

VOLUMEN 1

INFORME  
COMUNIDADES  
AUTÓNOMAS

1998

INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO



**E**ste 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*

LLUIS 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 Santiago de Compostela.

### *Islas Baleares*

MARIA TORRES, Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona.

### *Madrid*

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







INFORME  
COMUNIDADES  
AUTÓNOMAS

1998

VOLUMEN I





INFORME  
COMUNIDADES  
AUTÓNOMAS  
  
1998

VOLUMEN 1

INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO  
BARCELONA, 1999

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

© 1999, by Instituto de Derecho Público,  
Travessera de les Corts, 311, 2º 2ª - 08029 Barcelona  
ISBN (Obra completa): 84-95097-03-6  
ISBN (Volumen I): 84-95097-04-4  
Depósito Legal: B - 12.596-1999

Diseño cubierta y producción: Estudi Montse Corral  
Impresión: Romanyà Valls. Verdaguer, 1. 08786 Capellades (Barcelona)  
Impreso en España - *Printed in Spain*



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

## 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 VINTRÓ, Profesor Titular de De-  
recho Constitucional de la Universidad  
de Barcelona

*Comunidad Valenciana*

Lluis 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 Santiago de Compostela

*Islas Baleares*

Maria TORRES, Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona

*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*

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

*Navarra*

Martín M<sup>a</sup> 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

Tomás DE LA QUADRA-SALCEDO, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III

Tomás FONT I LLOVET, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona

COLABORADORES DEL SENADO, DEL COMITÉ DE LAS REGIONES  
Y DE LA CONFERENCIA PARA ASUNTOS RELACIONADOS CON LA UNIÓN EUROPEA

Carlos GUTIÉRREZ VICÉN, Letrado de las Cortes Generales. Comisión General de las Comunidades Autónomas.

Eduard ROIG MOLÉS, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona

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

COLABORADOR DE LAS CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA

José Antonio MONTILLA MARTOS, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada



## COLABORADORES DE DERECHO COMPARADO

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

Francis DELPÉRÉE, Profesor de la Universidad católica de Lovaina

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

Peter PERNTHALER, Director del Instituto de investigación sobre el federalismo de Innsbruck

Juan F. LÓPEZ AGUILAR, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

En la realización del trabajo han participado además un amplio número de colaboradores. En las Comunidades Autónomas han sido: Javier JUNCEDA MORENO (Asturias) • Marcos GÓMEZ PUENTE (Cantabria), Profesor Ayudante de Derecho Administrativo de la Universidad de Cantabria • Ana Belén CASARES MARCOS (Castilla y León), Becaria del MEC en la Universidad de León • F. Javier DÍAZ REVORIO (Castilla-La Mancha), Profesor Asociado de Derecho Constitucional de la Universidad de Castilla-La Mancha • Rosa María LÓPEZ PRIETO (Cataluña), Archivo del Parlamento • M<sup>a</sup> Antonia TRUJILLO (Extremadura), Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Extremadura • José Joaquín MOLLINEDO CHOCANO (Madrid), Facultativo del Consejo General del Poder Judicial • Luis GÁLVEZ MUÑOZ y Enrique MARTÍNEZ-USEROS MOSQUERA (Murcia), Profesores de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia • Alejandro SAIZ ARNAIZ (País Vasco), Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco.

También han colaborado en Barcelona: Xavier PADRÓS y María del Mar PÉREZ VELASCO, Profesores de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona, Montserrat BASSOLS I SANTAMARIA, Economista, y Gerard MARTÍN ALONSO, Abogado; Luis Javier MIERES MIERES, Profesor Titular de Escuela Universitaria de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra; Laura DIEZ, María Jesús GARCÍA, Markus GONZÁLEZ, María Jesús LARIOS, David MOYA y Eduard ROIG, 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 la Presidencia

CASTILLA Y LEÓN  
Consejería de Presidencia y Administración Territorial

ARAGÓN  
Departamento de la Presidencia y Relaciones Institucionales

CASTILLA-LA MANCHA  
Consejería de Administraciones Públicas

CANARIAS  
Presidencia

CATALUÑA  
Instituto de Estudios Autonómicos

CANTABRIA  
Consejería de Presidencia

COMUNIDAD VALENCIANA  
Consejería de Presidencia

**EXTREMADURA**  
Consejería de Presidencia y Trabajo

**GALICIA**  
Consejería de la Presidencia y Administración Pública

**ISLAS BALEARES**  
Consejería de Economía y Hacienda

**MADRID**  
Consejería de Presidencia

**MURCIA**  
Consejería de Presidencia

**NAVARRA**  
Departamento 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. Ramón SALANOVA ALCALDE**  
Secretario General Técnico del  
Departamento de Presidencia  
y Relaciones Institucionales  
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 del Gobierno  
de Cantabria

**D. Alberto PERANDONES FERREIRO**  
Secretario General de la Consejería  
de Presidencia y Administración  
Territorial de la Junta de Castilla y León

**D. Ignacio BALLESTER GIL**  
Secretario General de la Consejería  
de 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**  
Subsecretaria del Secretariado del  
Gobierno y Relaciones con las Cortes.  
Consejería de Presidencia de la  
Generalidad Valenciana

**D. José Ignacio SÁNCHEZ AMOR**  
Director de Gabinete del Presidente  
de la Junta de Extremadura

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

**D. Lorenzo MOREY**  
Secretario General de la Consejería  
de Economía y Hacienda  
del Gobierno Balear

**Dña. Guillermina ANGULO**  
Secretaria General Técnica de la  
Consejería de Presidencia de la  
Comunidad de Madrid

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

**D. José Antonio RAZQUIN**  
Director del Servicio Jurídico de  
Presidencia 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<br>AUTÓNOMAS ..... | 53  |
| Estatutos de Autonomía, leyes y reglamentos .....                         | 53  |
| Relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas .....            | 66  |
| El Senado .....   | 80  |
| III. LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS .....                      | 101 |
| Andalucía .....   | 101 |
| Aragón .....  | 119 |
| Asturias .....  | 134 |
| Canarias .....  | 146 |
| Cantabria .....   | 168 |
| Castilla y León .....   | 196 |
| Castilla-La Mancha .....  | 221 |
| Cataluña .....  | 240 |
| Comunidad Valenciana .....  | 265 |
| Extremadura .....   | 291 |
| Galicia .....   | 304 |
| Islas Baleares .....  | 326 |
| La Rioja .....  | 345 |
| Madrid .....  | 365 |
| Murcia .....  | 385 |
| Navarra .....   | 406 |
| País Vasco .....  | 422 |
| IV. LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL .....                                     | 439 |
| La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional .....                       | 439 |

|   |     |
|---|-----|
| Tramitación de conflictos de competencia ante el Tribunal<br>Constitucional .....                 | 459 |
| La Jurisprudencia del Tribunal Supremo .....  | 466 |
| V. LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA .....   | 477 |
| Problemas del modelo y articulación institucional .....   | 477 |
| VI. LA UNIÓN EUROPEA Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS .....  | 499 |
| Actividad de la Unión Europea: normas comunitarias, estatales<br>y autonómicas .....              | 499 |
| El Comité de las Regiones .....   | 519 |
| La Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión Europea ...                                 | 537 |
| VII. ALGUNOS ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LAS COMUNIDADES<br>AUTÓNOMAS .....                           | 555 |
| Organización administrativa de las Comunidades Autónomas .....                                    | 555 |
| La administración local en las Comunidades Autónomas .....  | 562 |
| Los Presupuestos y la normativa presupuestaria y financiera de las<br>Comunidades Autónomas ..... | 572 |
| Las elecciones autonómicas de 1998 en el País Vasco .....   | 594 |
| VIII. LAS CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA .....   | 607 |

## SEGUNDA PARTE

### El Estado de las AUTONOMÍAS EN 1998: TEMAS MONOGRÁFICOS

|  |     |
|--|-----|
| Telecomunicaciones y Comunidades Autónomas en la Ley General<br>de Telecomunicaciones (Tomás DE LA QUADRA-SALCEDO) ..... | 621 |
| La nueva posición de la Administración local en la evolución del<br>Estado de las Autonomías (Tomàs FONT I LLOVET) ..... | 647 |

## TERCERA PARTE

### PRINCIPALES RASGOS DE LA EVOLUCIÓN DE LOS ESTADOS COMPUESTOS EN EL DERECHO COMPARADO EUROPEO DURANTE 1998

|   |     |
|---|-----|
| Alemania (Hans-Peter SCHNEIDER) .....   | 671 |
| Austria (Peter PERNTHALER / Ernst WEGSCHEIDER) .....                            | 681 |
| Bélgica (Francis DELPÉRÉE) .....  | 700 |
| Italia (Giancarlo ROLLA) .....  | 713 |
| Quebec, Canadá, España: renegociando contratos<br>(Juan F. LÓPEZ ÁGUILAR) ..... | 731 |

# 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 .....   | 71  |
| II. LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS .....  | 275 |
| 1. Normas de las Comunidades Autónomas .....   | 275 |
| <i>Andalucía</i> .....   | 275 |
| <i>Aragón</i> .....  | 307 |
| <i>Asturias</i> .....  | 320 |
| <i>Canarias</i> .....  | 335 |
| <i>Cantabria</i> .....   | 351 |
| <i>Castilla y León</i> .....   | 365 |
| <i>Castilla-La Mancha</i> .....  | 395 |
| <i>Cataluña</i> .....  | 408 |
| <i>Comunidad Valenciana</i> .....  | 443 |
| <i>Extremadura</i> .....   | 461 |
| <i>Galicia</i> .....   | 475 |
| <i>Islas Baleares</i> .....  | 489 |
| <i>La Rioja</i> .....  | 513 |
| <i>Madrid</i> .....  | 531 |
| <i>Murcia</i> .....  | 546 |
| <i>Navarra</i> .....   | 555 |
| <i>País Vasco</i> .....  | 575 |
| 2. Leyes presupuestarias y financieras .....   | 589 |
| 3. Magnitudes presupuestarias .....  | 667 |
| 4. Convenios entre Comunidades Autónomas .....   | 683 |
| III. ACTIVIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA .....   | 687 |
| IV. SENTENCIAS Y CONFLICTOS DE COMPETENCIAS .....  | 717 |
| 1. Sentencias del Tribunal Constitucional .....  | 717 |
| 2. Sentencias del Tribunal Supremo .....   | 759 |
| 3. Conflictos de competencias presentados y tramitados ante el Tribunal Constitucional ..... | 789 |

QUINTA PARTE  
ÍNDICE POR MATERIAS

|  |     |
|--|-----|
| Índice analítico por materias .....                          | 811 |
| Thesaurus de materias utilizado en el índice analítico ..... | 995 |

SEXTA PARTE  
BIBLIOGRAFÍA

|   |      |
|---|------|
| 1. Bibliografía sobre las Comunidades Autónomas (1998) .....  | 1003 |
| 2. Bibliografía sobre el Federalismo y el Regionalismo en el Derecho<br>Comparado (1997-1998) ..... | 1033 |

## PRESENTACIÓN

El *Informe de las Comunidades Autónomas, 1998*, continúa la serie iniciada en 1989, con la misma metodología y prácticamente el mismo equipo de autores. Debe significarse que en el presente año ha asumido la Dirección del *Informe* Joaquín Tornos Mas, sustituyendo a Eliseo Aja Fernández, quién con enorme eficacia impulsó y dirigió el proyecto hasta el presente. El profesor Aja pasa a formar parte del equipo de dirección, lo que da idea de la continuidad que preside este cambio. También deben destacarse las incorporaciones de la Dra. María Torres, que ha elaborado el Informe de las Islas Baleares, y de la Dra. María Antonia Trujillo, que ha colaborado en el Informe de Extremadura.

Los promotores del presente informe han sido el Senado y los Gobiernos de quince Comunidades Autónomas.

El año 1998 ha estado marcado por la anunciada tregua indefinida de ETA y el debate político abierto en torno al modelo de organización territorial del Estado, con la aprobación de diversas declaraciones y documentos de trabajo. Paralelamente, la vida política ha estado dominada por la normalidad institucional generalizada y por un claro avance en cuestiones relevantes en materia autonómica.

Como novedades más importantes en relación a la vida de las Comunidades Autónomas pueden destacarse la culminación de diversos procesos de reforma estatutaria y el proceso de traspasos en materia de enseñanza no universitaria. El Contenido del Pacto Local también incidirá de forma significativa en la vida interna de las diversas Comunidades Autónomas.

En lo que hace referencia a la estructura del *Informe*, se incorpora como sección fija el análisis de los problemas de la financiación autonómica, dado el permanente debate y reformulación de la ordenación de esta temática.

Los estudios monográficos, como ya es habitual, se han centrado en cuestiones de importancia relevante que han tenido una especial significación durante el año examinado. También, como en todos los Informes, los estudios se han encargado a especialistas destacados en cada una de las materias. Este año se decidió analizar la problemática relativa a la distribución competencial en materia de telecomunicaciones y las consecuencias del Pacto Local.

La parte dedicada al estudio de la evolución de diversos Estados compuestos incorpora la colaboración del profesor Depéree para el estudio de Bélgica, el cual sustituye al profesor Cerexhe. También este año ha aparecido interesante añadir un breve comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional del Canadá sobre la problemática de la Región del Quebec.



Lamentablemente y con gran pesar hemos de dar noticia del fallecimiento de nuestro amigo y colaborador Andreu Ribas, Profesor Titular de Derecho Constitucional en la Universidad de las Islas Baleares. Hasta el último momento mostró su interés en colaborar un año más en la redacción del *Informe*, mostrando una entereza admirable. Su cordialidad, rigor en el trabajo y sentido de la amistad acompañó siempre a los que formamos el equipo humano que elabora este *Informe*.

INFORME  
COMUNIDADES  
AUTÓNOMAS  
1998  
VOLUMEN 1



PRIMERA PARTE

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





## I. VALORACIÓN GENERAL

*Joaquín Tornos*

### Introducción. 1998, un año de contrastes y de esperanza

El año 1998 está marcado por su periodo final. Una fecha predeterminada, la celebración de los veinte años de Constitución, y un conjunto de acontecimientos que se acumularon con un cierta dinámica interna entre ellos, las declaraciones de Barcelona-Vitoria-Santiago de Compostela y Mérida, el acuerdo de Lizarra/Estella y la tregua de ETA, comportaron que en la parte final del año se reabriera con gran fuerza el debate sobre el Estado de las Autonomías. De este modo nos encontramos inmersos en la tarea de hacer balance de la experiencia de veinte años y en el centro de un intenso debate centrado en la relectura o reforma del texto constitucional.

El ambiente político en esta fase final del año 1998 estuvo por tanto marcado de forma muy profunda por este debate político y mediático sobre la estructura del Estado y el valor del modelo constitucional. Debate que no deja de provocar una cierta sensación paradójica si se atiende, por otro lado, a valorar de modo aislado la experiencia de un año concreto.

En efecto. Por un lado vemos que el modelo de organización territorial consensuado en 1978 se cuestiona desde ciertos sectores de modo sustancial y se exige una reflexión en profundidad sobre su adaptación a nuevas circunstancias. Pero por otro lado, el análisis de la realidad de la vida del Estado de las Autonomías, en su conjunto y durante todo el año 1998, pone en evidencia la continuidad de la vida política y administrativa. Una continuidad que, si exceptuamos los inadmisibles actos de violencia, permite hablar de avance sostenido y normalidad. Normalidad que además coincide con un período de notable crecimiento económico y, según los datos que proporciona el CIS, con una mejora sensible de la opinión ciudadana sobre su propio futuro.

Por ello, decimos, año de contraste o de paradoja. Al mismo tiempo que se debate sobre el modelo constitucional de Estado autonómico se avanza en el proceso de desarrollo autonómico con la reforma de diversos Estatutos de Autonomía, se aprueban importantes procesos de traspasos y se produce un incremento sustancial en la tasa de crecimiento de las previsiones de los presupuestos autonómicos. El modelo, pues, podría decirse, si atendiéramos a la realidad del ejercicio de 1998, va adquiriendo una progresiva solidez.

Pero no menos cierto es que al mismo tiempo asistimos a un discurso de signo claramente diferente. Este mismo modelo se califica de insuficiente para satisfacer las expectativas de autogobierno por parte de los partidos nacionalistas de tres Comunidades Autónomas, los cuales reclaman el reconocimiento singularizado de mayores cotas de autonomía política para Cataluña, Galicia y País Vasco.

*Una mirada al pasado. 20 años de Constitución.*

La celebración de veinte años de Constitución era un momento propicio para reflexionar sobre su aplicación, para volver la vista atrás y reseguir el camino recorrido. Libros, Jornadas y debates han tenido este objetivo, y de este modo se ha estimulado la reflexión en torno a nuestro sistema constitucional y en particular, sobre el desarrollo del Estado de las Autonomías prefigurado abiertamente en su Título VIII.

En términos generales se coincide en señalar que el texto constitucional nacido del consenso de 1978 se ha consolidado como norma jurídica, ha generado una cultura constitucional hoy irreversible, y ha permitido dar solución a los problemas más importantes que afectaban tradicionalmente a la convivencia pacífica de los ciudadanos españoles. La Constitución, y su proceso aplicativo, se valoran positivamente.

Esta valoración general altamente positiva, con claras muestras de autosatisfacción por el proceso seguido, tiene también como punto común la consideración generalizada de que el aspecto de la Constitución que sigue generando más controversias es el relativo a la estructura territorial del poder. El marco constitucional, ciertamente abierto en esta materia, se ha desarrollado a través de la generalización del modelo autonómico y de una profunda descentralización competencial y de medios materiales, humanos y financieros. Pero este proceso no ha cerrado el debate sobre el modelo de organización territorial. Desde los nacionalismos catalán, gallego y vasco se siguen reclamando más cuotas de autogobierno. La reflexión sobre los veinte años de Constitución sitúa por ello esta cuestión en el centro de interés, pues surge de inmediato la pregunta de cómo puede seguirse avanzado cuando parece que el camino recorrido ha sido ya largo.

En este momento ciertos sectores entenderán que se ha llegado al final del camino, y que ya sólo resta potenciar la colaboración tras el proceso de distribución de poderes; otros sugerirán relecturas constitucionales que permitan avanzar en el autogobierno de las Comunidades Autónomas y en el reconocimiento de sus hechos diferenciales; otros entenderán que ya no queda más remedio que proponer la reforma del texto constitucional.

En todo caso, la mirada al pasado nos ha situado en el presente, y obliga a precisar qué objetivos se pretenden y qué procedimientos se piensan utilizar para conseguirlos.

*Nuevos acontecimientos. El debate sobre el carácter plurinacional del Estado.*

La parte final del año 1998 se vio alterada por una serie de acontecimientos de indudable importancia.

Los partidos nacionalistas BNG, CIU y PNV decidieron reunirse para abrir un debate en profundidad sobre la estructura del poder territorial en el Estado español y definir algunas líneas de trabajo conjuntas. Surgen así las reuniones y

documentos de trabajo de Barcelona, 16 y 17 de julio, Gasteiz, 16 de septiembre, y Santiago de Compostela, 29 a 31 de octubre (en Anexo se reproducen las Declaraciones fruto de cada una de estas reuniones).

Los partidos reunidos estiman que «al cabo de veinte años de democracia continúa aún sin resolverse la articulación del Estado español como plurinacional», y por ello acuerdan «hacer un llamamiento a la sociedad española para compartir y dialogar acerca de una nueva cultura política acorde con esa comprensión del Estado y promover una concienciación colectiva que refuerce la idea de su plurinacionalidad».

El contenido de los documentos aprobados suscitó una notable polémica y reacciones de todo tipo, (baste citar la Declaración de Mérida, fruto de la reunión de los Presidentes de Andalucía, Castilla la Mancha y Extremadura el 6 de octubre, que también se incluye en el Anexo) en la medida en que, en particular en los textos aprobados en Barcelona, se contenían afirmaciones que deslegitimaban el modelo constitucional y proponían soluciones de difícil encaje en el mismo. Así, se calificaba la fórmula autonómica de «carta otorgada», y se reclamaba la construcción de un Estado plurinacional de tipo confederal que reconociera la soberanía de cada nación y el derecho a la autodeterminación. Algunos otros partidos nacionalistas, como el Partido Andalucista, manifestaron su adhesión a la declaración (lo que provocó ciertas tensiones con el PSOE, partido con el que gobernaba en coalición).

El tono del discurso variará a lo largo de las tres reuniones, y así, por ejemplo, en la Declaración de Santiago de Compostela se habla ya de construir «un marco estatal común basado en el reconocimiento de la plurinacionalidad», y se señala que es preciso proceder a «una relectura enriquecedora de la Constitución que garantice el reconocimiento jurídico-político de nuestras respectivas realidades nacionales, sin excluir plantear su reforma».

La concreción de las grandes declaraciones se encuentra en los Documentos de trabajo, en los que se definen las principales líneas de reflexión y propuesta. La composición y doctrina del Tribunal Constitucional, la participación en instituciones estatales, la participación en Europa, la lengua y cultura y la fiscalidad constituyen los puntos centrales del Documento de Gasteiz, si bien en el Documento final de Santiago de Compostela se insistirá de forma primordial en la crítica a la doctrina del Tribunal Constitucional y en los aspectos relativos a la presencia en Europa y conformación de una nueva cultura política.

Del contenido de los Documentos de trabajo puede destacarse la reflexión muy crítica que en los mismos se hace de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, seguramente porque a su vez se sitúa al citado Tribunal en el centro del proceso aplicativo de la Constitución, y se reclama del mismo una relectura del texto Constitucional. Pero en los propios documentos de trabajo no puede dejar de reconocerse que el autor principal de la aplicación del texto constitucional es el propio legislador, y al él debe corresponder en su caso impulsar la relectura de la Constitución. El Tribunal es un legislador negativo.

En esta misma línea, crítica con el Tribunal pero a su vez atributiva al mismo de una posición central, se juzga primordial que el Tribunal Constitucional tenga

una nueva composición que responda a la realidad de las Comunidades Autónomas. Se defiende en consecuencia una nueva configuración del procedimiento de elección de sus miembros.

También se concreta la discrepancia con la doctrina del alto Tribunal, apuntando como más criticable la doctrina relativa al concepto material de lo básico, el valor de las competencias horizontales, el valor del artículo 149,1-13 CE, el concepto de competencia exclusiva, la posición de la Administración local y las competencias sobre su ordenación o los efectos del principio de territorialidad. También se añade, lo que no deja de sorprender, la defensa de los Reales Decretos de Traspasos como Acuerdos que interpretan auténticamente el bloque de constitucionalidad.

En todo caso, en el conjunto de Declaraciones y Documentos de trabajo subyace una clara voluntad de abrir un debate sobre la estructura del poder territorial en el Estado, a partir de la insatisfacción generada por el desarrollo del autogobierno alcanzado dentro de un proceso de generalización de las Autonomías, y de la demanda del reconocimiento del carácter plurinacional del Estado así como de una verdadera autonomía política para cada nación integrada en el Estado español.

Otro acontecimiento de singular relevancia fue la firma del llamado Acuerdo de Estella/Lizarra por parte de los partidos políticos PNV, EA, IU y HB, y de las centrales sindicales ELA y LAB. Retomando el contenido del Plan Ardanza de 12 de marzo, se reclama el cese de las hostilidades por parte de ETA al tiempo que se plantea que el Estado acepte el acuerdo que alcancen los partidos políticos vascos en el proceso de pacificación de Euskadi.

Pocos días después de la firma del acuerdo, la banda terrorista ETA declaró una tregua indefinida. Las consecuencias de este anuncio son, sin duda, de un extraordinario valor. Se abre, al fin, un proceso negociador para alcanzar la pacificación de Euskadi sin el ruido de fondo de las armas.

Este nuevo marco de referencia dio pie para vincular este proceso con el debate ya existente sobre la reforma de la organización territorial del Estado español en su conjunto. Pero lo cierto es que tras unas primeras declaraciones que parecían querer vincular ambos procesos, los caminos se han separado.

En todo caso la tregua de ETA abre una puerta a la esperanza y exige un esfuerzo común para lograr que la paz sea una realidad.

### *1998, un año de normalidad institucional*

Si como decíamos se hace abstracción de lo que acaba de exponerse, y se contempla el funcionamiento del Estado autonómico en su conjunto, puede afirmarse que por debajo de los debates y acontecimientos a que hemos hecho referencia, el año 1998 ha sido un año de normalidad institucional generalizada, salvo contadas excepciones. Es más, y sin contar algunas frustraciones como la paralización del proceso de reforma del Senado, se han realizado progresos importantes en el desarrollo del Estado de las Autonomías, como ha sido la práctica

culminación del proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas del artículo 143, el acuerdo alcanzado en relación a importantes transferencias en materia de enseñanza no universitaria (la culminación de las mismas supondrá un importantísimo proceso de traspaso de personal y recursos financieros), al tiempo que las Comunidades Autónomas han aprobado un volumen cuantitativa y cualitativamente importante de leyes. La conflictividad institucional ha sido reducida y ha continuado el desarrollo de la colaboración con especial significado en cuanto a la colaboración horizontal.

Surge entonces la pregunta ¿dónde debemos situar exactamente los problemas del Estado de las Autonomías? ¿Qué objetivos, qué procedimientos para su reforma? Pues por un lado asistimos a un encendido debate que cuestiona el propio modelo y reclama no ya relecturas sino reformas constitucionales, y por otro constatamos que el Estado de las Autonomías se desarrolla con vitalidad, tomando su savia y arraigando de forma que parece indestructible en el terreno constitucional.

En todo caso, parece evidente que el debate sobre el modelo de organización territorial impide, o cuando menos dificulta, la solución a los problemas estructurales del mismo modelo. Así, el avance en las fórmulas de participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones estatales y, en concreto, la reforma del Senado.

## Actividad de los órganos del Estado

### *Actividad legislativa*

1. Dentro de la actividad legislativa, debe destacarse en primer lugar la tramitación de la reforma de diversos Estatutos de Autonomía de Comunidades Autónomas del artículo 143, siguiendo la línea de las reformas ya aprobadas en años anteriores de los Estatutos de Aragón y Castilla la Mancha. Se culminaron durante el año 1998 las reformas de los Estatutos de Madrid, Cantabria y Murcia, y prácticamente se concluyó la reforma de los Estatutos de Asturias, La Rioja, Islas Baleares y Castilla León, cuyos textos se publicaron en los primeros días de enero.

Se ha avanzado así en la desaparición de la distinción entre los dos niveles de autonomía que con un valor temporal impuso el artículo 148.2 de la Constitución. Puede afirmarse que tras veinte años de Constitución el sistema autonómico no sólo se ha generalizado sino que se ha homogeneizado en cuanto al marco estatutario respectivo.

El proceso de reforma de cada Estatuto de Autonomía ha sido, en general, rápido y poco conflictivo. La reforma se ha llevado a cabo en cada caso sobre la base de un acuerdo previo entre PP y PSOE al que se ha sumado en ocasiones IU. Los partidos regionalistas han mostrado más reticencias al defender que la reforma no satisfacía las reivindicaciones de mayores cuotas de autogobierno o el reconocimiento de ciertos signos de identidad.

Como hemos dicho, las diversas reformas se sitúan en la línea que ya avanza-

ron los procesos de reforma de los Estatutos de Aragón (1996) y Castilla-La Mancha (1997), procesos de los que dimos cuenta en los Informes de los años respectivos. Se combina la reforma institucional (facultad de disolver el Parlamento por el Presidente de la Comunidad, se elimina la prohibición de retribución fija a los Parlamentarios, se incrementa el número de Parlamentarios, se crean nuevas instituciones de rango estatutario como Consejos Consultivos o Defensores de los ciudadanos) con la competencial, ampliándose de forma sustancial el techo competencial anterior y reestructurando la formalización de las competencias asumidas.

Algunas notas singulares de especial relevancia que merece la pena sean destacadas son la no introducción de la facultad de disolución anticipada de la Cámara en el Estatuto de las Islas Baleares debido a los efectos que ello tendría sobre los Consejos Insulares, la especial regulación de los efectos de las consultas populares en el Estatuto de Castilla y León en relación al conflicto del Condado de Treviño, el debate en torno al Bable y su concreción en el artículo 4 del Estatuto de Asturias o la cláusula anti efecto frontera del artículo 46 del Estatuto de La Rioja.

## 2. La reforma de la LOREG y el cambio de fecha de las elecciones en 13 Comunidades Autónomas.

La ley Orgánica 3/1998 de 15 de junio, por la que se modifica la LOREG, acumula las elecciones autonómicas (en las 13 Comunidades Autónomas que las celebran simultáneamente) y locales, que debían celebrarse el último domingo de mayo, día 23, con las elecciones al Parlamento europeo, a celebrar el día 13 de junio.

La medida, lógica, no ha generado debate, y las elecciones parecen fijadas con carácter general para el día 13 de junio. Pero debe notarse que varios Estatutos de Autonomía prescriben que las elecciones se celebraran necesariamente el último domingo de mayo de cada cuatro años, por lo que la aplicación de la previsión de la ley orgánica 3/1998 supondría una modificación estatutaria por un cauce no permitido, sin que pueda subsanarse la contradicción con la simple reforma de la ley electoral autonómica.

## 3. Legislación ordinaria.

De la importante actividad legislativa, tanto en su aspecto cuantitativo como cualitativo, cabe destacar con carácter general que la misma no plantea problemas significativos de orden competencial, ni afecta a cuestiones propias de legislación concurrente. Como se señalará más adelante es significativo el número de órganos estatales con participación autonómica que se han creado en diversas leyes.

Con carácter singular puede mencionarse la importante ley 29/1998 de la jurisdicción contencioso-administrativa, que redefine y potencia la posición de los Tribunales Superiores de Justicia. La creación de los Juzgados unipersonales tal vez alivie el colapso del Tribunal de ámbito superior, y permite a su vez poner en marcha los recursos de apelación frente a las decisiones de aquellos. De la interpretación que se haga del recurso de casación y sus causas de inadmisión



dependerá, por lo demás, en buena medida, que los Tribunales Superiores de Justicia actúen como última instancia en la interpretación del derecho autonómico. Debe también destacarse la introducción de un recurso extraordinario de unificación de doctrina en derecho autonómico cuando el Tribunal posea varias secciones.

Desde otra perspectiva merece también destacarse la equiparación que se hace en la disposición adicional primera de los Territorios históricos del País Vasco con las instituciones parlamentarias, limitando la impugnación de su actividad a la relativa a cuestiones internas en materia de personal, administración y contratación. Por tanto, al negar a estas instituciones naturaleza administrativa, su actividad interna diversa de la anterior y su actividad externa puede quedar sin control jurisdiccional.

La ley 6/1998 sobre régimen del suelo y valoraciones, dictada como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, no ha cerrado, sin embargo, la disputa competencial, pues ha sido recurrida por el gobierno de Extremadura y por el Parlamento de Navarra.

Mención especial merece la disposición adicional tercera de la citada ley 6/1998, norma declarada básica, que establece que «las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla ejercerán las potestades normativas reglamentarias que tienen atribuidas por las Leyes Orgánicas 1/1995 y 2/1995 de 13 de marzo, dentro del marco de la presente Ley y de las que el Estado promulgue a tal efecto». Parece que de esta forma se quiere dar solución al problema de la regulación en materia urbanística en las ciudades de Ceuta y Melilla, aunque del propio tenor del precepto y de su significado no dejan de suscitarse problemas de más largo alcance, en particular en lo relativo al ámbito de la potestad reglamentaria de las Ciudades Autónomas.

La misma disposición adicional permite deducir de la misma que se insta al Estado para que legisle en materia urbanística para Ceuta y Melilla.

En todo caso es evidente que estamos ante un problema de carácter general que ahora se ha hecho evidente en relación a la materia urbanística pero que podrá reproducirse en los mismos términos en relación a otras materias en las que todas las Comunidades Autónomas hayan asumido la competencia legislativa.

#### 4. La previsión de órganos de participación autonómica.

Un número significativo de normas legales y reglamentarias crean o regulan órganos colegiados con funciones consultivas que integran a representantes de las Comunidades Autónomas. De este modo, se articula una de las posibles fórmulas para facilitar la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

A modo de ejemplo, pueden citarse los Consejos Asesores creados en las leyes 11/1998 general de Telecomunicaciones, 24/1998 del servicio postal universal o 34/1998 del sector hidrocarburos. En todo caso, se trata de abrir la participación en Consejos Consultivos, pero no en las autoridades reguladoras con capacidad decisoria, como es el caso de la Comisión Nacional de la Energía, de la que es órgano asesor el Consejo creado en la ley de hidrocarburos.

### 5. Alguna expectativa frustrada.

A lo largo de 1998 también han desaparecido algunas iniciativas destacables. Así, cabe recordar que a inicios del año se presentó el acuerdo alcanzado entre Gobierno y Sindicatos para proceder a la reforma del Estatuto de la Función Pública. Reforma importante, que potenciaba el protagonismo sindical a través del valor reconocido a la negociación colectiva y que dejaba un notable marco de actuación a las Comunidades Autónomas.

El proyecto fue dictaminado por el Consejo de Estado, quien formuló algunas observaciones sustantivas en relación al mismo, apuntando una excesiva indefinición en lo que debía ser normativa básica. Por el contrario, el gobierno vasco se mostró crítico al entender que era en exceso desarrollado, y ELA-STV y la sindical gallega CIG también se opusieron por entenderlo lesivo de las competencias autonómicas.

En todo caso, lo que se presentó como uno de los grandes proyectos para el ejercicio de 1998 ha terminado por desaparecer.

### *Reales Decretos de traspasos*

El proceso de transferencias a favor de las Comunidades Autónomas se ha mantenido con notable vigor a lo largo de 1998, avanzándose de forma singular en la equiparación de niveles de traspasos a todas las Comunidades Autónomas en razón de su paralelo proceso de equiparación competencial, y concretándose alguna previsión singular como el traspaso de los medios para el control del tráfico y circulación de vehículos en Cataluña. Como temas comunes pendientes para el año 1999 ha quedado la discusión sobre las transferencias en materia de formación profesional, políticas activas del INEM, INSALUD, educación universitaria allí donde no se alcanzó el acuerdo en 1998 y medios materiales para la justicia. Otros temas tienen un horizonte más complejo, como por ejemplo el traspaso de los Paradores de Turismo, y en otros se ha avanzado en la discusión, como en materia de becas universitarias.

Sin lugar a dudas el proceso de traspasos más importante llevado a cabo en 1998 ha sido el relativo a la educación no universitaria, dado el importantísimo volumen de recursos materiales, financieros y personales que comporta. Así, a modo de ejemplo, puede indicarse que en el caso de Aragón el traspaso supuso transferir 67.204 millones de pesetas (se habían solicitado inicialmente 80.000), 12.000 profesores y 650 centros escolares, así como la responsabilidad sobre 180.000 alumnos.

El proceso relativo a este traspaso fue complejo, generando una confrontación singular en cada caso entre la Comunidad Autónoma y el Ministerio de Administraciones Territoriales en relación a la determinación del coste efectivo del servicio. No obstante las tensiones, durante 1998 se lograron cerrar los acuerdos con las Comunidades Autónomas de Baleares, Aragón, Cantabria y la Rioja, quedando prácticamente cerrado el acuerdo con Madrid. No hubo acuerdo con Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura y Murcia, si bien en este

último caso se logró un acuerdo paralelo sobre la educación en la Comunidad Autónoma.

### *El Senado. Paralización del proceso de reforma.*

La actividad del Senado se ha desarrollado durante el año 1998 con normalidad e intensidad. Pero al mismo tiempo se han frustrado dos expectativas razonables en atención a su consideración de Cámara de representación territorial. No se celebró debate sobre el Estado de las Autonomías, y la ponencia para el estudio de la reforma constitucional del Senado se paralizó, reabriéndose de hecho temas de discusión que ya parecían ya cerrados. De nuevo se abrió la discusión sobre la composición y funciones, y lo único que se dio por bueno fue el acuerdo sobre principios generales. Se retrocede, pues, al debate de 1997. La parálisis se demuestra por el hecho de que la última reunión de la Comisión se celebró los días 2 y 3 de junio.

Como aspectos positivos remarcables cabe citar la participación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas en la tramitación de proyectos de ley en materia de financiación autonómica, y los debates producidos con ocasión de las comparecencias de los Ministros de Sanidad («medicamentazo»), Administraciones Públicas (Pacto local) y Trabajo (plan de empleo).

### *Conflictividad jurisdiccional*

Durante 1998 la conflictividad ante el Tribunal Constitucional registró un relativo descenso respecto a la que se produjo en 1997 (de 60 conflictos se pasa a 49), si bien supone un notable incremento con respecto a los años anteriores (10 conflictos en 1994, 27 en 1995 y 22 en 1996).

De entre los conflictos del año 1998 sin duda merece ser destacado el conflicto positivo entre dos Comunidades Autónomas, concretamente el promovido por la Comunidad Autónoma de Cataluña frente a la Orden del Consejero de Educación y Cultura de la Diputación General de Aragón de 8 de agosto de 1997, y la posterior de 10 de febrero de 1998, relativas al derecho de retracto respecto de los bienes procedentes del Monasterio de Sigüenza y adquiridos por la Generalidad de Cataluña, bienes relacionados en el Anexo de la última de las Órdenes citadas.

Por lo demás, los conflictos continúan articulándose de forma mayoritaria a través del recurso de inconstitucionalidad, teniendo por tanto como objeto una ley estatal o autonómica. Al mismo tiempo, se confirma también el recurso a la cuestión de inconstitucionalidad para plantear controversias competenciales ante el Tribunal Constitucional.

En cuanto al análisis de las «partes» en conflicto (7 Comunidades Autónomas han acudido este año al Tribunal Constitucional; Andalucía, Canarias y Castilla-La Mancha en cuatro ocasiones, Cataluña en tres, Aragón, Extremadura y Navarra en dos), permite apuntar un cierto alineamiento político en los plantea-

mientos de los recursos, si bien este dato tampoco aparece como determinante, pues recurren Comunidades Autónomas con Gobierno del PP o donde existe un Gobierno de coalición o con el apoyo del PP.

Por lo que hace referencia a las Sentencias y Autos del Tribunal Constitucional dictados durante 1998 pueden destacarse algunos datos numéricos. Se han dictado 28 Sentencias en materia competencial (14 recursos de inconstitucionalidad, 8 conflictos positivos de competencia y 6 cuestiones de inconstitucionalidad). De estas Sentencias, algunas se refieren a asuntos de 1985, 1986 y 1987, si bien es verdad que otras resuelven cuestiones planteadas en 1992. En todo caso, la media del tiempo transcurrido es de 7,5 años, lo que es un tiempo a todas luces excesivo. Por último, también cabe mencionar el incremento de votos particulares (10 sentencias sobre 28 se han dictado por mayoría).

En relación a la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional, dentro de una tónica general de continuidad, merecen destacarse algunas resoluciones. Así, la STC 173/1998 de 23 de julio, a propósito de la ley del País Vasco 3/1988 de 12 de febrero de Asociaciones. En dicha Sentencia se reconoce la competencia autonómica para legislar sobre determinado tipo de asociaciones (no sobre otras «similares» como reconoce la norma) que desarrollen su actividad principalmente en el territorio de la Comunidad Autónoma. Para ello el Tribunal Constitucional se adentra en el complejo tema de la delimitación del ámbito material de la Ley Orgánica en relación a los títulos competenciales autonómicos, diferenciando al efecto entre la regulación de los aspectos esenciales o desarrollo directo de un derecho fundamental considerado en abstracto, y la regulación de la materia sobre la que se proyecta el derecho o el régimen jurídico del mismo. Lo primero corresponde a la Ley Orgánica, y lo segundo al legislador ordinario. Debe destacarse asimismo que la construcción del Tribunal se lleva a cabo en este caso a partir de una ley autonómica dictada sin la previa Ley Orgánica de referencia.

La STC 109/1990 resuelve el contencioso competencial originado a través de seis cuestiones de inconstitucionalidad promovidas frente a dos leyes del Parlamento catalán relativas a las competencias de las Diputaciones Provinciales y la financiación del Plan Único de Obras y Servicios. Más allá de otras cuestiones concretas, la STC reconoce la singularidad del régimen catalán a partir de la propia excepción contenida en el Estatuto de Autonomía y la ley de Bases. La consecuencia es que se reduce el contenido de los Planes provinciales, y se entiende que la autonomía provincial queda garantizada a través de la participación de los entes provinciales en la elaboración del PUOS.

La STC 13/1998 declara conforme al orden constitucional que la normativa estatal confíe la evaluación del impacto ambiental a la propia Administración que realiza o autoriza el proyecto de una obra, instalación o actividad que se encuentra sujeta a su competencia. De esta forma se vincula el acto ejecutivo, resolver sobre el estudio de impacto ambiental, a la titularidad del proyecto, prescindiéndose de la titularidad competencial sobre la materia medio ambiente. Lo que parece es un claro acto de ejecución, en materia medio ambiental, pasa de esta forma a ser competencia de quien la ostenta sobre la obra pública sometida a dicho estudio.

Si la doctrina anterior puede ser cuestionada, lo mismo puede decirse en relación a la contenida en la STC 65/1998. En esta última el Tribunal Constitucional considera que una carretera de itinerario puramente autonómico puede ser considerada de titularidad estatal. Para ello se impone el título «obra de interés general» por encima del criterio hasta ahora sostenido basado en el carácter intra o intercomunitario de la carretera.

Por último, la STC 195/1998 debe ser destacada por su parte dispositiva, al declarar la titularidad de la competencia controvertida en favor de la Comunidad Autónoma recurrente y la inconstitucionalidad de la ley estatal, si bien la ley estatal no es declarada nula, pues se la declara válida hasta tanto sea desplazada por la normativa autonómica. De esta forma se pone en cuestión la propia doctrina del Tribunal Constitucional sobre la supletoriedad contenida en la STC 61/1997.

El análisis de la jurisprudencia del Tribunal Supremo se refiere a las Sentencias publicadas entre julio de 1997 y junio de 1998. Se trata de un total de 58 sentencias, dictadas en su mayoría en relación a asuntos suscitados entre 1988 y 1990 (de nuevo el retraso es manifiestamente excesivo), y que tienen como objeto mayoritario actos o disposiciones de las Comunidades Autónomas (las Comunidades Autónomas prefieren plantear conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional).

De entre este importante conjunto de Sentencias, cabe destacar por su trascendencia jurídica y la relevancia social que tuvo, la Sentencia de 7 de febrero de 1998 por la que se anuló la norma foral 8/1988 sobre incentivos fiscales a la inversión en sociedades, renta y transmisiones para empresas o particulares que operasen en el territorio foral.

## Comunidades Autónomas

Como ya hemos señalado, el año 1998 puede calificarse por lo que respecta a la actividad de las Comunidades Autónomas como un año de normalidad institucional, si excepcionamos el caso singular de Asturias o la difícil relación entre el Gobierno del Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía. En términos generales los gobiernos de coalición han funcionado también razonablemente, sin perjuicio de las lógicas tensiones coyunturales. Sólo en el País Vasco, y poco tiempo antes de la celebración de las elecciones, se rompió el gobierno de coalición.

Las instituciones autonómicas han funcionado sin particulares sobresaltos y con un notable ritmo de producción normativa, especialmente significativa si se tienen en cuenta que muchas de ellas se encontraban ya prácticamente en una fase de fin de legislatura.

### *Actividad normativa*

La actividad legislativa y reglamentaria durante 1998 ha sido destacable, tanto por su volumen como por las materias reguladas.

Las normas parlamentarias se han ocupado de temas de singular relevancia para la ordenación de la vida de los ciudadanos de la Comunidad, como son los temas urbanísticos (en buena medida como consecuencia de la STC 61/1997), de salud, medio ambientales, culturales, de ordenación farmacéutica, voluntariado o de Colegios profesionales y Fundaciones, así como en materia de derecho civil. En este último tema el Parlamento catalán aprobó tres importantes leyes adecuando el derecho de familia a la nueva realidad social, Código de familia, ley 9/1998, ley de uniones estables de pareja, ley 10/1998 y ley de situaciones convivenciales de ayuda mutua, ley 19/1998.

La aprobación de la Ley 14/1998 del Deporte por el Parlamento Vasco tuvo especial relevancia en un doble aspecto. Por un lado, supuso la introducción de Herri Batasuna en la vida parlamentaria, apoyando la tramitación y aprobación del Proyecto de ley. Por otro, al prever la posibilidad de crear selecciones deportivas autonómicas, motivó la interposición de un recurso de inconstitucionalidad por parte del Gobierno del Estado. Andalucía aprobó también su ley del Deporte y Cataluña ha anunciado su intención de tramitar una ley propia, al mismo tiempo que se pone en marcha en esta Comunidad una campaña para tramitar la ley del deporte en virtud de la iniciativa popular.

En materia tributaria destacan las leyes aprobadas por las Comunidades Forales. La Comunidad Autónoma del País Vasco aprobó la ley 4/1998 de 6 de marzo de modificación de la ley 3/1989 de armonización, coordinación y colaboración fiscal, como consecuencia de la aprobación de la ley 38/1997 de modificación del Concierto económico, que supuso una notable ampliación de las capacidades normativas y exaccionadoras de las haciendas vascas. Navarra, por su parte, aprobó la ley Foral 22/1998 del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, y la ley Foral 23/1998 de modificaciones tributarias, que afecta a los impuestos sobre sociedades, patrimonio, sucesiones y sobre actividades económicas y modifica la ley Foral 10/1996 de régimen tributario de las Fundaciones.

Murcia, por su parte, aprobó la ley 7/1998 de 4 de diciembre de modificación de la ley 3/1990 de Hacienda de la Región de Murcia, y Extremadura aprobó la ley 9/1998 del impuesto sobre el suelo sin edificar y edificaciones ruinosas. Varias Comunidades Autónomas aprobaron leyes generales sobre tasas y precios públicos para adecuar el ordenamiento interno a la STC 185/1995.

Las Comunidades Autónomas han seguido con la práctica de aprobar paralelamente a la tramitación de las leyes de Presupuestos leyes de «acompañamiento». Si en 1997 fueron 10 las Comunidades Autónomas que recurrieron a esta técnica, en 1998 han sido 11 las que han aprobado la respectiva «ley de acompañamiento».

Las citadas leyes incluyen normas tributarias en materia de impuestos cedidos, mayoritariamente estableciendo o modificando deducciones sobre el IRPF o regulando tasas, adecúan normas y procedimientos para la entrada en vigor del EURO, y añaden un plural e inconexo abanico de normas sobre las mas variadas materias. Esta práctica, que ya censuramos en el Informe del año anterior, motivó que en el caso de Cataluña la oposición parlamentaria solicitara un Dictamen al Consejo Consultivo sobre la constitucionalidad de este tipo de práctica legis-

lativa. En el Dictamen de 28 de diciembre se censura fuertemente el abuso en la utilización de esta técnica legislativa, pero no se advierten motivos suficientes que permitan afirmar la inconstitucionalidad del proyecto de ley enjuiciado.

Por último debe destacarse el reconocimiento a Ceuta y Melilla de la capacidad para dictar normativa con eficacia externa en materia urbanística, de modo que se corrigen los efectos de la STC 61/1997 que pareció olvidar la situación singular de las ciudades autónomas al negar al Estado la competencia para dictar normativa urbanística con eficacia simplemente supletoria.

### *Conflictos*

Durante el año 1998 también se han desarrollado algunas relaciones conflictivas, ya sea Estado-Comunidad Autónoma o entre Comunidades Autónomas, así como algunos conflictos de naturaleza interna.

Dentro del primer grupo, conflictos Estado-Comunidad, cabe mencionar el proceso de aplicación del RD 1663/1998 de 24 de julio sobre exclusión de diversos medicamentos de la cobertura de la Seguridad Social. Dicha norma, que contó durante su tramitación con la oposición en el Consejo Interterritorial de Salud de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura, fue posteriormente inaplicada de facto en dichas Comunidades, Navarra y Melilla. A través de la compensación con fondos autonómicos del coste de financiación de los medicamentos excluidos en las respectivas autonomías, se mantenía la validez de la norma pero se evitaban sus efectos para los ciudadanos de la respectiva Comunidad.

Otra relación de conflicto Estado-Comunidad Autónoma tuvo como objeto el régimen de la Televisión en la Comunidad Canaria. La aprobación del Pliego de Condiciones para adjudicar un futuro canal autonómico por parte de la Comunidad Autónoma fue impugnado por el Gobierno del Estado, al estimar que la televisión por ondas seguía configurada como servicio público estatal, por lo que la Comunidad Autónoma no podía conceder aquello sobre lo que no detentaba la titularidad.

La propuesta de regulación de la enseñanza de las humanidades en el conjunto del Estado provocó un grave enfrentamiento entre algunas Comunidades Autónomas y la Administración educativa estatal en relación, básicamente, a la enseñanza de la historia. El conflicto se recondujo a través de la creación de una Comisión de Expertos, presidida por el Sr. J.A. Ortega Díaz Ambrona, a la que se encomendó emitir un Dictamen técnico sobre la cuestión.

Por último, el intento de regular las condiciones del personal al servicio de la Administración de Justicia por parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco también encontró la oposición estatal. El Estado defendió el carácter de cuerpo nacional de este personal con lo que impedía su traspaso.

Como conflicto interautonómico merece destacarse el duro enfrentamiento entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la de Castilla y León en relación al Condado de Treviño. Conflicto que tiene su vertiente jurídica en la respectiva



aplicación de preceptos estatutarios, el artículo 8 del Estatuto Vasco y la disposición transitoria séptima del Estatuto de Castilla y León.

El conflicto se agrava cuando se convoca en el Condado de Treviño una consulta popular, no autorizada, que con un 76,6% de participación, aprueba con el 68,14% de votos a favor apoyar la convocatoria de un plebiscito para expresar el destino territorial del Condado de Treviño. Al mismo tiempo se pone en marcha desde los municipios afectados el procedimiento estatutario para la segregación y celebración de un referéndum.

Mientras la Junta de Castilla y León y Diputación de Burgos se oponen al proceso y proponen alcanzar un acuerdo con el País Vasco para prestar los servicios necesarios a los Municipios afectados, desde el Parlamento Vasco se insta a su Gobierno a poner en marcha los mecanismos estatutarios propios para integrar al Condado de Treviño en el territorio de Álava.

El conflicto tuvo también su reflejo en la STC 132/1998 que anuló el Anexo de la Ley vasca 2/1989 de 30 de marzo de Carreteras en lo relativo a la inclusión en la Red Vasca de Carreteras de un tramo que discurre por el Condado de Treviño.

Por último, aún sin cerrarse el enfrentamiento, el Estatuto de Autonomía para Castilla y León incluyó una regulación específica en materia de consultas populares con clara vinculación al tema del Condado de Treviño. Regulación que contó con la oposición del País Vasco.

Especial significado tiene la continuidad del conflicto que enfrenta a las Comunidades Autónomas de Cantabria y la Rioja con la del País Vasco en relación a las actuaciones normativas de ésta última en materia fiscal. El conflicto se judicializa a través de los recursos interpuestos ante el Tribunal Superior de Justicia el País Vasco por Cantabria y La Rioja, recursos que serán rechazados por falta de legitimación, ya que la misma se reconoce tan sólo al Estado y a las Federaciones de empresarios, pero no a las Comunidades Autónomas limítrofes.

La judicialización también se manifestó a través de la importante y discutida Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de febrero de 1998 por la que se anuló la norma foral 8/1988 sobre ventajas fiscales, Sentencia en la que se interpretó el concepto de presión efectiva global.

La importancia dada al tema llevó a introducir en la reforma del Estatuto de Autonomía de la Rioja la llamada cláusula anti efecto frontera (artículo 46). Dicha cláusula crea un mecanismo bilateral de negociación con el que se pretende que el Estado compense a la Rioja por el esfuerzo financiero que le suponen los efectos de deslocalización producidos por los regímenes fiscales forales.

