto la falta de conciencia de la necesidad que se dé una plena coherencia entre procedimiento de revisión y caracteres del ordenamiento. Por ejemplo, es indudable que el procedimiento previsto en el art. 138 de la Constitución italiana refleja la naturaleza monista del ordenamiento, basada en la representación política expresa, a través de los partidos y asambleas parlamentarias; pero es también cierto que el nuevo procedimiento previsto por la ley constitucional de 22 de enero de 1997 no se presenta en absoluto abierto al principio de autonomía, el cual requiere que cada cambio constitucional concerniente a la estructura regional y a la distribución de las competencias entre el Estado y las Regiones se realice con el consenso –o, al menos, la participación– de los mismos entes territoriales descentralizados.

Una limitada tentativa de diluir esta contradicción ha sido experimentada por algunas Regiones, las cuales han tratado de introducirse en el circuito decisorio utilizando la previsión del art. 1.5 de la ley constitucional institutiva de la comisión parlamentaria para las reformas institucionales. Este precepto dispone –como ya se ha expuesto con anterioridad– que la comisión debe examinar todos los proyectos y las propuestas de ley constitucional presentados al Parlamento antes de la entrada en vigor de la ley constitucional; en consecuencia, a finales

de 1996, algunas Regiones se han apresurado a presentar a las Cámaras sus propios proyectos de ley de reforma constitucional, de tal modo que los parlamentarios estuvieran obligados a tomarlos en consideración.

Las propuestas de reforma del regionalismo presentadas al Parlamento por las Regiones

Los proyectos de reforma de la Constitución, acordados entre las Regiones proponentes, se inspiran en los mismos criterios y se proponen conseguir los siguientes resultados:

- a) reformar el Senado,
- b) reducir drásticamente los controles estatales sobre las leyes,
- c) prever nuevos criterios para la redistribución de las competencias legislativas y administrativas.

Sobre todo, la propuesta regional se orienta a superar el principio del bicameralismo perfecto, tanto desde un punto de vista funcional como estructural.

En relación a las funciones o competencias, se propone que la Cámara de los Diputados se convierta en la única asamblea representativa dotada de competencias generales, que ejercite la función legislativa y las atribuciones de más directa relevancia política (confianza al Gobierno, controles sobre la actividad del Ejecutivo y de la Administración). El Senado, en cambio, interviene en el procedimiento legislativo sólo en relación a objetos muy concretos de interés regional: en caso de duda acerca de la competencia, el Senado tiene la posibilidad de abordar el problema en una especial comisión mixta.

Bajo la perspectiva estructural, la propuesta presentada por las Regiones, ante la clásica alternativa representada por el modelo americano y el alemán, opta decididamente por el segundo. En consecuencia, los senadores deben ser nombrados por las Juntas regionales entre sus miembros, pueden ser revocados en cualquier momento y votan unitariamente por cada una de las Regiones. Así, según esta perspectiva, existiría una diversa legitimación de los parlamentarios: mientras que los diputados representan a la Nación y no están ligados por ningún vínculo de mandato; los senadores, en cambio, representan a sus respectivos entes y no poseen una verdadera y propia autonomía decisoria.

Además, en el Senado, las Regiones no deberían gozar de una representación paritaria sino que su posición varía según el número de la población residente: se introduce el criterio del voto ponderado en base a cual las Regiones más pequeñas (con menos de 500.000 habitantes) expresan un solo voto, mientras que las Regiones más pobladas (con un número de habitantes superior a nueve millones) pueden expresar nueve votos.

Se trata de una propuesta bastante compleja, la cual, más que regionalizar el sistema bicameral, proyecta un tipo de «monocameralismo camuflado» desde el momento en que la autonomía y la representatividad de los senadores aparece demasiado débil para justificar la existencia de un efectivo órgano constitucional. De cualquier modo, se han manifestado dudas sobre sus posibilidades de éxito,

siendo muy fuertes las reacciones contrarias a una despotenciación del actual papel del Senado.

Mucho más convincentes aparecen, a nuestro juicio, las proposiciones orientadas a redefinir las modalidades de ejercicio de los controles estatales sobre las leyes regionales. Actualmente, el art. 127 Const. diferencia entre controles de legitimidad y de oportunidad y atribuye la competencia de decidir, en el primer caso, a la Corte constitucional y, en el segundo, al Parlamento.