Por último, como conflictos intraautonómicos, pueden destacarse algunos que afectan al tema de la lengua. Por un lado en la Comunidad Valenciana se avanzó en la solución del conflicto lingüístico con el Dictamen del Consell Valencià de Cultura de 13 de julio de 1998 y la Ley 7/1998 de 16 de septiembre de creación de la Academia Valenciana de la llengua, pero no se cerró definitivamente el tema al no alcanzarse un ulterior acuerdo sobre la elección de los 21 miembros de dicha Academia.

En Asturias, como se dijo, el reconocimiento del bable en el texto estatutario fue motivo de debate y enfrentamiento en el proceso de reforma estatutaria, sin que finalmente el artículo 4 del Estatuto le reconociera el carácter de lengua oficial.

En Cataluña la aplicación de la reforma de la ley de normalización lingüística se desarrolló sin mayores problemas en los aspectos relativos a la adopción de medidas de fomento o formalización de convenios. Tampoco suscitaron especiales reticencias otros Decretos de aplicación de carácter más coactivo, salvo el Decreto sobre cuotas lingüísticas en el cine, aprobado el 9 de septiembre de 1998, que si provocó un cierto debate social y parlamentario, al preverse la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento por remisión a disposiciones legales diversas de la propia ley de normalización. Al acercarse el momento de entrada en vigor de la norma, que tenía una vacatio de 6 meses, se ha reabierto el debate al constatarse la oposición de las grandes compañías productoras a aceptar el texto de la norma y, en concreto, su contenido sancionador.

### *Una preocupación generalizada. Las infraestructuras.*

El problema de la construcción y explotación de grandes infraestructuras constituye un motivo común de preocupación entre las Comunidades Autónomas. El nuevo marco de una concurrencia más abierta que se diseña en Europa tras la entrada en la UEM y la aprobación del EURO exige mayores niveles de competitividad. Y para lograr una buena posición de partida la inversión en infraestructuras adquiere una importancia extraordinaria.

La discusión Estado-Comunidad Autónoma adquiere en este punto una gran relevancia, teniendo en cuenta la necesaria aportación económica de recursos estatales y el carácter supracomunitario de la mayoría de estas grandes infraestructuras. Este carácter supracomunitario exige a su vez contar con las Comunidades Autónomas afectadas, lo que reclama algún mecanismo de coordinación entre todos los sujetos interesados. Así, por ejemplo, la construcción del AVE Madrid-Valencia, que dio lugar a contactos entre las dos Comunidades Autónomas y la Administración estatal, no puede olvidar que la mayor inversión corresponde a territorio de Castilla la Mancha, Comunidad Autónoma que también quiere intervenir en la determinación del trazado y fijación de paradas del futuro tren. Si tomamos los datos de la línea actual, 68 km corresponden a Madrid, 109 km a Valencia y 318 a Castilla la Mancha.

El debate sobre el Estado de la Nación celebrado el 14 de mayo de 1998 puso de manifiesto la importancia dada a este tema. La construcción del tren de alta velocidad, la discusión sobre la titularidad o financiación de autopistas o autovías, el debate sobre las formas de gestión de Puertos y Aeropuertos o la construcción de obras hidráulicas son temas que reaparecen en los debates parlamentarios de las Comunidades Autónomas.

Por idéntica razón se celebran de modo especial las inauguraciones de algunas de estas grandes obras, como la esperada Autovía Madrid-Valencia ó los 92 Km. de la Autovía Rías Bajas en Galicia.

## Relaciones de colaboración

La tendencia ya advertida en años anteriores relativa al incremento de la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas se ha desarrollado de modo muy significativo a lo largo del año 1998.

Por lo que respecta a los Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas y Ceuta y Melilla, se han publicado en el año 1998 un total de 566 Convenios, frente a los 366 del año anterior. Bien es verdad que la cifra tan importante del año 1998 puede relativizarse, en la medida en que algunos de estos Convenios se celebraron con anterioridad y, sobre todo, porque muchos de ellos suponen la formalización bilateral de un determinado programa previo, de modo que un mismo modelo se repite con pequeñas adaptaciones para cada Comunidad Autónoma. Confirma esta práctica el hecho de que en el mismo 1998 sólo se formalizara un verdadero Convenio de Conferencia sectorial.

Dentro de este conjunto de Convenios destaca a su vez el volumen de los mismos en materia de servicios sociales (190), Convenios que incorporan un importante conjunto de compromisos financieros en los que participan también en ocasiones las entidades locales.

Como dato novedoso a destacar se advierte un significativo desarrollo de las relaciones de colaboración horizontales entre Comunidades Autónomas. Colaboración no siempre formalizada según lo dispuesto en el artículo 145 de la Constitución, y que ha tenido como objeto diversos tipos de actuaciones. En este sentido, cabe mencionar la formalización de cuatro Convenios y un Protocolo en materia de carreteras colindantes e incendios (en el caso del acuerdo entre Castilla y León y Castilla-La Mancha finalmente se firmó un Protocolo), lo que es ya un dato relevante, pese a lo exiguo del número, si se tiene en cuenta la práctica inexistencia en años anteriores de Convenios formalizados.

Como ejemplos de colaboración horizontal no formalizada, práctica también en auge, cabe mencionar el encuentro que reunió a las Comunidades Autónomas uniprovinciales, salvo Navarra, en la Rioja el 27 de febrero, encuentro del que surgió el Documento de San Millán de la Cogolla. En dicho texto se acuerda trabajar conjuntamente para buscar soluciones específicas en relación al reparto de fondos y ayudas estatales o europeas, obtener representación en la FEMP o intervenir en el proceso de reforma del Senado para reforzar la representación de las Comunidades Autónomas uniprovinciales.

La Rioja y Galicia formalizaron un convenio sobre modelos de gestión administrativa (SGPA); el 24 de junio se suscribió el Acuerdo Marco de Cooperación para la Promoción Turística del Arco Mediterráneo, en el que colaboran las Comunidades Autónomas de Murcia, Valencia y Baleares; y, por último, cabe citar el Convenio Marco de colaboración transregional en materia de inmigración firmado por la Generalidad Valenciana, la Junta de Andalucía y la Diputación de Barcelona, siendo observadoras la Comunidad de Murcia y Baleares.

## Elecciones en el País Vasco

Las elecciones al Parlamento Vasco se convocaron para el 25 de octubre de 1998. El lehendakari Sr. Ardanza había ya anunciado que no se presentaría a la reelección, y recibió el reconocimiento mayoritario a su labor por parte de las fuerzas políticas vascas.

Las elecciones se convocan y preparan en un clima de creciente tensión, dominado por la violencia terrorista de alta y baja intensidad, el acoso y asesinato de concejales del Partido Popular, la encarcelación de la Mesa de HB y el cierre del Diario Eguin. Bien es verdad que al mismo tiempo el Gobierno de coalición autonómica (PNV, PSE, EA) funcionaba con relativa normalidad, hasta el mes de julio en que el PSOE abandona el Gobierno, y que se desarrollaban diversos tipos de negociaciones, se creaban foros, se buscaban terceras vías. La vida política y ciudadana experimentaba una fuerte ebullición ante la próxima contienda electoral.

El hecho sin duda trascendente y de gran importancia es que tras el Acuerdo de Estella/Lizarra ETA declaró una tregua indefinida el 16 de septiembre. De este modo, por primera vez en el período Constitucional, las elecciones vascas se iban a celebrar sin la amenaza de la violencia terrorista.

Los antecedentes inmediatos y la declaración de la tregua por parte de ETA otorgaron a las elecciones vascas una importancia crucial. Se abría un período de negociación en busca de una paz definitiva en el que la posición de las respectivas fuerzas políticas era de enorme trascendencia.

Estas circunstancias pueden explicar que la campaña electoral se centrara en los grandes temas propios del autogobierno, de la realidad nacional de Euskadi y su relación o encaje en el Estado español, siendo marginal el debate sobre la obra realizada por el Gobierno saliente o sobre políticas concretas de futuro. Se discute sobre lo vasco y lo español, sobre «lo constitucional» frente a «lo nacionalista». De este modo se termina por fraguar una nítida divisoria entre partidos nacionalistas y partidos de ámbito estatal, con la excepción de IU-EB que intentó una tercera vía que en el fragor de la batalla le llevó a un rotundo fracaso. No eran momentos para matices ni para buscar equilibrios.

Las expectativas generadas por el proceso electoral eran muy grandes. Una de las incógnitas era la relativa al nivel de participación y sus efectos sobre los resultados finales. Todo parecía indicar que la intensidad de la campaña, la conciencia social generalizada de que eran unas elecciones de especial importancia, favorecería una alta participación. Pero, ¿a quién beneficiaría?

Finalmente las elecciones se celebraron sin incidentes y con una ejemplar organización que permitió dar los resultados oficiales en brevísimo tiempo. Como se había previsto el nivel de participación fue alto (10,3 puntos por encima de las elecciones de 1994). El resultado favoreció a los partidos que más se habían significado en el debate constitucionalismo versus nacionalismo. El Partido Popular logró un avance muy importante en número de votos y escaños, subiendo también en votos y escaños PSOE y EH. El PNV sufría un ligero retroceso, mientras que EA y, especialmente UA y IU-EB, cosechaban unos malos resultados.

Tratando de hacer una lectura más general podría concluirse que en relación a los grandes bloques político-ideológicos la situación se mantuvo estable. Las fuerzas nacionalistas aventajan en apoyos electorales a las no nacionalistas (54% versus 44%), mientras que los partidos de centro derecha (57%) mantienen su ventaja respecto a los de izquierda (41%). En estas grandes cifras, los datos demuestran una notable continuidad con la situación anterior. Podría, pues, concluirse que nada ha cambiado.

Pero la realidad es muy otra, y está determinada no tanto por los resultados electorales como por los Acuerdos previos de Estella/Lizarra. Este acuerdo propicia un nuevo posicionamiento de EH, favorable a participar en la vida institucional. Como consecuencia, se constituirá un gobierno de coalición PNV-EA que contará a su favor con el apoyo de EH.

Se inicia así una nueva andadura en la vida política vasca, dirigida ahora desde el Gobierno por el nuevo Lehendakari Sr. Ibarretxe. Los retos que deberán afrontarse son de extraordinario calado. Y mientras tanto, se advierte ya la importancia de un nuevo proceso electoral, las elecciones municipales y forales de junio de 1999.

### Administración local. Pacto local y Carta Municipal.

El año 1998 ha sido testigo de la firma del llamado Pacto local, en el que las grandes ausentes han sido las Comunidades Autónomas. Por esta razón, el contenido del Pacto no afronta lo que son los grandes retos de la reforma del régimen local, esto es, su financiación, la atribución de competencias sectoriales y la redefinición de las estructuras territoriales locales.

El Pacto local se concretará de este modo en aquello que Estado y entes locales pueden acordar, si bien, como señalaremos, alguno de estos acuerdos inciden de forma directa en intereses de las Comunidades Autónomas.

Por un lado del Pacto surge un Acuerdo sobre un Código de conducta política en relación con el transfuguismo en las Corporaciones locales; por otro, en desarrollo de lo previsto en el Documento de 29 de julio de 1997 sobre Medidas para el desarrollo del Gobierno local (comentado en el Informe del año pasado), se acuerda tramitar diversas reformas legislativas, relativas a reformas institucionales sobre el gobierno local, que deberán recogerse en la legislación del régimen electoral general y en la ley de bases del régimen local, y otras con las que incrementar las competencias locales en materias de titularidad estatal (educación, derecho de reunión, seguridad ciudadana, tráfico y circulación de vehículos, aguas). Incremento competencial que suele concretarse en el reconocimiento de un derecho de participación de los entes locales en órganos o procedimientos estatales.

Mención aparte merece el proyecto de reforma de la ley orgánica del Tribunal Constitucional para introducir el llamado recurso en protección de la autonomía constitucional, de modo que a través del mismo se permita a los entes locales acudir ante el Tribunal Constitucional en demanda de protección de su auto-

mía local impugnando las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas. Recurso al que se ha dotado de una naturaleza híbrida, pues no responde plenamente ni a la naturaleza de un recurso subjetivo ni a la de uno objetivo. Los problemas técnicos que podrán surgir en la aplicación de esta nueva figura son, sin duda, notables.

Por lo que hace referencia a la legitimación, singular en su configuración por esta naturaleza híbrida ya mencionada, se trata de limitar el número de entidades que pueden plantear el recurso, sin duda por el temor a una avalancha sobre el Tribunal Constitucional. Se exige así que el recurso lo planteen un número de municipios o provincias que representen una determinada población, según se impugne una ley estatal o autonómica. Los acuerdos para impugnar pueden plantear notables problemas dentro de los propios municipios, sin que por otro lado quede claro el contenido del acuerdo, pues puede discreparse sobre qué se impugna en concreto y en base a qué argumentos. En definitiva, la regulación actual del recurso deja abiertos muchos interrogantes.

Desde una perspectiva más política, lo cierto es que las Comunidades Autónomas ven como surge un nuevo sujeto con capacidad de impugnar sus leyes ante el Tribunal Constitucional. Este hecho supondrá que en la tramitación de las leyes entre en escena, fuera del Parlamento, un nuevo sujeto político.

El proyecto de ley también afecta a las instituciones comunitarias, pues se implica en el recurso a los órganos consultivos autonómicos, los cuales deberán emitir preceptivamente un dictamen previo a la interposición del recurso.

Precisamente por esta incidencia directa en intereses de las Comunidades Autónomas, el Consejo de Estado destacó que debió haberse contado con las mismas en la elaboración del Proyecto de ley de referencia (Dictamen 2484/1998).

Como ya hemos señalado, el Pacto local lleva en su espíritu la necesidad de completarse con el proceso de reordenación interna de competencias entre la Comunidad Autónoma y sus entes locales. Pero este proceso depende de los acuerdos que puedan alcanzarse en el seno de cada Comunidad Autónoma. Durante el año 1998 se han advertido ya algunas iniciativas autonómicas en este sentido en Andalucía, Galicia o La Rioja.

Como dato curioso cabe mencionar que la culminación de la reforma de la ley orgánica del Tribunal Constitucional en relación al recurso de protección de la autonomía local supondría que Ceuta y Melilla podrían acudir al Tribunal Constitucional en garantía de su autonomía local, mientras que no pueden acudir al mismo en defensa de su autonomía como Comunidad Autónoma.

Una mención especial merece la aprobación de la Carta Municipal de Barcelona, tras un largo y laborioso procedimiento de tramitación, que se inició formalmente por un acuerdo del Gobierno autonómico a propuesta de una Comisión mixta Ayuntamiento de Barcelona/Generalidad de Cataluña, sobre la base de un texto aprobado por unanimidad en el propio Ayuntamiento. Al margen de su contenido que incorpora novedades organizativas y de carácter competencial, debe destacarse que se difiere su entrada en vigor a lo que determine la

ley de bases de régimen local. La ley básica deberá, pues, incorporar en su estructura el reconocimiento de lo singular. Por otra parte, hay temas desgajados de la propia Carta al afectar a materias sectoriales de competencia estatal (justicia, seguridad, financiación).

En relación a la ley de Capitalidad para Madrid persisten las discrepancias y durante el año 1998 no se advierte ningún avance.

## Unión Europea

Las cuestiones relativas a la Unión Europea han estado dominadas por la ratificación del Tratado de Amsterdam mediante la LO 9/1998, acontecimiento que mereció muy escasa atención política y mediática, y la aprobación de dos leyes relativas al EURO, la ley 46/1998 y la LO 10/1998, ley esta última que modificó el artículo 14 de la LOFCA.

La reforma del Tratado de la Unión por el Tratado de Amsterdam afecta a las Comunidades Autónomas en diferentes aspectos y con diversa intensidad. La modificación con una incidencia más directa es la relativa al Comité de las Regiones, que se potencia ligeramente, al dotarlo de mayores competencias de autoorganización y aumentar algunas de sus competencias. Un influjo indirecto se deriva del incremento competencial de la Unión, lo que repercutirá en una posible disminución interna de las competencias autonómicas.

El ingreso en la UEM y la aprobación del EURO supusieron la creación, por parte de las Comunidades Autónomas, de Comisiones o Comités de adaptación a la moneda europea, así como la aprobación de disposiciones específicas sobre esta materia.

Pero más allá de estos reflejos normativos, la entrada en vigor del EURO genera una nueva dinámica de competitividad empresarial que no puede dejar indiferentes a las Comunidades Autónomas. Este reto de competitividad llevará a demandar desde las Comunidades Autónomas mayores recursos económicos, mayores inversiones en infraestructuras, con el fin de disponer de un mejor instrumental para poder incidir sobre la vida económica de la región y hacer frente a esta nueva situación. El debate sobre el modelo de financiación no será ajeno a esta cuestión. A su vez, las Comunidades Autónomas entran de este modo en concurrencia en el ejercicio de sus competencias para coadyuvar al desarrollo del propio territorio en un entorno más competitivo. Ejercicio competencial que deberá ser respetuoso con las reglas de mercado, reglas que cada vez tutela con mayor interés la propia Unión Europea.

El tema de mayor trascendencia política ha sido, sin embargo, la aprobación por la Comisión de la llamada Agenda 2000, en la que se tratan cuestiones relativas a reglamentos agrícolas, reglamentos relativos a los fondos estructurales y al fondo de cohesión, instrumentos de preadhesión y las perspectivas financieras para el período 2000-2006, así como los informes sobre la aplicación del acuerdo interinstitucional sobre la disciplina presupuestaria y el Reglamento sobre las garantías de préstamos.

El texto de la citada Agenda 2.000 abrió una discusión dentro de los países de la Unión europea, sin que se llegara a un acuerdo, reenviando el tema al Consejo europeo extraordinario a celebrar los días 24 y 25 de marzo.

En relación al concreto punto del los fondos estructurales, y más en concreto de los fondos de cohesión, la discusión comunitaria tuvo un importante reflejo interno al conocerse la posición de algunos países europeos favorables a reducir su participación en los presupuestos de la Unión y reducir los fondos, en particular, la cuantía de los fondos de cohesión a favor de España. Las Comunidades Autónomas ven con gran preocupación que pudiera reducirse esta aportación, instando al Gobierno a que defienda su mantenimiento en la línea diseñada en el propio texto de la Agenda 2.000.

Una atención especial merece sin duda el análisis de la evolución de la participación ascendente de las Comunidades Autónomas en la Unión europea, cuestión que había generado unas razonables expectativas optimistas tras la aprobación de la ley 2/1997 y el Reglamento interior de la Conferencia para asuntos relacionados con la Unión europea.

Las expectativas se han visto, sin embargo, en parte defraudadas, y han surgido nuevos conflictos que ponen en evidencia los defectos generales del sistema.

La decepción deriva de la constatación de que a través de la Conferencia para asuntos europeos no se lleva a cabo el seguimiento ni el impulso necesario sobre las Conferencias Sectoriales en los temas relativos a la Unión europea. Por otro lado, en lo concerniente a la participación externa, si bien ha comenzado a desarrollarse la presencia autonómica en los Comités de la Comisión, lo que es un dato positivo, también es verdad que no se ha querido avanzar más y regular tal participación de forma general.

Igualmente frustrante para las Comunidades Autónomas ha sido el desarrollo del debate en torno a la participación de las mismas en el Consejo. A pesar de la presión ejercida con la aprobación de dos Proposiciones de ley en las Cortes Generales (PNV y EA, 4 y 23 de marzo) favorables a esta participación, la resistencia del Ministerio de Asuntos Exteriores a avanzar en esta dirección ha mantenido las negociaciones estancadas.

La relación conflictual se ha producido de un modo significativo en relación a la utilización del mecanismo impugnatorio previsto en el Acuerdo de 1997 sobre participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos ante el TJCE. La pretensión de la Comunidad Andaluza (apoyada por las Comunidades Autónomas de Castilla la Mancha y Extremadura) de impugnar el Reglamento 1638/98/Consejo de 20 de julio, relativo a la Organización Común de los Mercados del Aceite, ha puesto en evidencia los problemas subyacentes en materia de participación de las Comunidades Autónomas en la definición de la posición del Gobierno español y la defensa de unos intereses no siempre comunes. Algunas Comunidades Autónomas no se sintieron escuchadas ni defendidas, y optaron por acudir a la vía del recurso jurisdiccional frente a una resolución comunitaria que entendían lesionaba sus intereses. El Gobierno del Estado se molestó por tal proceder e impidió que la tramitación del recurso prosperara.



Más allá del problema concreto, de los argumentos de las partes implicadas, y de los problemas propios de la tramitación y solución a la petición de interponer el recurso, el conflicto que enfrentó al Gobierno del Estado con las Comunidades Autónomas y el hecho de que plantearan sin éxito la interposición de un recurso frente a un acto comunitario pone de manifiesto la insatisfacción de estas últimas en el momento de hacer llegar su postura ante la toma de decisiones comunitarias y la debilidad ulterior para defenderse ante las mismas, cuando se trata de cuestiones que les afectan de modo directo y tal vez singularizado.

Desde la posición del Gobierno del Estado se ve, por contra, con preocupación una fragmentación de la posición estatal cuando se diseña una estrategia negociadora de conjunto. El cauce de concertación para resolver este problema, sin duda complejo, que debería ser la Conferencia de Asuntos europeos, parece en todo caso que no ha sido, al menos hasta el presente, la solución adecuada.

Otro hecho a tener en consideración por sus consecuencias futuras es que en desarrollo del Acuerdo del Consejo de diciembre de 1997, relativo al Código de conducta en materia de fiscalidad empresarial, la Comisión adoptó una Comunicación en la que expone como aplicará las normas en materia de ayudas estatales a las ayudas a empresas de naturaleza fiscal. Basándose en los criterios establecidos, la Comisión reexaminará todos los regímenes fiscales vigentes en los Estados miembros y, por tanto, también las medidas adoptadas por las Comunidades Autónomas. Este hecho puede tener consecuencias en el desarrollo del conflicto fiscal a que antes nos hemos referido y que enfrenta a Comunidades Autónomas limítrofes con sistemas fiscales diferenciados.

La bilateralidad en el tratamiento de los temas europeos adquiere relevancia con la constitución en junio de una Comisión bilateral Estado-Generalidad de Cataluña para asuntos europeos. Órgano que, hasta este momento, tan sólo existía en el País Vasco.

Por lo que hace referencia al Comité de las Regiones, el inicio del segundo mandato no ha supuesto novedades especialmente relevantes, siendo lo más destacable el propio proceso de renovación de la institución. En este punto cabe mencionar la designación del Sr. Fraga Iribarne como Presidente de la Delegación española del Comité de las Regiones por un período de dos años, representando así a los 42 miembros españoles (21 titular y 21 suplente).

### Financiación autonómica

El año 1998 ha estado marcado por las dificultades en la aplicación del modelo aprobado a finales de 1996, y por los debates suscitados tanto por la reforma del IRPF como por el tema de los saldos fiscales.

En cuanto a la aplicación de la reforma de 1996 lo cierto es que los resultados no han sido en muchas ocasiones los esperados, mientras que la corresponsabilidad fiscal ha tenido un desarrollo limitado, pues las Comunidades Autónomas no han hecho uso de su capacidad normativa sobre la tarifa del IRPF, ejercitando únicamente su poder normativo en relación a las deducciones.

A lo largo de todo el año se desarrolló el debate sobre la incidencia de la reforma del IRPF sobre la financiación autonómica, reforma que vio la luz al final del ejercicio, concretamente mediante la ley 40/1998 de 9 de diciembre. A la vista de la solución final dada al tema cabe señalar que la reforma no afecta al tramo autonómico, manteniéndose la competencia normativa sobre la tarifa y deducciones. Más conflictivo puede ser el tema desde la perspectiva de la incidencia recaudatoria de la reforma, pues en principio cabe pensar que los efectos de la misma se traducirán en una reducción desigual de los ingresos por Comunidad Autónoma. Bien es verdad que este efecto negativo podría quedar compensado o superado si la reforma tuviera un impacto positivo muy significativo sobre la actividad económica. Pero este es un dato incierto.

El debate sobre la balanza fiscal, impulsado desde Cataluña, adquirió un lugar destacado, pues a través del mismo se pretendía medir o hacer visible el grado de solidaridad entre territorios. Lo cierto es que poco se ha avanzado en relación a esta cuestión, y por ello parece necesario formular algunas cuestiones previas que tal vez permitan, una vez resueltas, avanzar en la resolución del tema de fondo. Concretamente debería acordarse un marco metodológico común previo para trabajar con magnitudes homogéneas y, a continuación, acordar qué desequilibrios negativos parecen razonables, pues tales desequilibrios son inherentes en un sistema de financiación que incluye el principio de progresividad. Otra cosa es que la magnitud del desequilibrio no sea asumible.

Por último, el propio desarrollo de las discusiones sobre financiación autonómica que ha tenido lugar a lo largo de 1998 exige también integrar en la agenda de los temas a abordar la necesaria reforma de la articulación institucional del debate. El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas ha puesto ya en evidencia una serie de problemas en su propio funcionamiento que reclaman una reforma en profundidad del mismo.

*ANEXO: Declaración de Barcelona, Acuerdo de Gasteiz, Acuerdo de Santiago de Compostela y Declaración de Mérida.*

## DECLARACIÓN DE BARCELONA

Con la mirada puesta en el futuro, y, al mismo tiempo, inspirándonos en otras iniciativas de este siglo (la Triple Alianza de 1923 o la Galeuzca de 1933); el Bloque Nacionalista Galego, Partido Nacionalista Vasco y Convergència i Unió, reunidos en Barcelona,

### DECLARAMOS QUE:

- Al cabo de veinte años de democracia continúa aún sin resolverse la articulación del Estado español como plurinacional.
- Durante este período hemos padecido una falta de reconocimiento jurídico-político, e incluso de asunción social y cultural de nuestras respectivas realidades nacionales en el ámbito del Estado.
- Este reconocimiento, además de justo y democrático, resulta absolutamente necesario en una Europa en proceso de articulación económica y política y que, además, apunta, a medio plazo, hacia una redistribución del poder político entre sus diversas instancias y niveles. Una Europa cuya Unión debe basarse en el respeto y la vertebración de los diversos pueblos y culturas que abarca.
- Y lo es, también, en un mundo cada vez más interdependiente, sobre el cual pesa la amenaza de la uniformización.

Por todo ello creemos que hay que abrir una nueva etapa en la cual se produzca por parte del Estado y de Europa el reconocimiento de nuestras realidades nacionales y se obtenga el poder político suficiente para poder ofrecer nuestras propias respuestas a los retos del siglo XXI.

### Y ACORDAMOS:

- Hacer un llamamiento a la sociedad española para compartir y dialogar acerca de una nueva cultura política acorde con esa comprensión del Estado y promover una concienciación colectiva que refuerce la idea de su plurinacionalidad.
- Ofrecer a Europa y al mundo nuestras propuestas en defensa de la diversidad. Encabezar la política de las identidades, y de su convivencia positiva y creativa.
- Organizar de manera sistemática el intercambio de información, opinión y colaboración entre las gentes y sectores de la ciudadanía activos en los ámbitos intelectual, cultural, educativo, profesional y empresarial, con el objetivo de dialogar acerca de nuestras propuestas y difundirlas.

- Establecer un plan de trabajo conjunto entre nuestras respectivas organizaciones sobre: lengua y cultura; fiscalidad y financiación pública; símbolos e instituciones; presencia en la Unión Europea y sobre otras cuestiones que acordemos.

Por ello y para todo ello estableceremos una relación estable y permanente entre nuestras tres fuerzas políticas; una estructura abierta que permita llevar a cabo las actuaciones conjuntas que requieran los objetivos declarados y acordados.

Finalmente, nos comprometemos a continuar trabajando y desarrollando los temas que hemos comenzado a abordar en este primer encuentro tripartito, en las reuniones que este mismo año celebraremos en Bilbao, en septiembre y en Santiago, en octubre.

*Barcelona, 16 de julio de 1998*

## ACUERDO DE GASTEIZ

Las formaciones políticas que suscribimos la Declaración de Barcelona el pasado 16 de julio hemos iniciado un camino en común cuyo objetivo básico es la asunción de la pluralidad nacional en el ámbito del Estado con el reconocimiento jurídico-político, social y cultural de nuestras respectivas naciones. Para ello entendemos necesario avanzar en una nueva cultura política respetuosa con la diversidad de identidades, y que apueste por su convivencia positiva y creativa en el marco de la plurinacionalidad. En definitiva, tres nacionalismos solidarios, con una apuesta de colaboración entre nosotros, y ofertando un proyecto abierto de cooperación basado en el respeto mutuo.

En el documento de trabajo de la reunión de Barcelona se hacen patentes nuestras posiciones sobre el proceso del desarrollo autonómico producido en los últimos años, sobre la necesidad de remover los obstáculos que impiden el reconocimiento del carácter plurinacional, pluricultural y plurilingüe del Estado español y sobre los efectos políticos que se derivan de dicho reconocimiento en cuanto a redistribución de soberanía y poder. En dicho documento también se avanza en el análisis de la implicación que la construcción europea supone en relación a nuestra acción política y se hacen propuestas con respecto a ello.

Asimismo en Barcelona hemos acordado una Declaración en la que, además de reafirmar el carácter nacional de nuestros pueblos y de enunciar la necesidad de impulsar este reconocimiento y adaptarlo a la nueva realidad de una Europa en proceso de articulación y a un mundo cada vez más interdependiente, básicamente establecemos:

- Llamar a la sociedad española para compartir y dialogar acerca de una nueva cultura política promotora y respetuosa con la plurinacionalidad y la diversidad.
- Ofrecer a Europa y al mundo nuestras propuestas en defensa de la diversidad y de la convivencia positiva y creativa de identidades.

- Organizar de manera sistemática el intercambio de ideas y la colaboración entre agentes y sectores de nuestras sociedades al objeto de dialogar sobre estas propuestas y difundirlas.
- Elaborar un plan de trabajo conjunto entre nuestras respectivas organizaciones sobre algunas materias que entendemos importantes para reforzar el reconocimiento de la plurinacionalidad y de la nueva cultura política que propugnamos.

También en Barcelona hemos establecido la necesidad de una cooperación permanente y estable entre nuestras tres formaciones como método para avanzar en los objetivos definidos.

Curiosamente, la reacción desde el centralismo español representado fundamentalmente en el PP y el PSOE, acompañada desde algunos ámbitos periodísticos, ha sido de rechazo frontal de la reflexión con acusaciones de *frentismo* y *radicalidad*. Reacción carente de sentido en la medida en la que la Declaración de Barcelona subraya la necesidad de avanzar en una cultura política en la que el enfrentamiento abierto sea sustituido por la colaboración y, el frentismo por un acuerdo para la concepción de un marco estatal común basado en el reconocimiento de la plurinacionalidad desde el respeto mutuo. Esta respuesta nos reafirma más todavía si cabe en la necesidad de subrayar el llamamiento llevado a cabo en Barcelona a la sociedad española para compartir y dialogar acerca de una nueva cultura política acorde con esa comprensión del Estado y, para promover una concienciación colectiva que refuerce la idea de su plurinacionalidad.

Por otro lado ha habido diversos posicionamientos públicos y privados de partidos políticos, tanto desde Catalunya, Euzkadi y Galiza, como desde otros territorios del Estado, en el sentido que comparten nuestra visión de la concepción del mismo, de la construcción europea, y apoyan esa nueva cultura política. Esto nos lleva a la necesidad de compartir y coordinar con las fuerzas que aceptan esa nueva cultura el impulso de la misma.

Es por todo ello, por lo que entendemos necesario continuar el camino de colaboración entre nuestras fuerzas políticas, que concrete y vaya tejiendo una cooperación concreta que desarrolle la Declaración de Barcelona como marco programático general para las tres formaciones políticas, y que al mismo tiempo vaya enriqueciendo la reflexión y la colaboración con el resto de formaciones políticas que comparten con nosotros la aspiración del reconocimiento de la plurinacionalidad del Estado desde la asunción de la nueva cultura política de respeto a la pluralidad y diversidad. Por esta razón en Gasteiz,

#### ACORDAMOS:

Establecer una coordinación política permanente en el Congreso de los Diputados y en el Senado, a través de la constitución de un órgano de coordinación integrado por una representación de cada una de nuestras formaciones políticas, al objeto de exponer las diversas posiciones políticas de los partidos, tratando de alcanzar una posición común en propuestas, en enmiendas y en la negociación

con los diversos grupos parlamentarios, en aquellas materias y que constituyen a nuestro entender aspectos importantes para el desarrollo del carácter plurinacional del Estado. Asimismo, y al objeto de concretar esta coordinación en aspectos específicos, se constituyen tres grupos de trabajo sobre las materias que a continuación se reseñan: aspectos constitucionales –Tribunal Constitucional–, posición nacionalista en los diferentes organismos del Estado cuya composición emana del Parlamento, y Política de Defensa y Exterior.

Una propuesta conjunta sobre los mecanismos de participación de nuestras respectivas naciones en el proceso decisional de la Unión Europea que incorpore el modelo plurinacional a la traslación de la capacidad de decisión del Estado en las diferentes instituciones europeas. Dicha propuesta será incorporada como propuesta programática común a los distintos programas electorales de las distintas opciones nacionalistas o en las que figure algún partido nacionalista para las próximas elecciones europeas, así como a los programas electorales que CiU, PNV y BNG presenten a las elecciones a Cortes Generales.

Establecer mecanismos de coordinación parlamentaria en el Parlamento Europeo entre diputados representantes de naciones sin Estado, que analizará propuestas legislativas, fijará posiciones comunes y llevará a cabo iniciativas parlamentarias conjuntas.

Constituir un grupo de trabajo del ámbito de la lengua y la cultura compuesto por representantes de cada una de nuestras formaciones políticas al objeto de elaborar un plan de trabajo conjunto en los campos de la política lingüística, de la política cultural y de la política deportiva, con un guión definido, dirigido a obtener el reconocimiento efectivo de la realidad plurilingüística y pluricultural del Estado y a trabajar en aquellos aspectos de nuestras situaciones lingüísticas, culturales y deportivas respectivas susceptibles de un análisis y desarrollo común.

Constituir un grupo de trabajo compuesto por representantes de cada una de nuestras formaciones políticas, al objeto de elaborar un programa común y un plan de trabajo sobre fiscalidad y financiación pública, en la medida en la que nuestras formaciones políticas entienden que un proceso de auténtica redistribución del poder político como es el autogobierno comprende necesariamente el apartado de política fiscal (ingresos) y de financiación.

Establecer un mecanismo de coordinación permanente entre las fundaciones y asociaciones culturales comprometidas en la defensa de la identidad nacional de nuestros países, impulsando vías de encuentro y relación entre los mismos.

*Gasteiz, 16 de septiembre de 1998*

## ACUERDO DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

Con la celebración de este encuentro en Santiago de Compostela las organizaciones políticas firmantes de la declaración de Barcelona concluimos el primer ciclo de encuentros tripartitos a los que inicialmente nos habíamos comprometido.

do para realizar una reflexión profunda sobre una cultura política acorde con el reconocimiento de nuestras realidades nacionales.

El trabajo desarrollado hasta aquí ha permitido abrir un debate respecto de la necesidad de resolver la articulación del Estado español como plurinacional.

El llamamiento efectuado en la Declaración de Barcelona a compartir y dialogar sobre una nueva cultura política acorde con el reconocimiento del carácter plurinacional del Estado, los posicionamientos hechos públicos por diferentes instancias políticas y sociales, así como el proceso de paz abierto en Euskadi, marcan a nuestro modo de ver el inicio de una nueva etapa política.

Los acuerdos de Barcelona en julio, de Gasteiz en septiembre, y ahora de Santiago de Compostela, abren un proceso de trabajo conjunto, medido y calculado, con determinación pero sin precipitaciones, hacia una nueva etapa política en el Estado y la consecución de una futura unión de la Europa de los Pueblos. Levantamos unánime y solidariamente nuestras voces para construir, conjuntamente con todos los pueblos del Estado, el nuevo edificio peninsular y europeo en el que nuestras naciones puedan ejercer libre, soberana y solidariamente el poder que les corresponde para alcanzar sus objetivos de desarrollo económico sostenible, bienestar social y florecimiento cultural en un modelo de articulación adecuado de sus derechos e intereses con criterios democráticos de libertad, paridad y reciprocidad.

Nuestras formaciones colaborarán en la constitución de un marco estatal común basado en el reconocimiento de la plurinacionalidad y en el respeto a los ámbitos democráticos de decisión de nuestras respectivas naciones.

En el momento en el que se cumple el XX aniversario de la Constitución española de 1978, consideramos que es necesaria una reflexión a fondo respecto a su lectura, desarrollo y aplicación en estos dos decenios, tenemos la certeza de que esta reflexión ha de conducir a la necesidad de proceder a una relectura enriquecedora de la Constitución que garantice el reconocimiento jurídico-político de nuestras respectivas realidades nacionales, sin excluir plantear su reforma. También ha de servir para promover la asunción de estas realidades a nivel social por los ciudadanos del Estado. En el diálogo y debate necesarios para tal fin estimamos que deben tratarse como cuestiones cardinales:

- El carácter plurinacional del Estado.
- La necesidad de una nueva actitud frente a la diversidad cultural y lingüística.
- La plasmación de esta diversidad en los símbolos y las instituciones.
- La estructuración competencial que haga políticamente efectivo el reconocimiento de la plurinacionalidad del Estado.
- La adecuación de los modelos de financiación pública a las necesidades que tenemos de gobernar en función de cada realidad nacional.
- El análisis del papel del Senado y su adecuada reforma, así como de otros órganos institucionales.
- La presencia en la Unión Europea y en el ámbito internacional acorde con el reconocimiento jurídico-político de nuestras naciones.

Continuando el plan de trabajo conjunto entre nuestras respectivas organizaciones en este Encuentro de Santiago de Compostela.

## ACORDAMOS:

Formalizar la cooperación permanente y estable entre nuestras organizaciones como foro de encuentro que permita llevar a cabo las actuaciones conjuntas que requieran los objetivos acordados en las reuniones de Barcelona, Gasteiz y Santiago de Compostela. Mantendremos asimismo un intercambio de información, opinión y colaboración con otros partidos y organizaciones del Estado español y con los diferentes sectores de la ciudadanía interesados en un diálogo sereno y creativo sobre una nueva cultura política acorde con esta comprensión plurinacional y plurilingüe del Estado.

En este sentido, cada una de las formaciones de este foro impulsará dicho intercambio y diálogo, como mínimo, con los partidos y organizaciones de su ámbito nacional y con aquellos con los que mantenga una relación de coalición.

Constituir un órgano de colaboración política permanente integrado por una representación de cada una de nuestras formaciones políticas en los respectivos Parlamentos gallego, vasco y catalán que se reunirá cuando lo consideren necesario sus representantes y ordinariamente al inicio de cada curso político.

La perspectiva de colaboración se centrará en una triple dirección:

Como intercambio de experiencias, propuestas e iniciativas.

Como instrumento que permita avanzar en el camino de evidenciar como necesaria una nueva concepción del actual marco jurídico político del Estado Español para llenar de contenido real a las distintas naciones.

Como flujo de iniciativas y proyectos que permitan el conocimiento de las distintas estrategias que se llevan a cabo en cada país para fortalecer, levantar e impulsar un proyecto de vertebración nacional del mismo.

Solicitar un estudio sobre la problemática constitucional en su conjunto al equipo de trabajo en temas constitucionales creado en la reunión de Gasteiz.

Constatar, a partir de las conclusiones aportadas por el Grupo de Trabajo sobre el Tribunal Constitucional, que sin perjuicio de una reforma constitucional, es también posible una lectura distinta de la Constitución más respetuosa con las competencias propias de las Comunidades Autónomas y con la realidad plurinacional del Estado y, en consecuencia, reclamar:

Un cambio de los criterios interpretativos uniformistas y poco autonomistas utilizados por el legislador estatal y corroborados, en líneas generales, por el Tribunal Constitucional que han supuesto entre otros aspectos, la negación de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas y la extensión abusiva de la legislación básica del Estado.

Una composición del Tribunal Constitucional que refleje adecuadamente la pluralidad de poderes que concurren ante el mismo para dirimir sus conflictos,



arbitrando mecanismos que permitan que la designación de magistrados del Tribunal Constitucional responda a la realidad plurinacional del Estado.

Proceder a la ejecución de un Plan de Trabajo para promocionar los acuerdos de la Declaración de Barcelona en los ámbitos nacional, estatal y mundial, y especialmente el europeo, con objeto de impulsar el debate sobre una nueva cultura política de respeto a la diversidad nacional, cultural y lingüística.

Crear en el marco del Grupo de Trabajo de fiscalidad y financiación pública ya constituido, un equipo de estudio de los sectores estratégicos que profundice en la elaboración de propuestas tendentes al fortalecimiento de los sectores estratégicos de cada nación en el análisis de la complementariedad de nuestras economías.

Adoptar el compromiso de incluir las líneas programáticas e impulsar como principios generales de los respectivos programas electorales para las elecciones europeas las medidas contempladas en el documento de trabajo del Encuentro de Santiago de Compostela relativas a:

Europa y el respeto a la diversidad.

Nuestra concepción de las políticas europeas.

Participación de nuestras naciones en Europa.

Circunscripciones electorales propias para nuestras naciones.

Cooperación transfronteriza.

Política de cohesión.

Demandar de TVE y RNE como medios de comunicación públicos el cumplimiento del Estatuto de Radio y Televisión, especialmente en lo referente al respeto del pluralismo político, la objetividad y veracidad de la información, el contraste de opiniones y el acceso de los grupos políticos y sociales. El cumplimiento de estos principios es sin duda una característica imprescindible para su consideración como servicio público.

Presentar en el Congreso de los Diputados una iniciativa conjunta como proposición no de ley relativa al uso oficial de la toponimia y la antroponimia así como de la utilización de las lenguas cooficiales en la Administración de Justicia.

Presentar en las Cortes una iniciativa conjunta sobre la necesidad de reformar la comisión de cooperación con la UNESCO y la delegación del Estado español ante la misma.

## DECLARACIÓN DE MÉRIDA

Reunidos los Presidentes de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura, afirman su lealtad a la Constitución Española y a los Estatutos de Autonomía en el vigésimo aniversario de la primera.

En nuestra opinión, la Constitución ha servido para hacer de España un país más moderno y más justo, y un modelo de convivencia entre los españoles sólo

enturbiado por el terrorismo de ETA. Con este marco hemos progresado como personas y como pueblos. Asimismo, hemos sido capaces de combinar el desarrollo de territorios como Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura, secularmente abandonados, con la satisfacción de los legítimos deseos de los diferentes pueblos de España de conservar sus lenguas, culturas, derechos y sus particulares instituciones.

No estamos dispuestos a que nuestro silencio nos haga cómplices de procesos que marginen a nuestros territorios. Como Presidentes de tres Comunidades Autónomas vamos a defender los intereses que representamos, que no son diferentes de los de España.

Con la inmensa mayoría de los españoles, y en representación de nuestros pueblos, nos congratulamos de la oferta de ETA, en forma de «tregua indefinida» en sus actividades criminales. Vemos la novedad del carácter «indefinido» de la tregua como un alivio y una esperanza, ante la cual los demócratas debemos reaccionar con serenidad, con firmeza y con unidad, afirmando nuestra permanente voluntad de una paz definitiva, de un cese total e incondicional de una violencia injustificable.

Apoyamos con firmeza al Gobierno de España para que dirija el proceso que conduce a la paz. Pero con la misma firmeza creemos que nada más puede negociarse al respecto; que la paz es una exigencia legítima de todos los ciudadanos que no debe suponer contrapartidas políticas. Por eso, no aceptamos la idea de conceder ventaja política alguna porque sería la peor amenaza para la convivencia. Legitimar la violencia en democracia nos depararía un futuro incierto ante nuevos brotes de actividad violenta. En consecuencia, exigimos de los demócratas, de derecha o de izquierda, nacionalistas o no, respeto a las reglas de juego que nos hemos dado, incluso para cambiarlas en el caso de que alguno desee hacerlo.

La confusa declaración de separar las reivindicaciones políticas de algunos partidos nacionalistas de las conversaciones para el cese definitivo de la violencia terrorista, debe convertirse en una firme posición, propia de cualquier demócrata que no puede aparecer ante la opinión pública mezclando sus aspiraciones con las de los que practican el terror. La Constitución misma, con su vocación incluyente y no excluyente, admite todas las posiciones que se expresen pacíficamente, comprendidas aquellas que contradigan su contenido; por eso, nada explica la violencia cuando las aspiraciones pueden expresarse en paz.

Hoy, cuando se empezaba a superar el nacionalismo español de carácter excluyente, vemos con preocupación las posiciones nacionalistas que cuestionan la cohesión garantizada en la Constitución y niegan la soberanía de los españoles en su conjunto.

Como representantes autonómicos de más de diez millones de españoles defendemos la cohesión social y la solidaridad territorial. La paz no es sólo el silencio de las armas; la paz es también la paz social, el equilibrio entre sus territorios y la garantía de igualdad de derechos y oportunidades en cuestiones básicas (educación, sanidad, bienestar social, etc.) para mantener así, la cohesión entre los españoles, vivan donde vivan.

Dentro de la unidad política de España, en la que nuestra Constitución reconoce los hechos diferenciales, los sistemas particulares de financiación y las diferentes vías de acceso al autogobierno, no existe un derecho natural, ni previo ni posterior a la Constitución, que pueda ser invocado para justificar privilegios entre los territorios o desigualdad entre los españoles. En este sentido, todas las Comunidades Autónomas tienen el derecho a los niveles de autogobierno y competencias a que aspiren dentro de lo que la Constitución admite.

Estamos organizados políticamente como pueblos, y no sólo tenemos derecho a pronunciarnos como Comunidades Autónomas sobre la estructura del Estado, de todo el Estado, sino que tenemos el deber de hacerlo. Para poder reflexionar en conjunto, los Presidentes de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura pedimos la convocatoria de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado y la comparecencia del Presidente del Gobierno de España para debatir sobre estos importantes asuntos.

Manuel Chaves González, *Presidente de Andalucía.*

José Bono Martínez, *Presidente de Castilla-La Mancha.*

Juan Carlos Rodríguez Ibarra, *Presidente de Extremadura.*

*Mérida, 6 de octubre de 1998*

## II. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO RESPECTO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

### ESTATUTOS DE AUTONOMÍA, LEYES Y REGLAMENTOS

*Eliseo Aja*

Este año destaca la reforma de tres Estatutos de Autonomía (Madrid, Cantabria y Murcia) en un sentido semejante al realizado en años anteriores por Aragón y Castilla-La Mancha, la ratificación por las Cortes del Tratado de Amsterdam, la aprobación de alguna ley-código, como la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, o de gran repercusión económico-social, como la ley de telecomunicaciones. Es difícil agruparlas materialmente, pero en cambio varias presentan algunas características comunes que pueden insinuarnos alguna orientación del ordenamiento jurídico del Estado autonómico.

En los últimos años hemos venido insistiendo en el volumen creciente de los reglamentos que transponían normas comunitarias. La misma importancia, e incluso más cualitativamente, se traslada ahora a las leyes. Así responden a principios o reglas comunitarios leyes tan destacadas como la 7/1998 sobre condiciones generales de la contratación, la Ley 11/1998 general de telecomunicaciones, la Ley 24/1998 del servicio postal universal y de liberalización de los servicios postales, la Ley 37/1998 de reforma de la ley de 1988 sobre el mercado de valores, la Ley 4/1998 sobre la capa de ozono y la Ley 5/1998 sobre la protección jurídica de las bases de datos.

Otras serie de leyes estatales introducen formas de colaboración, porque aún moviéndose en la competencia estatal llaman a las CCAA a integrarse en órganos del Estado, generalmente con carácter consultivo o asesor. Este es el caso de la Ley 34/1998, del sector de hidrocarburos, que prevé la intervención de representantes de las CCAA en diversos órganos de asesoramiento de la Comisión Nacional de Energía, que es el órgano regulador del funcionamiento de los sistemas de energía; la Ley 11/1998, general de telecomunicaciones, que crea el Consejo Asesor donde se prevé la presencia de representantes de las CCAA; la Ley 24/1998, del servicio postal universal que organiza, dentro del nuevo régimen liberalizado, un Consejo Asesor Postal para el Gobierno central, en el que participan todas las Administraciones (su concreta regulación se encuentra en el RD 2663/1998); y la Ley 22/1998 reguladora de la objeción de conciencia y de la prestación social sustitutoria que prevé la participación de las CCAA, mediante convenios, en la gestión e inspección de la prestación social.

Desde el punto de vista de la técnica jurídica continúa, e incluso se incrementa en los reglamentos, la explicación del título competencial que tiene el Estado para aprobarlos, pero la continuidad de la llamada «ley de acompañamiento», cada año más amplia y enrevesada, empaña cualquier consideración positiva que se pudiera realizar sobre la técnica normativa.

### La reforma de los Estatutos de Autonomía de Cantabria, Murcia y Madrid

Tras la reforma mayoritaria de 11 Estatutos realizada en 1994 para asumir la ampliación de competencias por las CCAA del art. 143 CE, se inició por Aragón (1996) una nueva oleada de reformas que siguió Castilla-La Mancha en 1997 y han continuado Cantabria, Murcia y Madrid en 1998. Todo conduce a creer que las demás CCAA seguirán el ejemplo. De hecho, Asturias ha visto aprobada la reforma de su Estatuto en los primeros días de 1999.

Todas estas últimas reforma presentan rasgos comunes: se ha elaborado por iniciativa de los respectivos Parlamentos autonómicos; se han tramitado y aprobado después en las Cortes con unos criterios semejantes, por acuerdo entre el PP y el PSOE; se amplían las competencias de las CCAA y, especialmente, mejoran el estatus de sus instituciones, destacando la incorporación de la disolución del Parlamento por el Presidente.

Efectivamente, tras la importante ampliación de competencias de las reformas de 1994, que tuvieron su impulso en el pacto general PSOE-PP y por ello dieron lugar a modificaciones equivalentes (previamente pactadas entre los dos partidos) surgió en muchas los Parlamentos autonómicos la preocupación por adaptar las instituciones a los nuevos poderes de las CCAA. En la última oleada de reformas no existió un acuerdo previo entre partidos estatales, sino que fue el Parlamento de cada CA el que elaboró la proposición de ley correspondiente, normalmente con un procedimiento meditado y relativamente largo que pasaba por el trabajo de una Ponencia designada al efecto, su discusión en Comisión y después su aprobación en el Pleno de la Cámara autonómica.

Cuando la proposición de ley de reforma del Estatuto llegaba a las Cortes Generales, los diputados y senadores del PP y del PSOE presentaban una serie de enmiendas coincidentes, que generalmente tendían a reducir las competencias consideradas excesivas o disfuncionales, muchas veces de carácter nominalista. De forma que, sin la existencia de un acuerdo explícito, todo parece indicar que se ha producido un acuerdo sistemático entre aquellos partidos, porque las enmiendas eran prácticamente las mismas y se sostenía mutuamente por los respectivos grupos parlamentarios. No ha sucedido así con IU, que normalmente ha sostenido en las Cortes los impulsos iniciales de los Parlamentos autonómicos y cuyas enmiendas han resultado rechazadas.

Las reformas introducidas en los Estatutos para ampliar las competencias han pasado, mayoritariamente, por designar expresamente competencias que ya pertenecían a las CCAA en virtud del bloque de constitucionalidad, desde la Ley Orgánica de Transferencias 9/1992, pero que no se recogieron en las reformas un poco precipitadas de 1994 (por ejemplo, comercio interior), por trasladar materias de la categoría concurrente a la exclusiva de la CA, por diseñar con mayor perfección técnica competencias que ya estaban en el Estatuto (industria como exclusiva de acuerdo con la ordenación general de la economía) y por mencionar de forma separada sectores que formaban parte de otras competencias más generales, y que en rigor no eran imprescindible mencionar, como la industria agroalimentaria, que se considera un sector de agricultura y ganadería.

Donde realmente adquieren significado las reformas de los Estatutos es en las instituciones. En todos los casos, se suprimen las limitaciones que provenían de los Estatutos originales (promovidas por los Pactos de 1981), como el número máximo de Consejerías, la prohibición de fijar sueldos a los parlamentarios y la restricción de la duración de las sesiones de las Asambleas. Son eliminaciones coherentes con la ampliación competencial que requiere una mayor actividad parlamentaria, tanto legislativa como de control del Gobierno. Además, algunas CCAA han introducido nuevas instituciones «de relevancia estatutaria», como el Defensor del Pueblo o el Consejo Consultivo. Pero el elemento principal, quizás explicación última de las reformas, es la introducción del poder de disolución anticipada de la Asamblea que se atribuye al Presidente de la Comunidad Autónoma. En todos los casos, la disolución parlamentaria posee límites (no procede en el primer período de sesiones ni durante el último año de la legislatura) y sobre todo, la nueva Asamblea tendrá un mandato limitado al tiempo que quede para la terminación de la legislatura. Así todo, el otorgamiento al Presidente del poder de disolver la Asamblea incrementa los poderes de aquél, aproxima aún más el sistema autonómico al régimen parlamentario racionalizado y permite resolver situaciones de colapso institucional.

En casi todos los casos, aunque con diferente forma, se ha reforzado también los elementos ideológicos de la autonomía, como destaca la calificación de Cantabria como «comunidad histórica». En general, los términos de las reformas parecen acertados y resultan coherentes con las modificaciones que introducen. Por ejemplo, la disolución parlamentaria cambia las relaciones entre las instituciones, y por tanto es más adecuado que figure en el Estatuto que en una ley, pero algunas reformas han vuelto a introducir mayorías muy cualificadas para la aprobación de ciertas leyes, lo que distorsiona el ordenamiento jurídico y puede resultar disfuncional en futuras reformas de las mismas.

## Las leyes orgánicas

*La Ley Orgánica 3/1998, de 15 de junio, modifica la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) para acumular las elecciones autonómicas (en las 13 CCAA que las celebran simultáneamente), y locales con las elecciones al Parlamento europeo. Efectivamente, las elecciones locales y autonómicas estaban previstas normativamente para «el último domingo» de mayo, que en 1999 será el día 23, y las elecciones europeas deben celebrarse el 13 de junio. La unificación de fechas parece positiva, no sólo para disminuir gastos electorales, como dice la ley de reforma, y no es poco, sino incluso para ahorrar a los ciudadanos dos citas con las urnas con tan pocos días de diferencia.*

La acumulación de elecciones facilitada por la reforma de la LOREG parece tan lógica que no ha generado oposición, y la prensa ha comenzado a referirse sistemáticamente a la triple convocatoria electoral el 13 de junio de 1999. Sin embargo, en el momento de aprobarse la reforma de la LOREG existía un serio problema que en parte subsiste al escribirse estas líneas, a finales de enero de 1999. Varios Estatutos de Autonomía establecen que las elecciones autonómicas se celebrarán necesariamente el «cuarto domingo de mayo» de cada cuatro años.

Como es obvio que los Estatutos sólo pueden reformarse por su propio procedimiento, el cambio de fecha provocaría la inconstitucionalidad –por antiestatutaria– de la convocatoria de las elecciones autonómicas. En esta situación se encontraban, en el momento de reformarse la LOREG Asturias, Cantabria, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid y Murcia. Las demás CCAA no contienen esta referencia en sus Estatutos sino en las respectivas leyes electorales, que deberán modificarse –como ya han hecho algunas– para evitar la contradicción con la LOREG.

Pero el problema para las CCAA que recogen la fecha del último domingo de mayo en su Estatuto es superior, porque requiere una reforma estatutaria, que suprima la referencia a la fecha (reenviando por ejemplo a la ley electoral) o incluya una excepción como la realizada in extremis por los Estatutos reformados más recientemente. Efectivamente, el estatuto de Murcia, reformado en 1998 (publicado en el mismo BOE que la reforma de la LOREG), salva la fecha del último domingo de mayo añadiendo que podrá variarse por las Cortes Generales para coordinar calendarios con otras elecciones, igual que hace el Estatuto de Asturias, reformado posteriormente. Pero el problema subsiste para las demás CCAA citadas.

El *Tratado de Amsterdam*, que modifica el Tratado de la Unión Europea y los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, ha sido ratificado por LO 9/1998, de acuerdo con el art. 93 CE. Al margen de otras cuestiones, seguramente más importantes, afecta a las CCAA en diferentes aspectos y con distinta intensidad. Potencia ligeramente al Comité de las Regiones, al dotarle de mayores facultades de autoorganización y aumentar algunas de sus competencias. Por otra parte, supone una ampliación de competencias de la Unión Europea que puede ir en detrimento de las CCAA, pero en la mayoría de materias los efectos son pequeños o indirectos. En empleo y salud pública las facultades comunitarias se limitan a impulsar la cooperación y la coordinación. En inmigración, la «comunitarización» del convenio de Schengen afecta directamente al Estado, que tiene competencia exclusiva sobre inmigración (en el sentido de entrada, visados, etc), aunque los flujos mayores o menores de inmigrantes pueden influir indirectamente en los servicios sociales que corresponde prestar a las CCAA. Mayor importancia adquieren las nuevas competencias en política social porque permiten a los órganos comunitarios la aprobación de directivas sobre salud y seguridad laboral, condiciones de trabajo, información y consulta a los trabajadores, integración de sectores excluidos, igualdad de las condiciones de trabajo y en especial la igualdad de la mujer.

### Leyes y normas con rango de ley

Una serie de leyes que reforman *regímenes económico-fiscales especiales* tienen la mayor importancia, e incluso rango, para sus respectivas CCAA, aunque su comentario se realiza en el apartado correspondiente y aquí nos limitamos a enumerarlas. La Ley 19/1998 que aprueba la modificación del Convenio económico con Navarra es el reflejo de la negociación realizada entre ambos gobiernos y articula, como se sabe, todo el sistema fiscal y financiero de Navarra y su contribución a la hacienda estatal. El Real Decreto-Ley 7/1998 que modifica el régi-

men económico-fiscal de Canarias (impuesto sobre transmisiones patrimoniales, empresas productoras de bienes personales y tratamiento de sectores sensibles), tiene incluso soporte en la propia Constitución (disposición adicional tercera), que exige la previa consulta al Parlamento canario. En un nivel constitucional distinto se sitúa la Ley 30/1998 del régimen especial de las Islas Baleares, pero ha concretado una repetida reivindicación de los últimos años; la ley, además de compensar los efectos de la insularidad, contiene medidas de apoyo en búsqueda del desarrollo en innovación tecnológica y aeronáutica.

### *Leyes más importantes para las CCAA*

La Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, tan esperada y debatida en los últimos años, alcanza su mayor trascendencia en las novedades generales que incorpora para mejorar la tutela judicial (control de la inactividad de la Administración, ejecución de sentencias, etc.), que no corresponde comentar aquí, pero contiene también reformas de interés para las CCAA, aunque las principales sean de carácter indirecto. Así la creación de los Juzgados unipersonales de lo contencioso resalta la posición de los Tribunales Superiores de Justicia de las CCAA, porque les descarga de los asuntos menores y les atribuye en cambio el conocimiento de los recursos de apelación y extraordinario de revisión contra las Sentencias de aquellos. De forma más directa, el papel de los TTSSJJ se incrementa con la creación del recurso extraordinario de unificación de doctrina en derecho autonómico, cuando el Tribunal posea varias secciones. La Ley tiene una especial relevancia para los Territorios Históricos del País Vasco, en cuanto al no ser considerados administraciones, excluye sus normas del control contencioso.

La Ley 1/1998 de derechos y garantías de los contribuyentes, conocida como el Estatuto de los contribuyentes, viene a trasladar los progresos de los derechos ciudadanos reconocidos por la Ley 30/1992 al derecho tributario, especialmente en la mejora de la seguridad jurídica. Destacan las exigencias de información y participación, así como mayor celeridad de las resoluciones de la Administración. De ellas deriva la obligación para las propias normas tributarias de mencionar este carácter en su título, incluir siempre las tablas de derogaciones, etc. También destaca el acortamiento de la prescripción, la retroactividad favorable en las sanciones, la obligación de resolver de la administración y la reducción del rigor del *solve et repete*. Ha sido seguida por Decretos sobre el régimen sancionador tributario y de Inspección de los Tributos.

La Ley 6/1998 sobre el régimen del Suelo y Valoraciones es resultado fundamental de la Sentencia constitucional que anuló gran parte de los preceptos de la ley anterior, mayoritariamente por su carácter supletorio, y ahora su objetivo se centra en el contenido básico del derecho de propiedad del suelo, de acuerdo con su función social, regulando las condiciones que aseguren la igualdad esencial de su ejercicio en todo el territorio, aunque esto se realiza permitiendo el despliegue por los legisladores autonómicos de políticas urbanísticas flexibles. Pese a tales objetivos, también esta ley ha sido recurrida por el gobierno de Extremadura y por el Parlamento de Navarra y 50 diputados del Congreso.



La Ley 7/1998 sobre condiciones generales de la contratación traspone la directiva 93/13/CEE sobre cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, distinguiendo aquellas de las condiciones generales de la contratación. La Ley se ha dictado en virtud de la competencia exclusiva del Estado en derecho mercantil y civil, pese a la proximidad de la materia con la protección de los consumidores. Esta ley ha sido recurrida por el gobierno de Navarra.

La Ley 10/1998 de residuos pretende prevenir la producción de residuos y persigue sucesivamente su reducción, reutilización y reciclado. Utiliza la técnica de la planificación, obligando tanto al Estado como a las CCAA a la aprobación de sus respectivos planes, con la importante consecuencia de que su existencia es condición necesaria para la movilidad «externa» de los residuos entre CCAA, dado el principio de preferencia de su tratamiento en el lugar de origen.

La Ley 48/1998 sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones incorpora las directivas 93/38/CEE y 92/13/CEE, regulando la adjudicación de los contratos de obras, suministros y servicios cuando contraten las entidades públicas y privadas de estos sectores. Las condiciones originales muy diferentes de los distintos Estados en estos ámbitos (empresas privadas en competencia, monopolio legal, monopolio u oligopolio fáctico), que había provocado hasta ahora la consideración de «sectores excluidos» a la competencia, trata de igualarse estableciendo unas condiciones de competencia que deberán cumplirse tanto por las empresas públicas como privadas cuando alcancen cierto volumen. Tales condiciones obligan a todas las administraciones competentes.

La Ley 14/1998 establece el régimen de control para la protección de los recursos pesqueros. Si bien una parte de la ley establece el régimen sancionador en materia de pesca marítima, que es competencia exclusiva del Estado y será aplicado por el Ministerio correspondiente, otra parte contiene la normativa básica del régimen sancionador en materia de ordenación del sector pesquero y de la ordenación de la actividad comercial de productos de pesca, cuyo desarrollo legislativo y ejecución corresponde a las CCAA.

La Ley 4/1998 establece el régimen sancionador relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono en aplicación del Reglamento (CE) 3093/1994 del Consejo, sin perjuicio de la aplicación directa del mismo reglamento. La ley tiene carácter básico y se encuadra con leyes anteriores protectoras del medio ambiente. Aunque la exposición de motivos recuerda la importancia del problema y los esfuerzos internacionales y comunitarios realizados para disminuirlo, el contenido de la ley se limita a la tipificación de las infracciones y del régimen sancionador para la correcta aplicación del reglamento comunitario citado.

### *Leyes del Estado que afectan materialmente competencias de las CCAA*

La Ley 42/1998 sobre derechos de aprovechamiento por turno de bienes inmuebles de uso turístico y normas tributarias regula la multipropiedad basándose en la competencia estatal sobre derecho civil (salva retóricamente las competencias de las CCAA que deriven del derecho foral o especial), pero sin duda

tiene un efecto destacado sobre el turismo. Respecto a las normas tributarias se excluyen los sistemas especiales del País Vasco, Navarra y Canarias.

Otro supuesto de incidencia material en los ordenamientos autonómicos estriba en la creación de Colegios Oficiales de ámbito nacional, cuando existen los equivalentes de las CCAA. La Ley de Colegios Profesionales establece que, cuando en una determinada profesión, existan varias organizaciones colegiales de ámbito territorial inferior al nacional, debe constituirse un Consejo General de Colegios. Esta es la explicación de las Leyes que crean los respectivos Consejos Generales en las profesiones de podólogos (Ley 3/1998) y fisioterapeutas (Ley 21/1998).

Son leyes que afectan a algunas CCAA en particular la Ley 2/1998 cambio de denominación de las provincias de La Coruña (A Coruña) y Orense (Ourense); y Real Decreto-Ley 2/1998 sobre medidas para reparar los daños causados por inundaciones a finales de 1998 y principios de 1999, especialmente en Andalucía, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Cataluña.

El Real Decreto-ley 1/1998, sobre infraestructuras comunes en los edificios para el acceso a los servicios de telecomunicación, contiene el régimen jurídico de las infraestructuras comunes de acceso a los servicios de telecomunicación en el interior de los edificios y los derechos de propietarios y arrendatarios de la viviendas para realizar la conexión.

### Las disposiciones reglamentarias

Una visión global de los reglamentos aprobados por el gobierno central que afectan a las CCAA permite destacar algunas características. En primer lugar, la continuidad de un número importante de traspasos de servicios del Estado a las CCAA, de importancia muy desigual, y en muchos casos como corrección de traspasos anteriores (ampliaciones) o del retraso en que se encontraban respecto a algunas CCAA. Continúa igualmente la importancia de la trasposición de normas comunitarias, de forma que muchos reglamentos aparecen a la vez como desarrollo de una ley estatal y de una norma comunitaria. También persiste el alto número de reglamentos que tienen como objeto, principal o derivado, la formación de Comisiones consultivas o asesoras integradas por representantes de las CCAA, la creación de otras formas de colaboración y la regulación y/o concesión de subvenciones, que a menudo también implican formas de colaboración. Un año más debe destacarse el esmero técnico, desde el punto de vista autonómico, de la mayoría de reglamentos para señalar la competencia en cuya virtud se dictan. Por materias, quizás las regulaciones más importantes corresponden a educación profesional, ordenación de los transportes terrestres y vivienda, así como la creación de varios órganos precisos para la ejecución de las leyes correspondientes (consejo para las retransmisiones deportivas, instituto para la reestructuración de la minería del carbón, Junta arbitral para la resolución de conflictos en impuestos cedidos, etc.), así como creación de dos observatorios –fórmula que se está poniendo de moda– en turismo y toxicomanías.

### *Los trasposos del Estado a las CCAA*

Alrededor de 50 reglamentos tienen como objeto la realización de trasposos a las CCAA, con importancia muy desigual y sobre las materias más diversas, lo que sorprende a primera vista, porque muchos de ellos no resultan de la ampliación de competencias derivada de la reforma de los Estatutos de 1994 sino que corresponden a materias propias de las CCAA desde el principio, lo que merece alguna reflexión sobre las causas del retraso.

Ciertamente destacan por su importancia los trasposos en materia de educación no universitaria realizados a Baleares, La Rioja y Aragón. Por el volumen de personal y recursos financieros que significa, ésta es la competencia estrella de la ampliación de 1994, cuyo trasposo se ha retrasado unos años, con acuerdo general, para adaptarlo a la implantación de la reforma educativa. Sin embargo, llama la atención que sólo se hayan realizado los correspondientes a estas tres CCAA, cuando la competencia corresponde a las 10 CCAA que ampliaron sus competencias en 1994. Parece que la razón principal del retraso a las demás CCAA responde a la falta de acuerdo en la valoración de los trasposos a realizar, preocupación que quizás ha sido mayor por la proximidad de las elecciones autonómicas y el peligro de que la oposición criticara un trasposo mal financiado o de conflictos en el inicio de los cursos escolares. Lógicamente, tras las elecciones o, como mucho, el próximo año deberían desbloquearse las trabas de la negociación. Otros trasposos destacados se han producido en el INEM (Comunidad Valenciana), formación profesional ocupacional (Aragón, Islas Baleares, Extremadura, y ampliación a Aragón), gestión de la formación profesional (Castilla-La Mancha y Madrid), y el Instituto Social de la Marina (País Vasco y Cataluña). Muy particular es el trasposo a Cataluña del control sobre tráfico y circulación de vehículos a motor, para la provincia de Girona, según calendario derivado de la Ley Orgánica de Transferencias aprobada el año anterior.

¿Cuales pueden ser las razones para los demás trasposos, que podían haberse realizado en años anteriores, y no lo fueron? La pregunta tiene cierto interés porque según las respuestas cabe pensar en un goteo de pequeños trasposos a diferentes CCAA todavía a lo largo de varios años. En algunos casos, seguramente los menos, se trata de trasposos a alguna CA realizados con mucho retraso respecto a los demás por alguna razón de mal funcionamiento de las Comisiones mixtas. Seguramente el caso más destacado es Cantabria, (agricultura, buceo profesional, cultura, turismo y transporte), donde pueden colear aún los desastres del último gobierno de Hormaechea. En algún otro caso, puede existir una explicación parecida, puesto que se trata de trasposos que la mayoría de CCAA ya tiene.

En otros muchos supuestos se trata de ampliaciones de trasposos realizados anteriormente, bien porque se ha llegado a nuevos acuerdos sobre servicios adicionales que correspondían a la CA, o porque se han resuelto problemas pendientes en la cuantificación de los medios o de los recursos. Este podría ser el caso de las ampliaciones de trasposos en juventud (Aragón, Murcia, Madrid), medio ambiente e industria (Galicia y Cataluña), etc. A medio camino, porque el trasposo es de los últimos años y posee una notable dificultad pueden situarse las ampliaciones del trasposo de personal al servicio de la administración de Justicia

(Cataluña y Galicia). Aún en otro apartado de las ampliaciones habría que colocar las consecuencias de una reinterpretación de la competencia o de su extensión, supuesto que sí podría prolongarse de forma casi indefinida por los posibles cambios en la forma de organización de los servicios. Así se realizan ampliaciones a Cataluña y la Comunidad Valenciana en un aspecto muy concreto, las escuelas que dependían de los Ministerios de Defensa y Cultura, corrección que parece muy positiva para evitar el mantenimiento de islotes administrativos de difícil racionalidad.

### *Transposición de normativa comunitaria*

Son muy numerosos los reglamentos dictados para trasponer normas comunitarias, que materialmente se analizan en el apartado correspondiente. Contando sólo los sectores donde se produce una pluralidad de intervenciones normativas (entre paréntesis el número de reglamentos) destacan las condiciones sanitarias de la alimentación (13), la sanidad animal (7), la producción agrícola (4) y otros con menor número, pero no inferior importancia, como la construcción naval, las sustancias peligrosas, la pesca, etc.

Desde el punto de vista de las fuentes del derecho, quizás deba destacarse el número creciente de reglamentos que desarrollan a la vez una ley estatal y una norma comunitaria. Este sería el caso del reglamento sobre Envases y Residuos de Envases (RD 782/1998), que se aprueba en desarrollo de la ley 11/1997, y de acuerdo con la normativa comunitaria en la materia, y desde otro punto de vista también del RD 295/1998, que realiza una distribución de competencias entre las autoridades nacionales que han de velar por las reglas europeas de la competencia. Si la teoría de la habilitación de la ley al reglamento presenta notables debilidades en nuestro ordenamiento, esta doble dependencia aún puede complicar más el panorama, llegando quizás al máximo cuando también intervengan leyes autonómicas, como podría ser el caso del RD 2110/1998 que aprueba el reglamento de máquinas recreativas, sustituyendo al anterior de 1990, para ajustarse mejor a la normativa comunitaria y adaptarse a las competencias en materia de juego asumidas por las CCAA a partir de la ampliación competencial de 1992.

### *Algunas materias destacadas*

En educación, la ordenación de las *enseñanzas mínimas de la formación profesional* ha sido regulada por el RD 777/1998, que tiene carácter básico. Regula los sistemas de acceso, admisión y matriculación de los alumnos y los criterios generales para realizar las convalidaciones. También completa la ordenación del profesorado que se contiene en el RD 1635/1995. El RD 173/1998 modifica y completa el *calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo*, para culminar la aplicación de la reforma educativa. El RD 2723/1998 regula la autonomía en la gestión económica de los centros docentes públicos, en desarrollo de la Ley Orgánica 9/1995 de la participación, la evolución y el gobierno de los centros docentes.

El RD 927/1998 *modifica el Reglamento de 1990 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres*. Además de incorporar la liberalización del transporte funerario, introducido por el RD-ley 7/1996, la reforma del art. 139, que trata de la preferencia a favor de las empresas de servicios regulares para la realización de servicios de uso especial, permite que las CCAA con competencias en la materia ajusten los parámetros generales a las características del transporte de viajeros en sus territorios.

En colegios profesionales, el RD 1/1998 aprueba los *Estatutos del Consejo General de Colegios de Economistas de España*. Reforma la Orden de 28 de junio de 1971 para adaptar este órgano a la Ley de 1974, a la Constitución y a las competencias que poseen la CCAA en la materia. Además se regula, con carácter general, el ejercicio de la función de economista para titulados extranjeros, como consecuencia de la integración europea.

Otras materias diversas han recibido también regulación, como el *reparto de cantidades integradas en la reserva nacional de cuotas lácteas*. El RD 174/1998, dictado al amparo del 149.1.13 CE, pretende mantener el equilibrio territorial del sector lácteo a partir de las grandes diferencias existentes entre las CCAA. El RD 1486/1998 persigue la *modernización y mejora de la competitividad del sector lácteo*. El RD 1563/1998 regula las ayudas estatales destinadas a la mejora de las explotaciones de leche. Pueden complementarse con aportaciones de las CCAA. Medidas de *financiación de la vivienda* han sido aprobadas por el RD 1186/1998 para ajustar las previsiones del plan de vivienda y suelo de 1998-2001, a la vista de las circunstancias sobrevenidas.

El RD 1247/1998 reforma el anterior de 1993 sobre *prevención de la violencia en espectáculos deportivos*, para conseguir mayor eficacia en relación a los recintos deportivos y el RD 2169/1998 aprueba el *Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrenal*, en cumplimiento de la Ley de acompañamiento de 1997, que requería tal plan como paso previo a la actuación de los operadores del sector.

El RD 2670/1998, habilitado por la ley de acompañamiento de 1997, regula el *permiso para el cuidado de menores, ancianos o disminuidos en el ámbito de la función pública*, permitiendo la reducción de jornada y de retribuciones.

Algunos reglamentos sólo afectan a una CA en particular: la creación del *coordinador general para las actuaciones derivadas de la catástrofe de las minas de Aznalcóllar* (RD 1063/1998), incluye las relaciones con las Administraciones territoriales afectadas por el desastre ecológico. El RD 1426/1998 prorroga para 1998 el régimen establecido en 1995 sobre compensación al transporte de mercancías con origen y destino en las islas Canarias. El RD 1424/1998 crea el *Real Patronato de Toledo* para promover el patrimonio cultural, los valores que simboliza y las actividades turísticas y culturales vinculadas a la ciudad. Subvenciones al transporte aéreo interinsular para residentes en Canarias (RD 1745/1998) y en las Islas Baleares (RD 1746/1998).

*Los reglamentos que crean y/o regulan nuevos órganos importantes*

El RD 991/1998 crea el *Consejo para las Emisiones y Retransmisiones Deportivas* previsto por la Ley 21/1997, dando participación a todas las Administraciones y a las organizaciones representativas de los sectores afectados.

El *Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras* fue creado por la ley de acompañamiento de 1997 y tiene la misión de llevar a cabo la política de reestructuración de la minería del carbón así como el desarrollo económico de las zonas carboníferas. El RD 492/1998 aprueba el Estatuto de este Instituto que concretan sus funciones y sus órganos de dirección, con representación de las CCAA productoras de carbón en su Consejo Rector.

El *Observatorio del Turismo*, como órgano de información y estudio del sector, para mejorar la calidad, se adscribe al Ministerio de Economía y Hacienda y está compuesto, entre otros miembros, por los representantes de las CCAA (RD 1116/1998). El *Observatorio Español de la Droga y las Toxicomanías*, para la recogida, análisis y difusión de datos en la materia, que exige el Reglamento (CEE) 302/93, se ubica en la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre la Droga (RD 783/1998). Contará con un Consejo Asesor, regulado en la Orden de 24 de noviembre de 1998, en el que participan dos expertos en representación de las CCAA, elegidos por la Comisión Interautonómica del Plan Nacional sobre Drogas.

El RD 2451/1998 aprueba el *reglamento de la Junta Arbitral de resolución de conflictos en materia de tributos del Estado cedidos a las CCAA*. Nacido con la ley de reforma de la LOFCA respecto a los tributos cedidos, la Junta Arbitral se dedicará a resolver los conflictos que nazcan con motivo de la aplicación de los puntos de conexión.

*Los reglamentos que configuran comisiones consultivas u órganos asesores del gobierno central integradas por representantes de las CCAA*

Si en los primeros años del Estado autonómico se denunció la escasez de relaciones entre el Estado y las CCAA, en estos últimos años la mayor parte de normas estatales intentan afrontar el problema configurando órganos consultivos o asesores donde tienen entrada representantes de las CCAA. La maraña de órganos mixtos impide distinguir entre los importantes y efectivos y aquellos otros que aparecen como adorno, incorporados a las leyes y reglamentos como cláusula de estilo. Este año destacan los siguientes, que incluyen algunos citados en el apartado anterior.

La Comisión Consultiva Nacional de Asuntos Taurinos. El R.D. 1910/1997 reforma directamente la composición de la Comisión dando entrada a representantes de las administraciones autonómicas y locales. La Orden de 8 de octubre de 1998 aprueba el reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión.

El Comité Nacional Español para el Cincuentenario de la Declaración

Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. RD 2011/1997 establece la composición y dispone que las CCAA que lo soliciten pueden nombrar representantes para el mismo.

La Entidad Estatal de Seguros Agrarios (ENESA) constituye diversos órganos de participación de las CCAA y de las asociaciones de agricultores y ganaderos (RD 388/1998), siguiendo una proposición de ley de 1996 aprobada por el Congreso de los Diputados. La Orden de 7 de julio de 1998 reforma otra de 1996 para modificar la composición de acuerdo con el RD.

La Comisión Mixta de Envases y Residuos de Envases, creada por RD 782/1988, en desarrollo de la ley 11/1997, donde podrá haber un representante de las CCAA que lo deseen.

El RD 991/1998 que crea el Consejo para las Emisiones y Retransmisiones Deportivas previsto por la Ley 21/1997, da participación a todas las Administraciones y a las organizaciones representativas de los sectores afectados.

El Observatorio del Turismo, como órgano consultivo y asesor para la mejora del sector, esta integrado por representantes de las CCAA entre otros miembros (RD 1116/1998).

El RD 1760/1998 determina la composición del Consejo de la Red de Parques Nacionales, de las Comisiones Mixtas de gestión de dichos parques y de sus patronatos.

Comisión para la competitividad industrial, adscrito al Ministerio de Industria y Energía, para evaluar y mejorar el sector esta integrado por 32 vocales procedentes de las empresas, de la investigación y de las administraciones, de los cuales 8 son propuestos por las CCAA.

El RD 2168/1998 regula la composición y el funcionamiento del Consejo Superior de Tráfico y Seguridad Vial, como órgano consultivo adscrito al Ministerio de Interior, con representantes de la administración central, autonómicas y locales.

El Observatorio Español de la Droga y las Toxicomanías, para la recogida, análisis y difusión de datos en la materia, ya citado, contará con un Consejo Asesor, regulado en la Orden de 24 de noviembre de 1998, en el que participan dos expertos en representación de las CCAA, elegidos por la Comisión Interautonómica del Plan Nacional sobre Drogas.

La Comisión Nacional para la conmemoración del IV centenario del nacimiento de Velázquez, con la participación de los Consejeros de Cultura de las CCAA de Andalucía y de Madrid (RD 2399/1998).

El Real Patronato de Toledo (RD 1424/1998) creado para promover el patrimonio cultural y las actividades turísticas y culturales vinculadas a la ciudad, es un órgano permanente en el que participan las administraciones local, autonómica y estatal.

El Comité Español de coordinación de las acciones para el año Internacional de las personas mayores 1999, que debe incluir a las autoridades autonómicas y locales.

### *Otras formas de colaboración*

El RD 1186/2001, sobre medidas de financiación de vivienda y suelo, para el Plan 1998-2001, prevé que algunas medidas deberán adoptarse por *convenio entre las CCAA y el Ministerio de Fomento*.

El RD 2591/1998 sobre la ordenación de los aeropuertos de interés general y su zona de servicio, que desarrolla la ley de acompañamiento de 1996, determina el *modo de aprobación de los Planes Directores de aeropuertos de interés general*, para asegurar su integración en el territorio y la coordinación con las actuaciones de las administraciones públicas que ostenten competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo

El RD 615/1998, que establece el régimen de ayudas del Plan de Ahorro y Eficiencia Energética, prevé la posibilidad de firmar *convenios de colaboración entre las CCAA y el Ministerio de Industria y Energía para establecer comisiones mixtas paritarias de seguimiento*.

El RD 1486/1998, que persigue la modernización y mejora de la competitividad del sector lácteo, prevé la formación de una *comisión de seguimiento en el seno de la conferencia sectorial de agricultura*.

El RD 1186/2001, sobre medidas de financiación de vivienda y suelo, para el Plan 1998-2001, que continúa y modifica el plan 1996-1999, por las novedades económico-financieras que se han producido. Ciertas medidas deberán adoptarse *por convenio entre las CCAA y el Ministerio de Fomento*.

El RD 1976/1998, que regula el Registro de empresas de venta a distancia, en desarrollo de la Ley del comercio minorista, modifica otro del mismo año, después que el Gobierno central aceptara el requerimiento de incompetencia planteado por las CCAA, y apoyado en la doctrina constitucional de que los *Registros del Estado se formarán con los datos que suministren las CCAA* cuando se trate de competencias en las que éstas poseen facultades ejecutivas.

El RD 492/1998 aprueba el Estatuto del *Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras*, ya citado, con representación de las CCAA productoras de carbón en su Consejo Rector.

Acuerdo de 11 de diciembre de 1997 de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (publicado por Resolución de 24 de marzo de 1998, BOE 2-IV-1998), que *completa aspectos de la participación de las CCAA en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*.

El *desarrollo de los planes de formación*, dentro del II Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas, aprobado en 1996, ha establecido los criterios que regirán hasta diciembre del año 2000, acudiendo a los *convenios de colaboración* entre la administración central y de las CCAA para la tramitación de los fondos destinados a financiar acciones formativas de las CCAA (Orden de 11 de diciembre de 1998).



## RELACIONES DE COLABORACIÓN CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

*Enoch Albertí*

### Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas

#### *Datos generales*

En 1998 se han publicado oficialmente en el *BOE* 566 convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas (incluyendo las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla), cifra que significa un notable aumento respecto de los publicados en el año anterior (366). Este es sin duda el dato general más relevante que hay que reseñar, pues, aunque tal incremento se concentra muy especialmente en el sector de los servicios sociales, este importante aumento de su volumen afecta al conjunto de las magnitudes de los convenios celebrados entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Desde 1989 ha venido produciéndose un lento pero imparable incremento del número de convenios verticales, pero en ningún año anterior lo había sido en la misma medida que éste : casi un 55 por ciento.

Como ya viene siendo habitual, hay que advertir que los convenios que aquí se contabilizan y examinan son sólo los publicados en el *Boletín Oficial del Estado* durante este año, en la medida que dicha publicación constituye la única fuente de conocimiento fiable de los mismos (además de constituir una obligación legal, ex art. 8 de la Ley 30/1992). Esta referencia conlleva que existan inevitables discrepancias entre los convenios *celebrados* efectivamente durante el año, y aquellos que han sido *publicados*, de tal forma que algunas de las tendencias realmente producidas en un año no pueden ser advertidas hasta el siguiente. Esta circunstancia es especialmente relevante en 1998, pues el muy notable aumento de los convenios verticales se produjo ya en realidad en 1997, pero el retraso en su publicación (más de 200 convenios de 1997 no fueron publicados hasta 1998) ha retrasado igualmente hasta este año la constatación de este dato.

La cuestión de la publicación de los convenios presenta además algún problema añadido y más importante que el de la mera dificultad para su análisis académico: en algunas ocasiones (no habitualmente, pero tampoco de forma excepcional) los convenios son publicados cuando su objeto ha sido ya agotado y han perdido consiguientemente su vigencia. Ello ocurre de forma especialmente significativa y problemática cuando en los convenios se establecen obligaciones financieras de las partes para un determinado ejercicio presupuestario, y el convenio es publicado cuando tal ejercicio ya ha finalizado (muchos de los convenios celebrados en 1997 y no publicados hasta 1998). En algunos casos también, y de modo aquí claramente patológico a mi entender, algunos convenios son *suscritos* (y no sólo publicados) una vez ha finalizado el año presupuestario al

que se imputan las obligaciones financieras que se contraen en el mismo (así, por ejemplo, algunos convenios en materia de obras públicas, de agricultura y de medio ambiente, que, celebrados en 1998 –alguno en octubre– establece las aportaciones de las partes y los compromisos de gasto para 1997). Ambas circunstancias, aunque de mayor gravedad sin duda la segunda, pues creo que resulta claro que cuestiona la propia validez del convenio, ponen en tela de juicio la finalidad misma de la publicación de los convenios, que no es otra que la seguridad jurídica –de las partes y de terceros– y la transparencia, además de constituir una vulneración de la obligación legal que impone la citada disposición de la Ley 30/1992. Cuando los convenios establecen obligaciones financieras de las partes, creo que debería establecerse con toda firmeza la necesidad de su publicación antes de resultar afectadas las partidas presupuestarias a las que deben imputarse las mismas y, en todo caso, durante el ejercicio presupuestario con cargo al cual van a satisfacerse tales compromisos.

También como en años anteriores, el dato acerca del volumen total de convenios debe matizarse por el hecho de que muchos de los mismos en realidad constituyen la plasmación bilateral de proyectos y modelos de convenios de carácter multilateral y sectorial, que, tras ser acordados normalmente en el seno de las correspondientes Conferencias sectoriales o en otros foros de cooperación intergubernamental, van siendo concretados y adoptados Comunidad por Comunidad. Resulta en este sentido muy significativo el hecho de que en materia de servicios sociales, los 190 convenios que se han celebrado este año entre el Estado y las Comunidades Autónomas (con un aumento de más del 200 por ciento respecto del año anterior) en realidad respondan en su gran mayoría a 13 proyectos o programas distintos, que son traducidos bilateralmente entre el Estado y las Comunidades, adaptando sólo las cuantías correspondientes a las aportaciones de las partes. Dada esta situación de *bilateralidad artificial*, o de *multilateralidad encubierta*, no deja de sorprender que en este mismo año sólo se haya celebrado un convenio de Conferencia sectorial como tal (el relativo a la formación continuada de las profesiones sanitarias, celebrado entre el Estado y las 17 Comunidades Autónomas, en el marco del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de la Salud).

Los 546 convenios celebrados entre el Estado y las Comunidades Autónomas (excluyendo los correspondientes a Ceuta y a Melilla, por sus características especiales) arrojan una media de 32 convenios por Comunidad. Como en años anteriores, las diversas Comunidades Autónomas se sitúan alrededor de este punto medio con una gran diversidad, en la que pueden apreciarse algunas constantes. En el grupo que más convenios ha suscrito figuran, como en los ejercicios recientes, Galicia (46), Cataluña (45), Andalucía (42), Madrid (42), y al mismo se han sumado Asturias (38), Castilla y León (37), Baleares (36) y Aragón (35). En torno a la media figuran, como en años anteriores también, Murcia (32), Extremadura (32), Comunidad Valenciana (32), Cantabria (31) Canarias (30). Ligeramente por debajo, como en 1997, Castilla La Mancha (27) y La Rioja (26). Y muy por debajo de esta cifra media, como ya es habitual, Navarra (9) y el País Vasco (5). Las ciudades autónomas de Ceuta y de Melilla se sitúan también entre quienes menor número de convenios suscriben, aunque en términos absolutos han duplicado su número respecto del año anterior (Ceuta 10 en 1998 y 5 en 1997, y Melilla 9 en 1998 y 4 en 1997).

Los convenios verticales continúan siendo una fuente de financiación adicional de importancia para el desarrollo de ciertos proyectos y actuaciones de las Comunidades Autónomas. En 1998 el volumen total de los compromisos financieros que han adquirido las partes (incluidas en ocasiones también las corporaciones locales) mediante convenios asciende a unos 240.000 millones de ptas, aproximadamente. Esta cifra, que en realidad es bastante superior (pues junto a las cantidades expresamente consignadas en los convenios, que son las que aquí se toman en cuenta, deben unirse aquellas otras que no se expresan de forma directa en los mismos), se reparte sin embargo de una forma muy desigual por sectores (como se muestra en el cuadro adjunto) y también por proyectos concretos: así, frente a convenios de cuantía mínima (como por ejemplo algunos de los suscritos en el ámbito de los servicios sociales para promover la implantación de teléfonos de texto, que en el caso de Ceuta asciende a 70.200 ptas para el ejercicio de 1997 y a 117.000 para el de 1998), que induce a reflexionar sobre la necesidad de recurrir a esta fórmula de colaboración para tan magro objetivo) hay algunos pocos en los que se concentra el 45 por ciento del total de la financiación prevista en el conjunto de los mismos (los dos convenios suscritos con Canarias, uno para actuaciones en infraestructuras hidráulicas y en calidad de las aguas durante el periodo 1997-2004 por un importe global de 76.000 millones de ptas, y otro para actuaciones, en infraestructuras de costas durante el periodo 1998-2004, por un importe de 35.000 millones de ptas). Por lo general, sin embargo, puede decirse que hay muchos convenios que prevén actuaciones que se sitúan alrededor de los 10 millones de ptas. Hay que destacar que la aplicación cooperativa de los recursos financieros (pues así es como hay que calificar en realidad a la mayor parte de los convenios, cuyo objetivo principal consiste en la cofinanciación de ciertos proyectos) se concentra especialmente en los sectores de las obras públicas (donde 6 convenios suponen más de 80.000 millones de ptas), los servicios sociales (con 190 convenios que suman unos 76.000 millones de ptas), el medio ambiente (con 31 convenios por valor aproximado de 43.000 millones de ptas), y, a mayor distancia la vivienda y el urbanismo (con 31 convenios por valor de unos 18.000 millones de ptas), la agricultura (101 convenios por valor de 11.000 millones, sin contar con las aportaciones de los fondos europeos), y las obras culturales y del patrimonio histórico artístico (con más 6.000 millones de ptas en torno a 23 convenios).

### Materias y actuaciones propias de los convenios

Como se observa en el Gráfico 3, más de un tercio de los convenios publicados durante 1998 se proyectan sobre el ámbito general de los servicios sociales (en total, 190). Aún cuando venía siendo ya habitual en años anteriores que este sector acaparara una parte importante de los convenios verticales, nunca hasta ahora había alcanzado esta preponderancia, hasta el punto que su extraordinario crecimiento, de más del doble respecto del año anterior, constituye el hecho que explica el notable incremento del conjunto de los convenios en el año actual. Estos convenios, asimismo, representan un tercio del volumen total de los compromisos de gasto público que el Estado y las Comunidades Autónomas han adquirido durante 1998. Es de reseñar, igualmente, que en estos compromisos

financieros participan muy a menudo las entidades locales, en muchos casos a partes iguales con las propias Comunidades (así, especialmente en los convenios-programa para el desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales de Corporaciones Locales y los protocolos que los concretan y desarrollan, que son, sin duda, los de mayor cuantía en este sector). En el sector de los servicios sociales puede apreciarse una gran continuidad de programas y proyectos que se desarrollan mediante fórmulas cooperativas convencionales. Además de los que se acaban de citar, cabe destacar en este sentido los programas relativos a la formación de personas discapacitadas y a su prevención, al intercambio juvenil, a la atención a la primera infancia, a las familias desfavorecidas y en situación de riesgo social, a la inserción del pueblo gitano, a la intervención integral para personas en situación de exclusión social, a la prevención de malos tratos en el seno de las familias, además de los programas dirigidos específicamente a las mujeres y los incluidos en el plan gerontológico, proyectos todos ellos que hace años que se vienen repitiendo, de tal manera que puede decirse que ciertas actuaciones en materia social se desarrollan principalmente mediante la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en el marco de programas generales adoptados a escala estatal en el marco de la Conferencia sectorial de Asuntos Sociales.

En el sector de la agricultura, la ganadería y la pesca se ha producido igualmente un importante número de convenios verticales (101 en total), de modo que este sector se mantiene como uno de los que más desarrolla prácticas convencionales entre el Estado y las Comunidades. En este ámbito son especialmente reseñables, además de los que tienen por objeto los ensayos agronómicos y otras formas de investigación y desarrollo aplicados a este campo, los convenios que establecen fórmulas de gestión de ayudas y fondos europeos, cofinanciados también por el Estado y las propias Comunidades. Así, destacan en este plano los convenios celebrados para el tratamiento de datos derivados de la gestión de las ayudas financiadas con cargo a los fondos estructurales de la UE (en relación a aquellas ayudas cuya gestión corresponde a las Comunidades Autónomas, pero cuya información debe ser suministrada a la Comisión por la Administración del Estado); los relativos a la implantación de un sistema de controles para la aplicación del régimen de ayuda de determinadas producciones (en el caso, por ejemplo, del aceite de oliva); los relativos a la pre-financiación de ayudas con cargo al FEOGA-Garantía, que coordina las actuaciones de los diversos organismos pagadores internos; y los relativos a la puesta en marcha de medidas de acompañamiento de la política agraria común. Cabe destacar además en este sector algunos convenios que han establecido encomiendas de gestión, a las que se hará referencia más adelante, así como el que dispone que una Comunidad, la de Madrid, pueda utilizar los servicios de la empresa pública TRAGSA, creada por la Administración del Estado en la Ley de acompañamiento de los Presupuestos para 1998, como medio instrumental y técnico para la ejecución de las actuaciones de su competencia que le encomiende.

En materia de sanidad (58 convenios en total), se han repetido este año algunos convenios mediante los cuales se desarrollan algunos programas, que cuentan ya con gran tradición entre las técnicas convencionales de relación (como los relativos a la farmacovigilancia, al intercambio de jeringuillas y a los de preven-

ción, seguimiento y análisis de ciertas enfermedades). Destacan especialmente este año en este sector los convenios que se han celebrado para coordinar servicios sanitarios, como los de Madrid (creación de un marco general de colaboración que permita coordinar la atención de urgencias extrahospitalarias y emergencias sanitarias, creando una estructura para ello y diseñando los procedimientos adecuados), La Rioja (establecimiento de una coordinación funcional de los recursos de asistencia sanitaria especializada en el territorio de la Comunidad) y de Extremadura (creación de un sistema de coordinación de urgencias y emergencias sanitarias en la Comunidad, creando un centro al efecto y estableciendo los mecanismos funcionales pertinentes).

En materia de vivienda y urbanismo (31 convenios) destacan especialmente los convenios suscritos para la realización conjunta de actuaciones de rehabilitación de viviendas y de zonas de las ciudades, con participación de los propios entes locales afectados y en muchos casos también de promotores privados, al amparo de las previsiones del Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre, así como también los diversos convenios mediante los cuales se desarrollan los programas de «bolsas de vivienda joven en alquiler», que cuentan ya con una cierta tradición.

En el ámbito del medio ambiente (31 convenios) cabe destacar de modo especial los convenios que aplican al año corriente las previsiones contenidas en los planes nacionales de eliminación de residuos peligrosos y de recuperación de suelos contaminados, aprobados a su vez mediante convenios marco en 1995. Por su cuantía (35.000 millones de ptas) destaca el convenio con Canarias ya mencionado, relativo a ciertas actuaciones en infraestructura de costas.

En el sector del turismo (30 convenios), las actuaciones que se prevén a través de convenio consisten básicamente en el desarrollo de los llamados planes de excelencia turística, que pretenden potenciar la dimensión turística de ciertos municipios y zonas, con la participación de las entidades locales afectadas y de entidades privadas del sector.

En el ámbito de las Administraciones Públicas, los convenios celebrados (29 en total) han tenido como objeto el desarrollo de actividades de formación continua del personal al servicio de las mismas, así como el establecimiento de un sistema intercomunicado de registros administrativos, en un programa que había sido iniciado ya el año anterior. En este ámbito destacan igualmente algunas encomiendas de gestión, a las que se hace referencia más adelante.

En materia de cultura y de patrimonio histórico artístico (23 convenios), además de ciertas actuaciones singulares en relación con museos, bibliotecas, archivos y auditorios, destaca especialmente el desarrollo mediante convenios del plan de restauración de catedrales. Se han celebrado, además, convenios en materia de comercio (17), que aplican a 15 Comunidades el plan marco de modernización del comercio interior, aprobado en el seno de la Conferencia sectorial de Comercio, y que cuenta con una cofinanciación del FEDER, y que, en otro caso, constituyen una Junta arbitral de consumo en el territorio de la Comunidad, a partir de la colaboración entre las Administraciones del Estado y de la propia Comunidad. Hay igualmente convenios en materia de trabajo (12 en total, que

desarrollan y ejecutan planes especiales de empleo y que, en otros casos, coordinan las actuaciones administrativas en la materia a partir especialmente del traspaso de la gestión de ciertas prestaciones y de la formación ocupacional); administración de la Administración de justicia (12 convenios, fundamentalmente para la informatización de juzgados y la reforma de instalaciones); obras públicas (sólo 6 convenios, pero con un importante volumen de financiación, como ya se ha visto); educación (6 convenios, sobre cesión de edificios e instalaciones y, de modo especial, sobre la creación de un marco general de colaboración en el ámbito de la investigación, entre el CSIC y la respectiva Comunidad); y, en fin, se han celebrado también convenios en relación con el sector industrial, la cartografía, la estadística, la energía y las minas, el juego o la cooficialidad lingüística. Mención especial en este grupo residual de convenios por razón de la materia merecen los suscritos con las Comunidades de Cataluña y de Galicia para la publicación en catalán y en gallego de las leyes y otras disposiciones estatales en el BOE, convenio que se celebra en cumplimiento de lo previsto en el Real Decreto 489/1997, de 14 de abril, sobre publicación de las leyes en las lenguas cooficiales de las Comunidades Autónomas.

En relación con la clase de actuaciones previstas en los convenios, además de insistir en su gran heterogeneidad y en la repetición de algunos tipos, que se suceden de año en año (como el diseño, ejecución y financiación de ciertas obras, programas y proyectos, y la prestación de servicios interadministrativos), cabe destacar en el presente los siguientes extremos :

– la realización de algunas encomiendas de gestión, al amparo del art. 15 de la Ley 30/1992, y ello tanto del Estado a las Comunidades Autónomas (en materia de gestión de las pruebas selectivas para el ingreso en el cuerpo de profesores de EGB de Instituciones Penitenciarias, encomienda que el Ministerio del Interior ha realizado a favor de la Generalidad de Cataluña) como de éstas hacia la Administración del Estado (encomienda de las Comunidades de Baleares, Canarias, Galicia y Navarra para que el Ministerio del Interior realice ciertas actuaciones en materia de homologación de material de juego; y de la Comunidad del País Vasco a la Agencia Tributaria Estatal para que ésta asuma la gestión recaudatoria ejecutiva de los ingresos de derecho público propios de la Comunidad que deban ser recaudados fuera del territorio de la misma). En algún supuesto, los convenios se mueven en la frontera de las encomiendas y de la prestación de servicios interadministrativos, sin acogerse formalmente a ninguna figura legal preestablecida (así, por ejemplo, el convenio celebrado entre la Agencia Tributaria del Estado y la Comunidad de Cantabria, mediante el cual la primera asume el diseño, desarrollo e implantación del sistema integrado de gestión de ingresos de la Comunidad).

– El establecimiento de mecanismos generales de coordinación interadministrativa, bien de carácter interno (como los diversos convenios sobre intercomunicación de registros o sobre información y control de la gestión de ayudas procedentes de fondos estructurales europeos), bien para la prestación de ciertos servicios (especialmente en materia de sanidad).

– La adopción de convenios para completar las relaciones interadministrativas que derivan de los traspasos de servicios (así, especialmente, en el caso de los traspasos en materia de empleo y de formación ocupacional).

– El uso indistinto, o al menos inespecífico, de los términos «convenio» y «protocolo» para referirse a la misma clase de pactos convencionales, que se ha venido produciendo en los últimos años va dejando paso a una utilización más exacta de ambos términos, de tal modo que «convenio» designa pactos de carácter general, y «protocolo» se emplea más a menudo para los acuerdos de concreción, desarrollo y aplicación de los primeros (en un sentido pues distinto al que se recoge en la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, que reserva la denominación de «protocolo» –a la que añade el calificativo de «generales»– a aquellos pactos de naturaleza y contenido meramente político), aunque ello no siempre es así y a veces se sigue manteniendo la confusión entre ambos.

Finalmente, hay que destacar la aprobación del Acuerdo de Ministros de 3 de julio de 1998, sobre competencia para la celebración de convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas, que adecúa dicha cuestión a las previsiones de las Leyes 6/1997, de 14 de abril –LOFAGE– y 50/1997, de 27 de noviembre –Ley del Gobierno–, reconociendo dicha competencia a los ministros y a los presidentes y directores de los organismos públicos, y estableciendo los casos en que no se requiere que los convenios sean autorizados previamente por la Comisión delegada de Asuntos Autonómicos.

### Convenios entre Comunidades Autónomas

Durante 1998, y además de la cooperación que se desarrolla de modo informal o no institucionalizado, muy difícil de valorar, y de la que se desarrolla en relación con la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos, que es examinada en el apartado correspondiente de este Informe, se han realizado 5 convenios entre Comunidades Autónomas, lo cual, y a pesar de su modestia, representa un hito en el desarrollo del sistema de relaciones intergubernamentales horizontales en España, que se había caracterizado hasta el momento por su extraordinaria parquedad.

Sin embargo, uno de estos convenios (el protocolo de colaboración entre las Comunidades de Castilla La Mancha y de Castilla y León sobre coordinación de actuaciones en materia de infraestructura viaria) no llegó a ser tramitado como «convenio de colaboración» del art. 145.2 CE, pues las partes entendieron que no se trataba de un verdadero convenio, sino de un protocolo de intenciones que, a lo sumo, anunciaba la celebración de futuros convenios con contenido propiamente obligacional.

Los otros cuatro convenios fueron tramitados por las Comunidades Autónomas suscribientes ante las Cortes Generales como «convenios de colaboración» del art. 145.2 CE, siendo dicha calificación aprobada por las Cámaras, con lo cual sólo se requirió para su entrada en vigor su comunicación a las mismas. Estos cuatro convenios versan sobre dos materias diversas: por una parte, tres de ellos se proyectan sobre el campo de las carreteras, con el propósito de coordinar las actuaciones de las respectivas Administraciones en los tramos colindantes (convenios entre las Comunidades de Madrid y Castilla y León; de Madrid y

Castilla La Mancha; y de Navarra y La Rioja). Y por otra, el cuarto se suscribe entre las Comunidades de Castilla y León y Extremadura, en materia de extinción de incendios, y en él se acuerda un sistema de asistencia mutua en caso de incendio forestal y se establecen diversos proyectos de cooperación en esta materia, especialmente en cuanto a la preparación y coordinación de programas y el diseño y realización de maniobras y prácticas conjuntas. En todos estos convenios se crean órganos de seguimiento y control de los mismos, a semejanza de lo que viene siendo habitual en los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En algun caso (convenio sobre incendios forestales) se especifica además que tales órganos se regirán por las normas relativas a los órganos colegiados contenidas en la Ley 30/1992.

### Previsiones de colaboración en la legislación estatal

La legislación estatal aprobada durante 1998 contiene numerosas previsiones en el campo de la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que se mueven básicamente en dos direcciones: la creación (o modificación, en su caso) de órganos mixtos de colaboración; y el establecimiento de planes y programas estatales, a desarrollar y ejecutar, normalmente, mediante convenios con las Comunidades.