La nueva propuesta suprime los controles de oportunidad, mientras que en relación a los controles de legitimidad se prevén dos diferentes procedimientos.

El Gobierno, en caso de entender que una ley regional está en contradicción con los principios contenidos en las leyes o en las normas «necesarias para la programación y la coordinación, o bien definidoras de los niveles mínimos de las prestaciones sociales o los límites generales al disfrute de los recursos naturales y ambientales» debe presentar un recurso ante la Cámara de Diputados para que se ésta se pronuncie. Dicho recurso debe ser interpuesto en el plazo de los 15 días siguientes a la comunicación de la ley regional y, de este modo, la promulgación de la ley es suspendida en espera de la decisión parlamentaria.

Según la propuesta anterior, la Cámara se convertiría en una especie de intérprete auténtico de la voluntad del legislador, a quien compete establecer si las normas regionales son coherentes con las exigencias unitarias. Se trata de una competencia híbrida desde el momento que su verificación implica una valoración de la legitimidad de las opciones elegidas por el legislador regional, aun siendo cierto que las normas sometidas al juicio del Parlamento tienen un valor político, no se desconoce, sin embargo, que se trata siempre de normas de ley.

En cambio, con respecto a los controles que tienen como parámetro las normas constitucionales, la propuesta regional aparece convincentemente innovadora en cuanto que suprime el actual mecanismo que prevé la posibilidad de reenvío de la ley por parte del Comisario de Gobierno. Así, se establece que el Gobierno debe recurrir directamente al juez constitucional, el cual decidirá en un tiempo determinado –sesenta días-. Transcurrido inútilmente este plazo, el Presidente de la región puede promulgar y publicar la ley, aunque permanece firme el riesgo de un sucesivo pronunciamiento de inconstitucionalidad.

Finalmente, la propuesta de revisión de la Constitución presentada por las Regiones concreta nuevos criterios para la redistribución de las competencias legislativas y administrativas. Las novedades son más claras en materia de competencia administrativa, mientras que bajo la perspectiva de la potestad legislativa, las reivindicaciones regionales acaben por limitarse, en sustancia, a las propuestas ya avanzadas en anteriores reseñas (ver concretamente el *Informe* de los años 1994 y 1995).

En este ámbito, efectivamente, proponen invertir el criterio de distribución de las competencias, enumerando las materias en las cuales el Estado tiene una potestad legislativa exclusiva y atribuyendo en el resto de materias competencia legislativa a las Regiones. En el primer caso, el Estado puede delegar a las Regiones competencias legislativas integrativas e incluso competencias administrativas; en el segundo, por el contrario, al Estado le corresponde solamente

determinar, por ley, la normativa esencial de principio, las normas necesarias para la programación y a la coordinación, la definición de los niveles mínimos de las prestaciones sociales y de los límites generales al disfrute de los recursos naturales y ambientales.

Más radical se muestra la solución planteada en materia de competencias administrativas. En este supuesto concreto, la propuesta regional se inspira en el federalismo ejecutivo alemán. En las materias regionales, la actividad administrativa es enteramente ejercitada por las Regiones, mientras que el Estado, en las materias de su competencia, puede atribuir poderes administrativos a las Regiones. Además, al Estado le está vetado establecer, en las materias reservadas a las Regiones, estructuras administrativas descentradas a menos que no sean propiamente dirigidas a la coordinación o a la vigilancia de servicios o actividad de interés nacional.

Sin embargo, en la propuesta regional faltan normas susceptibles de federalizar también el procedimiento de revisión constitucional. Se trata de una laguna de no poca importancia en caso que se considere que —como se ha dicho anteriormente— éste representa uno de los elementos que permiten diferenciar un Estado unitario de un Estado federal: en efecto, en este último tipo de ordenamiento está generalmente prevista la participación de los Estados miembros o de las comunidades regionales en el procedimiento de revisión.

Algunas propuestas para potenciar el regionalismo sin modificar la Constitución

Paralelamente al debate sobre el cambio de la forma de Estado se han planteado algunas iniciativas orientadas a ampliar, con el respeto a las actuales disposiciones constitucionales, las atribuciones de las Regiones y a aumentar los márgenes de autonomía de las mismas, disminuyendo los controles del Estado. A este fin, tanto el Gobierno como algunas Regiones han presentado, durante 1996, algunos proyectos de ley, cuya discusión no se ha concluido en las Cámaras parlamentarias durante 1996.