Los órganos mixtos previstos responden a una muy variada tipología, que va desde aquellos que son sólo órganos de consulta y deliberación, sin funciones ejecutivas, a aquellos otros que sí disponen de una capacidad de actuación ejecutiva propia, pudiendo, a la vez, ser órganos creados con la voluntad expresa de dar cauce a la colaboración con las Comunidades en sectores donde las competencias de ambas partes se hallan estrechamente interconectadas (por ejemplo, en el sector del medio ambiente y los parques naturales), o bien tratarse de órganos propiamente estatales que se abren, al menos en parte de sus funciones —muchas veces sólo consultivas— a la participación de las Comunidades.

Entre los principales órganos creados o modificados a lo largo de 1998 cabe destacar los siguientes :

– con funciones fundamentalmente deliberantes y consultivas, el Consejo Postal (Ley 24/1998, y RD 2663/1998); el Consejo Asesor del Observatorio Español de la Droga y las Toxicomanías (RD 783/1998); el Consejo Superior de Tráfico y Seguridad Vial (RD 2168/1998); los órganos de asesoramiento de la Comisión Nacional de la Energía, previstos en la Ley 34/1998; la Comisión para la Competitividad Industrial (RD 1823/1998); el Observatorio del Turismo (RD 1116/1998); el Consejo Asesor de la Telecomunicaciones (Ley 11/1998); la Comisión Consultiva Nacional de Asuntos Taurinos (RD 1910/1998); y la Comisión Mixta de Envases y Residuos de Envases (RD 782/1998).

– Con un ámbito de funciones administrativas más activas, que en ocasiones son directamente de gestión y ejecución, la Comisión General de la Entidad Estatal de Seguros Agrarios y la Comisión de Coordinación con las Comunidades Autónomas sobre Seguros Agrarios (RD 388/1998); el Consejo para las Emisiones y Retransmisiones Deportivas (RD 991/1998); las comisiones mix-



tas de gestión de los parques nacionales y sus patronatos (RD 1760/1998); el Consejo Rector del Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras (RD 492/1998); y el Comité Fitosanitario Nacional (RD 1190/1998).

En materia de planes y programas estatales que deban ser desarrollados y ejecutados mediante fórmulas y mecanismos de colaboración con las Comunidades Autónomas, especialmente convenios, y que, en muchas ocasiones han sido también aprobados con el acuerdo o al menos previa consulta a las mismas, cabe citar el II Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas (Orden de 11 de diciembre de 1998, por la que se aprueban las bases reguladoras del mencionado acuerdo para el desarrollo de los planes de formación incluidos en el mismo); el Plan de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo para el periodo 1998-2001 (RD 1186/1998); y el Plan de Ahorro y Eficiencia Energética (RD 615/1998). Cabe señalar asimismo la previsión que realiza la nueva Ley reguladora de la objeción de conciencia y de la prestación social sustitutoria acerca de la posibilidad de celebrar convenios con las Comunidades Autónomas para gestionar e inspeccionar la citada prestación.

## 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       | Mur       | Na       | PV       | Ceu       | Mel      | TOTAL      |
|-------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|----------|-----------|----------|------------|
| Adm. Justicia     |           |           | 1         |           |           | 1         | 1         | 1         | 2         |           |           | 2         | 2         | 1         |           |          |          | 1         |          | 12         |
| Adm. Públicas     | 1         | 1         | 2         | 3         | 2         | 2         | 2         | 2         | 1         | 1         | 1         | 2         | 1         | 2         | 2         | 1        | 1        | 1         | 1        | 29         |
| Agricultura*      | 9         | 8         | 7         | 4         | 5         | 7         | 6         | 6         | 9         | 8         | 6         | 7         | 4         | 7         | 7         | 1        |          |           |          | 101        |
| Comercio          | 1         | 1         | 1         | 1         | 1         | 1         | 1         | 1         | 1         | 1         | 1         | 1         | 1         | 2         | 1         |          |          |           | 1        | 17         |
| Cultura**         | 1         | 3         | 3         | 2         | 1         | 2         |           | 3         | 1         | 2         |           | 1         |           | 1         | 2         |          | 1        | 1         | 1        | 23         |
| Educación         |           | 2         |           | 1         | 1         |           |           |           | 1         |           |           | 1         |           |           |           |          |          |           |          | 6          |
| Estadística       |           |           |           |           |           |           |           |           | 2         |           |           |           |           | 1         |           | 1        | 1        |           |          | 5          |
| Medio Ambiente    | 2         | 1         | 2         | 3         | 3         |           | 1         | 2         | 3         | 2         | 1         | 4         | 3         | 2         | 2         |          |          |           |          | 31         |
| Obras Públ.       |           |           |           | 1         | 1         |           |           | 1         | 1         | 1         |           |           | 1         |           |           |          |          |           |          | 6          |
| Sanidad           | 3         | 1         | 4         | 1         | 3         | 4         | 1         | 3         | 2         | 5         | 8         | 3         | 2         | 8         | 2         | 2        | 2        | 3         | 1        | 58         |
| Serv. Sociales    | 13        | 13        | 12        | 13        | 8         | 11        | 13        | 14        | 12        | 11        | 11        | 14        | 12        | 12        | 14        | 1        | 1        | 3         | 2        | 190        |
| Trabajo           | 1         |           |           | 1         |           |           | 1         |           | 3         |           |           | 4         |           | 1         |           | 1        |          |           |          | 12         |
| Turismo           | 9         | 1         | 4         | 3         | 1         | 2         |           | 1         | 2         |           | 2         | 4         |           |           | 1         |          |          |           |          | 30         |
| Vivienda y urb.   | 2         | 3         | 2         | 2         | 2         | 1         | 1         | 3         | 3         | 1         | 1         |           |           | 4         |           | 1        |          | 2         | 3        | 31         |
| Otras mat. ***    |           | 1         |           | 1         | 2         |           |           |           | 2         |           | 1         | 3         |           | 1         | 2         | 1        |          |           |          | 14         |
| <b>TOTAL CCAA</b> | <b>42</b> | <b>35</b> | <b>38</b> | <b>36</b> | <b>30</b> | <b>31</b> | <b>27</b> | <b>37</b> | <b>45</b> | <b>32</b> | <b>32</b> | <b>46</b> | <b>26</b> | <b>42</b> | <b>33</b> | <b>9</b> | <b>5</b> | <b>10</b> | <b>9</b> | <b>565</b> |

\* Incluye pesca y ganadería

\*\* Incluye patrimonio histórico-artístico

\*\*\* Incluye convenios en materia de industria, cartografía, energía, minas, juego y cooficialidad lingüística.

NOTA: no se contabiliza el convenio de Conferencia Sectorial suscrito entre el Estado y las 17 CCAA en el marco del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud sobre formación continuada de profesiones sanitarias.

GRÁFICO 1

NÚMERO DE CONVENIOS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA

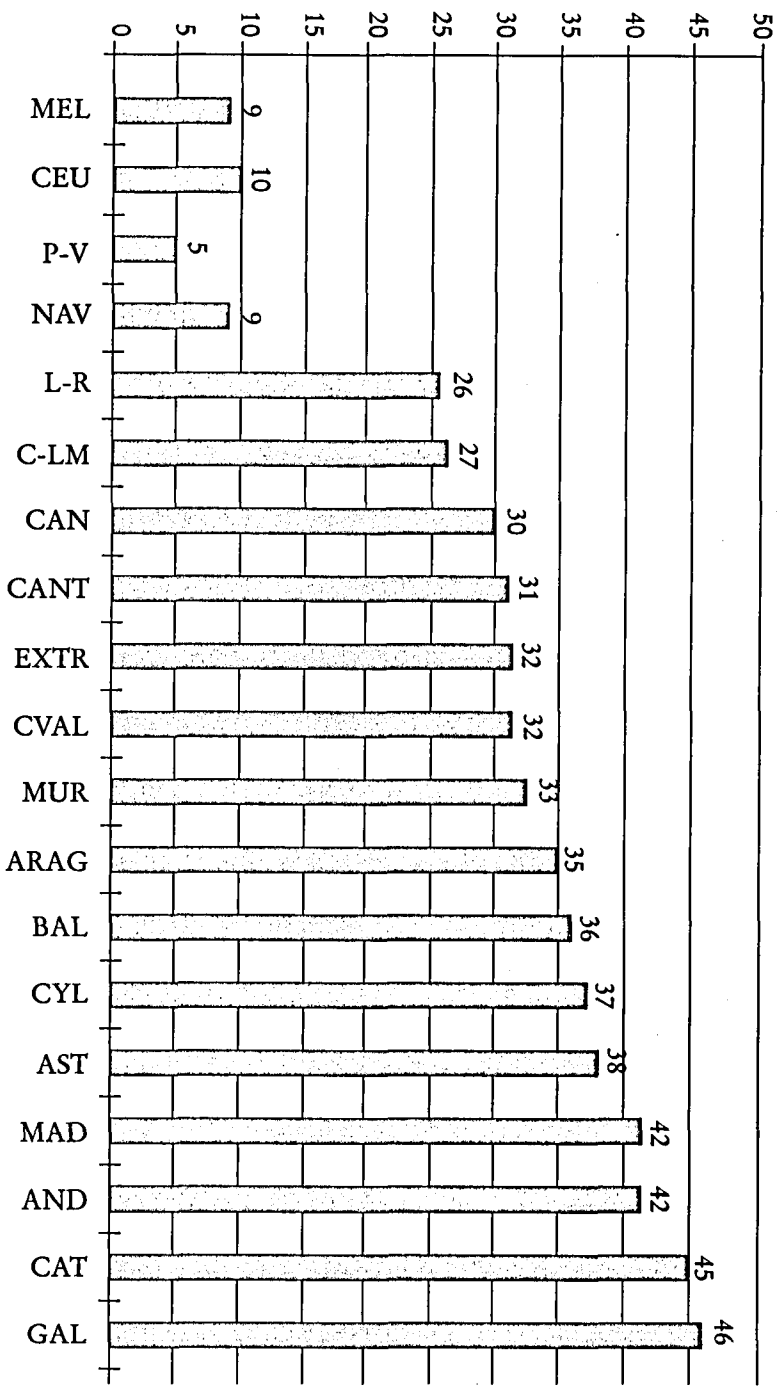


GRÁFICO 2  
 NÚMERO DE CONVENIOS POR CCAA 1997 Y 1998

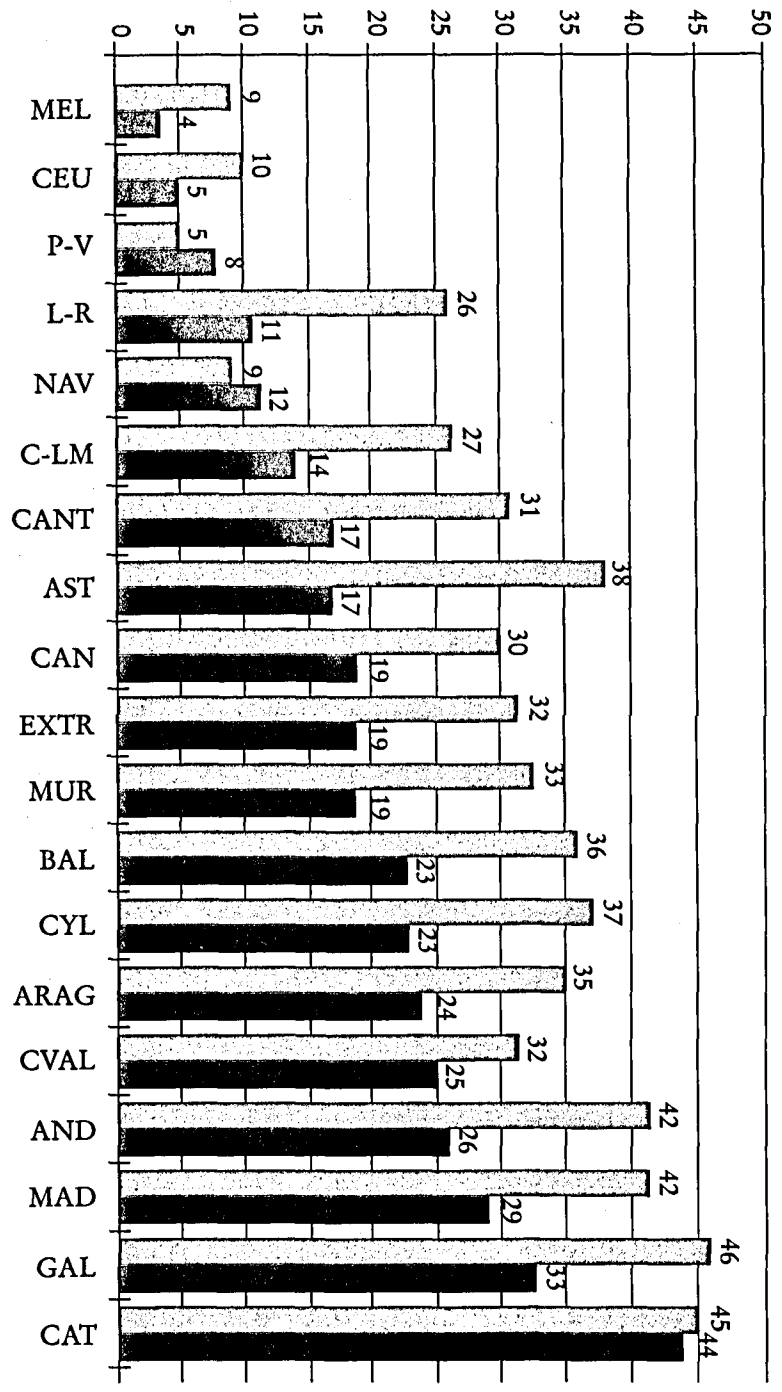


GRÁFICO 3  
CONVENIOS POR MATERIAS

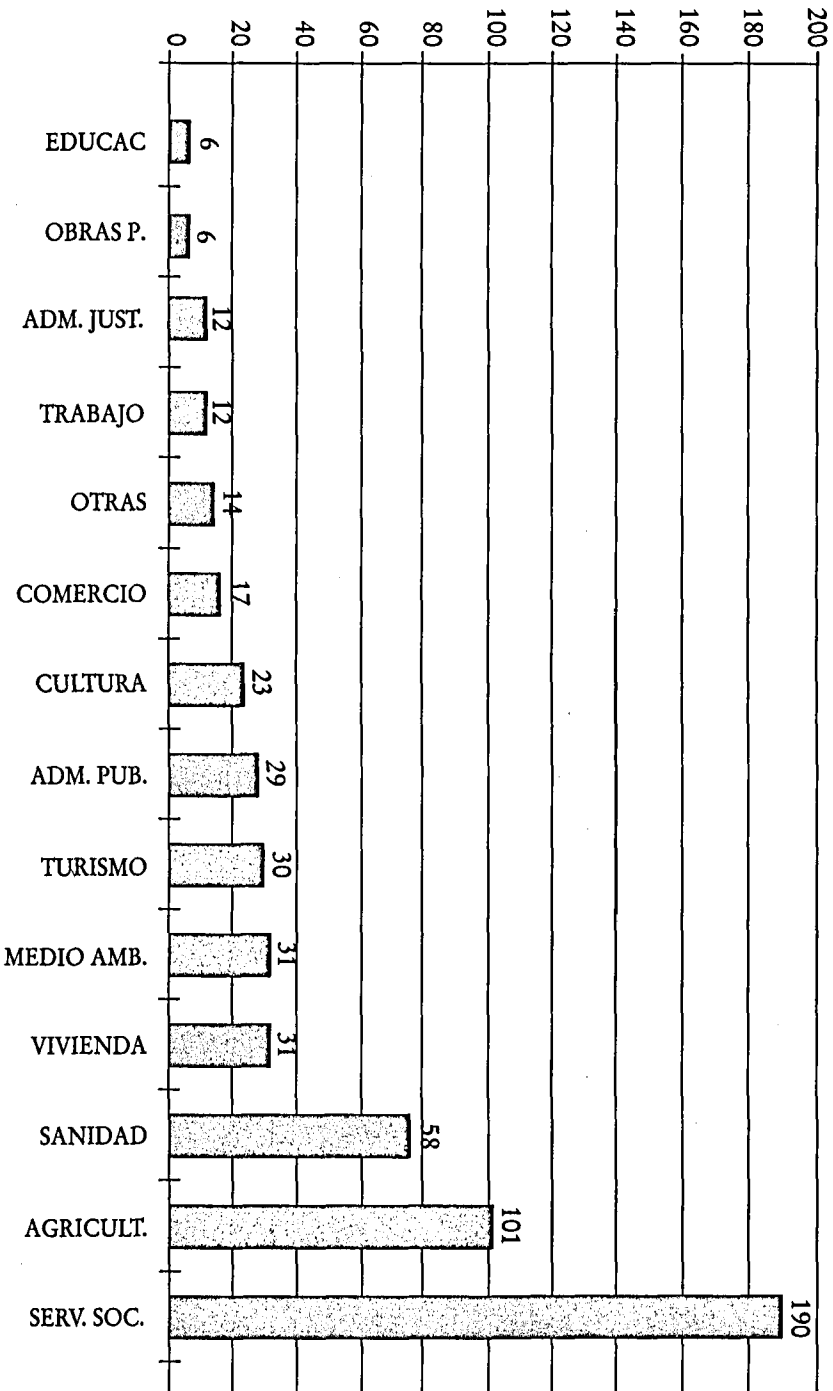
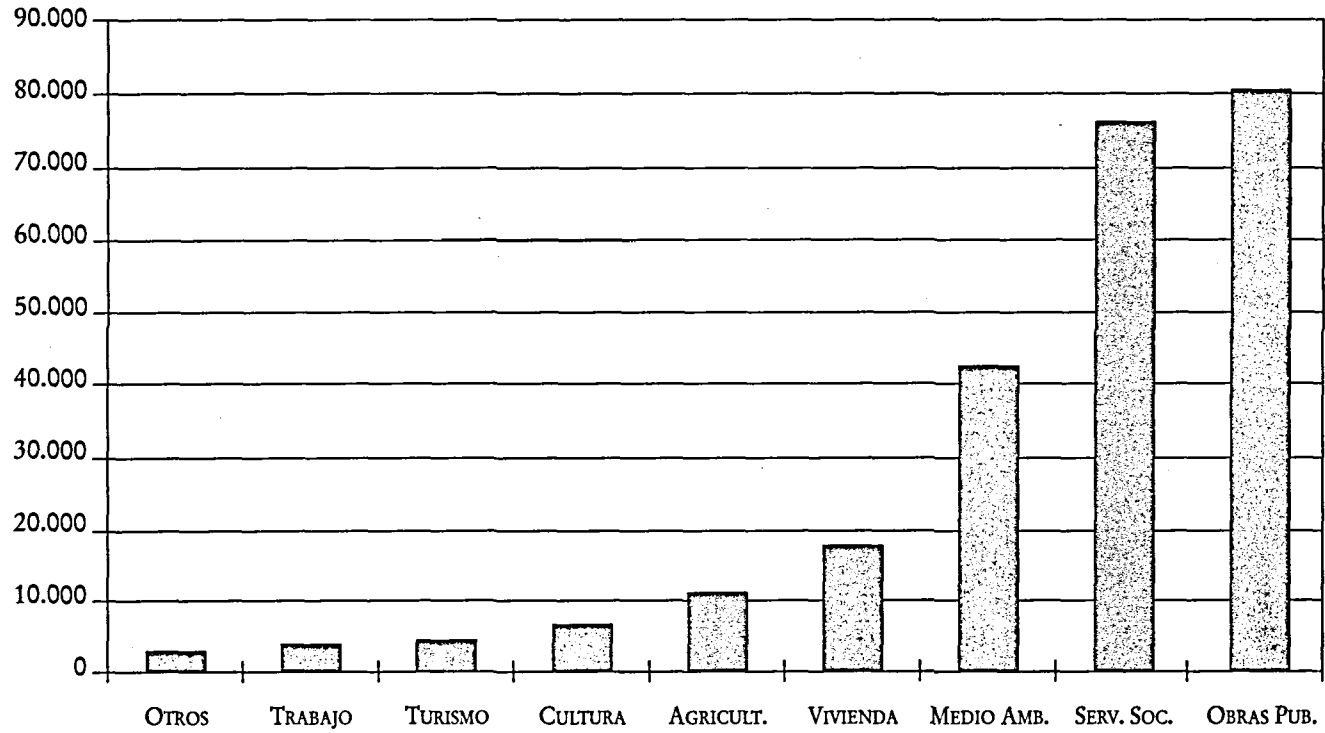


GRÁFICO 4  
CONVENIOS . VOLUMEN DE FINANCIACIÓN POR SECTORES



## EL SENADO

*Carlos Gutiérrez Vicén*

### Introducción

Por distintas razones, 1998 puede ser considerado como el último año de la primera etapa de gobierno del Partido Popular. A reforzar esta consideración de cierre contribuye la apreciación de algunas circunstancias políticas concretas como la entrada en vigor de la moneda única europea o la apertura del proceso de paz en el País Vasco o, desde otra perspectiva, las modificaciones introducidas en la composición del Gabinete al finalizar el año. En el Senado, sin duda, el reflejo de esta situación, que sólo puede apreciarse a posteriori, ha sido el relevo producido en la Presidencia de la Cámara en febrero de 1999, por el cual D<sup>a</sup> Esperanza Aguirre viene a sustituir a D. Juan Ignacio Barrero, Presidente desde el inicio de la Legislatura. Al mismo tiempo, en este cambio se aprecian ecos de la nueva etapa en la que un primer momento decisivo, desde nuestro punto de vista, va a ser la celebración de las elecciones autonómicas junto a las locales y las europeas en el próximo mes de junio.

En cualquier caso, centrándonos en las características de la posición institucional del Senado durante 1998, debe reconocerse que son muy similares a las del año anterior, si bien los acontecimientos que han contribuido a diseñar el nuevo panorama político permiten que el estudio de su actividad durante este período tenga una singularidad propia. Especialmente si se trata, como en este caso, de centrarse en la actividad relacionada con las Comunidades Autónomas y la política territorial en general y se atiende a la situación creada tras las elecciones celebradas en el País Vasco en el mes de octubre.

En efecto, 1998 ha sido el tercer año de la VI Legislatura de las Cortes Generales y a lo largo del mismo se han mantenido las coordenadas básicas de aquélla. La estabilidad ha supuesto, en líneas muy generales, el mantenimiento del Gobierno del Partido Popular, sostenido por la mayoría simple de la que disfruta este partido en el Congreso de los Diputados con el apoyo de otros grupos parlamentarios, significadamente los grupos de nacionalistas catalanes, vascos y canarios y por la mayoría absoluta de la que disfruta el Grupo Parlamentario Popular en el Senado.

Por otra parte, tampoco las relaciones entre las fuerzas políticas gobernantes en las distintas Comunidades Autónomas se han visto alteradas, puesto que las consecuencias del resultado de las elecciones vascas, en su caso, no se van a hacer patentes sino hasta el año 1999, a principios del cual ha tenido lugar la designa-

ción del nuevo Gobierno. Y otro tanto cabe decir respecto de la composición del Senado: durante 1998 no se han producido más variaciones que las derivadas de las renunciaciones voluntarias de algún Senador; las posibles modificaciones derivadas de la designación de los Senadores del artículo 69.5 de la Constitución por parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco se producirán, en todo caso, en el próximo período de sesiones.

Además este año, como el anterior, ha sido testigo de un aumento de la intensidad y complejidad del trabajo desarrollado en las Cortes Generales, sobre todo si se compara con el período inicial de 1996. Tanto en lo que se refiere a la actividad legislativa, como en lo relativo al control de la acción del Gobierno, el Congreso y el Senado han desempeñado una labor constante cuyo ritmo se ha acercado bastante al máximo observado en pasadas legislaturas.

En cuanto a la primera, y por citar un ejemplo ilustrativo de esta afirmación, basta con recordar que en 1998 se han tramitado de forma completa cincuenta proyectos y diecinueve proposiciones de ley, habiéndose dejado bastante avanzada la tramitación de un importante grupo de iniciativas entre las que sobresalen las integrantes del llamado «Pacto Local», que tuvieron su entrada en la Cámara Alta a finales de año. En total, se ha completado el trámite parlamentario de sesenta y nueve leyes orgánicas y ordinarias, cifra muy similar a las setenta iniciativas culminadas en 1997. Por otro lado, es indudable que algunas de estas leyes tienen una especial trascendencia: desde una perspectiva general, por ejemplo, la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa o la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las personas físicas y otras normas tributarias; y desde la óptica autonómica, que ahora nos interesa más a nosotros, no hay que olvidar que este año se han aprobado las reformas de siete Estatutos de Autonomía y se han tramitado otras iniciativas como la Ley 19/1998, de 15 de junio, por la que se aprueba la modificación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, y la Ley 30/1998, de 29 de julio, de régimen especial de las Illes Balears.

Respecto de la segunda, se ha producido un notable incremento en todas las iniciativas de control que, en algún caso como el de las preguntas con respuesta escrita, ha sido verdaderamente espectacular. Sin ánimo de abrumar con datos estadísticos, basta con recordar que sólo en 1998 se han presentado 8.583 preguntas de esta clase, número no muy lejano a las 12.415 de toda la V Legislatura, desde junio de 1993 a enero de 1996, y que, en lo que llevamos transcurrido de la VI Legislatura se han presentado 24.224 preguntas escritas, es decir, casi el doble de la anterior.

Entre otras consecuencias, este crecimiento ha supuesto la dificultad de que el Gobierno contestase a todas las cuestiones planteadas dentro del plazo reglamentario. De forma que, con cierta frecuencia, se ha aplicado el mecanismo de conversión automática en pregunta con respuesta oral en la Comisión competente por razón de la materia, previsto en el artículo 169.2 del Reglamento. Esta aplicación ha dejado al descubierto algunas dudas en la interpretación del precepto que han llevado a la aprobación de la Norma Interpretativa de la Presidencia sobre desarrollo de este artículo, de 10 de diciembre de 1998. En ella se aclara que la respuesta del Gobierno, si llega después del plazo previsto y ejer-



citada la facultad de conversión en pregunta oral, no impide dicha conversión; que es la Mesa de la Cámara quien decide en que Comisión ha de tramitarse; y que la pregunta se incluirá en la primera sesión que se convoque de dicha Comisión sin que quepa aplazamiento ni modificación del orden del día que le afecte.

Como tendremos ocasión de exponer más adelante, algo parecido sucede con las preguntas con respuesta oral y las mociones, instrumentos muy utilizados ante el Pleno, pero casi desconocidos en su variante de tramitación en Comisión en pasadas legislaturas. Ya en 1997 estas iniciativas experimentaron un crecimiento sorprendente que se ha mantenido durante 1998.

La explicación de este aumento no es, probablemente, diferente a la que sugeríamos en la crónica del año anterior, aunque quizá se pueda añadir algún matiz a la misma. Así, se puede afirmar que la experiencia de gobierno que tuvo el Grupo Socialista le ha permitido conocer con detalle los mecanismos, especialmente los parlamentarios, que sirven para controlar a un Gobierno y a su Administración y aprovechar exhaustivamente las posibilidades que ofrece el Reglamento. Esta situación, que ya se daba en 1997, se ha repetido al año siguiente, una vez que se han resuelto algunas cuestiones de política interna en el seno del principal partido de la oposición. El resultado de este debate interno, y al margen de otras importantes consecuencias de muy diversa índole, va a permitir que, al menos en el debate institucional, se concentren los esfuerzos en el desgaste del adversario político mediante la acción de control.

Aplicando lo anterior a la política territorial del Gobierno, este año se ha mantenido la tendencia apuntada en el 96 y el 97 de utilizar los recursos que permite la Comisión General de las Comunidades Autónomas con vistas a fomentar la participación activa de los representantes de éstas en las sesiones de control que se celebren. No obstante, se ha producido una intensa discusión en el Senado y dentro de la propia Comisión General, sobre el papel que le corresponde representar como órgano fundamental en lo que se refiere a la función de representación territorial de la Cámara.

Como es fácil de imaginar, los representantes de las Comunidades Autónomas gobernadas por el Partido Socialista y los del Grupo parlamentario mayoritario en la oposición han considerado que se están desaprovechando las grandes posibilidades que se abrían en 1994 con la creación de este órgano, al no celebrarse todas las sesiones propuestas en las condiciones por ellos planteadas y, de modo muy especial, el Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías. En cambio, para el Gobierno y el Grupo Parlamentario que lo apoya, tanto el ritmo de las sesiones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, como el de la Ponencia para la reforma constitucional es el adecuado y el que permiten las circunstancias de un momento político ciertamente complicado. Tales circunstancias no eran, a su juicio, las mejores para celebrar un Debate como el de marzo de 1997, cuyo éxito o fracaso depende, en buena medida, de la respuesta que den las Comunidades Autónomas a la invitación para que se celebre. Y, si es cierto que el Reglamento exige, en términos literales, que el Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías tenga lugar «una vez al año y preceptivamente antes de que finalice el primer período de sesiones», también es verdad

que no faltan precedentes de incumplimiento de esta previsión, pues ni en 1995 ni en 1996 se celebró tal Debate.

También nos referiremos a ello en su momento, ahora sólo queremos destacar que, efectivamente, la ausencia del Debate diferencia claramente a 1998 del año anterior, pero ello no permite pensar que se trate de un año menos intenso desde el punto de vista de la política autonómica. Antes al contrario, como es de sobra conocido, la situación creada en el País Vasco durante la campaña electoral y después de las elecciones, y la polémica suscitada en torno a la posible reforma de la Constitución y su modelo de organización territorial, lo convierten en un período del máximo interés desde nuestro punto de vista.

Todo ello a pesar de que la controversia se ha producido de un modo extra-parlamentario, e incluso ante lo que podríamos llamar «una actitud de desconcierto del Parlamento», no limitada al Senado sino extendida al Congreso de los Diputados. Posiblemente, esta situación se produjo, en parte, por la necesidad de las Cámaras de mantener una postura institucional ante lo que se consideraba un debate partidista en el marco de la lucha electoral, y en parte, por la sorpresa producida ante la llamada «guerra de las Declaraciones», que propiciaba que la discusión se trasladase a los medios de comunicación. La reacción de los grupos parlamentarios ante esta situación se relaciona de modo íntimo con la polémica sobre el papel de la Comisión General de las Comunidades Autónomas a la que hemos hecho referencia y, de cualquier forma, la cuestión entra de lleno en los trabajos sobre la reforma constitucional del Senado, a los que también es preciso reservar una parte de nuestro relato aunque, ciertamente, no han avanzado mucho en este año.

### **La actividad de control: las sesiones celebradas en la Comisión General de las Comunidades Autónomas**

Como ha quedado apuntado, en 1998 se mantuvo el fuerte ritmo de iniciativas de control observado el año anterior. Ya hemos citado el ejemplo de las preguntas escritas y pueden mencionarse otros datos numéricos como las 255 preguntas orales tramitadas ante el Pleno, las 35 interpelaciones al Gobierno, las 541 preguntas orales en Comisión, o las 131 mociones, 52 ante el Pleno y 79 ante las distintas Comisiones.

Pero si nos centramos en el control de la política autonómica, y dejando de lado algunas sesiones plenarias en las que se ha tratado esta materia a través del instrumento de las mociones, debemos referirnos a la actividad de control desarrollada en la Comisión General de las Comunidades Autónomas. En ella, aunque no han faltado los mecanismos de control habituales en todas las Comisiones, han prevalecido las sesiones informativas con la comparecencia de miembros del Gobierno.

Así, tan sólo en una de sus sesiones, la celebrada el 26 de marzo, se incluyó en el orden del día la contestación del Gobierno a preguntas para las que se solicitaba respuesta oral. Concretamente, dos preguntas de los Senadores Díez González y Lavilla Martínez, del Grupo Parlamentario Socialista, referentes a

los efectos del Concierto Económico con el País Vasco en el tejido industrial y empresarial de la Comunidad Autónoma de La Rioja y a las transferencias realizadas por el Estado a los Ayuntamientos de la provincia de Soria. Es decir, cuestiones relativas a la financiación autonómica y local que fueron contestadas por el Secretario de Estado para las Administraciones Territoriales, D. Jorge Fernández Díaz.

A esta materia se refiere también la única moción que fue debatida y votada en la sesión celebrada el 25 de junio. La iniciativa se presentó por el Grupo Socialista y tenía por objeto instar al Gobierno a que los datos de población resultantes de la renovación del padrón municipal, a 1 de mayo de 1996, tuviesen los efectos pertinentes en la participación de las Corporaciones Locales en los tributos del Estado y en la financiación de las Comunidades Autónomas. La iniciativa fue finalmente rechazada aunque su tramitación permitió continuar el debate, en términos muy interesantes, sobre algunos aspectos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, diseñado por el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996, que era lo que latía en el fondo de la discusión. No se olvide que existen sendos recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura y el de la Junta de Andalucía contra el conjunto principal de normas en las que se apoya dicho sistema, todos ellos admitidos a trámite en su día por el Tribunal Constitucional y todavía pendientes de resolución.

La cuestión está estrechamente relacionada con los problemas de la financiación sanitaria y del nuevo modelo de financiación de las Corporaciones Locales, que fueron tratadas en sendas comparencias del Gobierno ante la Comisión General. Y es que, por la propia naturaleza de la Comisión General, las figuras de las preguntas y las mociones no son las más adecuadas para llevar a cabo en ella la función de control, puesto que en su tramitación no pueden aprovecharse las posibilidades de participación de los representantes de las Comunidades Autónomas que facilita este órgano, frente a lo que sucede con las comparencias. En este caso, además, han sido frecuentes las solicitudes de convocatoria formuladas por las propias Comunidades Autónomas, aunque como ya sucedió en 1997, no siempre fueron atendidas con la rapidez demandada.

Así ocurrió, por ejemplo, con la primera de estas sesiones, celebrada el 30 de marzo con la presencia del Ministro de Sanidad y Consumo. La iniciativa procedía del año anterior cuando el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha pidió la convocatoria urgente de la Comisión a fin de recabar información relativa a las negociaciones y acuerdos adoptados por el Gobierno o que se adopten por el Consejo de Política Fiscal y Financiera sobre el sistema de financiación de la Sanidad en España, así como para informar a la misma sobre la posición de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha a este respecto. Dicha petición coincidió en el tiempo con la solicitud de celebración de una sesión de la Comisión firmada por un tercio de los Senadores integrantes de la Comisión (todos ellos pertenecientes al Grupo Parlamentario Socialista) en relación con los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera. La Mesa y los Portavoces de la Comisión conocieron de ambas solicitudes

en su reunión del 4 de diciembre de 1997 y acordaron atenderlas, pero sin concederles el carácter de urgentes, de manera que se acordó la celebración de un debate sobre financiación sanitaria pero ya en el siguiente período de sesiones.

De esta forma la comparecencia sirvió para explicar el Acuerdo de Financiación del Sistema Nacional de Salud para el período 1998-2001, aprobado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 27 de noviembre de 1997 y reflejó la existencia de dos posturas enfrentadas. Como es lógico, el Ministro de Sanidad y Consumo defendió el nuevo modelo por considerar que permite garantizar la suficiencia financiera para los próximos años asegurando un nivel de prestaciones adecuado, explicando con detalle las distintas dotaciones presupuestarias destinadas a Sanidad en virtud del Acuerdo alcanzado, así como los criterios de distribución de los fondos entre las distintas Administraciones gestoras. Por el contrario, el Presidente de Castilla-La Mancha, Sr. Bono Martínez, quien mantuvo con el Ministro un largo y en ocasiones tenso debate, se opuso al modelo de financiación, básicamente, por las mismas razones que esgrimieron los representantes del Grupo Parlamentario Socialista; es decir: el programa de racionalización del gasto farmacéutico y, en concreto, el Real Decreto por el que se fija la selección de medicamentos a efectos de su financiación por el Sistema Nacional de Salud, conocido como «Recetazo» o «Medicamentazo», y las desigualdades territoriales que produce el nuevo modelo, especialmente entre las Comunidades integradas en el territorio del INSALUD y las que tienen transferidas las competencias en materia de Sanidad. A la vista de esto último, el Sr. Bono solicitó tales competencias para la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

Una muestra del gran grado de atención que despertó esta sesión fue el alto nivel de participación de los representantes de las Comunidades Autónomas: asistieron los Consejeros con competencias en materia de Sanidad y Bienestar Social de nueve Comunidades Autónomas (Galicia, Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla y León) y los de Ceuta y Melilla, y prácticamente todos ellos expusieron sus puntos de vista añadiendo nuevos matices al objeto del debate que, en suma, transcurrió con gran viveza y permitió un enriquecedor intercambio de pareceres.

Hubo otra comparecencia del Gobierno ante la Comisión General de las Comunidades Autónomas que, junto a la anterior, ha destacado en el año por el interés suscitado, inusual en las sesiones ordinarias de las Comisiones de la Cámara Alta. Se trata de la sesión informativa celebrada el 16 de abril, que contó con la presencia del Ministro de Administraciones Públicas, Sr. Rajoy Brey, para explicar el proceso negociador que se está llevando a cabo para lograr un acuerdo tendente a la mejora del gobierno local. En esta ocasión, el Ministro, de quien partió la iniciativa expuso las medidas que han de incluirse en lo que se conoce como «Pacto Local» y pueden resumirse en las siguientes:

– el conjunto de iniciativas que habían de presentarse ante las Cortes Generales para proceder a toda una serie de cambios legislativos que se consideran oportunos para el reforzamiento de la autonomía local. Algunos de ellos ya se han tramitado, como la modificación de la Ley 30/1992, operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero. Otras, en cambio, se anunciaron por el Ministro de Administraciones Públicas y fueron presentadas más tarde ante el Congreso de los Dipu-

tados, el cual, después de la correspondiente tramitación, las remitió al Senado a finales del mes de diciembre. Se trata del Proyecto de Ley de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local y otras medidas para el desarrollo del gobierno local en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, y en materia de aguas cuya principal innovación es la nueva distribución de competencias entre el Pleno y el Alcalde o el Presidente de la Corporación; el Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión, con la finalidad de que los municipios afectados por el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación estén informados del mismo y puedan hacer patente su opinión ante la autoridad gubernativa al respecto; el Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, en orden a habilitar a los Municipios a especificar en sus respectivas ordenanzas, los tipos, definidos en la Ley, que corresponden a las infracciones cuya sanción se atribuye a los alcaldes; el Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, que se centra en la nueva regulación de la moción de censura; el Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, en cuanto a la participación de las Corporaciones Locales en el Consejo Escolar del Estado y en lo relativo a la creación, construcción y mantenimiento de centros públicos docentes por estas Corporaciones; y el Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, que sobresale por su importancia, ya que, en aplicación del artículo 11 de la Carta Europea de Autonomía Local pone a disposición de las Entidades Locales una vía de recurso jurisdiccional para garantizar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución. Esta cuestión se estudia con detalle en otra parte de este Informe, por lo que tan sólo recordaremos que el Proyecto articula un nuevo procedimiento en el Título IV de la LOTC, dedicado a los conflictos constitucionales, para la tramitación de los conflictos en defensa de la autonomía local, que se pueden plantear ante las normas del Estado y de las Comunidades Autónomas con rango de ley por los municipios o provincias legitimados.

– La propuesta de un Código de conducta que, suscrito por las distintas fuerzas políticas, permitiera luchar contra el fenómeno conocido como «transfugismo» en el ámbito local. Para ello se contemplarían distintas medidas que se incluirían en los Reglamentos de las Corporaciones y en los estatutos de las distintas formaciones, con el objetivo de aislar y neutralizar los efectos producidos por el abandono de los partidos en los que militaban las personas que resultan elegidas para un cargo de la Administración Local.

– El papel de las Comunidades Autónomas en el proceso de revitalización de la autonomía local. Se habló, entre otros elementos, de la fijación de la participación de las entidades locales en los ingresos de las Comunidades Autónomas, de la posibilidad de regular recargos locales en los tributos autonómicos y la de iniciar un proceso de traspaso de competencias, recordándose que en algunas Comunidades Autónomas como Canarias, Baleares, Andalucía y Galicia se han constituido sendas comisiones con las respectivas federaciones de municipios y provincias para abordar este asunto.

– Finalmente, la reforma de la financiación local, materia que, por su importancia, fue objeto de una comparecencia específica.

Así, en la sesión celebrada el 23 de noviembre, compareció ante la Comisión General el Secretario de Estado para las Administraciones Públicas para informar de los acuerdos alcanzados entre los representantes del Ministerio de Economía y Hacienda, el Ministerio de Administraciones Públicas y la Federación Española de Municipios y Provincias, en orden a fijar el modelo de financiación para el quinquenio 1999-2003 y para llevar a cabo una reforma en profundidad de la Ley 39/1988 reguladora de las Haciendas Locales, tanto en lo que se refiere a diversos aspectos económicos y financieros como en lo relativo al sistema tributario local. Asimismo se trataron los temas de la participación de las Corporaciones Locales en los fondos europeos, la política presupuestaria y financiera y el endeudamiento de las Entidades Locales, cuestiones todas ellas sobre las que existe un acuerdo entre el Gobierno y la FEMP.

Todas estas medidas fueron valoradas positivamente, con mayor o menor grado de entusiasmo, por todos los intervinientes que apreciaron, especialmente, que surgieran de la negociación con los propios entes interesados. Así lo hicieron los portavoces de los grupos parlamentarios, aunque desde la oposición se pidiese una mayor concreción de tales medidas y la puesta en marcha de políticas más efectivas para incrementar el peso institucional y político del mundo local. Y así lo hicieron también los representantes de las Comunidades Autónomas que, en esta ocasión, asistieron en número algo inferior, contando con la presencia de los Consejeros de Presidencia de Cantabria, Aragón, Extremadura y Castilla y León, y el Consejero de Hacienda de la Comunidad de Madrid.

En definitiva, tanto ésta como la anterior pueden considerarse como sesiones de importancia primordial entre las de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, puesto que es un órgano pensado para articular la función de representación territorial del Senado y resulta evidente que dicha función no se agota en las Comunidades Autónomas, aunque ellas supongan la parte más importante de la misma. A nadie se le escapan las dificultades que entraña el reconocimiento de este hecho, pero lo cierto es que siempre que ha habido ocasión, la Comisión General ha abordado la cuestión de una manera frontal y con un espíritu especialmente abierto.

Antes de todo ello, el 4 de mayo, tuvo lugar otra comparecencia del Gobierno a la que cabe referirse en último lugar, la del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales para informar sobre la elaboración del Plan de Acción para el Empleo del Reino de España. En la presentación de este Plan se expusieron sus líneas generales, destacando la relación con las políticas económicas del Gobierno y la distribución por programas de las distintas partidas dirigidas a acciones de formación. Asimismo, se destacaron las principales novedades del Plan en cuanto a las políticas activas de empleo, la renovación del Programa Nacional de Formación Profesional, y las modificaciones legislativas para el fomento del empleo y el apoyo a los colectivos más desfavorecidos y, sobre todo, se resumieron las líneas generales de cada uno de los planes de empleo de las distintas Comunidades Autónomas, que también han sido presentados ante las instituciones comunitarias europeas. De esta manera, los distintos representantes autonó-

micos que asistieron a la sesión intervinieron para reflejar sus puntos de vista particulares detallando las características de cada uno de los planes territoriales en función de las propias necesidades. En definitiva, si hubo acuerdo entre todos ellos y los portavoces de los grupos parlamentarios, en defender medidas de lucha contra el desempleo como las contenidas en todos estos instrumentos, tampoco faltó la queja por no haber conseguido que tales planes hubieran alcanzado el pleno apoyo de las organizaciones sindicales, pudiendo así convertirse en verdaderos acuerdos económico-sociales.

### **Los convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas: la actividad informativa de la Comisión General**

Otro de los campos en los que el Senado y la Comisión General de las Comunidades Autónomas en particular, ejercen sus funciones es en el de la información. Siguiendo la tesis plurifuncional, en realidad todas las actividades de las Cámaras servirían a éstas para recibir información, como todas, de alguna manera, implicarían la realización de la labor de control de las Cortes Generales sobre la acción del Gobierno. Pero la actividad informativa tiene un especial interés para nosotros porque el intercambio de información no se limita a las instancias estatales, sino que a través de la Comisión General se canaliza un múltiple y variado conjunto de informes y datos remitidos por las Comunidades Autónomas.

En este año la actividad informativa se ha manifestado, principalmente, en la recepción de los distintos informes que, en cumplimiento de diversas obligaciones legales, han remitido aquéllas. Así sucede, por ejemplo, con la competencia prevista en el artículo 56 ñ) del Reglamento del Senado que atribuye a la Comisión General la misión de informar sobre la dotación, distribución y regulación del Fondo de Compensación Interterritorial, ejercer el control y seguimiento de los proyectos de inversión incluidos en él y valorar su impacto conjunto en la corrección de los desequilibrios interterritoriales.

En ejercicio de esta competencia, durante 1998 se han remitido por diferentes Comunidades Autónomas, entre las que destaca Galicia por el número de informes enviados, un total de 40 expedientes de sustitución de proyectos de obra financiados con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial. En su mayor parte, las sustituciones de las obras se han hecho unilateralmente por la Consejería competente al haber sido aprobadas por los órganos de Gobierno de cada Comunidad Autónoma, tratándose de competencias transferidas y teniendo carácter cuantitativo. De este modo, no se ha precisado en ningún caso la aprobación de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Economía y Hacienda, correspondiendo el control parlamentario, según dispone el artículo 9.1 de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial, modificada en este punto por la Ley 31/1994, de 24 de noviembre, a las Cortes Generales, a través de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado y a las Asambleas Legislativas de las respectivas Comunidades Autónomas. Todo ello, sin perjuicio del control que corresponda realizar al Tribunal de Cuentas y los órganos similares de las

Comunidades Autónomas, en su caso que, según el artículo 9.2 de la misma Ley, deben presentar ante los órganos legislativos mencionados «informe separado y suficiente de todos los proyectos financiados con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial».

Por otra parte, la Comisión General ha seguido desempeñando el papel centralizador de la información remitida por éstas en relación con las potestades normativas que el nuevo sistema de financiación les concede respecto de los tributos estatales cedidos. Como es sabido, esta función se encomendó por primera vez a la Comisión por las doce leyes aprobadas en el verano de 1997 para modificar el régimen de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas de régimen común que aceptaron el nuevo modelo de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001.

En la crónica de 1997 ya advertíamos que este mecanismo, al tiempo que abre interesantes perspectivas, también genera no pocos y graves interrogantes como el de qué puede suceder si alguna Comunidad Autónoma incumple la obligación legal de remitir esta información. Sin llegar a este supuesto, en 1998 se dio un caso peculiar al recibir, remitido por el Departamento de Economía, Hacienda y Fomento de la Diputación General de Aragón, el texto de la Ley 4/1998, de 8 de abril, de Medidas Fiscales, Financieras, de Patrimonio y Administrativas de Aragón una vez aprobada. Al respecto, se acordó comunicar a la Comunidad Autónoma remitente la recepción de dicha Ley y su difusión entre los Senadores miembros de la Comisión, así como hacer la observación de que, de acuerdo con el artículo 2.2 de la ley 25/1997, de 4 de agosto, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión, deben remitirse a la Comisión General los proyectos de normas elaborados y no las normas legislativas cuya tramitación parlamentaria ya haya concluido. La cuestión no es intrascendente, pues si se pretende que el conocimiento de la Comisión General pueda servir como instrumento de control, la expresión de su opinión en un caso concreto ha de poder servir de algo, ser tenida en cuenta de la forma que sea, antes de que la norma se perfeccione formalmente.

Además de Aragón, han remitido información sobre esta materia las Comunidades Autónomas de Galicia, que envió el Proyecto de Ley de medidas tributarias, de régimen presupuestario, función pública, patrimonio, organización y gestión correspondiente a los presupuestos para 1998, y el Proyecto de Ley de medidas tributarias, de régimen presupuestario, función pública y gestión, correspondiente a los Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1999, Castilla y León, que remitió el Proyecto de Ley de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas; y Murcia que ha enviado a la Comisión General el Proyecto de Ley de modificación de la Ley 3/1990 de Hacienda de la Región de Murcia.

En una línea muy similar se encuentra la información recibida en la Comisión General de las Comunidades Autónomas en materia de incendios forestales. En este caso los informes de las Comunidades Autónomas se refieren al grado de cumplimiento de las recomendaciones del Informe que la Ponencia sobre incendios forestales del Senado aprobó el 28 de junio de 1995. Remitieron informes de esta naturaleza las Comunidades Autónomas de Cantabria, Cataluña y Aragón.



Por otro lado, para dar cumplimiento a la moción aprobada el 22 de septiembre de 1998, por la cual se instaba al Gobierno, entre otras cosas, a enviar a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado la documentación necesaria a que se refiere el punto 7.6 del Informe de la Ponencia sobre Incendios Forestales, a fin de evaluar el cumplimiento de las recomendaciones contenidas en este Informe, se remitió por el Gobierno dicha documentación, con fecha 30 de octubre de 1998, incluyendo el Libro Rojo de la Prevención, el Libro Rojo de la Coordinación y sucesivos informes sobre los incendios forestales en España desde 1986 hasta 1998.

La Comisión ha continuado, además, ejerciendo su labor en lo que se refiere a las competencias previstas en las letras g), p) y q) del artículo 56 del Reglamento. De este modo, ha recibido una variada documentación que podemos describir sucintamente. Se ha recibido la documentación relativa al planteamiento de dos conflictos positivos de competencia y a la interposición de doce recursos de inconstitucionalidad dirigidos a impugnar, respectivamente, cuatro leyes del Parlamento Vasco, y una de los Parlamentos de Canarias, Andalucía, Castilla y León, Cantabria, Comunidad de Madrid, Castilla-La Mancha, Aragón y Extremadura. La mayor parte de estos recursos se han interpuesto invocando el artículo 161.2 de la Constitución. Se han hecho llegar también a la Comisión distintos acuerdos de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, como el relativo al procedimiento para cumplir lo establecido en el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa a la Administración General del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras y, el que quizás sea más importante, sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Y, por último, la comunicación de la decisión del Consejo de la Unión Europea, por la que se nombra a los 21 miembros españoles del Comité de las Regiones y la comunicación del nombramiento de los miembros de la delegación española en las Cámaras Regional y Local del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa para el período 1998-1999, según los criterios contenidos en el acuerdo adoptado por la Comisión General de las Comunidades Autónomas en su reunión de 24 de marzo de 1994.

En fin, a la vista de este conjunto de instrumentos y actividades informativas, que deben sumarse a otras varias que se desempeñan con las funciones ordinarias de la Comisión General (por ejemplo, de conocimiento de todas las mociones e iniciativas legislativas que se tramitan en el Senado y pueden tener algún contenido autonómico), puede afirmarse que la misma ha mostrado durante 1998 una gran vitalidad a la hora de buscar nuevas vías y asumir nuevas competencias que le permitan ser el órgano centralizador de la información en materia territorial. Otra cosa distinta es que haya encontrado el procedimiento más adecuado para canalizar y hacer uso de tal información, lo cual se ha encargado de poner en duda la oposición, que no ha cesado de plantear iniciativas y debates en el seno de este órgano.

Finalmente, cabe también incluir en la actividad informativa, en un sentido amplio, el conocimiento por parte del Senado de los convenios celebrados entre

Comunidades Autónomas. Esta materia se estudia en otra parte del Informe, por lo que nos limitaremos a reseñar alguna particularidad observada en la tramitación, recordando que en 1998 se han remitido cuatro convenios de este tipo: el Convenio de colaboración entre la Comunidad de Madrid y la Comunidad Autónoma de Castilla y León sobre distribución de actividades en materia de infraestructura viaria en zonas limítrofes; el Convenio de cooperación entre la Comunidad Autónoma de La Rioja y la Comunidad Foral de Navarra en materia de infraestructuras viarias; el Convenio de colaboración suscrito entre las Comunidades de Castilla y León y Extremadura en materia de extinción de incendios forestales; y el Convenio de colaboración entre la Comunidad de Madrid y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en materia de infraestructura viaria en zonas limítrofes. Todos ellos, con independencia de la calificación otorgada por las partes que, en alguna ocasión emplean el término «cooperación», deben considerarse como convenios para la gestión y prestación de servicios propios de las Comunidades Autónomas y no como acuerdos de cooperación en el sentido empleado por el artículo 145. 2 de la Constitución. De acuerdo con ello el Dictamen de la Comisión fue el mismo en todos los casos, tomando conocimiento de la comunicación de su celebración sin oponer reparo alguno a la misma y entendiendo que no requerían autorización de las Cortes Generales.

Para terminar recordaremos la polémica que se produjo con el llamado «Protocolo de colaboración entre la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y la Junta de Castilla y León sobre coordinación de actuaciones en materia de infraestructura viaria». La conclusión de este instrumento fue comunicada al Senado por la Junta de Castilla y León, pero cuando iba a ser conocido por la Comisión, la representante de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, se opuso a su tramitación, por considerar que su naturaleza no correspondía a la de los convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas y aclarando que, para la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, un Protocolo y un Convenio requieren formalidades diferentes.

La Comisión decidió retirar este asunto del orden del día y dar a conocer a la Mesa del Senado las objeciones formuladas. Se plantearon entonces ciertas dudas, pues a pesar de su denominación, podía entenderse que del citado Protocolo resultaban una serie de acuerdos generadores de derechos y obligaciones para las partes, y por otro lado, la parte que oponía reparos a la consideración del Protocolo como un Convenio no era la misma que la que lo había remitido al Senado.

La cuestión se resolvió, finalmente, con un escrito remitido por el Presidente de la Junta de Castilla y León en el que se comunicaba que el Protocolo debía ser considerado «como tal Protocolo y, por lo tanto, en desarrollo del mismo, firmar en su día un Convenio». No obstante, el desarrollo de esta controversia dejó abiertas algunas cuestiones que pueden volver a plantearse en el futuro. Por ejemplo, la de si el nombre o calificación que le den las partes firmantes a un Convenio es decisivo o no, a efectos de atribuirle una naturaleza u otra; o lo que es más importante, qué puede suceder si no existe acuerdo entre las partes respecto a esa naturaleza, sobre todo, si la discusión es determinante para que el texto exija o no la autorización de las Cortes Generales.

## La actividad legislativa

Como ha quedado apuntado al comienzo de esta crónica, la actividad legislativa del Senado durante 1998 no es una excepción frente a las restantes actividades de la Cámara, de modo que puede asegurarse que ha sido un período muy rico en iniciativas legislativas. Asimismo, como también decíamos, ha destacado la importancia de los proyectos tramitados cuya relevancia puede considerarse, en algunos casos, como de primer orden. Esta materia también se estudia con detalle en otra parte del Informe, por ello nos ceñiremos a las iniciativas legislativas con contenido autonómico tramitadas este año, distinguiendo entre las siete reformas estatutarias y las restantes leyes, atendiendo al orden cronológico de su tramitación.

La primera de estas iniciativas fue la Proposición de Ley sobre el cambio de denominación de las provincias de «La Coruña» y «Orense» que contó con una tramitación ciertamente sencilla debida, en buena parte, al amplio consenso existente sobre la Proposición original remitida por el Parlamento de Galicia. Así, no se presentó ninguna enmienda a esta Proposición de Ley que, en la línea de otras leyes como la aprobada en 1997 en relación con Baleares, busca simplemente el cambio de la denominación oficial de estas provincias por las de «A Coruña» y «Ourense», en concordancia con las de sus respectivas capitales.

La segunda iniciativa en el tiempo fue el Proyecto de Ley por la que se aprueba la modificación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra. En este caso la naturaleza del objeto del Proyecto y la simplicidad de su formulación permitieron, incluso, que se tramitase por el procedimiento de lectura única, según el cual tan sólo es posible la presentación de propuestas de veto. Sin embargo, no se presentaron ninguna de tales propuestas, pues también existía respecto de esta iniciativa un alto grado de consenso como corresponde a una norma que regula cuestiones financieras de carácter bilateral que traen causa de previos acuerdos entre las partes. La Ley 19/1998, de 15 de junio, es una norma técnica que viene a plasmar en términos jurídicos los acuerdos entre el Gobierno y la Comunidad Foral de Navarra respecto a la modificación del Convenio Económico entre el Estado y aquélla, para adaptarlo a los cambios operados en el sistema de los tributos del estado cedidos a las Comunidades Autónomas de régimen común y a la creación del Impuesto sobre las Primas de Seguros, entre otras circunstancias.

Más tarde, tuvo lugar la tramitación de la Proposición de Ley de régimen especial de las Illes Balears. La iniciativa, que procedía del Parlamento autonómico, no gozó del mismo consenso que las anteriores pues, aún recibiendo un apoyo básico de todos los grupos parlamentarios, fue objeto de un número considerable de enmiendas (cincuenta y cuatro) que, finalmente, no fueron incorporadas al texto definitivo. En su mayor parte, dichas enmiendas pretendían un grado superior de concreción en las medidas que arbitra la norma buscando volver, en ocasiones, al texto original que se presentó bajo el título de Proposición de Ley de régimen fiscal y económico especial de las Islas Baleares y que fue profundamente modificado en el Congreso de los Diputados. Se promulgó, finalmente, como Ley 30/1998, de 29 de septiembre, con la finalidad principal de

establecer mecanismos que permitan superar, o al menos disminuir, las consecuencias negativas que el hecho de la insularidad tiene para la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

Además de las anteriores iniciativas legislativas, en 1998 ha finalizado la tramitación de las siete Propositiones de Ley Orgánica de reforma de los Estatutos de Autonomía de la Región de Murcia, la Comunidad de Madrid, Cantabria, el Principado de Asturias, las Illes Balears, Castilla y León y La Rioja.

Por lo que se refiere al procedimiento, ha sido muy similar en todos los casos: se ha presentado un número no muy alto de enmiendas (que va desde las 15 del Estatuto de Murcia hasta las 81 del Estatuto de La Rioja) que han sido rechazadas en su mayoría, al existir un acuerdo básico entre los dos grupos mayoritarios que les permitía sostener la conveniencia de respetar el texto surgido del compromiso alcanzado en la respectiva Asamblea autonómica. Esta argumentación, empleada sistemáticamente contra las enmiendas presentadas por Izquierda Unida o por los representantes de algunos grupos territoriales, no ha impedido, sin embargo, que se hayan introducido pequeños cambios en la Proposición de Ley original cuando han coincidido en ello el Grupo Popular y el Grupo Socialista, como ha ocurrido con las reformas de los Estatutos de Cantabria, Illes Balears y Castilla y León. Al margen de esta dialéctica queda la discusión suscitada, en este último caso y en el de La Rioja, en relación con las enmiendas presentadas por el Grupo de Senadores Nacionalistas Vascos y la representante de Eusko Alkartasuna. Dichas enmiendas pretendían la desaparición, en uno y otro caso, de las referencias a las posibles consecuencias negativas que para aquellas Comunidades Autónomas tienen los regímenes fiscales especiales de las Comunidades Autónomas limítrofes. El debate sobre esta cuestión, tenso en algunos momentos, concluyó, no obstante, sin que se modificasen las respectivas Propositiones de Ley Orgánica.

La excepción a este esquema procedimental fue la tramitación de la reforma del Estatuto de la Comunidad de Madrid que, al no presentarse ninguna enmienda a la correspondiente Proposición, fue remitida directamente al Pleno del Senado, que pudo así aprobarla antes del fin del primer período de sesiones, siendo promulgada como Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio.

Por lo que se refiere a su contenido, la cuestión se explica con suficiente detalle en cada una de las secciones de las Comunidades afectadas. Nos limitaremos por ello a recordar que las reformas se inscriben en el conjunto de reformas de los Estatutos de Autonomía aprobados por el procedimiento del artículo 146 de la Constitución y que responde a la ampliación competencial prevista en el artículo 148.2 de la misma. Así, en la línea de las reformas de los Estatutos de Autonomía de Canarias y de Aragón, que se llevaron a cabo en el 96, y la del Estatuto de Castilla-La Mancha, que se concluyó en el 97, el contenido de las siete reformas aprobadas en 1998 es muy variado, puesto que se ha aprovechado el objetivo fundamental, que es la ampliación y reordenación de las competencias asumidas por cada Comunidad Autónoma, para modificar algunos otros aspectos de los respectivos Estatutos que no siempre tiene una importancia menor. Así sucede con la redefinición del acceso a la autonomía, la modificación de las normas de organización y funcionamiento del Parlamento autonómico, la

creación de órganos consultivos, o los cambios en el sistema de relaciones entre el órgano colegiado ejecutivo y el legislativo, estableciendo normalmente la posibilidad de la disolución anticipada de las mismas por parte del Presidente de la Comunidad.

En definitiva, estos rasgos comunes deben completarse con todos los matices y características particulares que adornan a cada Estatuto y que derivan de las peculiaridades de cada Comunidad Autónoma, pero permiten hablar, en términos generales y como ya sucediera en una primera etapa del proceso autonómico, de una tendencia básica a la homogeneización tanto en lo competencial como en lo institucional.

Por último, dentro de la participación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas en la actividad legislativa de otras Comisiones hay que hacer referencia al informe relativo al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1999, que, en los términos del apartado o) del artículo 56, se limitó a examinar las Secciones del Proyecto de Ley de Presupuestos 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 dichas Secciones, con referencia a la tasa de variación respecto de los mismos programas en los Presupuestos para 1998.

En cuanto a su tramitación, se ha mantenido la tendencia, iniciada en 1996, de abandonar la técnica de elaboración y presentación del informe ante la Comisión por un relator miembro de la misma. El sistema consolidado implica el debate, en el seno de la Comisión, de informes estrictamente técnicos, de forma que el contenido político se incorpora al mismo en las intervenciones efectuadas por distintos grupos parlamentarios. De este modo, el informe se remite a la Comisión legislativa de que se trate acompañado del correspondiente Diario de Sesiones. Así se hizo también en este caso en el que, frente a lo que ha sucedido otras veces en que las Comunidades Autónomas han mostrado gran interés por expresar su valoración política, no acudió ningún representante autonómico, enviándose el informe a la Comisión de Presupuestos.

### **El Debate sobre las funciones del Senado y el papel de la Comisión General de las Comunidades Autónomas**

La crónica de 1998 no estaría completa si no aludiésemos a la polémica que se ha mantenido dentro del Senado respecto de sus propias funciones y su capacidad de reforma y el papel que en todo ello le corresponde a la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

La cuestión ha opuesto de manera frontal a los dos grupos mayoritarios y ha permitido la intervención de los Presidentes de algunas Comunidades Autónomas, las gobernadas por el Partido Socialista, en demanda de un mayor y mejor aprovechamiento de las posibilidades que ofrece el Reglamento en relación con esta Comisión creada en 1994. De esta forma, la discusión se ha planteado, fundamentalmente, en torno a la capacidad de las Comunidades Autónomas

para convocar a la Comisión con el objeto de debatir un tema concreto, y sobre la conveniencia o no de celebrar durante este año el Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías.

Respecto de la primera cuestión, el artículo 56 bis 3 del Reglamento del Senado establece que: «La Comisión General de las Comunidades Autónomas se reunirá cuando sea convocada por su Presidente o por el del Senado a iniciativa propia, o cuando les sea solicitada la convocatoria por el Gobierno, alguno de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas o un tercio de sus miembros». Ahora bien, como se puso de relieve en el Informe de 1997, la Mesa y los Portavoces de la Comisión han fijado ciertos límites a la facultad de solicitar convocatoria por parte de las Comunidades Autónomas, entendiéndolo que una cosa es hacer tal solicitud, y otra muy distinta fijar el orden del día de las reuniones, que es una facultad reservada al Presidente de la Comisión, oída la Mesa y teniendo en cuenta los trabajos de la Cámara. Interpretarlo de otro modo, se afirma, podría abrir la puerta a un hipotético obstruccionismo provocado por todas aquellas Comunidades Autónomas que desearan debatir cualesquiera asuntos de forma bilateral con el Gobierno o, en otras palabras, paralizar la acción de la Comisión con el examen de cuestiones carentes de interés general. En base a estos argumentos, el año pasado se denegó la solicitud de comparecencia del Presidente del Gobierno ante la Comisión, para que manifestase su intención y posición sobre la celebración de un referéndum consultivo en Extremadura, y se aceptó la petición de Castilla-La Mancha para celebrar un debate sobre financiación sanitaria pero negándole, como hemos visto, el carácter de urgente y demorando su celebración al siguiente período de sesiones.

Este año, ya en el mes de marzo, el Presidente de Castilla-La Mancha manifestaba su queja por el retraso producido en la celebración de ese debate. Más tarde, al hilo de la llamada «guerra de las Declaraciones», se presentó la de Mérida, en la que el anterior, junto a los Presidentes de Extremadura y de Andalucía, pedían la convocatoria de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado y la comparecencia del Presidente del Gobierno.

A esta Declaración le siguieron sendas solicitudes formales de convocatoria presentadas en el mes de octubre con el fin de conocer la posición del Gobierno respecto al debate político suscitado sobre el modelo de organización territorial previsto en la Constitución de 1978, como consecuencia de las denominadas Declaraciones de Estella y Barcelona y del anuncio de «tregua indefinida», así como para informar a la Comisión sobre la posición de los gobiernos regionales sobre esta materia.

La Mesa de la Comisión, en su reunión del 3 de noviembre, acordó acumular las tres peticiones de convocatoria para la celebración de una sesión monográfica de la Comisión sobre estas cuestiones y delegar en el Presidente de la misma la realización de las gestiones con el Gobierno para la fijación de las fechas en que tendría lugar. En cuanto a la asistencia del Presidente del Gobierno, que se solicitaba expresamente por la Junta de Andalucía, no hubo una manifestación concreta aunque se mencionó, como en otras ocasiones, la falta de precedentes de esta clase de comparecencias ante las Comisiones de la Cámara, con excepción de la que tiene lugar en el Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías.

A estas peticiones hay que añadir la solicitud, presentada a finales de año por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, para que se convoque a la Comisión General con el fin de «exigir al Gobierno de la Nación la explicación de las medidas a adoptar por la Administración del Estado para la completa ejecución del Marco Comunitario de Apoyo para Extremadura, con identificación y cuantificación detallada de los proyectos de inversión a acometer al efecto», así como para que el Presidente de dicha Comunidad Autónoma informe a la Comisión sobre la posición del Gobierno regional en esta materia. No obstante, esta solicitud, respecto de la que todavía no se ha adoptado ningún acuerdo, se sale ciertamente de la cuestión que nos ocupa para centrarse en un aspecto de interés particular de una Comunidad Autónoma.

Respecto de la segunda cuestión, la postura de la oposición puede enmarcarse en un conjunto de iniciativas del Grupo Parlamentario Socialista en las que manifiesta su preocupación por el correcto funcionamiento de la Comisión General de las Comunidades Autónomas. Se inicia con la petición de celebración del Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías, presentada al principio del primer período de sesiones del año, la cual fue trasladada a la Junta de Portavoces, que decidió no darle curso en aquél momento.

Algo más tarde, pero también en el mes de febrero, se presentó una Moción, que fue aprobada por el Pleno en su sesión del 10 de marzo de 1998, por la que se insta a la Comisión General a que al comienzo de cada período de sesiones establezca una previsión de celebración de sus sesiones que se comunicará al Gobierno y a los Presidentes de las Comunidades Autónomas, para facilitar su participación y asistencia y que servirá al mismo tiempo, para planificar la realización efectiva de sus funciones descritas en el artículo 56 del Reglamento del Senado. En cumplimiento de este mandato la Comisión aprobó un calendario para el período de septiembre a diciembre que estuvo, no obstante, sujeto a posibles alteraciones derivadas del calendario que rige los trabajos de la Cámara y por razones especiales del cumplimiento de determinados plazos reglamentarios.

Posteriormente, se presentó una Interpelación al Gobierno sobre el grado de cumplimiento de las mociones aprobadas por el Pleno del Senado el día 19 de marzo de 1997; es decir, las mociones aprobadas por el Pleno después del Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías. La interpelación fue contestada por el Ministro de Administraciones Públicas en la sesión plenaria celebrada el 6 de mayo. A juicio de la Senadora interpelante las explicaciones del Sr. Ministro no fueron satisfactorias, localizando especialmente el descontento de su Grupo Parlamentario en relación con el cumplimiento de las mociones que tienen que ver con el área de competencias de los Departamentos de Fomento, Educación y Cultura, Sanidad y Consumo y Medio Ambiente.

Por ello se presentó una Moción consecuencia de Interpelación, de las que contempla el artículo 111.2 de la Constitución, por la que se quería instar al Gobierno a que, antes de celebrarse el próximo Debate sobre el Estado de las Autonomías, dé cuenta a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del estado de cumplimiento de las mociones aprobadas por el Pleno del Senado el día 19 de marzo de 1997, así como a que abra las vías de diálogo y consenso necesarias con las Comunidades Autónomas y los Grupos Parlamentarios que

hagan posible el cumplimiento de aquellas que lo requieren. Esta Moción, que contó con el apoyo del Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i Unió, fue rechazada después de un breve debate en la sesión plenaria del 19 de mayo.

En un línea similar, pero en un tono más elevado y abordando frontalmente la cuestión del Debate, se presentó una Interpelación que también dio lugar a la presentación de una Moción consecuencia de Interpelación que se discutió en el Pleno del 6 de octubre. Con ella se pretendía instar al Gobierno «a esmerarse en el cumplimiento de sus obligaciones de sumisión al control parlamentario que se efectúa en el Senado, a colaborar con la Comisión General de las Comunidades Autónomas en el cumplimiento de sus funciones, a adoptar las iniciativas políticas necesarias para que el Debate sobre Comunidades Autónomas, a celebrar en el presente período de sesiones en la citada Comisión se convoque con el objetivo de restaurar el consenso político sobre el modelo del Estado Autonómico, y a colaborar con la Ponencia para el estudio de la reforma constitucional del Senado definiendo el Presidente del Gobierno los criterios en torno a los cuales podría establecerse el imprescindible acuerdo político que la haga posible».

Como se puede ver, la iniciativa agrupa una serie de cuestiones muy diferentes entre sí, pero inspiradas en un mismo interés. Sin que podemos dejar aquí más que un reflejo esquemático de las posturas que se manifestaron, concluiremos diciendo que en el ánimo del Grupo Socialista estaba un argumento que, en el pasado mes de octubre con un importante debate extraparlamentario en marcha, era de muy difícil contestación: el Senado, como Cámara de representación territorial, no debería quedar al margen de la discusión sobre el modelo territorial de Estado y sobre las posibles reformas constitucionales en este campo. Y en una posición similar se alineó el representante de Nueva Izquierda, que apoyó con su voto la citada Moción. Por otro lado, en cambio, se opuso a lo anterior una afirmación que también resulta indiscutible, al menos en su estricta expresión formal: no se pueden exigir responsabilidades al Gobierno por el funcionamiento de las instituciones parlamentarias, pues aunque sea un protagonista importante de su actividad, ésta debe ser impulsada y dirigida por el mismo Parlamento y, en este caso, por la propia Cámara, la Comisión General de las Comunidades Autónomas y la Ponencia para la reforma constitucional del Senado. En este sentido se manifestó el representante del Grupo de Senadores Nacionalistas Vascos, y también el del Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i Unió, quien añadió algunas consideraciones respecto de la inoportunidad del momento, con las elecciones vascas en ciernes, para celebrar el Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías. Además, este portavoz rechazó que fuese necesario recabar la presencia del Presidente del Gobierno ante la Ponencia sobre la reforma constitucional del Senado, aunque pudiera expresar sus opiniones si lo estimase conveniente. Por su parte, el representante del Grupo Parlamentario Popular insistió en los razonamientos anteriores y destacó que, a su juicio, los trabajos de Ponencia de reforma constitucional del Senado carecían del grado de madurez suficientes como para pensar en su culminación.

Por último, a finales del mes de noviembre volvió a presentarse ante la Mesa de la Cámara una solicitud del Grupo Parlamentario Socialista para que se cele-



bre el Debate sobre el Estado de las Autonomías previsto en el artículo 56 bis 7 del Reglamento. En el debate producido en el seno de este órgano quedó patente su preocupación por cumplir con el Reglamento, junto a la necesidad de tener en cuenta las opiniones de los distintos interlocutores que han de participar en dicho Debate, especialmente el Gobierno y las Comunidades Autónomas. Teniendo en cuenta, además, el período electoral que se avecina, se acordó delegar en la Presidencia la realización, durante los meses de diciembre de 1998 y enero de 1999, de las gestiones precisas para convocar el mencionado Debate, de las que se deberá informar a la Mesa.

### La Ponencia para el estudio de la reforma constitucional del Senado

Como ya advertíamos al comienzo de este relato, 1998 no ha sido un año destacado en los trabajos sobre la reforma del Senado. Si en el Informe de 1997 se afirmaba que la intensa labor desarrollada por la Ponencia había permitido situar la cuestión a las puertas de su conclusión en lo que se refiere al trámite senatorial de elaboración de una propuesta, hoy es preciso admitir que durante el año siguiente el ritmo de los trabajos se ha ralentizado de forma muy notoria. Incluso, se ha podido constatar la falta de acuerdo en algunos aspectos que parecían consensuados con anterioridad. Así, de los tres puntos básicos en los que se dividieron los trabajos parece que sólo puede hablarse de acuerdo en lo referente a los principios generales, habiendo vuelto a abrirse la discusión en lo relativo a la composición y las funciones del Senado.

Esta es la conclusión que parece deducirse de las escasas reuniones celebradas, todas ellas concentradas en el primer período de sesiones del año, puesto que en el que va de septiembre a diciembre se consideró preferible esperar a la finalización del proceso electoral vasco y sus consecuencias posteriores.

De esta forma, la primera de las cuatro reuniones que tuvieron lugar este año, la celebrada el 9 de febrero, se centró en el problema de la composición del futuro Senado, especialmente sobre la propuesta que respecto a esta cuestión presentó el Grupo Parlamentario Popular, que sugería mantener el mismo número de Senadores elegidos en provincias por sufragio directo y de Senadores designados por Comunidades Autónomas, introduciendo, si acaso, cambios en lo relativo a la coincidencia de las elecciones al Senado con las elecciones autonómicas, al aumento del número global de Senadores, y a la presencia de los Presidentes de Comunidades Autónomas en el Senado.

La propuesta encontró la contestación de algunos miembros de la Ponencia, que consideraron la cuestión como una vuelta atrás en la discusión y, sobre todo, la de aquellos que entienden que el cambio en la circunscripción electoral es imprescindible para otorgar al Senado una verdadera representación de las Comunidades Autónomas. No llegándose a ningún acuerdo, se propuso demorar la discusión sobre este punto y remitirla a la fase de la Comisión Mixta Congreso-Senado, como sería conveniente hacer con todas las cuestiones sobre las que no fuera posible el consenso y sobre las que, como en este caso, los partidos políticos, considerados extrainstitucionalmente, tuviesen intereses que defender.

La segunda reunión, celebrada el 3 de marzo, tuvo como tema principal y casi único de discusión la conveniencia o no de atender las solicitudes de los Presidentes de cuatro Comunidades Autónomas para comparecer ante la Ponencia con el fin de expresar su opinión sobre la reforma constitucional del Senado ante este grupo de trabajo. Se intercambiaron distintas impresiones sobre la verdadera necesidad de estas comparecencias, que en algunos casos podían ser reiterativas, y sobre el momento más adecuado para llevarlas a cabo sin interrumpir los trabajos de la Ponencia; se acordó su realización; y se planteó también la posibilidad de extender las consultas al Presidente del Gobierno, o a los Presidentes de los Parlamentos autonómicos, habiendo opiniones muy diversas a este respecto.

De acuerdo con ello, las dos últimas reuniones, celebradas los días 2 y 3 de junio, sirvieron para escuchar las exposiciones de los Presidentes de la Comunidad Valenciana, Sr. Zaplana Hernández-Sor, y de la Comunidad Autónoma de La Rioja, Sr. Sanz; y de la Comunidad de Madrid, Sr. Ruiz-Gallardón Jiménez y de la Región de Murcia, Sr. Valcárcel Siso, respectivamente.

En fin, podemos concluir enlazando con el inicio de esta crónica y afirmando que, si es cierto que 1999 significa el término de una etapa y el comienzo de otra nueva para el Senado, con toda seguridad esto va a reflejarse en los trabajos sobre su reforma. Para que éstos sean retomados, no obstante, es preciso tener en cuenta, tanto las especiales circunstancias del período electoral que se avecina, como las enseñanzas ofrecidas por la experiencia vivida en la Cámara desde 1994 hasta la fecha.



### III. LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

#### ANDALUCÍA

*Francisco López Menudo*

#### Rasgos generales

En sus rasgos más sobresalientes, la situación política de la Comunidad Autónoma en el ejercicio que se comenta ofrece una cierta línea de continuidad con lo que viene siendo proverbial en el decurso de esta V Legislatura. En su proyección externa, las relaciones con el Gobierno de la Nación se mantienen en un tono general de crispación, si bien es posible percibir un grado de mayor entendimiento que en el ejercicio precedente, aunque aparentemente no haya disimulo en exteriorizar, por una y otra parte, un estado de permanente confrontación, habida cuenta la significación ideológica de esta Comunidad Autónoma en relación con la actual configuración del mapa político español. En el ámbito interno la gobernabilidad aparece garantizada.

En efecto, se mantiene, prácticamente sin fisuras, el Pacto alcanzado a comienzos de la legislatura entre el Partido Socialista mayoritario y el Partido Andalucista, que con sus cuatro escaños en el Parlamento —de un total de 109— ejerce un notable protagonismo en la vida política andaluza, incluida la acción de gobierno, donde ostenta la titularidad de dos Consejerías. La tónica constante del funcionamiento de la coalición es la de una solidez de base en el apoyo de las acciones fundamentales y la exteriorización de una discrepancia permanente que salta cada día a los medios de difusión. El Partido Andalucista ejerce una confesada política de desmarque de sus socios en el gobierno de cara a la opinión pública, actitud que parece tomar más fuerza a medida que avanza la Legislatura y se acercan las elecciones locales. Los andalucistas reivindicán la ejecución de su propio programa y critican, sin recato, a sus socios, exigiendo entre otros objetivos la reforma del Estatuto de Autonomía, el aumento del techo competencial, la comarcalización de Andalucía (propósito sistemáticamente rechazado por el PSOE), la defensa del habla andaluza y como hecho más significativo en el sentido comentado puede registrarse la adhesión de los andalucistas a la llamada «declaración de Barcelona» suscrita el 16 de julio por Convergencia y Unión, PNV y Bloque Nacionalista Gallego, hecho que levantó serios recelos en el PSOE, desde su consabida posición de exigir las mismas posibilidades de autogobierno para todas las Comunidades. Pero, como se ha indicado, los gestos no difuminan la realidad de base consistente en el apoyo recíproco en los asuntos relevantes, como se puso perfectamente de manifiesto en la defensa del PSOE del Consejero del Partido Andalucista, Sr. Ortega, en relación con un asunto de incompatibilidades que motivó la petición de su cese por los partidos de la oposición.

En las relaciones con el gobierno central han continuado los conflictos laten-

tes referidos a la conocida cuestión del censo de población así como al del proceso de transferencias, ello incrementado, como es lógico, por cuestiones nuevas entre las que destaca la dura polémica suscitada con motivo de la reclamación por parte del Ministerio de Trabajo de un montante de unos cuarenta mil millones de pesetas, incluida una alta partida de intereses y recargos de apremio en concepto de deudas a la Seguridad Social, hasta el punto de inhabilitar a la Junta de Andalucía para intervenir en el nuevo PER (Programa de Fomento del Empleo Agrario). El asunto produjo el rechazo de la Junta de Andalucía por considerar que era objeto de un trato discriminatorio respecto del dispensado a otras Comunidades Autónomas en igual situación, tal como la Junta de Galicia; además de considerar improcedente desde el punto de vista jurídico el cobro de intereses entre Administraciones Públicas, partida sumamente elevada en el montante global del débito. Éste quedó, finalmente, aclarado y fijado en tres mil millones de principal, quedado diferido el controvertido tema del pago de la voluminosa partida por recargo de apremio a la decisión del Tribunal Supremo.

Otro conflicto no menos resonante tuvo lugar a finales del ejercicio con motivo de la introducción en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de una Emisión de Deuda Pública para 1999 de ciento dieciocho mil millones de pesetas que el Ministerio de Economía se negó a autorizar por considerar que ello implicaba el incumplimiento de los criterios del pacto de estabilidad, es decir, del control del déficit público que el Estado y las Comunidades Autónomas se han comprometido a que sea de cero en el año 2001. Finalmente, se llegó a un acuerdo que, de momento, ha dejado parada la cuestión. La citada cifra ha sido incluida efectivamente en la Ley 10/1998, del Presupuesto para 1999.

Desgraciadamente, hay que elevar al rango de rasgo esencial de lo acontecido en esta Comunidad Autónoma en 1998 el tristemente célebre vertido tóxico procedente de la explotación de la mina de Aznalcóllar (Sevilla). Es más, este suceso quizá sea el más relevante de todos dado que lo ocurrido representa la mayor catástrofe ecológica padecida en nuestro país. Dada la interrelación que guarda con otros hábitats un espacio natural tan privilegiado como Doñana el asunto ha concitado la atención de las Instituciones europeas, cuyo Parlamento envió representantes a la zona afectada. La irradiación del hecho no sólo ha afectado al ya amplio sector del medio ambiente sino que sus efectos se han propagado en todas direcciones: tensiones con el Gobierno central, tensiones internas entre los partidos, incidencias sobre los propietarios de la zona, desembolsos e inversiones muy cuantiosas y un sinnúmero de efectos derivados que aún están por depurar y mostrar su verdadera envergadura. Hacer ahora inventario de las repercusiones jurídicas del hecho —que es lo que aquí nos ocupa— resulta aún prematuro cuando a la fecha en que se redactan estas líneas aún no ha sido presentado el Informe final de la Comisión de coordinación de la emergencia en la que han trabajado los gobiernos central y andaluz. Baste, pues, dejar mera constancia de algunos datos del hecho mismo. En la madrugada del día 25 de abril tuvo lugar la rotura de la balsa de decantación de los lodos de metales pesados procedentes de la explotación de la mina explotada por la empresa sueca Boliden-Apirsa, donde se almacenaban millones de metros cúbicos que arrasaron el cauce y terrenos colindantes del río Guadiamar contaminando —ya se verá si de un modo irreversible— un entorno, incluido el Parque Nacional de Doñana, de un valor ecológico insu-

perable. Reproches de todo tipo y derivación de responsabilidades entre los organismos de la Administración del Estado y de la Junta de Andalucía; controvertida actuación de la empresa explotadora; alta peligrosidad en el manejo de los lodos; inversiones urgentes de alto coste para atajar la dramática situación; sucesos luctuosos durante las tareas de recogida del material, ruina económica para los municipios afectados; incalculables consecuencias para la flora, la fauna y la salud humana; necesaria depuración de responsabilidades...; todo ello conforma un conjunto de ingredientes que hablan por sí solos de las graves tensiones habidas y de su triste condición de hecho fulgurante del ejercicio que se comenta.

Ya en el orden social y económico resulta más grato dejar constancia de la disminución del desempleo, verdadero azote de esta Comunidad Autónoma. Según los datos del INEM, la cifra de parados descendió en 47.192 personas, siendo la agricultura y los servicios los sectores con mayor protagonismo en esta reducción. Queda fijado el número de desempleo al término del año en 390.295 personas. Según resulta de esta estadística –cuya fiabilidad hay que pasarla lógicamente por la criba de la naturaleza de la propia fuente–, el índice de desempleo en Andalucía es del 13,95 por cien de la población activa. El dato singular es que deja de ser la última de entre todas las Comunidades Autónomas ya que ese lugar pasa a ocuparlo Asturias con el 15,1 por cien.

También es un positivo dato reseñable la continuación en línea ascendente de la balanza comercial, que arroja un superávit exportador de ochenta y ocho mil millones de pesetas.

Una iniciativa reseñable por su carácter singular ha sido la constitución el 8 de julio del llamado «*Foro Andalucía Nuevo Siglo*», integrado por 200 expertos (incrementado luego en 30 más), de las más diversas materias con el objetivo de crear un «banco de ideas» que defina, según se propugna, «*el papel de la Comunidad ante el nuevo milenio*», desde el punto de vista político, económico, internacional, social, cultural... El *Foro* se organiza en siete mesas de trabajo de carácter sectorial y asume el reto de ofrecer a la Comunidad sus postulados y conclusiones. Por más que se ha resaltado el carácter institucional del *Foro* con su pluralidad, el principal partido de la oposición ha tachado la iniciativa como una operación de imagen del PSOE, partido gobernante.

En el ejercicio comentado también ha visto la luz la inauguración del Segundo Canal de la Televisión Autonómica, con lo que Andalucía engrosa la lista de las Comunidades (País Vasco, Cataluña y Comunidad Valenciana) que cuentan ya con dos canales. Este hecho no ha dejado de suscitar también las críticas por parte de la oposición.

## Instituciones básicas

### *Parlamento*

#### A) Actividad parlamentaria en general.

A lo largo de 1998 fueron presentadas, calificadas y admitidas a trámite por la Mesa de la Cámara un total de 3.918 iniciativas.

Como es lógico, entre tales iniciativas hay que destacar el Debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma celebrado los días 1 y 2 de julio que es el segundo correspondiente a la Legislatura. En su exposición inicial, el Presidente situó los temas en un plano genérico de acentuado tinte económico. Así, puso especial énfasis, por una parte, en la contribución de Andalucía al logro de la moneda única y, de otro, glosó el llamado *Plan Horizonte 2000*, con su previsión de una inversión de 1,1 billones de pesetas destinada a distintos sectores. Asimismo, expresó su preocupación por la posible ampliación de la Unión Europea y sus repercusiones negativas para Andalucía a causa del presumible desplazamiento de las inversiones a otros territorios y planes económicos de la Comunidad Europea.

En el orden político, hizo exposición de los asuntos que han suscitado la discordancia del Gobierno andaluz con el Central, significando en este sentido la deficiente defensa realizada por el Gobierno del Sr. Aznar ante la Unión Europea, señaladamente en el tema de la OCM del aceite de oliva, de tanta relevancia para la economía de Andalucía.

También en clave de política externa, el Presidente enfatizó el protagonismo de Andalucía en el conjunto de los países del Mediterráneo. Y como síntesis de su política, manifestó la asunción por parte del Gobierno andaluz de los postulados socialdemócratas, es decir, la compatibilización del crecimiento económico con la preservación del Estado del bienestar.

Por parte del principal partido de la oposición (PP), su portavoz, Sr. Atencia, colocó su réplica en una clave distinta, reprochando al Presidente que su exposición discurreniera por temas ajenos a los problemas cercanos y reales de Andalucía. Así, descendió a censurar cuestiones tales como la lista de espera en los hospitales, la red de autovías y carreteras, los Centros de Educación y sobre todo, el tema que polarizó la atención del Debate, el desastre ecológico de Aznalcóllar, hecho que ha propiciado la petición de la destitución de los Consejeros presuntamente responsables, si bien, en el caso del PP esa petición se ha extendido hasta los titulares de seis Consejerías, acusados de incompetencia. Como crítica general, el portavoz del PP acusó al Sr. Chaves de activar la confrontación sistemática con el Gobierno central por intereses de partido y no por razones institucionales.

El portavoz de IU, Sr. Rejón, descalificó asimismo el discurso presidencial tachándolo de ajeno a los problemas de Andalucía. Por otra parte, acusó al PSOE de impedir la falta de acuerdo de la izquierda en Andalucía y en el Estado.

El portavoz andalucista, Sr. Pacheco, tras dar pública fe del funcionamiento de la coalición se extendió especialmente en destacar los puntos de discrepancia que mantiene con el PSOE, en su ya habitual propósito de establecer diferencias visibles ante el electorado. Así, insistió en el antiguo proyecto andalucista de comarcalizar la región, su vivo interés por la urgente tramitación de la Ley de Cajas de Ahorro, considerada por el PA como un instrumento decisivo para defender estas entidades de un futuro proceso de privatizaciones. Y tampoco se distinguió respecto de los demás partidos de la oposición en la acusación al Sr. Chaves en utilizar las Instituciones como un instrumento al servicio de intereses partidistas.

Por su parte, el portavoz de los Verdes, amén de la petición de la dimisión del Consejero de Medio Ambiente, Sr. Blanco Romero, por el asunto del vertido de Aznalcóllar, señaló los graves problemas medioambientales que, a su juicio, le afectan a la Comunidad: erosión del suelo; mala política de reforestación; regresividad del Plan de Residuos de Andalucía; etcétera.

En su turno de réplica, el Presidente, Sr. Chaves, dio respuesta a las intervenciones, de todo lo cual quizás puede resaltarse la idea central de que las discrepancias con el Gobierno de Madrid tienen su justificación en la defensa de intereses reales que el Gobierno de Andalucía debe tutelar con abstracción de posiciones ideológicas o partidistas.

El Debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma se saldó con la aprobación de 97 resoluciones. Los asuntos que concitaron más iniciativas se relacionan con el vertido de las minas de Aznalcóllar, la OCM del aceite de oliva, el establecimiento de la línea AVE Córdoba-Málaga, la protección del medio ambiente y la llamada «deuda histórica».

## B) Actividad legislativa

El ejercicio ofrece un número de Leyes aprobadas (11) que, relativamente, se sitúa en un nivel muy alto. Sin embargo, las cifras absolutas en este orden de cosas deben ser relativizadas, como es bien sabido, en función de la propia índole de tales leyes, por lo que la valoración de una actividad legislativa representativa de una verdadera renovación del ordenamiento debe tener en cuenta las disposiciones de verdadero carácter sustantivo. En este sentido, las leyes verdaderamente significativas producidas en el curso comentado son las de Salud de Andalucía, Derechos y Atención al Menor y la Ley del Deporte. Por otra parte, si bien es alto, como se ha dicho, el número global de estas leyes parlamentarias el resultado final queda muy lejos de lo vaticinado a comienzos del ejercicio, donde se difundió un Programa de la actividad legislativa a realizar en el bienio siguiente —dejamos nosotros constancia de las Leyes programadas en esta misma obra— que sólo se ha cumplido en una parte no muy amplia. Tan es cierta esta discordancia entre lo prometido y lo efectivamente realizado que ello ha supuesto blanco fácil para la crítica de los opositores de la coalición gubernamental.

*Ley 1/1998, de 20 de abril, de los derechos y la atención al menor.* Si hay algo que entresacar como rasgo esencial de una Ley de amplio contenido que se diversifica en sus cuatro densos Títulos, según queda reflejado en la ficha normativa, es la obligación de la Administración de buscar una familia para acoger a los menores maltratados o abandonados por su familia biológica. La Ley, aprobada el 15 de marzo, con el concurso, incluso, del principal partido de la oposición, contó, sin embargo, con el disenso de IU que consideró insuficiente la Ley y expresó su disconformidad con el rechazo de muchas enmiendas presentadas por dicho grupo, razón por la cual se abstuvo. La Ley fue aprobada con 85 votos a favor y 8 abstenciones.

Una nota a destacar es la creación de la figura del Defensor del Menor, si bien no como institución independiente del Defensor del Pueblo andaluz, ya que el nuevo Defensor —que emula así figuras análogas del ordenamiento noruego o sueco— es uno de los tres adjuntos del Defensor del Pueblo.



*Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía.* Es ocioso enfatizar la alta significación de esta Ley, posiblemente la más importante de las producidas en el ejercicio. La Ley respalda, con el máximo rango normativo el derecho a la libre elección de médico especialista y centro hospitalario ya avanzado por normativa anterior. Por sintetizar el posicionamiento de los grupos parlamentarios, el partido principal de la oposición, PP, expresó en la Cámara el corte intervencionista y a su juicio desfasado de la norma, negándole, pues, su apoyo; bien contraria fue la postura de IU que votó negativamente por entender que la Ley se inspira en un modelo neoliberal. Fue aprobada en sesión del 27 de mayo con 51 votos a favor y 44 en contra.

*Ley 3/1998, de 3 de julio, de concesión de crédito extraordinario para financiar las actuaciones derivadas de la rotura de la balsa de decantación de residuos de la mina ubicada en el término municipal de Aznalcóllar (Sevilla).* La presente Ley se inscribe en el conjunto de actuaciones de las cuales ya se ha hecho referencia relacionadas con el vertido tóxico de las minas de Aznalcóllar.

*Ley 4/1998, de 1 de octubre, del Plan Estadístico de Andalucía 1998-2001.*

*Ley 5/1998, de 23 de noviembre, relativa al uso en Andalucía de perros guía por personas con disfunciones visuales.* Esta singular disposición supone la aceptación de una Proposición de Ley. Las circunstancias de su gestación y aprobación no han ofrecido problemas dignos de resaltar por lo que es ocioso reiterar aquí la síntesis contenida en la correspondiente ficha normativa.

*Ley 6/1998, de 14 de diciembre, del Deporte.* Paradójicamente cuanto pudiera resaltarse de esta Ley en orden a sus motivaciones y demás vicisitudes políticas surgidas en su torno, no ha tenido lugar en el ejercicio comentado sino en el precedente. Así, ya hicimos una exposición del grave riesgo de ruptura corrido por la coalición con motivo de la presentación de esta norma por parte de la Consejería de Turismo y Deporte (regentada por los andalucistas), en relación con la colisión que la Ley producía con la llamada «Ley de Drogas» por partir de distintas posiciones en cuanto a la publicidad del tabaco y bebidas alcohólicas en los recintos deportivos. Al final, la Ley del Deporte mantiene básicamente su planteamiento en un sentido más permisivo para no asfixiar a sectores económicos importantes de Andalucía con fuerte incidencia en la publicidad deportiva (señaladamente las bebidas alcohólicas jerezanas), llegándose, pues, a un consenso que toma como base una interpretación armonizadora de ambas leyes que supone el reconocimiento de la no incompatibilidad entre las mismas. Al respecto, es oportuno señalar que en agosto la UE ha prohibido a las empresas tabaqueras el patrocinio con la inserción de publicidad en eventos deportivos, si bien contempla una moratoria hasta el año 2001 prorrogable hasta el 2006. La Ley comentada fue aprobada sólo con los votos de los partidos que componen la coalición.

*Ley 7/1998, de 14 de diciembre, de creación del Colegio Profesional de Protésicos Dentales de Andalucía.*

*Ley 8/1998, de 14 de diciembre, de creación del Colegio Profesional de Fisioterapeutas de Andalucía.*

*Ley 9/1998, de 14 de diciembre, de creación del Colegio Profesional de Podólogos de Andalucía.*

*Ley 10/1998, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1999.*

*Ley 11/ 1998, de 28 de diciembre, por la que se aprueban medidas en materia de Hacienda Pública, de Introducción al euro, de expropiación forzosa, de contratación, de Función Pública, de tasas y precios públicos de Universidades, Juegos y Apuestas y Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía.*

Las iniciativas legislativas presentadas en 1998 y que se encuentran en tramitación al término del ejercicio son las siguientes:

*Proyecto de Ley de atención las personas con discapacidad en Andalucía.*

*Proyecto de Ley de Sociedades Cooperativas Andaluzas.*

*Proyecto de Ley por la que se modifica el art. 36 de la Ley 3/1984, de 9 de enero, de Archivos.*

*Proyecto de Ley de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía.*

*Proyecto de Ley Reguladora de la Actividad Publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía.*

*Proyecto de Ley de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales.*

*Proyecto de Ley de Cajas de Ahorro de Andalucía.*

Por otra parte, no fueron tomadas en consideración las siguientes Proposiciones de Ley: *Proposición de Ley de fundaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía* y *Proposición de Ley del voluntariado de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, estando en tramitación la relativa a Incompatibilidades de Altos Cargos. En la misma situación procedimental se encuentra la propuesta de Proposición de Ley relativa a la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

## **Gobierno**

En cuanto a su estructura no existe modificación digna de reseña. Cabe dejar de nuevo constancia de las constantes solicitudes de cese de los Consejeros de Medio Ambiente y de Industria en relación con el vertido tóxico de la mina de Aznalcóllar, cuya concreción por el momento, desde el punto de vista formal, se concretó en la petición del PP y de IU en el curso del debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma de unas reprobaciones que, en definitiva, no fueron acordadas. En cuanto a la asignación de competencias a las distintas Consejerías, es destacable la ausencia de disposiciones en este sentido, salvo las derivadas directamente de las nuevas leyes y disposiciones aprobadas en el ejercicio. Por excepción, cabe registrar el Decreto del Presidente 1/1998 de asignación de competencias a la Consejería de Asuntos Sociales de materias (voluntariado) antes atribuidas a la de Cultura.

## Ejercicio de las competencias

La producción de disposiciones generales por el Ejecutivo andaluz revela, en el presente ejercicio, una disminución ostensible tanto en su cantidad como en la relevancia externa de sus contenidos. Obviamente dicho esto en términos generales, pues no faltan disposiciones de especial interés. El dato no prejuzga por sí solo la menor o mayor bondad de la gestión administrativa ordinaria, aspecto éste que escapa a una evaluación del corte de la que hacemos aquí.

Nuevamente vuelven a destacar por su número disposiciones de carácter organizatorio destinadas a la creación de órganos colegiados y asesoramiento, de participación, etc. No parece inoportuno llamar una vez más la atención sobre la conveniencia de inventariar y evaluar la utilidad o eficacia de este aparatage sinodial cuyo volumen debe ser muy considerable. Cabe decir que, sin que deba sufrir un ápice el principio de participación también es preciso preservar los de eficacia y economicidad así como evitar la dilución de las responsabilidades que son propias de los órganos que tienen encomendada la toma de decisiones.

Entre las normas organizatorias puede destacarse en primer término la modificación del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Andalucía (D. 187/1998) cuyo único objeto ha sido actualizar a la vista de la experiencia de los últimos cinco años algunas previsiones de esta norma de funcionamiento del Órgano Consultivo tanto en el ámbito de sus funciones típicas como en el de su estructura interna, destacando en este último sentido el refuerzo que recibe lo atinente a un aspecto tan esencial de estos órganos como es el de régimen de sus letrados. Como no podría ser de otra forma dada la autonomía que debe predicarse de esta Institución, el procedimiento de aprobación de esta reforma ha seguido la tramitación especial tendente a preservar la integridad de la autonomía de Consejo en lo referente a su propia organización: el proyecto de modificación elaborado por el Consejo fue aprobado de plano por el Gobierno andaluz, sin más trámite.

En este capítulo de la organización son igualmente destacables dos decretos relativos a los puertos de interés general enclavados en Andalucía. De una parte el Decreto 58/1998 se refiere a la designación de los Presidentes de las Autoridades Portuarias y a la de los vocales de estos órganos radicados en Andalucía (Almería-Motril, Málaga, Bahía de Algeciras, Bahía de Cádiz, Sevilla y Huelva). Por otro lado, el Decreto 96/1998 crea la comisión Asesora de Política Portuaria de la Junta de Andalucía como órgano de carácter consultivo y de asesoramiento al Consejero de Obras Públicas y Transportes.

Se crea un órgano colegiado de carácter interdepartamental en materia de Turismo (D.1/1998); y con el mismo carácter otra comisión para coordinar actuaciones en relación con la normativa sobre fabricación, comercialización y utilización de plaguicidas (D. 12/1998). Asimismo, se crea el Comité Asesor Científico en Investigación adscrito a la Consejería de Salud, en el que se prevé la incorporación de expertos a efecto de informar sobre cuestiones de carácter ético, científico y técnico relacionadas con la investigación en Ciencias de la Salud.

En cuanto al sector público andaluz el ejercicio ofrece, a diferencia de otros

anteriores, tan sólo dos disposiciones y de escasa relevancia. El Decreto 117/1998 modifica otro anterior por el que se autorizó la constitución de la Empresa de Gestión Medioambiental SA y el Decreto 152/1998 modifica la composición del Consejo Rector de la Empresa de Gestión de Programas Culturales

En el ámbito de la función pública sólo puede reseñarse como disposición específica (al margen, pues, de las medidas contenidas en la Ley de acompañamiento a los Presupuestos) el Decreto 253/1998 de adecuación de la relación de puestos de trabajo en la Consejería de Gobernación y Justicia.

La actividad normativa de la Comunidad Autónoma en materia de régimen local no presenta ninguna novedad reseñable. Sin embargo, cabe dejar constancia de la constitución de la Mesa por el Pacto Local integrada por la Junta de Andalucía y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP) que sentó las bases para un futuro programa de cesiones de competencias a los Ayuntamientos. Se crearon ocho comisiones sectoriales; cuatro dedicadas a la promoción de Andalucía (Obras Públicas, Medio Ambiente, Empleo e Industria, Turismo y Deporte) y otras cuatro comisiones más conectadas con los intereses más próximos a los ciudadanos (Asuntos Sociales; Educación y Cultura; Salud; Consumo).

En cuanto a la actividad normativa referente a las Corporaciones de Derecho Público, en el presente ejercicio se han dictado cuatro Decretos por los que se crean los respectivos Consejos Andaluces de los Colegios Profesionales de Procuradores de los Tribunales, Diplomados en Trabajo social y Asistentes Sociales, Ingenieros Técnicos Agrícolas, Agentes de la Propiedad Inmobiliaria, amén de la creación por las Leyes que ya han quedado reseñadas de los Colegios de Protésicos Dentales, Fisioterapeutas y Podólogos.

Todavía en el ámbito de la organización hay que registrar la creación de diversos órganos de participación social o asesoramiento. Así el Consejo Asesor en materia de Deporte para el estudio y elaboración de normas, el Consejo de Asuntos Taurinos y la Comisión Asesora de Comercio Interior. Incluso cabe citar un órgano de esta clase ya extinguido, cual es el Comité Andaluz para el Cincuentenario de la Declaración de Derechos Humanos.

En el ramo de *Economía y Hacienda* la actividad normativa se reduce a la regulación de determinados aspectos complementarios de los procesos electorales a Órganos Rectores de las Cajas de Ahorro de Andalucía que trata de propiciar la suspensión de los procesos electorales en marcha hasta que entren en vigor las previsiones de la futura y controvertida Ley de Cajas de Ahorro que como se ha indicado, se encuentra en tramitación en el Parlamento y constituye uno de los temas más relevantes de la ejecutoria del ejercicio que se comenta.

Como viene siendo habitual, diversos Decretos se ocupan de las emisiones de Deuda Pública. Cabe cerrar la referencia a este sector con el Decreto 146/1998 relativo a la creación, organización y funcionamiento de las Oficinas de Respuesta Unificada para las pequeñas y medianas empresas cuyo objeto es facilitar y, por tanto, fomentar las iniciativas empresariales.

En materia de *montes y aprovechamientos forestales* hay que destacar el importante Decreto 155/1998 (Consejería de Medio Ambiente) por el que se

aprueba el Reglamento de vías pecuarias, materia cuya incidencia en la ordenación del territorio, en medio ambiente y la preservación del patrimonio público es ocioso enfatizar. El Reglamento en cuestión regula las típicas potestades públicas para defensa y protección de esta clase de bienes (clasificación, deslinde, recuperación, desafectación, etc.) y asimismo señala la destinación a que pueden estar afectos estos bienes aparte de su destino tradicional (así, senderismo, prácticas deportivas y demás usos no incompatibles con el destino básico de las vías pecuarias).

Un ramillete de disposiciones tienen por objeto el desarrollo y aprovechamiento de los montes en zonas naturales, así como el fomento de inversiones forestales de explotaciones agrarias; asimismo, se observan específicas medidas de fomento ya iniciadas en el ejercicio precedente en relación con los aprovechamientos apícolas.