A iniciativa gubernamental se han presentado dos proyectos de ley (núm. 2564, de 25 de octubre de 1996 y núm. 2699, de 14 de noviembre de 1996) que delegan al Gobierno la emanación de una serie de decretos «para la atribución de funciones y competencias a las Regiones y entes locales para la reforma de la Administración pública y para la simplificación administrativa», así como «para la agilización de la actividad administrativa y de los procedimientos de decisión y de control». Estos proyectos interesan al ordenamiento regional desde cuatro perspectivas.

a) En primer lugar, prevén —tras la transferencia operada en 1972 y 1977— la atribución de nuevas funciones administrativas a favor tanto de las Regiones como de los Municipios y de las Provincias. Con relación a las transferencias anteriores que individuaban la materia a traspasar a las Regiones, el proyecto núm. 2699, de 14 de noviembre de 1996 (ya aprobado por el Parlamento en febrero de 1997) enumera los sectores materiales que no pueden ser objeto de

cesión (asuntos y comercio exteriores; relaciones con las confesiones religiosas; vigilancia sobre el estado civil y registro —de la población—; ciudadanía, migración, asilo y extradición; electorado; moneda; aduanas, protección de los límites nacionales; orden y seguridad pública; administración de justicia; correos y telecomunicaciones; producción y distribución de la energía de interés nacional; previsión social; investigación científica, educación universitaria y ordenamiento escolar). En el resto de materias, se afirma el principio de que la competencia debe ser descentrada: competirá al Gobierno, en el ejercicio concreto de la delegación, repartir las funciones entre las Regiones, Provincias y Municipios sobre la base del principio de subsidiariedad.

Otros aspectos significativos de la mencionada propuesta de ley del Gobierno son:

b) la previsión de una nueva disciplina de los procedimientos necesarios para ejercitar la actividad estatal de orientación y coordinación. Coherentemente con el principio constitucional de «leal colaboración» se propone que el Gobierno, en el momento de definir los contenidos del acto de orientación, deba intentar un previo acuerdo con la Conferencia permanente Estado-Regiones. Sin embargo, la competencia decisoria permanece en las manos del Gobierno, el cual, en caso de no conseguir el acuerdo en el plazo de 45 días, a contar desde la primera consulta, puede adoptar el acto de orientación y coordinación con deliberación del Consejo de Ministros, previo informe de la Comisión bicameral para las cuestiones regionales.

c) La atribución de una amplia delegación para reordenar la estructura de los Ministerios, incluso a través de la agrupación o supresión de los existentes;

d) una clara marginalización de los controles administrativos sobre los actos de las Regiones, los cuales vienen limitados sólo a las disposiciones reglamentarias (con excepción de los reglamentos que son expresión de la autonomía organizativa de un ente) y a los actos que actúan compromisos derivados de la pertenencia de Italia a la Unión Europea.

Además de estas propuestas avanzadas por el Gobierno, merece ser considerada con interés la iniciativa de algunos Consejos regionales (Liguria, Emilia-Romana, Basilicata) que han presentado al Parlamento tres proyectos de ley orientados a incrementar la autonomía organizativa, funcional, financiera y contable de los Consejos regionales de las Regiones de Estatuto ordinario. El objetivo perseguido puede ser sintetizado en la tentativa de diferenciar con posterioridad el *status* de las asambleas regionales del de los consejos de los entes locales (Municipios y Provincias) para aproximarlos al de las asambleas parlamentarias. Aunque en la Memoria los proponentes excluyen toda intención de asimilar la posición institucional de las asambleas regionales a la de las Cámaras o de los Consejos de las Regiones especiales, es evidente que las normas se proponen afirmar la autonomía y la individualidad de tales órganos dentro de la estructura regional.

Concretamente, los proyectos de ley presentados por las Regiones intentan atribuir a los consejos «una efectiva autonomía de gasto y financiera, considerada en la multiplicidad de sus manifestaciones: como potestad de decidir autónomamente sus propias necesidades financieras, de aprobar su propio presupuesto

y de tener ingresos propios distintos y más allá respecto a los establecidos en el presupuesto regional.