En el ámbito del *medio ambiente* y de los *espacios naturales* hay que destacar un Acuerdo del Consejo de Gobierno andaluz ya adoptado a finales del ejercicio anterior por el que se aprueba el Plan de Medio Ambiente de Andalucía (1197-2002) y se acuerda su remisión al Parlamento de Andalucía. No menos trascendente es el Decreto 134/1998 por el que se aprueba el Plan de Gestión de Residuos Peligrosos de Andalucía, de cuyo prolijo contenido se da cuenta en la ficha normativa de esta misma obra.

Una disposición de modesto rango, pero de alcance notable es la Orden de la Consejería de Medio Ambiente por la que se aprueba el modelo tipo de Ordenanza Municipal sobre protección contra los ruidos y vibraciones.

Especial relieve alcanza el hecho de la aprobación por Ley estatal del Parque Nacional de Sierra Nevada, espacio de singular valor ecológico (contiene la más variada flora y fauna del continente europeo y la mayor dimensión -86.000 Ha- de los parques que integran la Red española de Parques Nacionales). La gestión de dicha declaración no ha estado exenta de tensiones sobre sus límites y su gestión. Su relativa gran extensión permite abarcar, como se ha dicho, un ecosistema representativo de todo cuanto existe en el continente europeo. Con ello, Andalucía alberga, en oriente y occidente, dos de las diez joyas de la naturaleza que se integran en la Red: Sierra Nevada y Doñana.

La Junta, a finales de año, anuncia su propósito de impugnar la Ley de Sierra Nevada por considerar que la función de la gestión por parte del gobierno central invade competencias de la Administración de la Junta de Andalucía.

Como una cierta premonición del infausto suceso que habría de ocurrir unos días después, la orden de 27 de marzo regula las subvenciones para la reparación de daños ocasionados por situaciones de emergencia, catástrofes y calamidades públicas. En efecto, el día 25 de abril tuvo lugar la rotura de la balsa de decantación de la mina explotada por la sociedad Boliden-Apirsa SL en el término municipal de Aznalcóllar (Sevilla), desastre ecológico del que ya hemos dado cuenta con anterioridad. En este lugar, baste hacer mera referencia a la serie de disposiciones que se han ido ocupando de atajar y superar las consecuencias del suceso. Así, ya el Decreto 99/1998 de 12 de mayo contempla la adopción de medidas a adoptar por los órganos competentes a fin de paliar y reparar los efectos de la rotura de la balsa concitando al efecto la actuación coordinada de diversas

Consejerías afectadas, dada la amplia irradiación de la catástrofe: control sanitario de productos alimenticios, tránsito de personas y vehículos, caza y pesca, laboreo, regadíos, pastoreo, ganadería, acuicultura, fauna y flora, calidad de las aguas, etc. Otras disposiciones contemplan medidas preventivas en relación con manipulación o remoción de lodos, subvenciones a los municipios afectados, medidas excepcionales para la adquisición de tierras de titularidad privada afectadas; y, hay que destacar en el aspecto orgánico la constitución de una Comisión Interdepartamental para el impulso, dirección, coordinación y seguimiento de las actuaciones a realizar en el amplio hábitat dañado.

En el sector *Comercio* es reseñable el Reglamento de Ferias Comerciales Oficiales de Andalucía (D. 81/1998) y la aprobación, por Orden de 26 de enero, del Plan Integral de Fomento del Comercio Interior, que trata de la modernización y mejora de la competitividad de las empresas y la creación de empleo.

En materia de *Vivienda y Suelo* se dictó el Decreto 251/1998 sobre fomento de actuaciones protegibles en este ámbito, ello relacionado con el Segundo Plan de Vivienda y Suelo y en conexión con el Plan estatal 1998-2001. La Comunidad Autónoma procede así a fijar el límite mínimo de ingresos como condición para poder acceder a la financiación cualificada, la determinación de los precios máximos de las viviendas protegidas, etc.

En el sector *Salud* hay que destacar sobre todos el Decreto 159/1998 por el que se regula la prestación de determinados medicamentos con cargo a fondos propios de la Comunidad Autónoma de Andalucía. La medida constituye la réplica del gobierno de esta Comunidad Autónoma a la reducción de la dispensación de medicamentos acordada por el Gobierno central popularmente conocida como el «medicamentazo», hecho cuya proyección social nos releva de explicar aquí. Por su parte, el Decreto 112/1998 regula la importante cuestión de las condiciones y los requisitos técnicos que deben reunir los laboratorios clínicos, contemplando el régimen de su autorización y lo relativo al personal que debe atenderlos, los espacios físicos idóneos, instalaciones, equipamiento, material fungible, etc.

Conectado con el tema de la sanidad animal, el Decreto 55/1998 establece los requisitos sanitarios a observar en el transporte de ganado y otros animales vivos.

En el ramo de *Asuntos Sociales*, donde junto a las disposiciones normativas hay que registrar los convenios y demás acciones que son típicas en este sector, cabe citar el Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se aprueba el Plan Integral de erradicación del chabolismo. Por su parte, los Decretos 283/1998 y 284/1998, dictados al final del ejercicio establecen las ayudas económicas complementarias de carácter extraordinario a favor de ancianos y enfermos o inválidos incapacitados para el trabajo, y ayudas complementarias de carácter extraordinario a favor de pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas, disposición ésta última que trata de complementar las cifras aprobadas por el gobierno de la nación sobre este tipo de pensiones. Las repercusiones políticas de esta reacción del gobierno andaluz han tenido una fuerte incidencia en los medios de difusión que han insertado el asunto como un episodio más en el contexto de las tensiones ya habituales entre el gobierno autónomo y

el estatal. Con las simplificaciones al uso, la polémica ha sido bautizada como el «pensionazo».

En el Área de *Educación y Ciencia* se registra, como viene siendo ya habitual, la aparición de numerosos Decretos por los que se establecen los currículos correspondientes a títulos de las más diversas enseñanzas no universitarias (en el presente ejercicio se establecen 27).

En materia de *Cultura* hay que significar la aprobación por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Plan General de Bienes Culturales «*Andalucía 2000*» y su remisión al Parlamento. El citado Plan propende a garantizar el uso y disfrute de los recursos del Patrimonio histórico.

En materia de *Turismo, Deporte y Ocio*, el Decreto 125/1998 prolonga hasta el 29 de junio del año 2000, la planificación de la instalación de casinos de juego y de hipódromos. Pero, sin duda alguna, la disposición estrella en este ramo es la Ley del Deporte, la cual ya ha sido reseñada. Ya en otro plano, hay que destacar el acuerdo tripartito alcanzado entre la Consejería de Turismo, patronal y sindicatos, que a principios de año suscribieron el llamado Pacto Andaluz por el Turismo cuyo objetivo fundamental es del de la modernización de la industria turística andaluza en orden a su competitividad.

### Relaciones de colaboración

Como viene siendo habitual los convenios de colaboración entre la Junta de Andalucía y la Administración General del Estado se mantienen en cuanto a su número en un nivel muy aceptable, dato positivo que denota un constructivo grado de convergencia en los asuntos relativos a la gestión administrativa ordinaria que resulta ciertamente contrario a la imagen tensionada, en el plano de las relaciones políticas, que ofrecen, de continuo, el poder central y el autonómico andaluz. Se han celebrado numerosos convenios de colaboración o se han prorrogado otros anteriores en los más diversos sectores, destacando el de Asistencia Social. Así, por vía puramente ejemplificativa –en esta misma obra se ofrece un cumplido análisis de las relaciones convencionales– los convenios se refieren a las drogodependencias, intervención social integral, atención a la primera infancia, familias desfavorecidas o en situación de riesgo social, atención e inserción social del pueblo gitano, prevención de riesgos y tratamiento de familias generadoras de malos tratos; y asimismo en materia de minusvalías y agricultura.

### Conflictividad

En línea con la postura discrepante de la Junta de Andalucía respecto del «modelo de financiación de las C A en el quinquenio 1997-2001» se ha formulado en el ejercicio comentado recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 83, 84 y 85 de la Ley 65/1997 de Presupuestos Generales del Estado para 1998 y contra determinadas partidas presupuestarias de la sección 32. El Recurso reitera los principios constitucionales que se estiman vulnerados: unidad, autonomía

financiera, solidaridad, libertad de circulación y establecimiento de personas y bienes, igualdad básica de todos los españoles en el cumplimiento de los deberes constitucionales, etc. El Recurso ha contado con el apoyo de los demás partidos excepto el PP. El Parlamento andaluz presentó su propio recurso contra dicha Ley de Presupuestos por no reconocer éste la población real de Andalucía de acuerdo con el Padrón Municipal de 1996.

Asimismo, hay que citar el recurso de inconstitucionalidad formulado por el Consejo de Gobierno contra la Ley modificadora de la de Espacios Naturales y la Flora y Fauna Silvestres. La Junta de Andalucía considera inconstitucional la competencia para designar al Presidente del Parque.

Se ha planteado conflicto positivo de competencia contra el Real Decreto 1760/1997 de 31 de julio por el que se determina la composición y funcionamiento del Consejo de la red de Parques Nacionales, de las Comisiones Mixtas de gestión de dichos Parques y de sus Patronatos.

También se ha formulado conflicto positivo de competencia por parte del Gobierno andaluz en relación con incoaciones de expedientes sancionadores y demás resoluciones del Ministerio de Fomento todos en relación con el funcionamiento de emisoras de radiodifusión sonora en frecuencia modulada y televisión local por ondas terrestres en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Por su parte, el Gobierno de la Nación ha impugnado ante el Tribunal Constitucional otras disposiciones de la Junta de Andalucía. Así, el Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma, disposición adicional octava. Y conflicto positivo de competencia en relación con el Decreto autonómico 287/1997 de 23 de diciembre por el que se determinan las competencias de los órganos de la Junta de Andalucía en relación con los pagos, cauciones, depósitos o consignaciones judiciales

Por último, cabe dejar reseñada la Sentencia constitucional de 1 de octubre de 1998, declarando la inconstitucionalidad y nulidad parcial de algunos preceptos de la Ley de Puertos Deportivos de Andalucía, recurrida diez años antes por el Gobierno central de signo socialista.



## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 109

Composición a 1-I-1998:

*Socialista: 52*

*Popular de Andalucía: 40*

*Izquierda Unida - Los Verdes: 13*

*Andalucista: 4*

Composición a 31-XII-1998. Sin cambios.

### Estructura del Gobierno

Presidente: Manuel Chaves González

Número de Consejerías: 13

*Presidencia: Gaspar Zarrías Arévalo*

*Gobernación y Justicia: María del Carmen Herмосín Bono*

*Economía y Hacienda: Magdalena Álvarez 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 Partido Andalucista).

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

Sin cambios en los titulares de las Consejerías.

## Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

No se han producido.

## Mociones de reprobación

No ha habido.

## Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Entre los Debates generales ha de destacarse, lógicamente, el relativo al estado de la Comunidad Autónoma ya reseñado, celebrado los días 1 y 2 de julio, del que resultaron aprobadas 97 resoluciones.

Otros Debates generales se refieren a los siguientes asuntos:

Debate general sobre la situación de la OCM del aceite de oliva celebrado los días 11 y 12 de febrero de 1998, aprobándose 29 resoluciones. La repercusión de este asunto y su general conocimiento hacen innecesario el reflejo en este lugar de la preocupación suscitada en esta Comunidad por tal asunto.

En las mismas fechas se celebró el Debate referido a la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, aprobándose 110 resoluciones. Esta iniciativa guarda estrecha relación con la sensibilización especial que en Andalucía produjo el caso bien conocido del asesinato de una mujer a manos de su esposo a raíz, precisamente, de la intervención de aquélla en un programa de televisión emitido por Canal Sur.

El día 1 de abril se celebró otro Debate general sobre la situación creada por la decisión tomada por el Colegio de Comisarios de la Unión Europea en relación con la OCM del aceite de oliva. Se aprobaron 25 resoluciones.

Como no podía ser de otro modo se celebró a los pocos días del desastre ecológico del río Guadiamar y de Doñana un Debate general sobre «las consecuen-

cias de toda índole derivadas de la rotura de la balsa de residuos de la minas de Aznalcóllar». Tuvo lugar el 12 de mayo y se aprobaron 97 resoluciones.

*Proposiciones no de Ley ante el Pleno:* Fueron aprobadas 41, entre las cuales destacan la relativa a la participación de la Comunidad Autónoma en la Delegación del Consejo de Ministro de la UE, puesta en marcha de la segunda cadena de Canal Sur TV, medidas para paliar los daños catastróficos provocados por las lluvias torrenciales de diciembre de 1997, presos andaluces fuera de Andalucía, estadio olímpico de Sevilla, transferencia de las cuencas hidrográficas a la Comunidad Autónoma, línea de alta-velocidad Córdoba-Málaga, Plan general de ordenación urbana de Marbella, transporte metropolitano de Sevilla (metro), Plan de apoyo a la promoción y comercialización del aceite de oliva, etc.

*Proposiciones no de Ley ante Comisión:* Fueron aprobadas 150.

*Mociones:* 8 aprobadas relativas al Pacto Local Andaluz, materia de Justicia, Plan Nacional de Empleo, Política general de vivienda, aplicación, desarrollo y financiación de la LOGSE.

*Interpelaciones:* 19 substanciadas ante el Pleno.

*Preguntas orales ante el Pleno:* 367 substanciadas, de las cuales corresponden 21 al Presidente de la Junta de Andalucía.

*Preguntas de contestación escrita:* 2.715 presentadas y 2.243 contestadas.

*Preguntas de iniciativa ciudadana:* 5 substanciadas.

*Comparecencias del Consejo de Gobierno substanciadas ante el Pleno:* 33.

### Reformas del Reglamento del Parlamento

No se han producido.

### Normas interpretativas y supletorias del Parlamento

No se han producido.

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

*Consejo Consultivo de Andalucía.* Presentó su Memoria Anual correspondiente a 1997 ante el Presidente de la Junta de Andalucía, tal como prescribe la Ley de creación de este órgano, en sesión solemne celebrada el día 21 de mayo de 1998, en su sede de la ciudad de Granada. En lo que atañe al ejercicio de 1998, y a falta de la presentación formal de la misma, puede afirmarse que las cifras revelan la consolidación de este órgano en el entramado de la actividad jurídica de las Administraciones Públicas de Andalucía. Se ha elevado el número de solicitudes de dictamen formuladas (176) y fueron emitidos 128, cuyo desglose es el siguiente: 9 sobre anteproyectos de ley; 17 sobre proyectos de disposiciones generales de inferior rango; 2 referidos a recursos de inconstitucionalidad for-

mulados por la Junta de Andalucía contra las leyes estatales definidoras del nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas; 2 conflictos de competencia y 98 dictámenes relativos a los demás asuntos de la competencia del Consejo entre los cuales hay que destacar por su número el tema de la contratación administrativa y el de la responsabilidad de la Administración. Precisamente, respecto a estos dos ámbitos de actuación el Consejo Consultivo detecta, por una parte, un cierto desarreglo en la gestión de los contratos, apreciación que induce de la documentación contenida en los expedientes que se remiten, si bien, en su mayor parte, estén ajustadas a Derecho las propuestas de ejercicio de las potestades administrativas que justifican la intervención del Consejo. En el ámbito de la responsabilidad administrativa se aprecia un descenso relativo del número de casos, en parte motivado por un deterioro perceptible en los últimos tiempos en la forma de tramitar los procedimientos. Acierta plenamente el Consejo al afirmar que si el procedimiento administrativo, en general, debe ser observado pulcramente para preservar las garantías de los ciudadanos, el esmero debe ser absoluto en el sensible ámbito de la responsabilidad, en que el interesado es normalmente un sujeto desvalido o asolado por la desgracia. Por ello, es exigible a plenitud el estricto cumplimiento de garantías tales como la audiencia, las pruebas, etc. Es oportuno resaltar el hecho de que el Consejo Consultivo de Andalucía conoce de la responsabilidad de las Entidades Locales, a diferencia de lo que ocurre en el Consejo de Estado y en prácticamente el resto de los órganos consultivos autonómicos. En contra de lo exigido por la Ley de creación de este órgano, ha descendido el cumplimiento del deber de comunicación que las administraciones consultantes tienen respecto de las decisiones finalmente tomadas; sólo ha existido comunicación en 77 casos. Sin embargo, dentro de ese número se aprecia un altísimo nivel de decisiones que aceptan el dictamen del Consejo: sólo en un caso la decisión administrativa se ha apartado del dictamen, haya sido éste vinculante o no.

### *Cámara de Cuentas*

La actividad de la Cámara de Cuentas muestra en la elaboración de diversos Informes de fiscalización, una diversidad de irregularidades o disfunciones que, en síntesis, se refieren a los siguientes asuntos. En materia de contratación se acusan irregularidades y deficiencias e incluso vulneración de los principios de publicidad y concurrencia, lo cual viene a coincidir con la apreciación del Consejo Consultivo antes aludida. Señaladamente, la Cámara de Cuentas se ha referido a los expedientes tramitados por la Consejería de Agricultura y Pesca. Asimismo, se detectan por la Cámara irregularidades en la tramitación de las ayudas comunitarias procedentes del Feoga; y en otro plano, deficiencias en el control interno de los pagos pendientes de justificar por los organismos autónomos de la Junta de Andalucía.

Otros aspectos han sido igualmente informados por la Cámara de Cuentas; así la fiscalización al Instituto Andaluz de la Mujer, la RTVA, Canal Sur Radio, etc.

El Parlamento Andaluz, en sesión plenaria celebrada los días 22 y 23 de abril

aprobó 6 resoluciones como consecuencia del Debate sobre el Informe de la Cámara de Cuentas sobre la cuenta general de la Comunidad Autónoma de Andalucía correspondiente al ejercicio de 1995.

### *Defensor del Pueblo Andaluz*

A principios de noviembre, el Defensor del Pueblo presentó ante la Cámara el Informe anual correspondiente a 1997. En síntesis, el Informe da cuenta del aumento de las quejas de los ciudadanos, lo que representa la continuación de la línea ascendente apreciable en el decurso del mandato del Defensor del Pueblo actual, Sr. Chamizo. Muy posiblemente, por el carisma que proyecta sobre los ciudadanos.

Los principales problemas acusados en su Informe por el Defensor del Pueblo se refieren a las dificultades para acceder a una vivienda, las carencias del salario social, las deficiencias de la labor educativa respecto a los discapacitados; haciendo también crítica de asuntos tales como la proliferación de urbanizaciones ilegales en algunos municipios y la deficiente labor institucional de las Cajas de Ahorro que, a tenor del Informe, no profundizan en la labor social.

Como temas ya recurrentes no pasó por alto el Defensor del Pueblo el problema de las listas de espera o el de los inmigrantes, que en esta región alcanzan un especial relieve por su propia situación geográfica.

Al margen de dicho Informe general, el Defensor ha elaborado otros específicos entre los cuales puede destacarse uno referido al tema de la supresión de las barreras arquitectónicas, cuya conclusiones no son desde luego positivas.

## ARAGÓN

*Fernando López Ramón*

### Rasgos generales

La IV Legislatura de la Comunidad Autónoma, bajo el quinto de sus Gobiernos, está resultando políticamente tranquila, aun en la cercanía de las próximas elecciones autonómicas de 1999. El desarrollo del debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma, celebrado los días 16 a 18 de septiembre de 1998 («Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón núms. 66 y 67»), puede constituir prueba de la anterior afirmación con respecto al ejercicio de 1998.

La comunicación remitida por el Presidente Lanzuela (PP) destacaba, así, la «situación de gran estabilidad política, económica y social» de la Comunidad Autónoma, que permitiría avanzar en el objetivo de «modernización de las estructuras públicas y privadas», llegando a acuerdos parlamentarios sobre «proyectos básicos para la vertebración definitiva de Aragón» (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 207, de 15 septiembre 1998). El planteamiento merece ser destacado, habida cuenta del contraste que presenta con el auge de las reivindicaciones nacionalistas en otras Comunidades Autónomas. El Presidente llega a afirmar en su comunicación que «ya se han creado en Aragón las condiciones precisas para ejercer el autogobierno»; valoración que, si debe entenderse ligada a la llamada «reforma amplia» del Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 57/1996, de 30 diciembre), pudiera llevar la potenciación de los procesos de reforma estatutaria que buscan institucionalizar como nacionalidades a antiguas regiones.

En todo caso, las resoluciones aprobadas por el Pleno del órgano legislativo, como consecuencia del debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma, reflejan también ese clima de bonanza política. En efecto, el alcance, el tono y aun el mismo contenido de las resoluciones propuestas por los diferentes grupos políticos tienden a coincidir, sin perjuicio de matices diferenciadores de tipo más bien formal. Priman las reivindicaciones de alcance concreto, de tono técnico y de contenido singularizado en problemas que se repiten en diversas resoluciones. Tales son las características, por ejemplo, de las resoluciones relativas al apoyo a los afectados por la pérdida, actual o eventual, de puestos de trabajo (casos de INESPAL en Sabiñánigo, ENDESA en Andorra, Textil Tarazona y Manufacturas Vallejo en Tarazona) o a la reivindicación de compromisos, en muchas ocasiones estatales, sobre la realización de infraestructuras (plan de actuaciones ferroviarias, obras hidráulicas del pacto del agua, plataforma logística del aeropuerto de Zaragoza, construcción de autovías).

Dentro, pues, de ese contexto general de bonanza política, cabe resaltar que la cercanía de la terminación de Legislatura ha debido servir para acelerar la presentación de proyectos de ley, hasta el punto de llegar a congestionarse la activi-

dad parlamentaria. En contrapartida, la actividad reglamentaria ha resultado de escasa entidad normativa. Por lo que se refiere a la actividad más propiamente política e institucional, hay que citar la fuerte carga conflictiva del enfrentamiento con Cataluña por determinados elementos del Patrimonio Cultural Aragonés y la solución del problema relativo a las competencias casacionales del Tribunal Superior de Justicia de Aragón. Por último, en el plano de la actividad de gestión, se han culminado varios procesos de traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma, destacando el correspondiente a la materia de enseñanza no universitaria.

### Actividad legislativa

*Leyes aprobadas.* Durante 1998 las Cortes de Aragón han aprobado trece leyes. De ellas, cinco son de tipo financiero, relativas a la concesión de un crédito extraordinario y a la aprobación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1997 y 1998. Las Leyes de Presupuestos van acompañadas de las correspondientes Leyes de medidas que, conforme a la doctrina constitucional sobre el ámbito material de las Leyes de presupuestos, introducen las reformas precisas para alcanzar los objetivos presupuestarios (tributos, personal, organización, subvenciones, etc.).

La Ley 1/1998, de 16 febrero, sobre reclamaciones tributarias, establece el régimen de recursos contra los actos de gestión, inspección y recaudación de los tributos propios y demás ingresos de derecho público de la Comunidad Autónoma. El ciudadano se enfrenta así a la necesidad de seguir regímenes impugnatorios diversos frente a actos tributarios de una misma Administración, dado que para los relativos a tributos cedidos continúa aplicándose el sistema de las reclamaciones económico-administrativas.

La Ley 5/1998, de 14 mayo, da cumplimiento a la exigencia de la Ley Orgánica del Derecho de Educación de constituir un Consejo Escolar en cada Comunidad Autónoma. Profundizando en el modelo, extiende la figura a los ámbitos provinciales, comarcales y municipales, conforme al objetivo de contribuir a la creación de una escuela aragonesa plural, democrática y participativa. Modelo cuya definición adquiere gran trascendencia, al haberse asumido efectivamente por la Comunidad Autónoma este mismo año la competencia en materia de enseñanza no universitaria.

La Ley 6/1998, de 19 mayo, establece el régimen jurídico especial de protección de Espacios Naturales Protegidos y Areas Naturales Singulares. En el primer tipo se incluyen las categorías de Parques (Nacionales y Naturales), Reservas, Monumentos y Paisajes, de conformidad con la legislación básica estatal. En el segundo tipo habrán de incluirse las zonas que «no necesitan, en principio, el mismo nivel de protección que el de los Espacios Naturales Protegidos». Conceptualmente la distinción entre Espacios y Areas resulta difícil, dado que si los primeros se caracterizan por contener «elementos y sistemas naturales de especial interés o valores naturales sobresalientes», los segundos se definen por tener «elementos y procesos ecológicos naturales relevantes». En todo caso, el régimen más completo es el relativo a los Espacios Naturales Protegidos.

La Ley 8/1998, de 17 diciembre, de Carreteras de Aragón, ofrece nueva regulación de la materia, incluyendo en su ámbito, junto a las carreteras autonómicas, las provinciales y locales.

La Ley 9/1998, de 22 diciembre, de Cooperativas de Aragón, establece un completo régimen jurídico, en función de la importancia que cabe conceder a este modelo asociativo como factor de progreso, sobre todo, en el agro aragonés.

La Ley 10/1998, de 22 diciembre, adapta el régimen general de las tasas y los precios públicos a la Comunidad Autónoma. Sobre todo, conforme a la doctrina constitucional, recupera del ámbito de los precios públicos, tanto las exacciones a percibir por la utilización del dominio público, como las exigibles por la prestación de servicios o actividades de la Administración en régimen de derecho público, que no sean de solicitud voluntaria, que comporten una situación de monopolio de hecho o que sean imprescindibles para la vida privada o social del obligado al pago. En consecuencia, el ámbito de las tasas retorna a una configuración muy similar a la que tradicionalmente les era propia.

*En especial, la Ley de Colegios Profesionales.* La Ley 2/1998, de 12 de marzo, de Colegios Profesionales de Aragón, plantea algunos interrogantes sobre el alcance de las competencias autonómicas. Por una parte, la Ley parece considerar que la Comunidad Autónoma carece de competencias para modificar las características de una profesión con colegiación nacional. Sin embargo, la misma Ley permite la creación de una colegiación autonómica nueva, para profesiones que no tuvieran prevista tal exigencia, lo cual no deja de entrañar alguna contradicción con el planteamiento anterior. La Ley regula sin más el procedimiento de creación de nuevos Colegios Profesionales, configurándolo incluso como una suerte de derecho procedimental de «la mayoría acreditada de los profesionales interesados». Pero en tal caso pueden crearse diferencias en el régimen de una misma profesión, sometida en unas partes del territorio a colegiación obligatoria y en otras no. Habrá pues que recomendar cautela a la hora de crear especialidades autonómicas en materia de colegiación profesional, procurando no incidir en el régimen de ejercicio de las profesiones que pudiera incluirse en las competencias estatales.

La creación de Colegios Profesionales se reserva a la ley, aunque un tanto contradictoriamente se pretende condicionar la iniciativa legislativa a la solicitud de la mayoría de los profesionales interesados. No parece admisible tal condicionamiento de la potestad legislativa, que podrá ejercerse siempre por el Gobierno, por los grupos parlamentarios y por iniciativa popular, con arreglo únicamente a las normas establecidas en el Estatuto de Autonomía y en sus remisiones (Reglamento de las Cortes de Aragón y Ley de Iniciativa Legislativa Popular). Por añadidura, tras la reserva de ley para la creación de nuevos Colegios, se incurre en contradicción al prever las fusiones y segregaciones de Colegios por decreto. No hay contradicción pero suscita sorpresa el hecho de que la reserva de ley se establezca para la creación pero no para la disolución de los Colegios.

Otro aspecto problemático es el relativo a los Consejos de Colegios de Aragón, cuya creación parece habrá de posibilitar la supresión de la vía de recurso ante los correspondientes Consejos Generales nacionales. De nuevo, las cues-



tiones organizativas se mezclan con el régimen de las profesiones, suscitando problemas que no se encuentran definitivamente resueltos en nuestra experiencia.

Buena prueba de las dificultades ligadas a la Ley de Colegios Profesionales viene dada por el hecho de que en el mismo ejercicio de 1998 el legislador haya considerado preciso reformarla expresamente. En efecto, la Ley de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas (Ley 12/1998, de 22 de diciembre) modificó el art. 22.4 de la Ley de Colegios, que obligaba al personal de la Administración a colegiarse en los casos en que «los destinatarios inmediatos del acto profesional sean particulares». El nuevo texto efectúa una remisión al régimen del personal público y a la legislación básica estatal, por entender que debe producirse una regulación común apoyada en el art. 149.1.18ª de la Constitución.

*Y las Directrices Generales de Ordenación Territorial de Aragón.* Por fin, la Ley 7/1998, de 16 julio, aprueba las Directrices Generales. El texto de la Ley en sentido estricto es breve: siete artículos sobre los fines de las Directrices, ámbito de aplicación, vigencia, eficacia, desarrollo, control y publicidad. A ese texto siguen, sin embargo, cuatro grupos de declaraciones: a) las estrategias, que constituyen meras orientaciones para el Gobierno de la Comunidad Autónoma; b) los criterios orientadores, que tampoco son vinculantes para el Gobierno, pero exigen a éste la justificación de su no seguimiento; c) las directrices instrumentales, de obligado cumplimiento por el Gobierno; y d) las directrices de ordenación territorial, de las que se afirma su carácter vinculante.

El complejo conjunto de contenidos va precedido de una memoria donde se valora el marco supranacional de la Comunidad Autónoma, situada «en la rótula de los ejes de desarrollo europeo: atlántico y mediterráneo»; aunque más adelante la caracterización consiste en formar parte de la «diagonal continental» (compuesta por las doce regiones interiores de más baja densidad de población europea). La capital autonómica resulta valorada por su situación «en el centro del hexágono de las seis áreas metropolitanas del sur de Francia y del nordeste de España», lo que permitirá establecer la estrategia no vinculante de «proyección de Zaragoza como centro del istmo pirenaico, geocentro del hexágono envolvente y punto neurálgico de la futura región interpirenaica transnacional». Sin comentarios.

El carácter orientativo de las estrategias no sorprende, si se cuenta con su contenido genérico; p. ej.: «La definición de los equipamientos de cada comarca se fundamentará en los conceptos de centralidad funcional y accesibilidad y en la propia ordenación que cada comarca haga de su territorio»; «La Universidad es uno de los principales activos de la Comunidad Autónoma... el aprovechamiento fructífero requiere dotarla generosamente de los recursos precisos propiciando una adecuada descentralización y establecer las bases de colaboración para potenciar la investigación y el desarrollo tanto en el campo de las tecnologías como de las humanidades». Alguna «estrategia» concreta, sin embargo, las infraestructuras viarias e hidráulicas necesarias, especialmente cuando debe reclamarse su financiación del Estado.

Hay estrategias que también conforman criterios orientadores, determinando la exigencia de que el Gobierno de la Comunidad Autónoma justifique los apartamientos de las mismas. Aunque en algún caso esa justificación parece habría de

ser difícil, como con respecto a las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos, dados los términos vinculantes de la Directiva 91/676/CEE.

Las directrices instrumentales, de obligado cumplimiento por el ejecutivo, se refieren a la creación del ya existente Centro de Documentación e Infraestructuras de Aragón, de la Comisión Delegada del Gobierno para Política Territorial, a los Programas de Gestión Territorial y a la utilización racional del patrimonio. Sorprende la constitución de la Comisión Delegada del Gobierno por las Cortes, en contra de la lógica competencia atribuida al propio Gobierno en el art. 17 de la Ley del Gobierno de la Comunidad Autónoma.

Por fin las específicamente llamadas directrices de ordenación territorial comprenden unos importantes listados de distribución de muy variados equipamientos públicos entre los municipios. Se trata de los equipamientos relativos a salud, bienestar social, educación, deporte, ocio, juventud y protección civil, cuyas distintas categorías se reparten entre cuatro tipos de municipios (capital de la Comunidad Autónoma; capitales provinciales; cabeceras supracomarcales; restantes municipios). Se observa, por tanto, en este punto un notable esfuerzo de reducción de discrecionalidad para el reparto de equipamientos, sobre todo en relación con las nueve cabeceras supracomarcales (Alcañiz, Barbastro, Calamocha, Calatayud, Ejea, Fraga, Jaca, Monzón y Tarazona).

Abundan en el documento las remisiones a futuros instrumentos, con denominaciones de plan, programa, inventario, catálogo, directrices, etc., en los más variados ámbitos. Se ignora si existen previsiones, al menos, sobre los costes y calendario de realización de los correspondientes estudios.

*Proyectos pendientes.* La cercanía del fin de Legislatura ha supuesto un notable incremento del número de proyectos y proposiciones de ley pendiente de tratamiento en las Cortes de Aragón. Sin que parezca posible, conforme a los ritmos parlamentarios habituales, que todos puedan ser aprobados, aguardan su turno proyectos tan significativos como los de Ley del Patrimonio Cultural Aragonés (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 182, de 6 mayo 1998), Ley de Pesca (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 195, de 26 junio 1998), Ley Urbanística (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 175, de 6 abril 1998), Ley de Administración Local (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 197, de 30 junio 1998), Ley de Ordenación Farmacéutica (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 206, de 8 septiembre 1998), Ley de Sucesiones por causa de muerte (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 208, de 18 septiembre 1998), Ley del Juego (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 214, de 13 octubre 1998) o Ley de la Infancia y la Adolescencia (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 228, de 9 diciembre 1998).

En el ámbito de las iniciativas parlamentarias pendientes, cabe destacar las proposiciones de Ley de Cámaras de Cuentas, impulsada por la CHA (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 223, de 23 noviembre 1998) y de Ley de Pastos, presentada por el Grupo Socialista (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 231, de 15 diciembre 1998). En cambio, la proposición de Ley de Protección de los Animales, sostenida por IU (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 193, de 19 junio 1998), fue rechazada en el Pleno de las Cortes de Aragón de 1 y 2 octubre 1998 (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 212, de 6 octubre 1998).

También la iniciativa legislativa popular se ha mostrado activa, pues hay nada

menos que tres proposiciones pendientes de obligada tramitación parlamentaria: la Ley de promoción del ahorro energético y las energías renovables (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 207, de 15 septiembre 1998), cuya toma en consideración se aprobó en el Pleno de 19 y 20 noviembre 1998 (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 223, de 23 noviembre 1998), la proposición de Ley de creación de la Universidad de Huesca (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 218, de 27 octubre 1998) y la Ley de venta ambulante (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 218, de 27 octubre 1998).

### Actividad reglamentaria

Como viene siendo habitual, a lo largo de este año se han aprobado más de dos centenares de decretos por el Gobierno de Aragón, pocos de ellos con contenido normativo.

Entre los *reglamentos organizativos*, cabe destacar la creación de nuevos órganos colegiados de características diversas. Conforme al tipo de órgano colegiado con funciones consultivas y composición total o parcialmente participativa se han creado el Consejo Asesor de Sanidad (Decreto 207/1997, de 23 diciembre) o el Consejo Asesor para la Internacionalización de las Empresas Aragonesas (Decreto 176/1998, de 20 octubre). Siguiendo el modelo de órgano colegiado con funciones resolutorias y composición burocrática, se ha constituido la Comisión de Tutela y Defensa Judicial de Adultos (Decreto 168/1998, de 6 octubre).

Como consecuencia de los traspasos en materia de enseñanza no universitaria, ha sido preciso ampliar las estructuras del Departamento de Educación y Cultura. Por Decreto 99/1998, de 19 mayo fue creada la Secretaría General Técnica del Departamento y luego, por Decreto 202/1998, de 9 diciembre, nuevas Direcciones Generales de Gestión de Centros y Personal Docente, de Ordenación y Promoción Educativa y de Enseñanza Superior y Profesional. Sumadas éstas a las Direcciones Generales de Cultura y Patrimonio y de Juventud y Deporte, elevan a cinco el número de unidades organizativas básicas del Departamento, con una importancia considerablemente superior a la que le correspondía anteriormente.

Un ejemplo de las tradicionales tensiones o conflictos entre sectores administrativos lo proporciona el Decreto 131/1998, de 23 junio, que perfila la distribución de competencias relacionadas con el control de plaguicidas entre los Departamentos de Agricultura y Medio Ambiente y de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo.

Reglamentos singulares son los relacionados con la Universidad de Zaragoza, como el Decreto 132/1998, de 23 junio, que aprueba el Reglamento del Consejo Social, o el Decreto 193/1998, de 17 noviembre, que aprueba una reforma de los Estatutos universitarios. Se trata de normas cuya elaboración corresponde a órganos universitarios, sin que esté bien perfilado, en la teoría general de las fuentes del Derecho, el papel que corresponde al Gobierno en estos casos, cada vez más frecuentes por el auge de las llamadas Administraciones independientes.

En esa misma línea de destacar singularidades, cabe citar el Decreto 113/1998, de 19 mayo, que establece el procedimiento para la liquidación de las Cámaras

Agrarias Locales extinguidas en los municipios de Huesca, Teruel y Zaragoza, conforme a lo ordenado en la Ley de Cámaras Agrarias de Aragón (Ley 2/1996, de 14 mayo).

Particularmente abundantes son los *reglamentos de fomento*, que regulan muy diversas ayudas públicas, subvenciones y otros beneficios para finalidades también muy variadas. Periódicamente, a veces incluso con periodicidad anual, se aprueban las reglas (beneficiarios, procedimiento, controles...) para el otorgamiento de estas medidas de fomento, en sectores como ferias y comercio (Decreto 91/1998, de 28 abril), internacionalización y promoción empresarial (Decreto 92/1998, de 28 abril), artesanía (Decreto 93/1998, de 28 abril), empleo (Decreto 114/1998, de 9 junio), redacción de proyectos municipales de planeamiento (Decreto 116/1998, de 9 junio), contratación de técnicos urbanistas por mancomunidades (Decreto 117/1998, de 9 junio), política regional (Decreto 130/1998, de 23 junio), turismo (Decreto 175/1998, de 20 octubre), etc.

Interesa destacar la importante refundición, de la normativa subvencional de protección y defensa del consumidor, operada por el Decreto 53/1998, de 24 febrero. Este reglamento incluye la regulación antes incluida en siete decretos, que habían aprobado diferentes líneas de fomento en la materia, entre los años 1988 y 1996. Más allá de la mera refundición, es objeto de reorientación todo el sistema de subvenciones relacionado con la actividad de las asociaciones de consumidores y los mecanismos de defensa e información de estos, por parte de ayuntamientos y centros docentes. En el futuro habrá de tenderse más a la ejecución de programas que a la financiación de gastos organizativos generales.

También cabe incluir en el conjunto de reglamentos de fomento, el Decreto 191/1998, de 17 noviembre, que aprueba el Reglamento de condiciones técnicas que habrán de cumplir las viviendas protegibles, con detalladas especificaciones de calidad, seguridad, accesibilidad y protección ambiental. Y el Decreto 151/1998, de 28 julio, que regula la marca «Calidad Alimentaria», con la finalidad de certificar la calidad o características de ciertos productos.

Entre los más propiamente considerados como *reglamentos normativos*, puede destacarse el conjunto de nuevas regulaciones que introducen o pormenorizan limitaciones en el ejercicio de actividades económicas. El Decreto 51/1998, de 24 febrero, establece los requisitos para constituir y desarrollar la actividad de agencia de viaje; el Decreto 153/1998, de 28 julio, regula el procedimiento de autorización de las actividades de acondicionamiento de granos para siembra; el Decreto 158/1998, de 1 septiembre, establece las capacidades mínimas de las explotaciones porcinas; el Decreto 192/1998, de 17 noviembre, crea la tarjeta sanitaria equina y regula el movimiento de équidos con fines deportivos, turísticos y recreativos; el Decreto 196/1998, de 9 diciembre, regula la actividad de guía de turismo; el Decreto 197/1998, de 9 diciembre, establece las condiciones de distribución, dispensación y utilización de medicamentos veterinarios, etc. Ninguna de estas normas parece configurarse propiamente como un reglamento independiente, puesto que todas ellas reclaman en su apoyo normativa comunitaria europea, estatal o autonómica. Pero, en todo caso, destaca el hecho de que son reglamentos limitativos de esferas de libertad empresarial: la intermediación de viajes, la agricultura, la ganadería...

## Actividad política e institucional

*Situación de los partidos políticos.* El Gobierno de coalición PP-PAR parece haber funcionado con normalidad, aunque no dejan de advertirse algunos signos de afirmación de las propias identidades. Por ejemplo, ha resultado llamativo que los proyectos de Ley de Administración Local o Urbanística hayan estado paralizados en la comisión mixta de ambos partidos durante varios meses, con un retraso en el inicio de su tramitación parlamentaria que hace temer que no puedan ser aprobados en esta Legislatura.

Cuestiones como las relativas a la efectiva introducción de la cooficialidad lingüística, las competencias del Tribunal Superior de Justicia y otras apuntan a la búsqueda de signos distintivos por el PAR. Signos propios, en parte, nacionalistas y, en parte, orientados hacia posiciones políticas de centro izquierda, según los análisis generalizados tras el IX Congreso del partido (junio 1998).

En los partidos de la oposición, cabe señalar que el PSOE celebró elecciones primarias para la designación de candidatos en las próximas elecciones municipales y autonómicas. Los resultados para las autonómicas fueron tan poco diferenciados que hubo de intervenir la ejecutiva federal, a fin de imponer la candidatura de M. Iglesias, frente al oficialista I. Esteban.

En los demás partidos no parecen identificarse signos especialmente destacables. PP y CHA, cada uno con sus diversas aspiraciones electorales, se conducen con la seguridad de mejorar los resultados obtenidos en los últimos comicios. Por su parte, IU y NI preparan sus candidaturas, persistiendo la incógnita sobre el comportamiento del electorado.

*Conflictos institucionales.* En la nómina de conflictos de tipo institucional, únicamente debe resaltarse la problemática suscitada en torno a la gestión del anterior Justicia de Aragón. Los grupos parlamentarios correspondientes a IU y CHA plantearon en las Cortes de Aragón la creación de una Comisión de investigación sobre las cuentas del Justicia de 1995 a 1997, «al objeto de analizar y profundizar en las anomalías detectadas». Aunque la propuesta fue rechazada por el Pleno de la cámara del 19 marzo 1998 (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 174, de 27 marzo 1998), su formalización sirvió definitivamente para descartar la continuidad en el Justiciazgo de J. Montserrat y fomentar el consenso en torno al nuevo titular, F. García Vicente (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 186, de 21 mayo 1998)

*Tribunal Constitucional.* Entre la conflictividad ordinaria, cabe mencionar la interposición por las Cortes de Aragón de recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley estatal 41/1997, de 5 noviembre, de modificación de la legislación sobre conservación de espacios naturales (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 164, de 12 febrero 1998). Aceptando los planteamientos de una Recomendación del Justicia de Aragón (BOCA núm. 14, de 2 febrero 1998), la Comunidad Autónoma reivindica mediante este recurso la igualdad competencial de todas las Comunidades Autónomas en la materia y, en último extremo, la plenitud de sus competencias, especialmente para la gestión de los parques nacionales, conforme a la doctrina de la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 junio.

El Estado ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad (núm. 4488/98, en BOCA núm. 138, de 27 noviembre 1998) contra dos contenidos de las Directrices Generales de Ordenación Territorial, aprobadas por Ley 7/1998, de 16 julio. Se trata, por una parte, del rechazo de la llamada macrocárcel de Zuera, a la que se refiere una «estrategia» de las Directrices, indicando que «no se permitirá la instalación en usos penitenciarios cuya capacidad supere la media de la población reclusa generada en Aragón en los últimos cinco años». Por otra parte, otra de las «estrategias» contiene la oposición al proyecto del premio Nobel C. Rubbia de instalar en la Comunidad Autónoma un amplificador de energía, oposición que debe entenderse implícita en la afirmación de que «se prohibirá la instalación de almacenes y tratamientos de residuos nucleares que no hayan sido generados en Aragón».

Los conflictos existentes detrás de esas «estrategias», ahora recurridas ante el Tribunal Constitucional y suspendidas en su vigencia conforme a lo dispuesto en el art. 161.2 de la Constitución, quizá resulten oscurecidos como resultado de una práctica política que pareciera tener por objetivo calculado la ambigüedad. En tal sentido, no deja de parecer extraño que el Gobierno autonómico continúe manteniendo su oposición al establecimiento penitenciario de Zuera, que lleva varios años totalmente terminado y listo para su uso inmediato, con mobiliario y demás enseres incluidos. Tanto el Gobierno estatal como el Defensor del Pueblo postulan la apertura del centro, habida cuenta, tanto de la necesaria rentabilidad social de la inversión pública, como de las pésimas condiciones de habitabilidad de las cárceles de Huesca o Zaragoza. No ha habido manera de encontrar una utilización alternativa a las edificaciones, que se encuentran preparadas, hasta en sus más mínimos detalles, para un uso tan especial y poco intercambiable como es el penitenciario. La misma sorpresa, aunque por razones diferentes, produce la inclusión en las Directrices de la «estrategia» contra el periodísticamente denominado «rubbiatrón». El Gobierno de la Comunidad Autónoma venía apostando muy fuerte por este proyecto, hasta el punto de haber decidido la participación en la empresa encargada de explotarlo, aunque da la impresión de que la dimensión del proyecto supera, por sus implicaciones económicas, tecnológicas y ambientales, a la efectiva capacidad de la Comunidad Autónoma.

En ese contexto, pues, altamente conflictivo, se incluyen en las Directrices Generales de Ordenación Territorial las dos «estrategias» citadas. «Estrategias» que, desde luego, poco parecen tener de idea planificadora, adecuada para generar criterios que luego pudieran ser desarrollados en otros instrumentos. Más bien cabe pensar que el tono imperativo de las posturas contra la macrocárcel y el «rubbiatrón» ha sido consentido por quienes no participan de tal oposición, y ello sobre la base de un «maquiavelismo» consistente en evitar todo significado práctico de las manifestaciones críticas. En efecto, las «estrategias» de las Directrices se caracterizan por ser meras orientaciones políticas para el Gobierno de la Comunidad Autónoma. ¿Priva de objeto al recurso de inconstitucionalidad ese carácter no vinculante de la Ley? De ser así, lo que no cabe dar sin más por supuesto, habida cuenta de las diversas funciones que pueden desempeñar las leyes, sería en todo caso comprensible que esta sutileza hubiera pasado desapercibida en un primer examen del farragoso texto de las Directrices.

En relación con al problema de la compraventa de bienes artísticos del

Monasterio de Sigüenza, mediante Orden del Consejero de Educación y Cultura de 10 febrero 1998 se concretó el ejercicio del derecho de retracto ante la Generalidad de Cataluña. Esta ha reaccionado suscitando a su vez ante el Tribunal Constitucional conflicto positivo de competencias (núm. 2799/98) contra la Orden.

Aunque no se haya planteado el problema ante el Tribunal Constitucional, conviene informar aquí de los últimos acontecimientos relativos al otro enfrentamiento cultural con Cataluña. La reivindicación a la Diócesis de Lérida de bienes de las parroquias de La Franja, tras la integración de éstas en la Diócesis de Barbastro, continua su discurrir en las vías de recurso ante los órganos de la Santa Sede. El conflicto entre las instituciones eclesíásticas no ha salido, por ahora, del ámbito jurídico-canónico, aunque cabe pensar que las pasiones desatadas, al considerarse que están en juego nada menos que las señas de identidad de dos nacionalidades, pudieran tener su continuidad procesal en sucesivos episodios jurídico-civiles y aun jurídico-públicos. Las Comunidades Autónomas implicadas, animadas por una prensa que debe considerar ideológicamente necesaria o económicamente rentable la agresividad nacionalista, están destinadas a fomentar la pervivencia del enfrentamiento; así, el Pleno de las Cortes de Aragón de 21 y 22 mayo 1998 aprobó una Proposición no de ley instando al Gobierno de Aragón para que requiriese de las instituciones eclesíásticas la inmediata devolución de los bienes (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 188, de 27 mayo 1998).

*En especial, el problema de las competencias casacionales.* Por fin se ha solucionado el problema de las competencias casacionales del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, confirmadas por el Tribunal Supremo en varias ocasiones a partir de su Auto de 10 febrero 1998. El problema se planteó por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón, que rechazó su propia competencia por entender que, tras la «reforma amplia» del Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 5/1996, de 30 diciembre), había dejado de cumplirse el requisito de que la competencia casacional en asuntos forales fuera asumida en el Estatuto, según establecería el art. 73 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Ese planteamiento posiblemente deba conectarse con causas sociológicas, de malestar de la clase judicial hacia la clase política, o con divergencias en la formación jurídica de privatistas y publicistas. Bajo una óptica jurídico-pública era una postura sorprendente, dado que fácilmente las normas podían ser interpretadas en sentido favorable a la competencia del órgano judicial aragonés. Además, la postura del Tribunal Superior de Justicia llevaba implícita una inadmisibles subordinación del Estatuto de Autonomía a la Ley Orgánica del Poder Judicial, pues ésta estaría imponiendo una obligación a aquél sin fundamento constitucional para ello. Sólo una norma jurídica de rango superior puede establecer reservas normativas; al no existir relación de jerarquía entre la Ley Orgánica y el Estatuto, la primera no puede imponer contenidos al segundo; únicamente la Constitución, en definitiva, puede establecer reservas estatutarias, obligaciones del legislador estatutario de regular determinadas materias; sólo la Constitución, hay que aclarar, o también las leyes a las que expresamente ésta remita para configurar el ámbito de la reserva estatutaria. Supuestos, en cualquier caso, todos ellos ajenos al caso planteado, donde no habría manera de fundar constitucionalmente la efectividad de determinada competencia del Tribunal

Superior de Justicia en el cumplimiento de una obligación de asumir justamente en el Estatuto de Autonomía tal competencia; competencia perteneciente, en definitiva, a la organización judicial del Estado y de la exclusiva capacidad de regulación directa de éste.

La incompreensión de ese dato, esencial en el sistema de fuentes, produce ciertamente desazón. Persisten las interpretaciones de la doctrina foralista considerando plenamente acertada la postura inicial del Tribunal Superior de Justicia de Aragón y, en cambio, contraria a la buena técnica jurídica la corrección de tal postura llevada a cabo por el Tribunal Supremo. Hasta tal extremo ha llegado el debate, que algún conocido foralista cifra la misma sustancia política de la nacionalidad aragonesa en la reforma del Estatuto de Autonomía, a fin de cumplir con la supuesta obligación contenida en la Ley Orgánica del Poder Judicial. En ese ambiente intelectual limitado, por las propias características del asunto, al ámbito de la foralística aragonesa, no es de extrañar que, aun tras conocerse la primera decisión del Tribunal Supremo, el Tribunal Superior de Justicia reiterara su postura discrepante, determinando nuevas correcciones por parte del Tribunal Supremo. Una historia, en verdad, digna de ser incluida en alguna colección de casos sorprendentes: un órgano judicial sin tan apenas competencias que lucha denodadamente por no ejercer las pocas que le corresponden, llegando a continuar la lucha para perder tales competencias incluso cuando éstas le han sido reconocidas por el órgano judicial superior. Por añadidura, resulta que esa tesis judicial recibe el apoyo de una doctrina que se supone vinculada a los signos de identidad de la nacionalidad aragonesa, en nombre de los cuales reivindica la improcedente subordinación del Estatuto de Autonomía a una Ley Orgánica.

El nombramiento (25 marzo 1998) como nuevo Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de B. Blasco, magistrado con gran preparación, autoridad y capacidad de diálogo, ha debido contribuir a que el órgano judicial aragonés, pese a mantener un voto discrepante, haya por fin cambiado su postura y admitido la competencia casacional que venía rechazando desde inicios de 1997. Esperemos que no sea preciso volver a tratar de la cuestión, aunque el nivel de tensión dialéctica alcanzado invita a pensar que habrán de producirse nuevas ocasiones de discurrir sobre el particular.

### Actividad de gestión

A lo largo del año, se han producido nuevos traspasos de medios a la Comunidad Autónoma por parte del Estado, en materia de migraciones y servicios sociales, gestión de la formación profesional ocupacional, protección de la mujer y juventud (Reales Decretos 299 a 302/1998, de 27 febrero y 1358/1998, de 26 junio).

En todo caso, los traspasos más importantes han sido los relativos a la enseñanza no universitaria (Real Decreto 1982/1998, de 18 septiembre). El Gobierno de la Comunidad Autónoma preparó la recepción de estos traspasos, remitiendo a principios de año una detallada comunicación a las Cortes de Aragón sobre el modelo educativo aragonés (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 157, de 5 enero 1998). Sin embargo, el primer semestre transcurrió con la incertidumbre sobre si sería



posible llegar a un acuerdo con el Estado, dadas las importantes diferencias en torno al coste de los servicios objeto del traspaso: 80.000 millones de pesetas según la Comunidad Autónoma, frente a 63.500 millones estimados por el Estado. El coste final del servicio se ha fijado en 67.204 millones, aunque existe el compromiso estatal de aportar 4.000 millones más a lo largo del período de implantación del nuevo modelo educativo.

La incidencia del traspaso educativo, en el volumen de recursos humanos y económicos manejados por la Comunidad Autónoma, es muy grande. De la Comunidad Autónoma pasan a depender más de 185.000 alumnos, 12.000 profesores y 650 centros. La asunción efectiva de competencias ha determinado ya cambios significativos en la estructura administrativa, con la constitución de los consejos escolares (Ley 5/1998, de 14 mayo) y la creación en el Departamento de Educación y Cultura de las nuevas Direcciones Generales de Gestión de Centros y Personal Docente, de Ordenación y Promoción Educativa y de Enseñanza Superior y Profesional (Decreto 202/1998, de 9 diciembre).

Por otra parte y al margen de los conflictos con Cataluña antes mencionados, se constata que la gestión cultural ocupa un espacio cada vez más importante en las preocupaciones públicas. Hasta el extremo de convertirse en vía legitimadora de decisiones públicas polémicas. Así, la oposición suscitada por la venta en pública subasta de una parcela edificable de la Administración autonómica (parcela del ACTUR, adjudicada el 3 septiembre 1998 en más de 2.000 millones de pesetas) fue compensada con el destino del precio obtenido a la adquisición del antiguo Teatro Fleta.

En otras ocasiones, las realizaciones derivadas de la gestión cultural alcanzan resonancia por sí solas. Basten los ejemplos de la culminación, tras doce años de obras, de la restauración de La Aljafería (12 mayo 1998), por parte de las Cortes de Aragón, o de La Seo zaragozana (11 noviembre 1998), que ocupaba buena parte de los recursos disponibles de la Comunidad Autónoma. También puede recordarse la importancia concedida a efemérides de aragoneses célebres (Conde Aranda, el 1 octubre 1998) o a la apertura, por fin, de la Cartuja de Aula Dei a la visita por mujeres sin necesidad de bula papal (11 noviembre 1998).

## 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: José María Rodríguez Jordá (independiente).*

*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).*

*Departamento de 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:**

Ninguna.

**Debates y resoluciones parlamentarias más importantes aprobadas:**

Comunicación remitida por la Diputación General de Aragón relativa al Modelo Educativo Aragonés, admitida por la Mesa de las Cortes el 22 diciembre 1997 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 157, de 5 enero 1998).

Proposición no de Ley núm. 12/98, sobre el dictamen de la comisión canónica en relación con los bienes aragoneses de las parroquias de la Franja Oriental (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 188, de 27 mayo 1998).

Comunicación de 11 septiembre 1998 del Presidente de la Diputación General de Aragón con motivo del debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 207, de 15 septiembre 1998) y Resoluciones aprobadas por el Pleno de las Cortes con motivo del debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma celebrado los días 16, 17 y 18 septiembre 1998 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 209, de 22 septiembre 1998).

**Reformas del Reglamento parlamentario**

Ninguna.

**Normas interpretativas y supletorias del Reglamento parlamentario:**

Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Aragón de 11 diciembre 1998, relativo a la concesión de ayudas económicas del fondo de acción social para el personal al servicio de las Cortes de Aragón (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 230, de 14 diciembre 1998).

Resolución del Presidente de las Cortes de Aragón de 14 diciembre 1998, sobre la aprobación de declaraciones institucionales por las Cortes de Aragón (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 233, de 18 diciembre 1998).

**Instituciones similares al Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo:**

Informe anual del Justicia a las Cortes de Aragón, 1997 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 179, 3 fascículos, de 22 abril 1998).

Recomendación de 22 enero 1998 del Justicia a las Cortes de Aragón sobre la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 41/1997, de 5 noviembre, por la que se modifica la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (BOCA núm. 14, de 2 febrero 1998).

Informe del Justicia de Aragón sobre la necesidad de aprobar una ley que dé solución a la problemática jurídica y administrativa derivada de la situación de las fundaciones privadas de iniciativa pública en Aragón (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 164, de 12 febrero 1998).

Informe del Tribunal de Cuentas (del Estado) sobre la Cuenta General de la Comunidad Autónoma del año 1994 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 181, de 27 abril 1998).

## Marco general

La crisis política indefinida y la subversión de los valores de la democracia parlamentaria, son los hechos más relevantes y más evidentes a los que puede hacerse referencia en una primera aproximación a la actividad institucional asturiana durante el ejercicio de 1998.

La situación creada, que cronológicamente arranca, al final de febrero, de un enfrentamiento entre el *aparato* del Partido Popular y un miembro de su Gobierno, luego respaldado por el Presidente del Ejecutivo, se ha mantenido durante todo el año y, previsiblemente, será la misma hasta las elecciones del 13 de junio de 1999.

Sin entrar en consideraciones éticas, son muchos los aspectos que pueden destacarse de esta situación insólita y prácticamente sin precedentes. Entre éstos, podríamos destacar la pérdida de confianza de un Partido hacia su propio Gobierno; la negativa del Presidente a acatar mandatos de su dirección política; la fragmentación del Ejecutivo; el ingreso en el Grupo Mixto de la máxima autoridad del territorio; la dirección de Gobierno y Administración con el apoyo de sólo cinco diputados; la resistencia dimitir por parte de los escindidos y la negativa de la oposición socialista a presentar una moción de censura y, en fin, la constitución, desde el entorno del Gobierno, de un nuevo partido, para concurrir a los comicios del próximo año. Cuestiones, todas ellas, que analizaremos por separado.

El Partido Popular, como se ha dicho, colisiona con su propio Gobierno, tras una intervención crítica y *fuera de programa* del Consejero de Fomento en un acto público y tras una tormentosa convención de dicha fuerza política celebrada en Cangas de Onís el 28 de febrero de 1998. En el trasfondo del conflicto, curiosidades personales al margen, se halla el protagonismo en la planificación y adjudicación de las infraestructuras. Importantes obras a ejecutar en la capital y sus alrededores, desde la Consejería de Fomento, llegan a verse sacrificadas por el boicot del Gobierno de la Nación y de la Alcaldía de la capital, que toman parte en las hostilidades. El apoyo del Presidente Sergio Marqués a su Consejero y determinadas intervenciones ratificando su confianza, acaban por desencadenar una guerra sin cuartel, con presencia directa y permanente del Vicepresidente primero del Gobierno, a la sazón secretario general del P.P., que se salda, en su primera batalla, con el expediente abierto desde el Partido a los miembros de su Gobierno, a los que se acaba suspendiendo de militancia y responsabilidad política. En el último trimestre del año, el enfrentamiento entre ambas facciones registra un nuevo episodio de mayor intensidad: el nombramiento de una

Comisión de investigación en el Parlamento asturiano, para esclarecer una presunta actividad continuada de corrupción en la licitación y adjudicación de las obras públicas.

La situación tal vez pudo evitarse de haber accedido, el Presidente del Principado, a la petición del mando supremo del Partido de cesar al titular de la cartera de Fomento. Desde la Presidencia se entendió que la responsabilidad en la elección, mantenimiento y cese de un Consejero no correspondía al Partido sino, estatutariamente, al Jefe del Ejecutivo, sin que mediara «mandato imperativo» o relación similar. En el expediente abierto al Presidente Marqués se le acusará, precisamente, de una eufemística «falta de coordinación».

La virulencia del conflicto se magnifica a lo largo de la primavera y, a comienzos de junio, la escisión en el Partido Popular es un hecho que alcanza al Gobierno, al Grupo Parlamentario y a un buen número de Alcaldes que se manifiestan en favor del Presidente. En el Gobierno presentan su dimisión, que les es aceptada el 16 de junio, el Vicepresidente y Consejero de Cooperación, así como el titular de Agricultura. Curiosamente, sustituirá al Vicepresidente el, hasta esa fecha, Portavoz parlamentario del Grupo Popular.

Suspendido de militancia y expulsado del Grupo hasta entonces mayoritario, el Presidente, junto al nuevo Vicepresidente (únicos miembros *parlamentarios* del Gobierno), ingresaron en el Grupo Mixto. También lo hicieron otros tres diputados populares. La estructura de la Cámara varió sensiblemente, pasando el Grupo socialista a ser el mayoritario, con 17 miembros; el Grupo Popular se quedó en dieciséis; se mantuvo el de Izquierda Unida en cinco y, en fin, el Grupo Mixto pasó a contar con siete diputados (cinco *marquesistas*, un *asturianista* y un tráfuga de Izquierda Unida). El dato más llamativo es, justamente, que el Gobierno se sostenga con el solo apoyo de parte del Grupo Mixto.

Pese a las múltiples incitaciones a presentar la dimisión, iniciadas por el Grupo de Izquierda Unida en el mes de mayo y seguidas en junio por el Grupo Popular, ni el Presidente ni los miembros de su Gabinete han dejado el cargo. También es destacable que las fuerzas políticas no hayan logrado ponerse de acuerdo para plantear una moción de censura. El exiguo plazo hasta el agotamiento de la legislatura, la falta de consenso para proponer un candidato alternativo (que, necesariamente, debía ser diputado) y viejas heridas entre las dos fuerzas de izquierdas, impidieron el desalojo de un Gobierno de dudosa legitimidad. Recuérdese que el Partido Popular llegó al poder en el Principado por la falta de apoyo de Izquierda Unida al candidato socialista, tras las elecciones de 1995.

En el mes de noviembre, los seguidores del Presidente Marqués, muchos de ellos procedentes de pequeños municipios de las alas de la región, con alcaldes próximos al poder regional, dieron un paso fácilmente pronosticable: la creación de una nueva fuerza política, autocalificada como de centro y asturianista: la *Unión Renovadora Asturiana* (U.R.A.), a la que, formalmente, el Presidente no quiso incorporarse, al menos de manera inicial. En los discursos previos a la creación del nuevo partido, la primera autoridad del Principado comenzó a mostrar un inequívoco tono reivindicativo, próximo a un nacionalismo moderado.

También, en los dos últimos meses del calendario, se constituyó, en la Junta

General de Principado, la Comisión de Investigación que investiga las presuntas irregularidades en la contratación de obras públicas por parte de la Consejería de Fomento.

Este relato, que abarca casi todo un año y continúa al momento de redactar estas líneas, ha eclipsado cualquier otra noticia de interés en relación con el Principado y ha incidido, como no podía ser menos, no sólo en la actividad parlamentaria, sino también en la iniciativa normativa del Gobierno. Incluso puede decirse, sin temor a errar, que ha dejado en un segundo plano la reforma del Estatuto de Autonomía, si bien ésta no fue sancionada hasta enero de 1999.

### Actividad legislativa

Sólo tres leyes pudieron ser aprobadas durante el ejercicio: la de uso y promoción del bable/asturiano (Ley 1/1998, de 23 de marzo); la mínima modificación de la Ley del anciano (Ley 2/1998, de 26 de noviembre); y la de pesca fluvial (Ley 3/1998, de 11 de diciembre).

En el camino se quedaron, entre otras, la Ley de Patrimonio Histórico —afectada por algún maleficio desde 1987— y la Ley de Presupuestos. El rechazo al proyecto presupuestario, llevaría al Grupo de Izquierda Unida a preguntar al Gobierno acerca de su intención de dimitir «como consecuencia de la derrota, por abrumadora mayoría de la Cámara, de su proyecto de ley de presupuestos para 1999».

La ley del bable —a la que el nuevo artículo 4.2 del Estatuto de Autonomía ahora se remite— fue pactada, antes de la crisis, con el Partido Asturianista. A consecuencia de las múltiples enmiendas introducidas, su texto es, a veces, confuso cuando no reiterativo (como ocurre con el tratamiento de la variedad del gallego—asturiano, dos veces citado en idénticos términos). La norma parte de una cooficialidad limitada al uso del asturiano ante las instituciones políticas y administrativas del Principado, recomendando, por vía de fomento o mediante convenios con los entes locales, que otras Administraciones adopten un criterio análogo.

La reforma de la Ley del Anciano de 1991, se limita, en la práctica, a una readequación y esclarecimiento de la adscripción y funciones del Letrado defensor del Anciano, por lo que carece de contenido jurídico sustancial.

Finalmente, la Ley de Pesca fluvial, rápidamente contestada desde sectores afectados, es una norma largamente larvada en los despachos de la Administración. Es técnicamente muy estimable, aunque con precedentes comparados reconocibles, y está redactada desde parámetros medioambientales, al supeditar el ejercicio de la pesca a los principios de desarrollo y mantenimiento de la biodiversidad de los sistemas acuáticos y de sus poblaciones. La determinación de las especies susceptibles de ser pescadas, las obligaciones de devolver a las aguas los ejemplares protegidos en el biotipo o en el tamaño y la regulación de los artificios y procedimientos de pesca, son algunas de las cuestiones abordadas por el articulado de la Ley. También se detalla el régimen jurídico de la acuicultura y se fomenta el asociacionismo en el sector.

Esta Ley de pesca fluvial es, realmente, la única disposición legal de calado que pudo aprobarse durante los meses de crisis política, en 1998.

Pese al relativo consenso existente, razones de tramitación impidieron aprobar en el mes de diciembre dos leyes de notable urgencia. En primer lugar, la de financiación adicional de la Universidad, pactada a petición del Consejo Social, tras un año de fuertes enfrentamientos entre el Rector y este órgano universitario y, en segundo lugar, la de Medidas para la reconstrucción del barrio de Ventanielles (Oviedo), donde una excavación presuntamente imprudente, ordenada por una empresa municipal, ocasionó la ruina de numerosos edificios.

Mención aparte merece la expedición, el 11 y el 25 de junio de 1998, de los dos primeros Decretos Legislativos aprobados por un Gobierno del Principado en toda su andadura autonómica, que vienen a refundir, de un lado, las leyes de tasas y precios públicos y, de otro, el régimen económico y presupuestario del sector público asturiano.

### Actividad reglamentaria

Es fácilmente detectable que, al menos durante los meses subsiguientes a la crisis, el Gobierno asturiano compensó, posiblemente de forma deliberada, una iniciativa legislativa desahuciada con la profusión de disposiciones reglamentarias, lo que produce en el lector del Boletín de la Comunidad la sensación –y algo más– de que no existe paralización en la programación y gestión de la cosa pública, incluida la producción normativa.

Baste citar las materias tratadas reglamentariamente, para justificar el aserto anterior. Entre las disposiciones generales que vieron la luz en 1998, algunas con un carácter innovador y semi independiente de la ley, se encuentran las concernientes a establecimientos de óptica, concentración parcelaria de carácter privado, acceso a viviendas de protección oficial promovidas por el Principado de Asturias, juego del bingo, acceso y estancia en establecimientos residenciales para ancianos, procedimiento de creación de Centros universitarios y titulaciones, abastecimiento y saneamiento de aguas, ordenación de oficinas de farmacia, Clubes Deportivos y sus Agrupaciones, marisqueo a pie, Normas de diseño de edificios destinados a viviendas, régimen concesional de la frecuencia modulada, senderismo, Unidades de Salud Pública, subvenciones en materia de vivienda, policía sanitaria mortuoria y transferencias de cantidades de referencia en el sector lácteo.

A nuestro juicio, merecen ser destacados, por su importancia, el reglamento ordenador de oficinas de farmacia y botiquines (norma polémica, dada la contraposición de intereses afectados, pero de evidente calidad técnica), el reglamento procedimental para la creación de Centros universitarios (que intenta poner orden a una situación caótica, basada en la improvisación y los localismos) y el reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria (que, pese a su poco ambicioso planteamiento, muy apegado al texto estatal de 1974, reduce los perímetros de protección de los cementerios, que impedían, dada la tipología edificatoria del Principado, el crecimiento parcial de pueblos y núcleos rurales).



Los datos numéricos sí parecen, en esta anualidad, relevantes: de ochenta Decretos aprobados, más de cincuenta tienen carácter normativo y menos de treinta son simples actos administrativos. Y aún más: de ese medio centenar de reglamentos, más de la mitad poseen contenido jurídico, frente al resto, que son meras normas de organización.

También se observa una notable corrección de la tendencia, tan palmaria en otros años, a implantar órganos colegiados de carácter asesor en las áreas más diversas. No obstante, se ha regulado el Consejo Asesor de Deportes (lo que era una exigencia de la Ley 2/1994, de 29 de diciembre) y se ha creado el Comité de Informática.

### Actividad parlamentaria no legislativa

Como puede fácilmente colegirse de lo expuesto hasta el momento, la crisis institucional ha influido cualitativa y cuantitativamente en las iniciativas y debates de una Junta General del Principado que, a fin de año, trasladó sus plenarios a un hemicycle de nueva factura, habilitado en el semisótano de su Palacio tradicional.

Debe recordarse que el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, presentó, el día cinco de junio, una proposición no de ley, instando el planteamiento por el Presidente de la cuestión de confianza. Dicha iniciativa fue sustanciada y rechazada el día veinticinco de junio.

A las referencias ya hechas, con respecto a la inestabilidad política del Gobierno, debe unirse, muy especialmente la Resolución de la Junta General 318/4, de 9 de octubre, adoptada por el Pleno, sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno, donde se dice:

«La Junta General del Principado de Asturias expresa su rechazo por el traslado y la instrumentalización por parte del P.P. de su crisis interna en las instituciones autonómicas, provocando con ello una crisis política y democrática sin precedentes que afecta negativamente a la representatividad parlamentaria del Gobierno, a la dignidad de las instituciones asturianas y, como consecuencia, a las necesidades e intereses colectivos de los asturianos. (...) De no recuperar de inmediato los apoyos parlamentarios que permitieron su investidura, el Presidente del Principado debe presentar su dimisión».

La misma Resolución rechaza «la actual ejecución arbitraria y sectaria de los presupuestos» y considera necesario rectificar la misma para evitar la grave hipoteca que supone para las políticas futuras de desarrollo de la Comunidad Autónoma. Tal crítica lleva implícita una acusación de ejecución *electoralista* del presupuesto por parte del Gobierno *tránsfuga*.

El Pleno sobre la orientación política general también aprobó una queja ante el Ministerio de Fomento, por el retraso en la construcción de la autovía Onzonilla-Benavente, «viario imprescindible para completar nuestra comunicación con la Meseta», exigiendo su inmediata construcción y puesta en marcha.

El problema de las comunicaciones en Asturias sigue siendo, en efecto, una

reivindicación permanente del Principado y, además de la citada autovía, postergada *sine die*, siguen acumulando retraso un buen número de tramos de la autovía del Cantábrico, la ronda El Cueto-Latores, la autovía Tamón-Soto del Barco (crucial para mejorar la accesibilidad al aeropuerto) y la llamada autovía del interior (Oviedo-La Espina). Si a ello se une, como ya se apuntó, que la crisis política arruinó el proyecto de Ronda Noroeste de Oviedo, el único dato a destacar en materia de infraestructuras es, junto a la apertura de parte de la Ronda de Gijón, el avance en las licitaciones por la polémica Consejería de Fomento de la autovía Mieres-Gijón, financiada con *fondos mineros*.

La Junta General del Principado también mostró su preocupación ante la actitud mostrada por los órganos de gobierno de la Universidad de Oviedo «con respecto a la relación con las instituciones directamente emanadas de la soberanía del pueblo asturiano», invitando a aquéllos «a actuar con respeto a la legalidad y a los acuerdos institucionales». Todo ello en clara alusión al conflicto generado por el equipo rectoral que abandonó durante medio año las sesiones del Consejo Social, en lo que, sin duda, fue un pulso a las instituciones. El Consejo Social, por cierto, en su reunión de noviembre, rechazó las cuentas de la institución correspondientes al ejercicio de 1997, generándose una situación sin precedentes en la Universidad asturiana.

En materia económica, la Cámara instó al Consejo de Gobierno a defender ante el Ejecutivo central el acuerdo al que se llegó entre las organizaciones sindicales y el Ministerio de Industria y Energía en relación con las empresas con contrato-programa (Hunosa-Camocha), así como a demandar el cumplimiento de lo pactado en términos de producción, plantillas y ayudas en el Plan general de la Minería 1998-2005, en lo concerniente al sector privado y, en fin, a exigir que la empresa pública Hunosa contribuya a la diversificación y reindustrialización de las comarcas mineras.

## La fragmentación de la Audiencia provincial

La remisión a las Cortes, por el Gobierno de la Nación, de un proyecto de ley (que acabaría aprobándose en enero de 1999) que permitirá a Gijón ser sede de una Sección de la Audiencia, merece, por su trascendencia en una Comunidad uniprovincial, un comentario alejado de las pasiones localistas y de los intereses corporativos desatados con tal decisión.

En 1882, se implantaron las Audiencias *de lo criminal* que, diez años más tarde, pasarían a denominarse Audiencias Provinciales. Estos órganos colegiados, que inicialmente fueron 95, al no coincidir con la división provincial (Cangas de Onís y Tineo, en Asturias, dispusieron durante nueve años de *Audiencia*), ejercieron fundamentalmente jurisdicción penal. Sólo tras la Ley de 20 de junio de 1968 —hace sólo tres décadas—, se ampliaron significativamente sus atribuciones civiles, hasta entonces ceñidas a materias especiales como fue el caso de la anulación de sentencias de divorcio dictadas durante la República.

La reforma de 1968 potenció la demarcación provincial «para que la prestación del servicio de la Justicia se acomode a una división territorial básica». La

Ley orgánica del Poder Judicial, de 1985, reforzará las competencias de las Audiencias Provinciales, tras proclamar tajantemente que «el Estado se organiza territorialmente, a efectos judiciales, en municipios, partidos, *provincias* y Comunidades Autónomas».

Pese a dicho planteamiento, la citada ley orgánica del Poder Judicial, instaura una excepción a la regla y matiza, en su artículo 80.2, que «podrán crearse Secciones de la Audiencia Provincial fuera de la capital de la provincia a las que quedarán adscritos uno o varios partidos judiciales». Previsión ésta que quedó indefinidamente aplazada en 1988, al aprobarse la Ley de Demarcación y Planta, recientemente modificada en este punto.

En el caso que nos ocupa, pese a la importancia de la medida, el Principado se limitó a emitir un escueto informe que trató de no contrariar —eran momentos anteriores a la crisis— el compromiso programático del Partido Popular y el compromiso personal con su ciudad del Vicepresidente primero del Gobierno.

Dada la doctrina existente al respecto (sentencia del Tribunal Supremo de 25-10-1994, caso Arnedo), de negar legitimación a los entes locales a la hora de ser escuchados en el procedimiento de fijación de demarcaciones judiciales, ni se oyó al Ayuntamiento de Oviedo, cuyo interés en la materia parece palmario, ni a los concejos de Villaviciosa, Caravia y Colunga que, junto a Gijón y Carreño, dejan de depender judicialmente de Oviedo, sin que se sepa si tal cambio de capitalidad procesal les beneficia, les perjudica o les es indiferente.

Quien sí emitió el preceptivo informe —en contra del proyecto— fue el Consejo General del Poder Judicial. Pero el Ejecutivo entendió y manifestó que las promesas electorales están por encima de los criterios técnicos, aunque éstos emanen de un órgano que encarna la independencia de un Poder constitucional.

Tampoco se partió de unos criterios legales *previos* que justificasen objetiva e igualmente, la creación de Secciones de las Audiencias lejos de la capital provincial. Criterios que sí existen en la ley para alterar los partidos judiciales: número de asuntos, características de la población, medios de comunicación y comarcas naturales. El número de habitantes o de asuntos, no combinado con otros criterios de racionalidad o eficacia, llevaría a crear múltiples Secciones de Audiencia en los cinturones industriales de las grandes capitales. Y el aspecto de las comunicaciones invitaría, en Asturias, a crear órganos en las alas, como ya ocurrió en 1882.

Parece claro que el modelo provincial, incluso en lo judicial, no es ya el marco más idóneo para la prestación de servicios al ciudadano. Si tal apreciación es compartida por las fuerzas políticas tal vez sea el momento de abordar, reposadamente, la reducción de las materias que se gestionan o resuelven a este nivel. Pero mientras no se dé tal paso, cualquier excepción, para no ser arbitraria, debe justificarse cuidadosamente sin contraponer intereses políticos a criterios técnicos. Las decisiones puramente voluntaristas no tardan en mostrar sus flaquezas: se segrega una Sección de la Audiencia pero, en manifiesta contradicción, se previó, inicialmente, concentrar en la capital todos los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

Esta decisión *desconcentradora*, que tal vez proporcione inmediatez, celeri-

dad y eficacia en un futuro, ha venido, de momento, a alentar las lamentables guerras localistas y corporativas (Colegios de Abogados y Procuradores) y, por el impacto social que produjo en diversos sectores regionales, creemos que merecía este comentario específico.

### Ampliación competencial

El año 1998 comenzó con el anuncio de que, Asturias, rechazaría las competencias en materia de Trabajo mientras dure el proceso de ajuste en la región. Con dicha decisión el Principado intenta no tener que financiar las reconversiones industriales pendientes. La negociación de este traspaso de competencias se halla paralizado desde abril de 1996, al entender la representación asturiana que no se ofrece una valoración adecuada de los elevados costes laborales, singularmente en lo tocante a las regulaciones de empleo.

Al día en que se escribe esta valoración, Asturias es la única Comunidad Autónoma que no tiene aún transferidas las competencias laborales, hasta el punto de que la Administración del Estado conserva en este territorio, excepcionalmente, una organización periférica sectorial casi intacta.

La crisis política, no sólo las valoraciones, ha retrasado inesperadamente la transferencia de las competencias educativas no universitarias.

La ampliación más sustancial de las competencias vendrá dada, no obstante, por la reforma del Estatuto de Autonomía, cuyos contenidos nos abstendremos de comentar en este anuario, al haber sido aprobado en el siguiente ejercicio, mediante Ley orgánica 1/1999, de 5 de enero.

No obstante, pese al importante volumen de atribuciones a asumir con el nuevo texto, la reforma se ha visto un tanto devaluada en la opinión pública, al no lograrse, al final, más que el acuerdo -regional y estatal- del Partido Popular y del Partido Socialista Obrero Español. El consenso pleno fue imposible, al exigir Izquierda Unida y el Partido Asturianista, entre otras cuestiones, la inclusión en el artículo 4, de una cláusula de «oficialidad progresiva o diferida» del bable. Hasta el último momento el Partido Popular se mostró proclive a negociar dicha cláusula, si bien el rechazo socialista evitó un nuevo planteamiento del tema lingüístico.

El polémico artículo 4 se ha limitado a incorporar un segundo párrafo de remisión a una ley de promoción y uso que, como ya se ha dicho, se aprobó en este ejercicio, aun sin satisfacer, por diversos motivos, a la inmensa mayoría del arco parlamentario.

### Otras cuestiones

La práctica ausencia de actividad legislativa ha redundado en la baja conflictividad constitucional, en una Comunidad tradicionalmente *pacífica* en sus relaciones competenciales.

Justamente, en sentido inverso, el Gobierno del Principado desistió (Auto de

17 de marzo) del recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley 16/1995, de 30 de mayo, que creó el Parque de los Picos de Europa.

La mayor conflictividad se produjo, tal vez, en las relaciones entre los Grupos Parlamentarios –y el Gobierno– con el Rectorado de la Universidad de Oviedo, quien llegó a anunciar la impugnación, por vía de cuestión de inconstitucionalidad en un proceso contencioso, de la Ley del Consejo Social ante el Tribunal Constitucional. Debe recordarse que dicha Ley fue aprobada por unanimidad de la Cámara.

En la trastienda de este ya prolongado desencuentro, se halla la financiación de la institución académica y el compromiso, presuntamente incumplido, del Gobierno regional, de sanear plenamente el endeudamiento universitario.

También llegó hasta el Parlamento asturiano la solicitud de amparo institucional del Interventor de la Universidad, sometido a expediente disciplinario, al trascender un informe suyo que detectaba numerosas irregularidades en la gestión académica. Dichas observaciones y reparos, sin embargo, influyeron a la hora de rechazarse, en el Consejo Social, la aprobación de las cuentas anuales del ejercicio 1997. Los presupuestos universitarios de 1998 ni siquiera llegaron a ser considerados por el órgano de aprobación, con lo que la Universidad vivió todo un ejercicio con una prórroga vinculada a unas cuentas no aprobadas. No es por tanto de extrañar la preocupación de todas las fuerzas políticas por enderezar la maltrecha contabilidad académica, si bien las exigencias políticas de transparencia, entendidas como contraprestación necesaria para un esfuerzo económico adicional de la Comunidad Autónoma, chocan con el gobierno universitario que, permanentemente, denuncia el acoso y vulneración de la *autonomía* universitaria.

Sin abandonar el ámbito docente también debe reseñarse la adjudicación, con cargo a los fondos mineros, de la primera fase del campus universitario de Mieres. Una obra de diseño espectacular y presupuesto insólito para la comarca que, sin embargo, se ejecuta sin saber qué titulaciones va a albergar.

La urgencia para no perder la financiación llevó a iniciar, sobre unos terrenos hasta entonces afectos a una explotación minera, una obra desmesurada y de contenido no planificado, de la que receló el propio Gobierno regional y la mayoría del personal universitario. El ímpetu del Rectorado, los sindicatos y el Consistorio de Mieres ha sido últimamente puesto en tela de juicio por prestigiosos urbanistas que aseguran que dicho campus no aportará regeneración económica significativa a la cuenca del Caudal.

El paralelismo que se pretendió buscar con la Universidad del Ruhr (Bochum), que supuso un despegue indiscutible para una zona ex-minera y profundamente deprimida, no concuerda en nada con la realidad asturiana, ya que el ejemplo alemán partía de que, en una amplia región, con ciudades importantes, no existían centros universitarios. No es ése, en absoluto, el caso de Mieres, que cuenta ya con centros superiores y que se halla a cinco minutos, por autopista, de una Universidad con cuatro siglos de existencia.

La licitación de las obras de este campus, además, motivaron que los Grupos parlamentarios de izquierda solicitasen la comparecencia del Rector en la Comisión de investigación que estudia las presuntas irregularidades en la adjudicación de obras públicas.

En el aspecto económico, el año 1998 ha seguido mostrando la falta de sintonía entre la buena marcha del país y la situación asturiana. El crecimiento económico se halla muy por debajo de la media nacional y la evolución del paro tampoco guarda paralelismo, pese a las apariencias numéricas, con la reducción del desempleo a nivel estatal. Sólo en Gijón, donde se vienen ensayando con éxito planes municipales de empleo, puede observarse una tendencia a la recuperación, dentro de la gravedad de la desocupación en dicha ciudad.

La Encuesta de Población Activa correspondiente al año 1998, revela una disminución en el número de parados de catorce mil personas en Asturias, lo que supone una reducción del 16,99 por ciento; siete puntos más que la disminución del paro en el conjunto de España. Pero la realidad es que sólo se crearon mil trescientos empleos netos y que sigue observándose una bajada alarmante de la población activa, como consecuencia del pase de doce mil ochocientas personas a situaciones de jubilación o prejubilación. Es decir: se ha producido una sustitución de empleados que han pasado a la jubilación (mayoritariamente aún jóvenes) por nuevos trabajadores, sin que tal cambio personal suponga creación de puestos de trabajo.

Por otra parte, siguen sin encontrarse en el mundo de la empresa y de la tecnología soluciones alternativas a la vieja empresa pública de la región.

El problema no sólo es de regenerar el tejido industrial, sino de hallar lo que, a la vista de la evolución empresarial, tal vez no exista: grandes factorías que suplan el altísimo nivel empleador de Hunosa o de la antigua Ensidesa. La diversificación, el redimensionamiento y las altas tecnologías parecen hoy estar reñidas con el modelo de industrias con miles de trabajadores. Asturias padece, por tanto, un problema económico endémico tanto en lo cualitativo como en lo cuantitativo.

En suma, tanto en lo político, con una crisis inimaginable y digna de la mejor caricatura, como en lo económico, Asturias ha padecido uno de los peores años de su andadura autonómica. El descrédito ciudadano hacia las instituciones, gobernadas desde el transfuguismo y no enderezadas desde los grupos mayoritarios, puede tener unos interesantes, aunque imprevisibles, efectos en las próximas elecciones a la Junta General del Principado.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 45

Al 1-1-98:

*Grupo Popular:* 21

*Grupo Socialista:* 17

*Izquierda Unida:* 5

*Mixto:* 2

Al 31-12-98:

*Grupo Socialista:* 17

*Grupo Popular:* 16

*Izquierda Unida:* 5

*Mixto:* 7

### Estructura del Gobierno

Presidente: Sergio Marqués Fernández

Consejerías:

*Vicepresidencia y Cooperación:* José Ramón García Cañal (hasta el 17 de junio). Leonardo Verdín Bouza (desde el 17 de junio).

*Economía:* José Antonio García Portilla

*Cultura:* María Victoria Rodríguez Escudero

*Servicios Sociales:* Antonio Cueto Espinar

*Fomento:* Juan José Tielve Cuervo

*Agricultura:* Luis Peláez Rodríguez (hasta el 17 de junio). Manuel Fernández Fernández (desde el 17 de junio).

### Tipo de Gobierno

Hasta junio: apoyo parlamentario del Grupo Popular.

Desde junio: Gobierno con apoyo de cinco diputados del Grupo Mixto.

## **Cambios en el Gobierno**

Los reseñados en Cooperación y Agricultura.

## **Investidura, censura y confianza**

Se rechazó el 25 de junio una proposición no de ley de Izquierda Unida, sobre planteamiento de cuestión de confianza por el Presidente del Principado.

## **Resoluciones y debates más importantes**

Pregunta sustanciada el 25 de junio de 1998 (DS/P 173) del Portavoz del Grupo Popular al Presidente y a su Gobierno, sobre «si se encuentran legitimados para seguir gobernando esta Comunidad Autónoma careciendo del mínimo respaldo en la Junta General del Principado que representa la soberanía del pueblo asturiano».

Resoluciones 9879 a 9883, de 13 de octubre, subsiguientes al debate de orientación política general 1998-1999.

Pregunta al Presidente del Consejo de Gobierno, sustanciada el 11 de diciembre (DS/P 199), del Portavoz del Grupo de Izquierda Unida, sobre si piensa el Sr. Presidente presentar su dimisión como consecuencia de la derrota, por abrumadora mayoría de la Cámara, de su proyecto de ley de presupuestos para 1999.



### Rasgos generales

En esta última fase de la IV Legislatura parece desdibujarse el perfil que la misma ofrecía en sus primeros momentos. En efecto, mientras la II Legislatura puede caracterizarse por el cambio del modelo de adhesión a la Unión Europea y la III por la modificación del régimen económico-fiscal, la negociación y aceptación por el Estado de la zona especial canaria, o zona ZEC, y la propuesta de reforma del Estatuto, la IV viene marcada en sus inicios por el acusado relieve de los temas europeos, culminando con la inclusión de la condición ultraperiférica en el tratado de la Unión (Amsterdam, 1997). Sin embargo, a la percepción de las mejores expectativas para la consolidación de un *status* singular y favorable de carácter permanente en el seno de la Unión Europea ha sucedido, en su tramo más reciente, una difundida conciencia de los riesgos de retroceso que se ciernen sobre las ventajosas peculiaridades precedentemente incluidas en el activo de la integración. Esto no significa que los temas europeos no sigan ocupando un destacado lugar en la política autonómica de Canarias. Lo que sucede es que, últimamente, aparecen instalados en una dinámica netamente defensiva que es manifiesta, por ejemplo, en la alusión que a este cambio de signo se hace en la intervención de apertura del debate sobre el estado de la Región de este año 98 cuando se indica que «la paralización del desarrollo será el escenario al que está abocado el Archipiélago si, finalmente, se imponen las tesis de los que pretenden aplicarnos la misma vara de medir que a los demás pueblos de Europa».

En el ámbito interno, se constata, ante todo, la baja o escasa producción legislativa, sin perjuicio de quedar para los meses venideros algunas iniciativas de especial relieve, que después se citan. No ha escapado nuestra Cámara autonómica a la tentación de las «Leyes de acompañamiento», si bien dificultades de última hora han pospuesto su aprobación hasta enero del 99. La actividad parlamentaria de control e impulso político mantiene una tónica sensiblemente igual a la de los años precedentes. Al igual que en el debate parlamentario, los temas europeos siguen ocupando un destacado lugar en la actividad política del Ejecutivo. Por otra parte, en algunos aspectos de la actividad reglamentaria —con incidencia incluso en ciertas decisiones legislativas— parece percibirse un peso desmedido de los problemas funcionariales en las políticas relacionadas con la función pública. Y, junto a ello, la persistencia de una conflictividad no resuelta en ciertos ámbitos —educación, justicia, etc.— a la espera, probablemente, de un nuevo contexto tras los próximos comicios.

Por último, el inminente final del mandato parlamentario conlleva la aprobación en el primer trimestre de 1999 de algunas leyes de iniciada o avanzada tra-

mitación al finalizar el año del que ahora se informa. Entre ellas figuran la mencionada Ley de acompañamiento, la Ley del fondo de financiación municipal, ambas aprobadas ya, y, con toda probabilidad, lo será también, entre otras, quizá de menor relieve, la Ley del territorio. También es muy probable que se llegue a aprobar la reforma del Reglamento parlamentario de la que después se informa.

## La legislación

Cinco de las once Leyes aprobadas en 1998 corresponden, no sin matices incuestionablemente reglamentistas, al modelo normativo que se supone propio de los Parlamentos, incluso si éstos son autonómicos. No se incluye en ese grupo, evidentemente, la Ley aprobatoria de los Presupuestos generales de la Comunidad autónoma que, como todas las de este carácter, ofrece caracteres propios, como los tiene también la que aprueba un crédito extraordinario y un suplemento de crédito que después se reseña. De las cuatro restantes, una supone la utilización de la Ley singular o de caso único con fines conservacionistas respecto de un espacio singular instada mediante una iniciativa popular de amplio respaldo; otra de ellas, el empleo de la vía legislativa para la corrección de cierto desliz jurídico incluido en una ley de presupuestos para favorecer determinados ajustes del personal al servicio de la Administración autonómica; finalmente, las dos restantes instrumentan meras autorizaciones parlamentarias para la enajenación gratuita de ciertos bienes patrimoniales de la Comunidad Autónoma.

La utilización de la Ley para la ordenación jurídica de ciertos espectáculos públicos y determinadas actividades inconvenientes (Ley territorial 1/1998, de 8 de enero) persigue regular el régimen jurídico de las actividades calificadas de molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, que en adelante han de denominarse «actividades clasificadas», así como el correspondiente a determinados espectáculos públicos que hasta ahora estaban parcialmente regulados por normas reglamentarias estatales (Decreto 2.414/1961, de 30 de noviembre y Real Decreto 2.816/1982, de 27 de agosto, respectivamente). Entiende el legislador autonómico que, aparte de la falta de cobertura de la citada norma de 1961 tras la Constitución (artículo 25.1), una y otra norma impedían a los Cabildos insulares –titulares de la competencias administrativas de policía de espectáculos públicos, en virtud de transferencia autonómica– ejercer las correspondientes potestades de policía y sancionatoria; lo mismo podía decirse de los Ayuntamientos en cuanto al ejercicio de esas potestades sobre las referidas actividades clasificadas. Ambos reglamentos, además, habían quedado desfasados en diversos aspectos –relativos a competencias, procedimientos, actos presuntos, régimen de recursos, etc.– e inadecuados a las asignaciones competenciales llevadas a cabo en nuestra Comunidad. En consecuencia, quedan sometidas a la nueva regulación tanto las referidas «actividades clasificadas» como los espectáculos públicos consistentes en actividades recreativas, de ocio y esparcimiento, incluidos los deportes, que se desarrollen esporádicamente y en lugares distintos a los establecimientos destinados al ejercicio habitual de dicha actividad y, en todo caso, los celebrados en instalaciones desmontables o a cielo abierto, con independencia de su organización por una entidad pública o privada, lucrativas o no, incluso cuando sean de

carácter habitual. Entre las innovaciones se contempla el supuesto de inactividad de la Administración municipal, que tiene por consecuencia la subrogación del Cabildo insular correspondiente en las competencias de aquella. Asimismo, se atribuyen a los Cabildos funciones de coordinación y cooperación técnica y jurídica, control e inspección y subrogación (en los procedimientos tanto autorizatorios como sancionatorios). El régimen de recursos previsto en el reglamento, devenido obsoleto, de las mencionadas actividades clasificadas, se adecúa al régimen de recursos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. Asimismo, se tipifican infracciones y sanciones, con especial protección de la infancia y la juventud, y se faculta para el cierre de establecimientos clandestinos. Finalmente, se declaran de aplicación preferente las leyes sectoriales autonómicas que contengan regímenes específicos para determinados establecimientos o actividades y se atribuye a esta ley carácter supletorio de las mencionadas leyes sectoriales. Las competencias autonómicas en la materias concernidas se recogen en los artículos 30.20; 31.2; 32.9; y 32.12 del Estatutos de Autonomía.

Canarias contaba ya con una Ley de fundaciones aprobada en 1990. Lo que ahora se pretende con la nueva regulación contenida en la Ley territorial 2/1998, de 6 de abril, de igual denominación, es llevar a cabo una importante revisión de aquella. Así, se excluyen de su ámbito diversas modalidades de asignación patrimonial a un fin de interés público contempladas en los preceptos del Código Civil que se citan en su artículo 26, así como las fundaciones de hecho de carácter temporal, como así calificaba la Ley anterior (Disposición Adicional Cuarta) a las suscripciones y cuestaciones públicas, festivales benéficos o iniciativas análogas destinadas a arbitrar fondos para cualquier finalidad lícita de trascendencia pública. Las principales innovaciones se refieren al Protectorado, órgano que pierde su carácter exclusivamente fiscalizador al ostentar funciones de asesoramiento, apoyo y control. En relación con los órganos de gobierno, se regulan los supuestos de suspensión, sustitución y cese de sus miembros y se establece un régimen riguroso de responsabilidad. También destaca la posibilidad de encomendar mediante remuneración la gestión de la fundación a personas con adecuada solvencia técnica. La rendición de cuentas se regula en los mismos términos de la normativa estatal con el fin, se dice, de evitar distorsiones a la hora de aplicar las normas del Estado sobre incentivos fiscales. Finalmente, se prevé la existencia de un Consejo Asesor del Protectorado de Fundaciones Canarias integrado por representantes de las fundaciones inscritas en el correspondiente Registro. La Comunidad canaria ostenta competencias exclusivas en materia de fundaciones que desarrollen esencialmente sus funciones en el ámbito de la Comunidad (artículo 30.7 del Estatuto).

La importancia que han cobrado las acciones solidarias y desinteresadas, en una variada gama de expresiones, por parte de diversos colectivos, y la atención cada vez mayor que los poderes públicos vienen prestando a las mismas ha llevado al legislador canario a aprobar la Ley territorial 4/1998, de 15 de mayo, del voluntariado, que tiene por objeto el reconocimiento, la ordenación y la promoción de estas acciones como expresión de solidaridad y pluralismo, fomentar la participación de los ciudadanos en organizaciones sin ánimo de lucro y facilitar las relaciones de las Administraciones públicas con las entidades que desarrollen

actividades de tal naturaleza y las personas que participen en su ejecución. El ámbito de la ley se extiende a las personas y entidades que impulsen o participen en programas o proyectos a través de los cuales se realicen acciones de voluntariado en el ámbito de la Comunidad canaria, con independencia del lugar en el que radique su sede social, de su titularidad y de que su actividad se centre exclusivamente o no en dicho voluntariado. También se aplica a las entidades de este carácter con sede o delegación permanente en Canarias que participen o promuevan el Archipiélago actividades encaminadas a la solidaridad, sensibilización, educación y cooperación al desarrollo de los países empobrecidos.

El propósito de proteger, conservar y aprovechar ordenadamente los recursos cinegéticos, armonizándolos con los diversos intereses afectados y con la preservación y mejora de los hábitats de las diferentes especies objeto de la misma, es la finalidad que se persigue con la Ley territorial 7/1998, de 6 de julio, de caza, que regula el ejercicio de esta actividad, en sus distintas modalidades, en el ámbito de la Comunidad canaria. En ella se define el concepto de cazador y se relacionan las especies susceptibles de aprovechamiento cinegético; se establece una clasificación de los terrenos concernidos por la caza adaptada a nuestras peculiaridades, contemplándose la que se realiza en los espacios naturales protegidos y zonas especiales de conservación, introduciéndose los conceptos de cotos intensivos y zonas de caza controlada. En relación con la planificación y gestión de la caza se incorporan como instrumentos de gestión de los aprovechamientos cinegéticos el plan insular de caza y el plan técnico de caza, además de otra serie de medidas de gestión encaminadas a la protección de los cultivos, las especies animales y la actividad cinegética. En concordancia con la legislación básica estatal se regulan las cuestiones concernientes a los requisitos necesarios para la práctica de la caza: examen, licencia, etc., contemplándose, asimismo, las cuestiones relativas a la responsabilidad por daños. También se trata de los aspectos sanitarios de la caza, previéndose la adopción de determinadas medidas preventivas por parte de la Consejería competente en materia de medio ambiente y conservación de la naturaleza, en orden a la protección de las correspondientes especies. En el aspecto organizativo se contempla el Consejo regional y los Consejos insulares de caza, regulados ya por disposiciones reglamentarias de 1987 y 1990, ocupándose asimismo de las sociedades colaboradoras de cazadores y de la vigilancia de la caza. En el capítulo dedicado a prohibiciones generales y artes y medios de caza prohibidos, se recibe la correspondiente normativa comunitaria, destacando en este sentido la prohibición de métodos de captura no selectivos por los riesgos que suponen para otras especies más escasas capturadas involuntariamente. Además del correspondiente régimen sancionador, se crea en la referida Consejería un Registro regional de infractores de caza, disponiéndose la integración informática en el mismo de las anotaciones efectuadas por los registros insulares. Finalmente, se tiene en cuenta la transferencia a los Cabildos de las funciones y servicios de la Administración autonómica, reservándose esta última las funciones de control y coordinación para la protección, conservación, fomento y ordenado aprovechamiento de las riquezas cinegéticas del Archipiélago, así como la ordenación básica externa legislativa y reglamentaria de las materias transferidas.

Con la finalidad de establecer un marco jurídico general que comprende la

ordenación de las actuaciones y actividades de las entidades públicas y privadas de prevención de las drogodependencias y de asistencia e integración social de los drogodependientes, la Ley territorial 9/1998, de 22 de julio, sobre prevención, asistencia e inserción social en materia de drogodependencias, regula las competencias y funciones que corresponden al respecto a las Administraciones públicas de Canarias, las funciones de ciertas entidades privadas e instituciones, así como la configuración de un Plan Canario sobre Drogas como instrumento para la ordenación de las diferentes actuaciones. A tales efectos se regulan los criterios generales de la asistencia que se ha de prestar a la población drogodependiente así como los derechos y las garantías de los pacientes, previéndose una red asistencial estructurada en distintos niveles de intervención. También se establece la obligación general de velar por una adecuada integración social de los drogodependientes en el entorno de su comunidad natural, proponiéndose, asimismo, reducir la oferta y limitar el consumo, publicidad y venta de alcohol y tabaco, especialmente a los menores de edad. Con tales propósitos se regula el contenido esencial y el procedimiento de elaboración y aprobación del Plan sobre drogas, la Comisión Coordinadora de Atención a las Drogodependencias y las Comisiones Insulares de Coordinación. Se ordenan, asimismo, las competencias de la Comunidad Autónoma y de las Corporaciones locales, estableciéndose la obligación de los Cabildos y de los Municipios de más de veinte mil habitantes de disponer de un Plan ajustado a su ámbito respectivo que incluya programas de prevención e integración social. Respecto de la financiación, además de afirmar la obligación de disponer de dotación suficiente, se afectan a estos fines los ingresos derivados de sanciones en la materia. Por último se regula lo concerniente a infracciones y sanciones.

La política de preservación del medio natural alcanzó hace diez años con la Ley territorial 12/1987, de 19 de junio, de declaración de Espacios Naturales de Canarias, un importante hito en la pretensión de poner coto al desarrollo desordenado de la explotación turística del territorio del Archipiélago. Por el momento y las circunstancias en las que fue promulgada, esa Ley se ocupó básicamente de excluir de la política desarrollista de la época las áreas de mayor singularidad de las islas. Entre ellas figuraba el Barranco de Veneguera, incluido en su mayor parte en el denominado Parque Natural del Macizo del Suroeste de Gran Canaria. Por otra parte, la Ley territorial 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias —que se limitó, fundamentalmente, a mantener la delimitación de la superficie ya protegida, aunque reclasificando los espacios naturales— incluyó la superficie específicamente protegida de Veneguera en el Parque Rural del Nublo. Sin embargo, con ello no se logró una protección adecuada del área, sin que tampoco se establecieran los criterios de ordenación de los recursos y su marco de aplicación en el Plan de Uso y Gestión de dicho Parque Rural y en particular en la zona más sensible de su área periférica. En las zonas ya protegidas por ambas leyes se incluyeron las áreas más representativas de unos ecosistemas de gran interés para la defensa de la biodiversidad. Pero, por lo que se refiere a la protección de la fauna —concretamente las aves marinas— la mencionada Ley de 1994 no protegió, pese a su importancia, la parte de la costa acantilada en las proximidades y al este de la Playa de Veneguera. Además, para garantizar el equilibrio de la zona, tiene gran interés el establecimiento de una normativa para las zonas periféricas en la que se regulen los usos permitidos o tolerados,

actuando las mismas como zonas de atenuación de impactos, aspecto que no se contempla en la legislación vigente, en la que tampoco se contienen previsiones sobre los criterios de ordenación de recursos del propio Parque Rural. Partiendo de esta situación, e instado a intervenir legislativamente por una iniciativa popular —que contó con más de cuarenta mil firmas, siendo así que el mínimo exigido es de quince mil (o bien el 50 % de los electores de una isla, si sólo a ella afecta la proposición, disposición pensada para favorecer a las islas menos pobladas)— el Parlamento de Canarias aprobó la Ley territorial 3/1998, de 6 de abril, de ampliación del Parque Rural del Nublo y de fijación de criterios de utilización de su zona periférica en la proximidad del Barranco de Veneguera. Se trata de una ley singular que, con las finalidades a las que alude su expresivo rótulo, modifica los límites y la cartografía establecidos en la Ley 12/1994 citada respecto del Parque Rural del Nublo, incorporando a su superficie alrededor de 140 hectáreas en la zona del Barranco de Veneguera. Asimismo se quiere crear en los límites de la zona excluida áreas especiales de protección en las que no se permita el aprovechamiento urbanístico o se limite a la utilización deportiva, al aire libre sin grandes edificaciones. También se pretende regular el uso de los recursos cinegéticos existentes en un coto privado de caza, convirtiéndolo en coto social de caza controlada, de manera que los eventuales ingresos que se deriven de su gestión reviertan a favor del referido Parque Rural. Finalmente, dentro de una política de protección y potenciación del conocimiento de los rasgos culturales de la población aborigen y, en coordinación con los propietarios de los terrenos, también se pretende contar con un Centro de Interpretación con la finalidad de conciliar la protección de los recursos arqueológicos con la investigación científica y la difusión cultural. A todos estos efectos, se dispone que los instrumentos urbanísticos que pudieran afectar a estas áreas protegidas deberán incorporar los correspondientes convenios suscritos entre los gestores del Parque y los titulares de los derechos dominicales privados sobre el área afectada, en los que se garantice el cumplimiento de las limitaciones establecidas en esta ley, debiendo constar como carga legal para terceros en el Registro de la propiedad.