La acentuación de tales competencias no intenta ser un fin en sí misma, sino que es considerada instrumental a un mejor ejercicio de las facultades institucionales del Consejo, como un tipo de actividad de control en relación al Gobierno regional. Se parte de la presunción de que un Consejo dotado de autonomía institucional puede orientar y controlar mejor la actividad de los ejecutivos regionales.

El controvertido recurso por parte de las Regiones al instituto del referéndum abrogativo

Ya con ocasión del *Informe* de 1994 habíamos subrayado la intención de algunas Regiones de activar el instituto del referéndum abrogativo para superar los retrasos del Parlamento en la atribución de nuevas competencias a las Regiones. Se precisó, además, que este resultado no podía ser más que una consecuencia indirecta (y eventual) del desenlace del referéndum desde el momento en que la petición abrogativa sometida al voto popular no podía afectar a las funciones ejercitadas por el Estado (las Regiones —por otra parte— no intentaban abrogarlas, sino descentralizar su ejercicio a nivel regional), sino solamente a la estructura burocrática predispuesta para su ejercicio: de hecho, la petición referendaria era referida a la supresión de algunos Ministerios actuantes en las materias que el art. 117 Const. atribuía a las Regiones. La intervención popular no era idónea para incidir directamente sobre la distribución competencial entre el Estado y las Regiones, sino que operaba solo indirectamente en la presunción —por lo demás no confirmada en la realidad— de que la supresión de la estructura ministerial central constituyera el presupuesto necesario para transferir a las Regiones las funciones por éstos ejercitados.

Sin embargo, esta situación se tradujo en un «frustrante desarrollo legislativo». En efecto, el Parlamento, no obstante la adhesión casi plebiscitaria de los electores a la petición de supresión de los Ministerios, no ha descentralizado el ejercicio de las funciones ejercitados por éstos, sino que ha dispuesto su relocalización en el ámbito central en otros órganos del Gobierno (creando especialmente Departamentos de la Presidencia del Consejo de Ministros o bien creando otro nuevo Ministerio).

Pese a ello, algunas Regiones han intentado reproducir también en 1996 esta forma de presión, presentando muchas peticiones de referéndum, la gran parte de las cuales no han sido entendidas admisibles por la Corte constitucional con una contrastada sentencia de enero de 1997. De cualquier forma, los *referenda* solicitados pueden ser unidos en cuatro grupos según su objetivo institucional:

a) algunos reclaman la supresión de Ministerios en la continuada convicción de que esto agilice una sucesiva transferencia de funciones a las Regiones. Concretamente, ha sido solicitada la abrogación de las leyes institutivas del Ministerio de la sanidad y del Ministerio de industria, del comercio y del artesanado;

b) otras propuestas intentan discutir la solución dada por el Parlamento a los precedentes *referenda*, solicitando la supresión de las estructuras centrales que han sido creadas tras la desaparición, en 1993, de los Ministerios del turismo, del deporte y de la agricultura; es decir, se reclamaba la supresión del nuevo Ministerio de los recursos agrícolas, alimentarias y forestales; así como el Departamento de turismo y del espectáculo de la presidencia del Consejo de Ministros;

c) un tercer grupo de peticiones referendarias proponen disminuir algunos condicionamientos y controles del Estado. Concretamente, se ha planteado abrogar la normativa:

- que atribuye al Estado el ejercicio de la actividad de orientación y coordinación;
- que disciplina el control del Estado sobre los actos administrativos de las Regiones;
- que atribuye al Estado la potestad de adoptar directivas que vinculen la acción de las Regiones en materia de ejercicio de las funciones estatales delegadas.

d) Finalmente, un cuarto grupo de peticiones se orienta a ‘golpear’ los importantes límites que la legislación –con la ayuda de la jurisprudencia constitucional– ha introducido a propósito del ejercicio de la actividad regional de relevancia internacional.

Es evidente que estas peticiones de referéndum tienen un valor más político que jurídico: si políticamente pueden llamar la atención de los ciudadanos en relación al perdurante centralismo de las fuerzas políticas nacionales, desde la perspectiva jurídica aparecen como un arma desafilada e impropia.

El instrumento del referéndum se muestra desafilado respecto a los objetivos políticos perseguidos por las Regiones, en cuanto que su resultado, aun en caso de un pronunciamiento positivo por parte del cuerpo electoral, no inhibe al Parlamento para legislar sobre las concretas materias de un modo diferente de la voluntad de los promotores del referéndum. Ello por una doble razón. Sobre todo, porque no necesariamente la voluntad referendaria (esto es la expresada por los electores) coincide con la de los proponentes: la primera es meramente negativa, está formada por una multiplicidad de voluntades individuales unidas en el intento de abrogar una determinada ley; la segunda, en cambio –y en particular en los *referenda* creativos y manipulativos– se caracteriza de forma positiva y consiste en la intención de perseguir no sólo la abrogación de la ley, sino también un determinado resultado institucional.

Concretamente, aparece imposible probar la coincidencia de ambas voluntades en los *referenda* que necesitan de una sucesiva intervención del legislador desde el momento en que a la común voluntad abrogativa se contraponen una no verificable pluralidad de opciones entre las cuales escoger para sanar el vacío normativo producido por el resultado del referéndum. En definitiva, en el sistema italiano faltan instrumentos en condiciones de impedir al futuro legislador intervenir eligiendo en un modo no necesariamente coincidente con las declaradas intenciones de los proponentes.

Por otra parte, la reciente experiencia parlamentaria nos ofrece el ejemplo de

la aprobación —con el consenso del juez constitucional— de una ley de financiación de la política a través de las retenciones fiscales voluntarias de los ciudadanos, aunque el cuerpo electoral hubiera abrogado hace pocos años una ley anterior sobre la financiación pública de los partidos. Igualmente, el resultado positivo de los anteriores *referenda* presentados por las Regiones no ha impedido al Parlamento —como se ha visto— crear un nuevo Ministerio con competencias en materia de agricultura y de conservar el Gobierno las competencias en materia de espectáculo, cultura y deporte.

Más allá de ineficaces, estas peticiones referendarias se manifiestan constitucionalmente impropias, porque desvían el instituto del referéndum de su originaria función —de legislador meramente negativo— transformándolo en un legislador positivo, alternativo a un Parlamento inerte. Esta inadecuación es particularmente clara en el caso de los *referenda* que se proponen reorganizar el sistema político o la ordenación institucional del Estado (es el caso, por ejemplo, de la petición de abrogación de las leyes electorales o de las leyes creadoras de Ministerios u otros órganos constitucionales del Estado).

Además, la posibilidad de las Regiones de conseguir, con la iniciativa referendaria, los resultados esperados encuentra un doble obstáculo, por un lado, representado por el control de admisibilidad de la petición ejercitado por la Corte constitucional y, por el otro, por la posibilidad que el procedimiento sea interrumpido después de la aprobación intempestiva por parte del Parlamento de una ley que sustituya las normas objeto del referéndum —modificándolas sustancialmente y de conformidad con las intenciones de los promotores—.

El control del juez constitucional —realizado a finales del mes de enero— ha sido bastante restringido y muchas de las peticiones avanzadas por las Regiones no han sido admitidas, por lo que el cuerpo electoral será llamado en 1997 a pronunciarse solamente sobre dos cuestiones regionales: la ley institutiva del nuevo Ministerio para los recursos agrícolas y la relativa a la disciplina de los controles estatales sobre la actividad administrativa de las Regiones. Este último referéndum tiene buenas posibilidades de ser suspendido desde el momento en que el Parlamento ha aprobado, en el mes de febrero de 1997, el ya referido proyecto de ley núm. 2564 del Gobierno, el cual reduce drásticamente los controles sobre los actos no legislativos de las Regiones, limitándolo sólo a las normas reglamentarias o actuativas de obligaciones comunitarias.

Ratione temporis las motivaciones con las que la Corte constitucional no ha entendido constitucionalmente admisibles las peticiones de referéndum realizadas por las Regiones serán extensamente analizadas en el *Informe* de 1997 junto con la valoración del resultado referendario; por el momento puede ser suficiente afirmar que el juicio negativo del juez constitucional —bastante más restrictivo que lo previsto en el art. 75 Const. y que la anterior jurisprudencia podían inducir a pensar— ha sido seguramente influenciado por el recurso excesivo a este instituto y, sobre todo, a la tentación de utilizarlo como instrumento subrepticio para introducir en nuestro ordenamiento mutaciones constitucionales.