La discusión de esta Ley puso, una vez más, de manifiesto la pugna que con motivo del ejercicio de la iniciativa popular suele evidenciarse entre las diferentes lógicas a las que obedecen, respectivamente, la representación parlamentaria (que reivindica el pleno dominio de la iniciativa una vez tomada en consideración) y la participación directa o semidirecta (celosa del mantenimiento sustancialmente inalterado del diseño legislativo propuesto). Ese enfrentamiento explica que los partidos de la oposición, aún compartiendo los aspectos protectionistas de la Ley, se disocien de la misma en las modulaciones incorporadas en sede parlamentaria a favor de los intereses particulares afectados. Esa primacía del dominio de la iniciativa por la mayoría parlamentaria explica también el rechazo de una nueva iniciativa legislativa planteada por el Grupo mixto proponiendo la ampliación de dicho Parque y la fijación de criterios de utilización de su zona periférica, modificando a tales efectos la Ley recientemente aprobada.

Siguiendo la práctica frecuente, aunque poco ortodoxa, de aprovechar las leyes de Presupuestos para modificar normas legales no estrictamente presupuestarias, la que aprobó los de la Comunidad canaria para 1997 incluyó una dis-

posición adicional (la vigésimoquinta, concretamente) en la que se autorizaba al Gobierno para adoptar medidas coyunturales específicas para la racionalización y optimización de los recursos humanos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias. Sin embargo, tan eufemístico rótulo no lograba disimular la cuestionabilidad jurídica de la norma, razón por la cual fue impugnada por el Gobierno de la Nación ante el Tribunal Constitucional. Y aunque las afinidades entre los Gobiernos central y autonómico determinaron el desistimiento del primero, no por eso se libró aquella de su impugnación ante dicha instancia por el Defensor del Pueblo, al que acudieron los afectados por la misma, ni de su cuestionamiento ante dicha suprema instancia —con suspensión de las correspondientes órdenes departamentales de ejecución— por parte del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, ante cuya Sala de la Contencioso-administrativo de Santa Cruz de Tenerife fueron las mismas recurridas por el personal interesado de la Administración autonómica. Pues bien, con la finalidad de prevenir la consecuencias que presumiblemente hubieran de producirse, con la Ley territorial 8/1998, de 20 de julio, se optó por derogar la referida disposición, objeto del artículo único de esta ley, que incluye, además, una disposición adicional que ordena al Gobierno aprobar, mediante Decreto del que deberá dar cuenta al Parlamento, las medidas coyunturales específicas para la racionalización y optimización de los recursos humanos de la Administración autonómica mediante un Plan de empleo, igualmente específico, que haga viable el derecho a la promoción interna de los funcionarios públicos. Con el importante matiz de dispensar de la aplicación a los correspondientes procesos de promoción interna de lo dispuesto en el artículo 29.1 [norma reguladora, precisamente, de la promoción interna, que sin embargo no se deroga] de la Ley territorial 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria. En ejecución de este mandato se ha dictado el Decreto 221/1998, de 1 de diciembre, del que se da cuenta en la referencia a los Reglamentos del Gobierno y en las fichas normativas correspondientes.

Por disponerlo así la Ley del patrimonio de la Comunidad autónoma (Ley territorial 8/1987, de 28 de abril, artículo 37), la enajenación a título gratuito de los bienes integrantes del mismo ha de contar con la anuencia del Parlamento. Según ha entendido la Mesa del mismo, esta manifestación de voluntad ha de expresarse mediante Ley. Pues bien, para dar cumplimiento a esta exigencia respecto de la enajenación gratuita y condicional de ciertos inmuebles integrantes de aquel a favor, respectivamente, del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife y del Museo Canario de Las Palmas de Gran Canaria, se dictaron las Leyes 5 y 6/1998, de 6 de julio, que, por consiguiente, son meros actos de trámite.

Otra de las leyes singulares dictadas en el período que se reseña, la Ley 10/1987, de 22 de julio, tuvo por objeto la aprobación de un crédito extraordinario y un suplemento de crédito de crédito a favor de la Sección de los Presupuestos Generales de la Comunidad correspondiente a la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación. Su tramitación estuvo precedida de una proposición no de ley del grupo parlamentario socialista que, con diversos matices, fue apoyada por los restantes grupos, concretándose en una resolución por la que se insta al Gobierno a remitir a la Cámara el correspondiente Proyecto de Ley con el fin de incrementar el presupuesto correspondiente a dicha Consejería. Los datos que se manejaron indicaban que mientras en el Presupuesto de 1997 aque-

lla contaba con el 3.2 % del Presupuesto correspondiente, en 1998 sólo cuenta con el 2.9 %, siendo así que el incremento global del Presupuesto de la Comunidad autónoma para 1998 es de un 8.8 %. Con el fin de mantener los equilibrios presupuestarios y los compromisos con la Administración del Estado en relación con la coordinación de las respectivas políticas presupuestarias y financieras, se afectan a esta operación recursos provenientes de mayores ingresos no previstos en la liquidación definitiva del tramo territorializado del IRPF de 1996 y, asimismo, de los mayores recursos a percibir por la Comunidad procedentes de la reprogramación de gastos cofinanciados por el FEOGA-O.

Como se destaca en su preámbulo, en las previsiones correspondientes a la Ley 11/1998, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1999, no se hace uso de las facultades normativas sobre los tipos impositivos ni en los tributos propios ni en los cedidos, por lo que el incremento de los recursos de naturaleza tributaria se debe a la propia inercia de la actividad económica y a la eficacia de la actividad gestora y recaudatoria. Por otra parte, la reducción de los tipos del Arbitrio sobre la Producción e Importación (APIC), aunque de naturaleza extrapresupuestaria para la Administración autonómica al tratarse de un recurso destinado en su integridad a las Corporaciones locales, incide en la disminución de los niveles de la presión fiscal de los productos gravados por los mismos. Al igual que en ejercicio anteriores, estos presupuestos incluyen los recursos que se derivan de los acuerdos suscritos con la Administración General del Estado para la dotación de infraestructuras en el Archipiélago. Destaca, asimismo, la específica prioridad que se atribuye a las políticas de investigación y desarrollo, transporte público terrestre y marítimo y dotación de servicios judiciales. También se incluyen previsiones para la financiación de los servicios y las políticas de empleo. Finalmente, los presupuestos reflejan los compromisos de la Administración autonómica con las Corporaciones locales, materializados en el incremento de la dotación para el Fondo Canario de Financiación Municipal, la adecuada dotación para las transferencias y delegaciones a los Cabildos insulares y la inclusión en el texto articulado del mecanismo de garantía por la posible pérdida de recursos de estas Corporaciones, como consecuencia de la reducción de tipos del APIC.

Al igual que otros legisladores, también el legislador autonómico canario ha acudido a las «Leyes de acompañamiento». Es la primera vez que se aprueba una ley de esta carácter en nuestra Comunidad autónoma, aunque, en realidad ese acompañamiento hubo de ser brevemente diferido hasta principios de este año, como antes se dijo. La ordenación sustantiva que en la misma se contiene comportó, entre otras cosas, la modificación de nueve leyes autonómicas sin que —como sucede con esta particular técnica legislativa— se pusiesen en marcha específicos procedimientos de modificación de las mismas. En la motivación política de esta iniciativa —justificada por la necesidad, según se dice, de adoptar «un conjunto de medidas que se configuran como instrumentos complementarios a la Ley de Presupuestos Generales» para el presente año— confluían, entre otras, importantes cuestiones que llevaban al Ejecutivo a establecer a su través un cauce que se ha entendido adecuado para regularizar la situación laboral de unos seis mil trabajadores interinos del Servicio Canario de Salud —que habían recurrido a la huelga en apoyo de sus específicas reivindicaciones—, así como «instrumentar



una serie de medidas de diversa naturaleza y alcance en materia de gestión de servicios, ejecución de obras, ayudas y subvenciones, cuentas, reorganización de centros universitarios y de personal [...] para que virtualmente puedan ejecutarse juntamente con el presupuesto correspondiente». El recurso a esta clase de leyes fue ampliamente criticado por la oposición que, asimismo, censuró su tramitación por procedimiento abreviado.

Desde consideraciones derivadas de la ordenación constitucional de las fuentes —y, en concreto, de los diferentes procesos de producción legislativa— la modalidad de las «Leyes de acompañamiento» suscita, como bien se sabe, fundadas dudas sobre su adecuación a las exigencias de la seguridad jurídica, principio constitucional evidentemente afectado por las incertidumbres que generan en los operadores jurídicos y en los propios ciudadanos unas modificaciones normativas no acompañadas de los procesos individualizados a los que debería someterse cada una de las leyes modificadas por aquéllas. Más aún, las consecuencias que derivan de su uso afectan sin la menor duda a la ordenación constitucional de la producción de la ley, al distorsionar su recto seguimiento por los ciudadanos —por la opinión pública, en suma— afectando en cierta medida a la responsabilidad asumida ante la misma por los diferentes grupos parlamentario, dada la falta de una discusión parlamentaria «normal», con las consiguientes oportunidades de mejora técnica e integración de planteamientos eventualmente convergentes y, en definitiva, por su escasa congruencia con una Constitución que bien se cuida de preservar, aún en supuestos de extraordinaria y urgente necesidad, el ejercicio consecuente de la responsabilidad parlamentaria. Los reproches a tales leyes resultan doblemente justificados cuando se pretende apoyar la legitimidad de su uso en una inteligencia de la jurisprudencia constitucional conforme, supuestamente, con tales prácticas normativas, con tal que sus contenidos directa o indirectamente no presupuestarios queden fuera de las leyes de este carácter, aunque les acompañen en una ley paralela que extrae su justificación de la supuesta necesidad de complementar lo que la ley presupuestaria prevé o decide. Parece evidente que en este orden de ideas los pronunciamientos jurisprudenciales de estos últimos años necesitan algún complemento que prevenga contra esas ingenuas o interesadas interpretaciones.

### Actividad reglamentaria del Parlamento

El Reglamento de la Cámara está siendo objeto de una importante reforma que se espera aprobar antes de finalizar el actual mandato. Las modificaciones que se pretende llevar a cabo son de diferente naturaleza. En unos casos son meros retoques técnicos que vienen aconsejados por la propia experiencia parlamentaria. En otras, consecuencias de la reforma del Estatuto aprobada a finales de 1996.

El principal problema que se ha planteado es el de desarrollar convenientemente las previsiones del Estatuto sobre la Comisión General de Cabildos Insulares (artículo 12.3, nuevo). La Norma estatutaria la configura como un órgano de participación de las Corporaciones insulares en la Cámara autonómica. Y aunque se precisa que sus funciones «en todo caso serán consultivas e

informativas», se remite a dicho Reglamento la fijación de su composición y funciones. En los trabajos que hasta ahora se han llevado a cabo por la Comisión correspondiente se han dibujado dos posturas contrapuestas. Una de ellas partiría de hacer una interpretación del precepto desde la lógica institucional del Parlamento y del sistema político que diseña el Estatuto que, según se entiende, no ha sido modificado por una reforma de la que no cabe decir que se haya propuesto alterar los equilibrios interinstitucionales en los que dicho sistema se asienta. La postura antagónica pretende hacer una interpretación extensiva que permita alterar esos equilibrios en favor de un protagonismo parlamentario de los Cabildos que pueda llevarles, incluso, a utilizar ciertos instrumento de control-fiscalización –tales como las proposiciones no de ley, las preguntas y las interpelaciones– respecto del Gobierno autónomo. Este objetivo, además, se vería asimismo potenciado con una modificación de la ordenación autonómica de dichas Corporaciones que hiciese un uso generoso de la cláusula de reforzamiento de la legislación autonómica que les concierna –los Cabildos «se regirán por una Ley aprobada por mayoría absoluta del Parlamento de Canarias en el marco de la Constitución», según reza el artículo 23.3 de la Norma estatutaria reformada– interpretándola como una suerte de dispensa de la legislación básica del Estado a la que ahora están sujetos, entendiéndose que esa remisión inmediata a la Constitución excluye la mediación de dicha legislación estatal.

En el avanzado estado actual de elaboración de esos trabajos, esa discusión se ha cerrado con una configuración de dicha Comisión definida por los siguientes rasgos: 1) emitirá informe –antes de la apertura del plazo para la presentación de enmiendas a la totalidad– sobre los proyectos y proposiciones de Ley en materia de: organización territorial de Canarias, atribución de competencias a los Cabildos, fondo de solidaridad interinsular y modificación de los criterios de reparto de los ingresos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias. Se excluyen de este informe las Leyes de Presupuestos Generales o las de naturaleza presupuestaria, así como los proyectos o proposiciones de Ley sometidos a audiencia de los Cabildos por prescripción del art. 45.2 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de régimen jurídico de las Administraciones públicas de Canarias [precepto que contempla la preceptividad del informe de dichas Corporaciones respecto de iniciativas legislativas que pudieran afectar a competencias anteriormente transferidas a los mismos] y sin perjuicio del deber de informe que seguidamente se señala. 2) Será informada y debatirá, en su caso, sobre los proyectos y proposiciones de Ley sometidos a audiencias de los Cabildos a los que se acaba de hacer referencia, así como: los informes que por disposición legal deban ser rendidos al Parlamento por los Cabildos, los planes cuatrienales del Gobierno sobre coordinación de las políticas fiscales, financieras, presupuestarias y de endeudamiento previstos en dicha Ley de régimen jurídico, los convenios y acuerdos suscritos por el Gobierno de Canarias con los Cabildos, las memorias anuales remitidas al mismo por los Cabildos relativas a los servicios transferidos, y cualesquiera otros que, excepcionalmente, les sean remitidos por la Mesa de la Cámara. 3) Puede recabar información de los Cabildos y del Gobierno acerca de las competencias transferidas o delegadas por la Comunidad autónoma, así como de las actuaciones previstas en los apartados 4, 5 y 6 del artículo 23 del Estatuto, [relativos a la inserción de los Cabildos en el entramado institucional de la Comunidad autónoma].

Como puede verse, se ha procurado dar contenido positivo a la abstracta previsión del Estatuto, en un sentido que resulta congruente con el desarrollo legislativo del que hasta ahora había sido objeto el esquema estatutario. En definitiva, se perfila como un instrumento de participación que, de algún modo, institucionaliza en el ámbito parlamentario experiencias que, en el plano de las relaciones con el Gobierno autónomo, han ido generando el diálogo con la Federación de Cabildos Insulares (FECAI).

### Actividad reglamentaria del Gobierno

Como viene siendo habitual, en otra parte de este informe se recoge una selección de los 238 Decretos aprobados por el Gobierno autónomo en 1998 a la que remitimos para un conocimiento pormenorizado. La referencia que aquí se hace a la actividad reglamentaria llevada a cabo por aquel se concreta a tres grupos de reglamentos: los que desarrollan Leyes autonómicas de aprobación inmediata o por lo menos reciente; los que encuentran su motivación en determinadas previsiones de las Leyes presupuestarias autonómicas que requieren modificaciones normativas de rango reglamentario; y, finalmente, aquellos que contienen modificaciones que ha sido necesario llevar a cabo como consecuencia de modificaciones que han tenido lugar en la legislación estatal.

Dentro del primero de estos grupos podemos citar: 1) las medidas coyunturales específicas para la racionalización y optimización de los recursos humanos de la Administración autonómica que desarrollan las previsiones de la Ley 8/1998, de 20 de julio, por la que se deroga una disposición atinente a la promoción interna del personal al servicio de la Administración autonómica que había sido recurrida y cuestionada ante el Tribunal Constitucional y suspendida de manera cautelar por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias como consecuencia de los recursos a que habían dado lugar sus normas de ejecución, como se dice en otro lugar de este Informe; 2) desarrollo de la legislación autonómica en materia de actividades clasificadas y horarios de apertura y cierre de determinadas actividades y locales destinados espectáculos y graduación de la intensidad de las emisiones musicales, de conformidad con las previsiones de la Ley 1/1998, de 8 de enero, de régimen jurídico de los espectáculos públicos y actividades clasificadas, ya reseñada; 3) regulación de la organización y funcionamiento de la Academia Canaria de Seguridad, creada por la Ley territorial 6/1997, de coordinación de las policías locales, que le atribuye funciones de formación, perfeccionamiento y especialización del personal perteneciente a las mismas; 4) aprobación del Plan de empleo relativo a la reasignación del personal al servicio de la Administración autonómica afectado por la adaptación de las sedes de las Consejerías, organismos autónomos y entes públicos a los principios y criterios de la denominada «Ley de sedes» (Ley territorial 4/1997, de 6 de julio) sobre la base de garantizar puestos de trabajo de similares características, funciones y retribuciones en la misma localidad del puesto que se viniera desempeñando; 5) desarrollo de la Ley territorial 2/1987, de 30 de marzo, de la función pública en relación con el acceso a la misma de personas con minusvalías y adopción de medidas de fomento para su integración; 6) normas sobre declaración y asunción de tutela de menores en situaciones de desprotección, en desarrollo de previsio-

nes contenidas en la Ley territorial 1/1997, de 7 de febrero, de atención integral a los menores; 7) regulación de la composición, organización y funciones de la Comisión de menores prevista dicha Ley 1/1987, dentro del Consejo General de Servicios Sociales de la Comunidad creado por la Ley territorial 9/1987, de 28 de abril, de servicios sociales; 8) regulación de la composición y funcionamiento de la Comisión tutelar del mayor legalmente incapacitado creada por la Ley territorial 3/1996, de 11 de julio, de participación de las personas mayores y de la solidaridad entre generaciones; 9) ordenación de los establecimientos de alojamiento de turismo rural (casa y hoteles rurales y sus respectivas categorías, procedimientos para su apertura, deberes de los empresarios y programas de fomento de este tipo de turismo), de conformidad con la Ley territorial 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo; 10) regulación de los criterios y procedimientos para declarar la no sujeción a la referida Ley 7/1995 de aquellas empresas, actividades o establecimientos que, aunque pudieran reputarse turísticos, no poseen esa característica esencial; 11) regulación del procedimiento de concesión de licencia comercial para grandes establecimientos comerciales, de conformidad con la Ley territorial 4/1994, de 25 de abril, de ordenación de la actividad comercial de Canarias, que regula el régimen de autorización para la apertura, modificación y ampliación de dichos establecimientos; 12) fijación de los criterios de equipamiento comercial en función de previsiones comerciales y urbanísticas precisas para la armonización de los intereses de los grandes, medianos y pequeños comerciantes y de los generales de la población desde el punto de vista del consumo en el marco de la libertad de empresa y de la libre competencia [disposición con la que se ha pretendido solventar el problema suscitado en el sector comercial entre grandes y pequeños empresario del comercio a que luego se hace referencia]; 13) registro de instalaciones de producción eléctrica, en desarrollo de lo previsto al respecto por la Ley territorial 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del sector eléctrico canario; 14) modificación del Decreto regulador de la constitución de un censo de edificaciones no amparadas por licencia, aprobado en 1997, y en el que se establecen los supuestos de ejecutoriedad de las órdenes de demolición de aquellas, ampliando los plazos previstos al respecto.

Dentro del segundo de dichos grupos señalaremos: 1) fijación de las condiciones de distribución de las dotaciones del Fondo de Financiación Municipal previsto en la Ley territorial 13/1997, de 23 de diciembre, de presupuestos Generales de la Comunidad para 1998; 2) medidas para garantizar la observancia de la normativa comunitaria en relación con los gastos que se destinan a las acciones y proyectos financiados con recursos provenientes de la Unión Europea, de conformidad con la previsión contenida al respecto en dicha Ley 13/1997; 3) criterios de distribución de las dotaciones presupuestarias destinadas a cofinanciar las prestaciones básicas de servicios sociales a gestionar por los Ayuntamientos con cargo al mencionado Fondo; 4) regulación del régimen específico de las subvenciones para el fomento y el mantenimiento del empleo y la economía social y para las acciones de formación profesional ocupacional gestionadas por el Instituto Canario de Empleo; 5) creación del Instituto Canario de Seguridad Laboral, con atribuciones en materia de seguridad, higiene, y salud laboral; 6) creación del Observatorio Canario de Empleo, con funciones planificadoras en materia de empleo en colaboración con el Instituto Canario de Estadística; 7) régimen de fiscalización previa limitada para los expedientes de con-

cesión de subvenciones tramitadas al amparo de los Planes canarios de viviendas que afectan a las subvenciones para autoconstrucción, para la adquisición y habilitación de suelo, para viviendas de protección oficial de régimen especial o general y para la rehabilitación de las mismas; 8) programa canario de viviendas de régimen especial que, además de las bonificaciones fiscales previstas en la normativa específica para las de régimen especial, se establecen para el período 1998-2001 ayudas directas a los adquirentes, que pueden ser percibidas a cuenta por los promotores y deducidas del precio final de la vivienda.

En el tercer grupo cabe incluir: 1) regulación de la composición y el funcionamiento de las Comisiones de asistencia jurídica gratuita y el procedimiento de abono de los costes de dicha asistencia a los Colegios Profesionales, como consecuencia de la asunción por la Comunidad canaria de determinadas funciones y servicios en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de justicia (Real Decreto 2462/11996, de 2 de diciembre) ; 2) creación de la Comisión Especial para la adaptación del Euro, adscrita a la Consejería de Economía y Hacienda, con el fin de coordinar en el ámbito de las Administración autonómica las actuaciones que se deriven de las directrices que pudiera establecer la Comisión interministerial para la introducción de aquel; 3) modificación de las ordenaciones correspondientes a los impuestos canarios IGIC y APIC como consecuencia de las modificaciones sustantivas en materia de agricultura y ganadería introducidas por la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, así como por el Real Decreto 37/1998, de 16 de enero; 4) procedimiento de designación de los órganos de gobierno de las Autoridades portuarias, de conformidad con la participación otorgada al respecto a las Comunidades Autónomas por la Ley 62/1997, de 26 de noviembre, de modificación de la Ley 27/1992, de puertos del Estado y de la Marina Mercante; 5) regulación de las condiciones en las que habrán de efectuarse las renunciaciones y las nuevas asignaciones de complemento específico respecto del personal facultativo de las instituciones sanitarias de Servicio canario de salud, en relación con las previsiones del artículo 53 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social que ha caracterizado como renunciante dicho complemento específico.

### Conflictividad constitucional

Por el Gobierno de la Nación se interpuso recurso de inconstitucionalidad (RI nº 997/98) contra los artículos 2.3 y 11; 6; 9.7; 11;12.2; 13.b), y Disposición Transitoria Segunda de la Ley territorial 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del sector eléctrico. Al invocarse por el Presidente del Gobierno el artículo 161.2 de la Constitución, dichos preceptos fueron suspendidos en su vigencia y aplicación. Posteriormente, por auto de Tribunal Constitucional de 14 de julio del presente año se mantuvo la suspensión de los artículos 2, apartados 3 y 11, y 9.7, levantándose la misma respecto de los artículos 6, 11, 12, apartados 2 y 3, 13.b) y disposición transitoria de la mencionada Ley autonómica.

La Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias planteó una cuestión de inconstitucionalidad, que fue admitida a trá-

mite (CI nº 48/98), respecto de la Ley territorial 2/1992, de 26 de julio, sobre la declaración de utilidad pública de la expropiación forzosa de determinados edificios para la ampliación del Parlamento de Canarias, por su posible contradicción con los artículos 24.1 y 33.3 de la Constitución. La misma Sala planteó otra cuestión, igualmente admitida a trámite (CI nº 979/98), respecto de la Disposición Adicional Vigésimoquinta de la Ley territorial 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad para 1997, por su posible contradicción con el artículo 23.2, en relación con el 103.3, ambos de la Constitución.

Por su parte, el Parlamento de Canarias recurrió por inconstitucionalidad la Ley 6/1997, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social, por entenderse que su artículo 7, apartado segundo, contradice el principio de la franquicia fiscal sobre el consumo, reconocido en el artículo 46.1 del Estatuto de autonomía y, asimismo, por no tener en cuenta el informe negativo emitido por el Parlamento autónomo el 29 de diciembre de 1997, con la mayoría de los dos tercios requerida por la norma estatutaria, artículo 46.3, precepto que, según se entiende, entraña un efecto obstativo derivado de su cualificada mayoría, lo que, en este supuesto, supondría su violación por la ley recurrida. La misma Ley fue objeto de otra proposición de interposición de un recurso de inconstitucionalidad en sus artículos 9, apartados primero, segundo, sexto y décimo, y Disposición transitoria Décimonovena.

La Cámara autonómica recurrió, igualmente, la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, por entender que su Disposición Transitoria Decimoquinta [que establece un período de transición a la competencia hasta el 31 de diciembre del año 2000] crea un monopolio que contradice la proscripción de éstos y por lo tanto vulnera el artículo 46.1 del Estatuto de Autonomía y el artículo 2 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación de los aspectos económicos del REF, entendiéndose, además, que vulnera el artículo 46.3 de dicho Estatuto al no haberse solicitado por las Cortes Generales a lo largo de su tramitación el preceptivo informe del Parlamento de Canarias que para tales casos se prevé en dicha norma. Por una segunda iniciativa, que finalmente contó con los mismos apoyos que la anterior (CC y PSOE a favor y PP en contra), se impugnan también los artículos 3.1 a); 4.1 y 2; 12.1; 39.3; 41.3 y Disposición Final Primera, apartado 1, de dicha Ley, por entenderse que entraña vulneración de competencias autonómicas, exclusivas (artículo 30 del Estatuto en «instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, de acuerdo con el régimen minero y energético») y de desarrollo legislativo y ejecución (artículo 32,8: «reserva al sector público autonómico de recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio») y que la atribución del carácter básico a toda la referida ley vacía las competencias de una Comunidad que difícilmente proporcionará base adecuada para su inclusión en supuestos en los que el interés supracomunitario requiera apelar al común denominador normativo estatal, habida cuenta de su desconexión con el sistema nacional-continental.

Por sentencia de 1 de diciembre de 1998, el Tribunal Constitucional desestimó el recurso de inconstitucionalidad nº 1324/97, interpuesto por el Defensor del Pueblo contra el párrafo segundo 2º de la Disposición Transitoria Primera del Estatuto de Autonomía de Canarias, en su nueva redacción aprobada por la Ley

orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma del mismo. Los motivos de inconstitucionalidad alegados se referían a la posible contradicción de dicha disposición (por la que se elevaron las barreras electorales del 3 % de los votos válidamente emitidos en la Región o del 20 % en la respectiva circunscripción, como se establecía en el artículo 8 del mismo en su versión original, al 6 % y el 30 %, respectivamente) con lo dispuesto en los artículos 1.1, y, 9.2 y 3, 14, 23 y 152.1 de la Constitución y, asimismo, con lo dispuesto en el artículo 9 de dicho Estatuto en su nueva versión.

### Cooperación con las Corporaciones locales

En este ámbito cobra especial significación la tramitación y aprobación de la Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal. Aunque su aprobación se produce fuera ya del período reseñado –y, por consiguiente, no figura en el cómputo ni en la reseña de las leyes incluidas en este informe– no podemos prescindir de su referencia por ser la culminación de una reiterada aspiración de las fuerzas políticas a solventar en vía legislativa una cuestión de especial relieve para las haciendas municipales. Hasta ahora se había llegado, todo lo más, a acordar con los representantes municipales agrupados en la Federación Canaria de Municipios (FECAM) unos criterios de reparto, acuerdo que luego se formalizaba en el correspondiente Decreto. Con la Ley se pretende ganar en objetividad, fijeza y sistema, aparte del perfeccionamiento de los mecanismo aseguradores del cumplimiento de los objetivos del Fondo.

La Ley persigue dos finalidades: saneamiento económico de los Ayuntamientos (a cuyo fin se destina el 50 % de los recursos asignados a los mismos) e incremento de sus disponibilidades con otro 50 % de libre disposición. Para 1999 se destinan a dicho Fondo dieciocho mil trescientos millones de pesetas. Su distribución –una vez detraído el 1 % destinado a la Federación Canaria de Municipios– se reparte de acuerdo con los siguientes criterios y porcentajes: población (68 %); solidaridad (16 %); insularidad periférica (1 %); extensión territorial (2 %); espacios naturales protegidos (2 %); plazas alojativas turísticas (2 %); dispersión territorial (5 %); unidades escolares (4 %).

También se ocupa la Ley, entre otros aspectos, de los indicadores de saneamiento económico-financiero (remanente de tesorería, ahorro neto y endeudamiento a largo plazo) y los condicionantes de la cuantía del fondo de libre disposición (gestión recaudatoria y esfuerzo fiscal); normas sobre justificación y comprobación del destino del Fondo, así como de los supuestos de incumplimiento (no obtener la valoración de los indicadores de saneamiento económico-financiero o de los condicionantes de libre disposición, según los casos) y de sus consecuencias (afectación a saneamiento de la parte correspondiente del Fondo y reducción, en su caso, de la otra parte del mismo por incumplimiento de dichos condicionantes de libre disposición).

## Otros aspectos de la actividad político-institucional

Completamos esta síntesis de la actividad política institucional de la Comunidad Autónoma de Canarias en 1998 con unas referencias a los temas que ocuparon de manera principal la atención del Parlamento y el Gobierno. Procuraremos que su obligada brevedad no nos impida dar noticia de sus rasgos más significativos.

Siguen ocupando un lugar muy destacado en las preocupaciones de la Cámara y en las gestiones del Gobierno las negociaciones con las autoridades de la Unión Europea sobre una serie de cuestiones de gran significación en este ámbito tales como: la situación de las negociaciones sobre la aceptación por aquellas de la zona especial canaria (ZEC), prevista en la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación de los aspectos económicos del Régimen económico-fiscal de Canarias, importante dispositivo de atracción de capitales por el ventajoso trato fiscal que se prevé para las empresas que se acojan a la misma; las incertidumbres sobre la organización común de mercado (OCM) del plátano, permanentemente amenazada por los intereses plataneros de la denominada «área dólar» que hacen valer las reglas del libre comercio para acceder al mercado europeo en las mejores condiciones, lo que sería ruinosos para nuestras producciones; vigilancia de los precios alimentos en relación con el régimen especial de abastecimiento (REA); información del Gobierno sobre sus gestiones relativas a la consolidación de la situación estatutaria de Canarias como Región ultraperiférica de la Unión Europea; comparecencia y debate sobre la situación del Régimen económico-fiscal de Canarias (REF) respecto Unión Europea tras la «homologación» de los artículos 25 a 27 de la referida Ley 19/94, en los que se concretan determinados beneficios y ayudas de Estado que se quieren preservar de las consecuencias de la «armonización fiscal» de la Unión Europea.

Un segundo grupo de cuestiones sobre las que la Cámara hubo de debatir y en ciertos supuestos pronunciarse son los que se relacionan con el Régimen económico fiscal. Aparte de los problemas suscitados por el encaje de su singularidad en el ámbito europeo, se suscitaron otros dos debates con fijación en cada uno de ellos de la posición de la Cámara en relación, respectivamente, con la Ley estatal medidas fiscales, económicas y de orden social sobre la que se emitió un informe no favorable, aprobado con la mayoría cualificada de los 2/3 de los miembros de la misma (art. 43.3 del Estatuto) y con el Proyecto de Real Decreto-Ley de modificación de la Ley 19/1994, del REF. En ambos casos, se daba cumplimiento al trámite de informe, instado por las Cortes Generales de conformidad con la previsión garantista contenida en el mencionado precepto estatutario.

El debate sobre el Plan integral de comercio es otro de los temas que ocuparon la atención del Parlamento y del Gobierno. La fuerte concurrencia que el pequeño y mediano comercio viene soportando por parte de las grandes superficies comerciales —a cuyo favor juega tanto su potencial económico, como la propia dificultad que ese potencial supone para el Gobierno y para las Corporaciones locales— ha tenido, una vez más, expresiones acusadamente polémicas en el debate político, con amplia proyección en la opinión, especialmente por la secuela de connivencias, reales o supuestas, que suele anudarse a este tipo de cuestiones. En la Cámara autonómica el debate estuvo determinado por una



proposición no de ley por el que se instaba al Gobierno a manifestar su posición al respecto, así como por una comparecencia del mismo instada, igualmente, por el principal partido de la oposición para explicar su posición en relación con dichas grandes superficies y las previsiones de la Ley territorial de comercio. Este tema, por otra parte, fue abordado por el Gobierno mediante la aprobación de dos Decretos de los que se da cuenta en otra parte de este informe.

Televisión autonómica. La pretensión de contratar mediante concurso con un grupo audiovisual el suministro de programas a la Televisión autonómica —que aún no ha comenzado a funcionar— determinó un fuerte enfrentamiento político en el seno del Gobierno autónomo, por las posturas opuestas mantenidas al respecto por nacionalistas y populares. En la disputa se implicó también fuertemente el Gobierno central. Las fuerzas políticas se alinearon del siguiente modo: a un lado, Coalición Canaria grupo impulsor de tal contrato, como medio, se decía, de limitar los costes de una televisión a cuyo carácter público no se quería renunciar; contó con el apoyo del Partido Socialista; a esa contratación se oponía el Partido Popular canario y el Gobierno de la nación, con especial protagonismo del Ministerio de fomento. El debate parlamentario estuvo propiciado por una comparecencia del Gobierno y una solicitud de información al Gobierno de la nación —en relación con determinadas intervenciones de dicho Ministerio— por acuerdo de la Diputación permanente de la Cámara convocada a tal efecto. No faltaron episodios de judicialización. En la actualidad está adjudicado el discutido contrato, aunque las cuestiones judicializadas no parecen haberse extinguido en su totalidad.

También fue objeto de debate la reducción de la estructura política y administrativa de la Comunidad Autónoma: la preocupación recurrentemente expresada al respecto por el Grupo socialista, dio lugar a la presentación de una proposición no de ley en la que se instaba al Gobierno a tomar las medidas procedentes, así como a una comparecencia del mismo para explicar sus planteamientos. En este orden de preocupaciones por las estructuras institucionales figura también las cuestiones relacionadas con la cooperación con las Corporaciones locales. Destacan entre ellas las concernientes a la compensación por los recortes que anualmente vienen produciéndose (hasta el año 2000) en el Arbitrio sobre la Producción e Importación de Canarias (APIC) y, asimismo, las referidas al Fondo de financiación municipal (sobre el que la atención parlamentaria se concretaría, finalmente, en la Ley a la que antes se hizo referencia).

La preocupación por la Administración de Justicia también hace acto de presencia en el debate parlamentario. Las transferencias recibidas por el Gobierno autónomo en esta materia no se vieron acompañadas de inmediato por una mejora en las condiciones de prestación del correspondiente servicio. En respuesta, el personal afectado por ese cambio de situación organizó una huelga de cierta intensidad, lo que motivó la preocupación parlamentaria por el tema motivando la comparecencia del Gobierno para informar al respecto.

Son otros muchos, evidentemente, los temas que suscitaron la atención de la Cámara: la liberalización del transporte aéreo y la privatización de la compañía Binter que presta el servicio interinsular; los anuncios de recortes en los vuelos Canarias-Península por parte de la compañía Iberia y las tensiones generadas por ello con el Ministerio de Fomento; las telecomunicaciones; la política de puertos

de titularidad autonómica; el Plan de seguridad pública, y los problemas relacionados con la extranjería, el asilo y la inmigración ilegal; el desarrollo reglamentario Ley Aguas; el (supuesto) incumplimiento del Convenio carreteras; la aplicación y desarrollo de la Ley territorial del sector eléctrico; la regulación estatal de la multipropiedad (*time shering*) y su incidencia en la actividad turística (en relación con el trámite de informe del Parlamento de Canarias recabado por el Gobierno de la Nación); etc.

En el debate sobre el Estado de la Región, que por tercera y última vez se celebra en esta Legislatura, se reproducen, obviamente, todos estos problemas con las coloraciones que, lógicamente, les imprimen Gobierno y Oposición. De manera destacada, se trata nuevamente de los temas europeos. En ese ámbito se apunta hacia dos aspectos de la mayor importancia, hacia los que se orientan las gestiones que se vienen haciendo tanto con el Gobierno central como con las autoridades comunitarias europeas. De una parte, a la necesidad de que la reforma de las ayudas de Estado contemple la ultraperifericidad de Canarias, al margen de cualquier criterio económico estandarizado. De otro, el desarrollo de la zona especial canaria (ZEC) para lo cual resultan imprescindibles las ayudas al funcionamiento. En este sentido se insiste en la necesidad de destacar el carácter político del REF con el fin de evitar que la negociación siga por derroteros tecnocráticos. Dicho de otro modo, se trata de argumentar que la atención constitucional singularizada de la que goza dicho régimen en el plano interno ha de entenderse como un pacto político de Canarias con el Estado, e intentar que así sea entendido y apoyado por el Gobierno del Estado para lograr su traslación al plano de las negociaciones con la Comisión y el Consejo de la Unión Europea. En esta dirección se entiende que Europa debe valorar desde posiciones políticas la situación que representa Canarias para el desarrollo de sus política de cooperación con África. La singularidad de Canarias, se añade, también tiene que ver con su situación estratégica como frontera sur de dicha Unión, próxima a los países con problemas de desarrollo y estabilidad política.

Junto a éstos se retoman, igualmente, en su mayor parte, los temas sobre los que ha venido girando el debate parlamentario en los meses precedentes. A ellos se añaden otros sobre los que ahora se insiste, aunque precedentemente también hayan sido tratados. Entre ellos figuran: ciertos aspectos concretos de las transferencias y delegaciones a los Cabildos; principio de acuerdo con la Federación canaria de Municipios (FECAM) sobre la futura Ley de financiación de dichas Corporaciones; impulso a la futura Ley del territorio; grado de ejecución del III Plan de viviendas puesto en práctica por el Gobierno; Plan integral de empleo y evolución de este último, grado de ejecución de los Convenios de Carreteras y de Costas suscritos con el Estado, etc.

Finalmente, también se hace referencia a un Plan director de infraestructuras, aprobado ya por el Gobierno autónomo, aunque su entrega a la Cámara ha debido aplazarse a petición de la Federación de Cabildos Insulares (FECAI), con el que se persigue, se dice, superar el debate sobre la distribución de las inversiones en infraestructuras basado en simples criterios geográficos o demográficos, para alcanzar una visión más globalizadora del esfuerzo público en la materia. También se habla de un Plan de desarrollo de Canarias de próximo envío a la Cámara por el Gobierno, aunque se duda que pueda dictaminarse ya en la presente legislatura.

## Los partidos y la vida política en la Comunidad Autónoma

Dos acontecimientos políticos marcan con su impronta la última etapa de la presente legislatura. De una parte, la escisión de Coalición Canaria y el surgimiento de la Federación Nacionalista. De otro, la renovación del liderazgo de dicha Coalición.

Como consecuencia de importantes desacuerdos en el modo de entender el planteamiento nacionalista se separan del Grupo parlamentario de Coalición Canaria tres diputados que pasan a engrosar el Grupo mixto. Los diputados escindidos, dos de los cuales pertenecen al Partido Nacionalista Canario, hasta entonces integrado en la Coalición, en unión de otros parlamentarios no integrados o escindidos de la misma de Lanzarote, Fuerteventura y La Gomera, forman la Federación Nacionalista Canaria. Se intenta integrar en la misma al Partido de Gran Canaria, aunque el insularismo con el que nace esta fuerza dificulta su integración en un proyecto de ámbito suprainular. Se pretende lo mismo con la Agrupación Herreña Independiente; sin embargo, la tradición de este pequeño grupo consiste en «esperar a ver qué pasa» por lo que, hasta ahora, no se ha integrado en aquella.

La presencia de esa Federación Nacionalista en el panorama de la Comunidad autónoma genera una cierta dinamización por la alteración que puede suponer de los equilibrios actuales. Ninguno de las tres fuerzas entre las que actualmente se dirime, básicamente, el combate político –CC, PP, y PSOE– cuentan hoy con perspectivas razonables de alcanzar la mayoría absoluta en las próximas elecciones. De ahí que la inevitabilidad de las alianzas, pre o post-electorales, genere una dinámica de entendimientos tácitos o de acuerdos explícitos que, en los próximos meses, coloreará seguramente el panorama político isleño. Hasta ahora la nota más destacada, en esta perspectiva, son las negociación entre el PP y la Federación Nacionalista para concurrir coaligados en las mismas listas. Del lado del PP, impulsa este acuerdo la conveniencia de mejorar posiciones en las islas orientales. Del lado de la Federación, superar en las islas centrales el escollo difícilmente salvable de unas barreras electorales recientemente reforzadas. Para el observador imparcial lo más llamativo es la extrema labilidad de los «referentes ideológicos identitarios» de esas formaciones políticas.

Por otra parte, los desacuerdos sobre el liderazgo entre los principales representantes de Coalición Canaria –Hermoso, Olarte, Mauricio– han conducido a una sorprendente solución: da cara a las próximas elecciones autonómicas, los líderes históricos ceden el primer plano a una generación más joven, representada en este caso, como candidato a la Presidencia de la Comunidad Autónoma, por un militante de ICAN [nacionalistas de izquierda], Román Rodríguez, responsable del Servicio Canario de Salud, poco conocido políticamente, que comparece por primera vez en la escena política asumiendo papeles de primer orden. La renovación que se pretende comprende también otros aspectos importantes tales como la conversión de la Coalición en partido unificado. Aún es pronto para ver hasta que punto estamos ante una renovación profunda, o ante un cierre de filas dada la inminencia de los procesos electorales.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición del Parlamento por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 60

*Coalición Canaria (CC): 21*

*Popular (PP): 18*

*Socialista Canario (PSC-PSOE): 16*

*Grupo mixto: 5*

### Estructura del Gobierno

Presidente: Manuel Hermoso Rojas (CC).

Número de Consejerías: 10

*Presidencia y Relaciones Institucionales: Lorenzo Suárez Alonso (PP).*

*Agricultura, Pesca y Alimentación: Gabriel Mato Adrover (PP).*

*Economía y Hacienda: José Carlos Francisco Díaz (CC).*

*Educación, Cultura y Deportes: José Mendoza Cabrera (CC).*

*Industria y Comercio: Alfredo Vigara Murillo [sustituye a Francisco de la Barreda Pérez] (ambos del PP).*

*Obras Públicas, Vivienda y Agua: Antonio Castro Cordobés (CC).*

*Política Territorial y Medio Ambiente: M<sup>a</sup> 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

Según el apoyo parlamentario, Gobierno de coalición (CC, PP).

**Partidos y número de diputados que le apoyan**

Coalición Canaria (21 diputados) y Partido Popular (18 diputados).

**Composición del Gobierno**

Consejerías: CC: Presidente y 6 Consejerías; PP: 4 Consejerías (aunque ostenta también la Presidencia del Parlamento).

**Cambios en el Gobierno**

El indicado en la Consejería de Industria y Comercio, por sustitución de un Diputado nacional del PP por el Consejero saliente.

**Investidura, moción de censura y cuestión de confianza**

No se han producido.

**Mociones de reprobación**

Ninguna.

**Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas**

*Interpelaciones debatidas:* 9

*Preguntas con respuesta oral:* 21

*Mociones aprobadas:* 4 (presentadas: 6)

*Proposiciones no de Ley:* 36 (presentadas por los grupos parlamentarios: PSC-PSOE (20), CC (5), PP (3), Mixto (5); conjuntas: todos los grupos (2) popular y CC (1).

*Comparecencias del Gobierno:* 46 (7 por propia iniciativa; 33, instado por el PSC-PSOE; 4 por el Grupo Mixto; 2 por la Diputación Permanente).

*Proposiciones de ley:* 3; tomadas en consideración: 2; rechazadas: 1 (Grupo Mixto).

*Proposiciones de ley de iniciativa popular:* 1

*Proposiciones de ley para su tramitación ante las Cortes Generales:* 1

*Comisiones de investigación solicitadas:* ninguna.

**Reformas del Reglamento parlamentario**

Aprobación por la Comisión de Reglamento de la reforma que se reseña en el Informe, pendiente de aprobación por el Pleno.

**Normas interpretativas y supletorias del Reglamento**

Ninguna.

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

Sin cambios.

### **Introducción: rasgos generales**

1. Varios hechos de distinto carácter han marcado el año 1998. Algunos de esos hechos traen causa del año anterior; otros proyectan su operatividad real hacia el futuro. Así, la reforma del Estatuto (que se inició en 1997), la asunción de las competencias educativas (cuyos trasposos se publican en 1999), el próximo horizonte electoral de 1999 y, sobre todo, la superación de la barrera del 75 por 100 de la media europea del PIB por habitante, con la anudada consecuencia de perder beneficios derivados de ser Objetivo 1 para los Fondos Estructurales europeos, conforman los datos más relevantes del pasado y constituyen los elementos que sobresalen en este balance de fin de año.

Desde el punto de vista institucional destaca, desde luego, la reforma del Estatuto llevada a cabo por la Ley orgánica 11/1998, de 30 de diciembre, publicada el último día del año. Una reforma que, en lo que aquí importa y sin perjuicio de que se sintetice luego su contenido, supone consolidar un modelo, avanzar en las competencias, racionalizar las formas y, en definitiva, profundizar en el autogobierno de manera tal que –salvo excepciones no especialmente significativas– es ya un hecho la práctica igualación competencial con las demás Comunidades Autónomas. Incluso, si bien se mira, puede decirse que Cantabria, como las demás Comunidades uniprovinciales, tiene más competencias porque asume también las de carácter local que corresponden a la inexistente Diputación Provincial. En todo caso, la reforma supone un salto cualitativo importante. El autogobierno al que hace diecisiete años se aspiraba no es ya un deseo incumplido sino una realidad cercana, aunque compleja. Con todo, el cambio no se ha socializado del todo. Da la impresión a veces que los ciudadanos no se han percatado del enorme trayecto recorrido y de la transformación que lentamente se ha ido produciendo. Se trata de una circunstancia común sobre la que es necesario insistir para hacer ver que el verdadero valor del autogobierno y la descentralización constitucionalmente prevista residía, sobre todo, en el papel de los nuevos entes jurídico-políticos como entes de regulación, de prestación, de negociación y de intermediación desde la cercanía y el conocimiento de la realidad y de los problemas, pero también desde la correlativa asunción de su responsabilidad. La importancia política de la región es, evidentemente, limitada. Su singularidad, su población, su superficie y su entidad económica lo atestiguan. Pero la consolidación institucional que la reforma estatutaria significa supone también poder observar y juzgar en el futuro inmediato, como digo, lo que el autogobierno significa en la práctica. Esa mejor percepción vendrá seguramente facilitada por el hecho de que la Comunidad va a incidir normativamente cada

vez más en ámbitos concretos de la vida cotidiana y, sobre todo, tras la consolidación de las dos competencias ejecutivas de mayor incidencia social: la educación y la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social. La primera fue asumida hace tiempo, en la reforma estatutaria de 1994, pero su eficacia y virtualidad comienza en 1999, una vez negociados, firmados y producidos los tras-pasos de funciones y servicios a ella vinculados (RD 2671/1998, de 11 de diciembre, publicado no obstante el 20 de enero de 1999). La sanidad que hasta ahora prestaba el Insalud, por su parte, consta ya como una nueva competencia de gestión y ejecución en la reforma de 1998.

El elemento positivo que la consolidación institucional significa –al que se une el hecho igualmente positivo de que la reforma estatutaria fuera apoyada por todas las fuerzas políticas y haya sido también valorada de forma positiva por todas ellas– contrasta con otro hecho que merece una valoración ambivalente, aunque sea de manera coyuntural. Me refiero a la posibilidad cada vez más cierta de que la Comunidad pierda los beneficios derivados de ser Objetivo 1 de los Fondos Estructurales europeos en los próximos años por haber superado el 75 por 100 de la renta per capita media europea. Digo que es un hecho ambivalente porque, de un lado, supone constatar que se ha producido una mejoría en la posición relativa de la Comunidad, pero, al mismo tiempo, es un dato negativo porque se supera la barrera por muy poco y los Fondos son todavía necesarios para continuar un crecimiento amenazado por múltiples factores.

A principios de 1999, en efecto, el servicio estadístico de la Comunidad Europea confirmaba que la media del PIB por habitante de Cantabria en el período 1994-1996 había sido del 76'66 por 100 respecto de la media europea. A salvo de un cambio de criterio eso significaba, como digo, dejar de pertenecer al objetivo nº 1, categoría en la que está la Comunidad desde 1989 junto con otras nueve Comunidades Autónomas españolas, y perder unos 100.000 millones; cantidad seguramente determinante para el despegue económico y de las infraestructuras que faltan todavía. El tema es una importancia decisiva aunque sólo a fin de año, cuando los datos apuntaban claramente a la superación del citado porcentaje, han sonado las señales colectivas de alarma. La decisión, con todo, no está tomada aún y en teoría todavía podrían darse algunas variaciones si, por ejemplo, el Consejo de Ministros comunitario retrasara el acuerdo financiero lo que posibilitaría tomar como referencia estadísticas del trienio 1995-1997 o incluso de un quinquenio, desconociéndose cómo afectaría un cambio de este tipo en las de la región. Salvo ese improbable supuesto o un todavía más improbable acuerdo político rectificador, la salida de la condición de objetivo 1 no se prevé, en principio, como una salida brusca sino en suave pendiente hasta el año 2006. En todo caso, el Gobierno autónomo pretende que el Estado compense las posibles pérdidas de beneficios y que se articule un convenio en tal sentido.

En relación con este mismo tema, algunos sectores de la oposición política han centrado sus críticas en datos comparativos y en lo que se ha dado en llamar la batalla estadística. Sorprende a algunos que, por ejemplo, la Comunidad Valenciana se sitúe en el 74'37 por 100 de la media del PIB europeo por habitante y que, en ese sentido, sea considerada a estos efectos más «pobre» que Cantabria. Como el resultado final se logra dividiendo la riqueza regional por el número de habitantes cuanto mayor sea el divisor menor es el cociente. El divi-



son los habitantes y no es lo mismo, ciertamente, dividir por el número de habitantes inscritos en los padrones municipales, que son los que hacen prueba de la residencia (art. 16 de la Ley de Régimen Local), que hacer la operación con quienes de hecho residen en municipios de la Comunidad y en teoría estarían obligados a inscribirse en el padrón de esos municipios, pero que por diversas razones no lo han hecho.

2. Desde el punto de vista político el año ha resultado una continuidad sin especiales sobresaltos y sin apenas diferencia con el anterior. No ha habido cambios ni en la estructura formal de los Grupos parlamentarios, ni en la composición del Gobierno de coalición PP-PRC. Se ha mantenido una notable actividad parlamentaria con unas cien interpelaciones, otras tantas proposiciones no de Ley aprobadas, un centenar largo de preguntas con respuesta oral ante el Pleno, muchas más en Comisión, y un número todavía superior de preguntas escritas. Todo ello configura una actividad parlamentaria ciertamente destacable.

Por otro lado, el horizonte electoral de 1999 no ha supuesto roces especialmente significativos entre los partidos que configuran la coalición de gobierno. Poco a poco, sin embargo, ha podido observarse que en votaciones decisivas el acuerdo de la UPCA con el Gobierno ha sido mayor y su apoyo también ha sido, si no buscado, sí cuando menos explorado. Todo ello seguramente tiene que ver con el inmediato futuro electoral de este partido, que hoy por hoy es una incógnita.

En cuanto a la oposición socialista y de IDCAN hay que destacar dos cosas. De un lado, la celebración en el PSOE de elecciones «primarias», en las que obtuvo la nominación como candidato a la Presidencia del Gobierno Ángel Duque, persona encuadrada en lo que un tanto artificial pero convencionalmente se llamó en su día el sector renovador y exitoso Alcalde hasta ahora de uno de los municipios más grandes de la región, el del Valle de Camargo, en el entorno de la bahía de Santander, donde gozaba desde hacía tiempo de una holgada mayoría absoluta, que incluso había ido acrecentando en sucesivas elecciones. Sus relaciones con la Ejecutiva de su partido no han sido siempre buenas, de modo