Dos temas causantes de fuerte contradicción entre el Estado y las Regiones: la actividad exterior de las Regiones y el ejercicio, por parte del Estado, de la actividad de orientación y de coordinación

La actividad estatal de orientación y coordinación ha sido objeto —desde su mismo planteamiento— de vivas polémicas. No estando explícitamente prevista por ninguna disposición constitucional, la concreción de su naturaleza y de las formas en las cuales puede manifestarse legítimamente, ha constituido, desde hace tiempo, un objeto misterioso.

Solo recientemente el instituto ha podido estabilizarse gracias a la acción coincidente del legislador y del juez constitucional. El primero ha precisado que la orientación y coordinación no puede determinar un desplazamiento de la competencia de las Regiones a favor del Estado; así como ha tipificado los actos a través de los cuales se puede legítimamente manifestar (ley, deliberación del Consejo de ministros y decretos del Presidente del Consejo de ministros). A su vez, el juez constitucional ha concretado que la actividad de orientación, cuando no se manifieste en forma de ley, debe de todos modos encontrar su fundamento sustancial en una previa disposición de ley, es decir, debe encontrar «un legítimo y especial soporte en la legislación estatal».

No obstante estas precisiones garantizadoras, ha estado siempre presente la tentación del Estado de recurrir al ejercicio de la actividad de orientación y de coordinación para limitar la discrecionalidad de las Regiones y, sobre todo, para imponer determinadas orientaciones. Así, no puede sorprender que, incluso durante 1996, esta problemática haya sido particularmente debatida y haya originado algunas intervenciones por parte del juez constitucional.

Sobre todo, la Corte ha sido obligada a intervenir para fijar los límites y el alcance de esta competencia del Estado o, mejor dicho, del Gobierno. En la sentencia núm. 381 de 1996 ha confirmado los presupuestos que legitiman el ejercicio de tal función, los cuales deben ser concretados en la motivación de los órganos taxativamente indicados por la ley y en la subsistencia de una base legislativa (la previa existencia de disposiciones legislativas contenedora de principios y criterios idóneos para vincular y dirigir la elección del Gobierno).

A su vez, en la sentencia núm. 93 de 1996, la Corte constitucional ha precisado que entra en el correcto ejercicio de la actividad de orientación y coordinación la previsión de plazos en los cuales las Regiones deban dar actuación a las indicaciones contenidas en el acto estatal de orientación. La sujeción a estos plazos es, en efecto, instrumental a la efectividad de las disposiciones materiales ya que, en caso contrario —como ha manifestado el juez constitucional—, se llegaría a una alternativa no admisible: o la inmediata obligación de las prescripciones, con perjuicio de las exigencias de gradualidad y de funcionalidad de la acción administrativa, o la innecesariedad del carácter vinculante de la actividad estatal de orientación y coordinación, con su reducción a mera recomendación.

Sin embargo, la presencia de límites temporales vinculantes no excluye la posibilidad de particulares derogaciones; así, la necesidad de atemperar las exigencias unitarias con las regionales ha inducido al juez constitucional a considerar admisible adaptar a las diversas especificidades los criterios temporales fija-

dos por el Estado que se dirigen indistintamente a todas las Regiones. La derogación es aceptada con tal que sea razonable y justificada, esto es, dirigida no a eludir las obligaciones, sino a poder actuar y respetar mejor las prescripciones establecidas por el Estado.

También el Gobierno se ha mostrado de acuerdo con la oportunidad de hacer más garantista y consensual el procedimiento de elaboración de los actos de orientación y su proyecto de ley –mencionado en páginas anteriores– ha establecido la obligación para el ejecutivo de buscar –en el espíritu del principio constitucional de leal colaboración– el acuerdo con la Conferencia Estado-Regiones sobre los contenidos del acto de orientación y de coordinación.

Otro tema de fuerte contradicción –y no descuidado por las fuerzas políticas– lo constituye la definición de los poderes internacionales acerca de las actividades de relieve internacional y las iniciativas a desarrollar en el exterior.

La jurisprudencia, desde hace tiempo, ya había establecido los criterios generales de referencia: a tal propósito, la Corte constitucional (sentencias núm. 179 de 1987 y núm. 472 de 1992) ha introducido una triple diferenciación, distinguiendo entre actividades internacionales –que dan vida a verdaderos acuerdos de relevancia internacional o a actos que comprometen la responsabilidad internacional del Estado–, actividades promocionales o que se limitan a prever intercambios de información o la profundización de temáticas comunes, y actividades que, aun estando ligadas a un riguroso nexo instrumental con las materias de competencia regional, deben ser enlazadas con las orientaciones de política exterior perseguidas por el Estado. Obviamente, los márgenes de autonomía regional varían según la tipología a la que las iniciativas individuales puedan ser reconducidas.

Estas orientaciones jurisprudenciales han sido confirmadas, concretamente, por la sentencia núm. 343 de 1996, la cual, al decidir un contencioso entre el Estado y la Provincia autónoma de Bolzano que había suscrito un acuerdo de colaboración con el Voivodato de Suwalki en Polonia, ha ratificado la diferenciación anterior entre: a) actividades promocionales en el exterior ligadas a un riguroso nexo instrumental con las materias de competencia regional; b) actividades de mera relevancia internacional, no reconducibles, en un sentido estricto, a las orientaciones de la política exterior pero susceptibles de incidir en ellas y c) actividades que son expresión del poder exterior.

Así, mientras éstas últimas están vetadas a las Regiones, las primeras son admisibles y las segundas, en cambio, en cuanto son idóneas para incidir en la política exterior del Estado requieren de un conocimiento previo y una posibilidad de control por parte del Estado. De ahí, la obligación de informar previa y oportunamente al Gobierno y de recibir un consentimiento previo del mismo.

A su vez, en la sentencia núm. 53 de 1996, la Corte ha precisado que la actividad de cooperación al desarrollo es parte integrante de la política exterior de Italia: por lo tanto, en este caso, las actividades de las Regiones pueden tener solamente un carácter de propuesta, mientras que es ilegítima una intervención directa, aunque sea animada por un previo informe positivo de la Dirección general para la cooperación al desarrollo.

Se trata de una orientación jurisprudencial no muy diferente de la posición

asumida por el Tribunal Constitucional español (sentencia núm. 165 de 1995) que ha reconocido la competencia de las comunidades autónomas para ejercitar actividades exteriores conectadas al ejercicio de las propias funciones con tal de que no originen obligaciones en relación a los poderes públicos exteriores, no incidan en las orientaciones de política exterior del Estado y no generen responsabilidad respecto de terceros Estados u organismos supranacionales.

Esta posición –al menos, en el caso del juez constitucional italiano– aparece indiscutible en sus principios generales, pero deja espacio para algunas precisiones críticas por el modo en el que son concretamente evaluadas las singulares iniciativas que han generado el conflicto de atribuciones entre el Estado y las Regiones. De forma más explícita, la Corte constitucional parece adoptar en relación a la actividad exterior de las Regiones una actitud más restrictiva de cuanto requiere la aplicación de los criterios generales formulados.

Mucho más permisiva (en un sentido regional) aparece, por ejemplo, la normativa comunitaria que facilita la coordinación y la relación transfronteriza. Basta hacer referencia al Protocolo que acompaña la convención-cuadro europea sobre la cooperación transfronteriza de las colectividades o autoridades locales, adoptado por el Consejo de Europa el 12 de octubre de 1995, y todavía no firmado por Italia, el cual prevé la posibilidad de crear –en el ámbito de los acuerdos de cooperación transfronteriza– organismos de cooperación, incluso con personalidad jurídica (art. 3). También, la Carta comunitaria de la regionalización –firmada en 1988– compromete a los Estados a consentir y favorecer la cooperación transfronteriza entre los entes regionales de varios Estados miembros en los sectores de su competencia.

Igualmente, la legislación del Estado ha cumplido algunos tímidos pasos en esta misma dirección. Por ejemplo, el art. 58 de la ley núm. 52 de 1996 (ley comunitaria) autoriza a las Regiones y las Provincias autónomas de Trento y Bolzano a crear, en las sedes de las instituciones de la Unión Europea, oficinas propias de relación. También, la ley núm. 12 de 1996 de la región Cerdeña ha creado –sin encontrar oposición alguna por parte del Gobierno– una oficina especial de información y de relación con sede en Bruselas.

Que se tratan de meros pasos antes que de una orientación convencida está confirmado por el hecho que el Gobierno ha elevado, en fecha de 3 de enero de 1996, un conflicto de atribuciones (todavía no resuelto por la Corte constitucional), contra la decisión de la Provincia autónoma de Bolzano de crear, valiéndose de la actividad de la Cámara de comercio de Bolzano, una oficina de representación en la Unión Europea junto con la Provincia austríaca de Innsbruck. Este conflicto asume una particular relevancia política –que trasciende el supuesto que lo motiva– en cuanto que la iniciativa de la Provincia de Bolzano se inscribe en una estrategia institucional favorable a crear en aquella área geográfica una macro región transfronteriza (*Euregio*).

Bajo la perspectiva estrictamente jurídica será interesante observar en qué medida el juez constitucional considerará el hecho que, después de la presentación del conflicto, el Parlamento ha consentido –con la aprobación del art. 58 de la ley núm. 52 de 1996– la apertura de oficinas regionales exteriores de relación con las instituciones comunitarias. También sería oportuno, a nuestro juicio,

considerar que el objeto del contencioso está provocado no tanto por la posibilidad y por los límites con los que ejercitar la actividad exterior (tema en el cual existe una consolidada jurisprudencia) como por la posibilidad para las Regiones de crear estructuras orientadas a tal ejercicio. Los dos planos del razonamiento no deberían ser superpuestos; no aparece tanto prohibido crear estructuras que operen en el exterior, cuanto hacer desempeñar eventualmente a estas estructuras actividades de relevancia internacional más allá de los presupuestos previstos por la ley y la jurisprudencia.

Madrid

LUIS AGUIAR DE LUQUE, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid.

Murcia

ANGEL GARRORENA, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia.

Navarra

MARTÍN M^º RAZQUIN LIZARRAGA, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Pública de Navarra y Letrado Mayor del Parlamento.

País Vasco

JOSÉ MANUEL CASTELLS ARTECHE, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad del País Vasco.

EQUIPO COORDINADOR

ELISEO AJA

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona.

ENOCH ALBERTÍ ROVIRA

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona.

MARC CARRILLO

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona.

TOMÁS FONT I LLOVET

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.

FRANCESC PALLARÉS

Catedrático de Ciencia Política de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona.

JESÚS RUIZ-HUERTA

Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad Complutense de Madrid.

JOAQUÍN TORNOS

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.

DAVID TORNOS

Master en Derecho Comunitario.

Los materiales preparados por cada autor se han sometido al debate de todos los demás en las reuniones celebradas en Valencia los días 6 y 7 de marzo de 1997, de modo que las versiones definitivas, responsabilidad de cada autor, han tomado en cuenta las observaciones y sugerencias realizadas durante la discusión general.

El Informe de las Comunidades Autónomas 1996 resume todas las normas y actos institucionales de las diecisiete Comunidades Autónomas producidos durante el año, así como las normas del Estado y de la Comunidad Europea de interés autonómico, y las Sentencias del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo. Además, contiene una valoración de toda esa actividad realizada por profesores de Derecho Constitucional, Administrativo, Financiero y Ciencia Política de diversas Universidades.

El Informe ha sido encargado y patrocinado por el SENADO y por las siguientes Comunidades Autónomas

ANDALUCÍA,	Consejería de Presidencia
ARAGÓN,	Presidencia
CANARIAS,	Presidencia
CANTABRIA,	Consejería de Presidencia
CASTILLA Y LEÓN,	Consejería de Presidencia y Administración Territorial
CASTILLA-LA MANCHA,	Consejería de Economía y Administraciones Públicas
CATALUÑA,	Instituto de Estudios Autonómicos
COMUNIDAD VALENCIANA,	Consejería de Administración Pública
EXTREMADURA,	Consejería de Presidencia y Trabajo
GALICIA,	Consejería de Presidencia y Administración Pública
ISLAS BALEARES,	Consejería de Economía y Hacienda
MADRID,	Consejería de Presidencia
MURCIA,	Consejería de Presidencia
NAVARRA,	Consejería de Presidencia e Interior
PAÍS VASCO,	Vicepresidencia

DISTRIBUIDOR

MARCIAL PONS, LIBRERO
San Sotero, 6
28037 Madrid
Tel.: 304 33 03
Fax.: 327 23 67

INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO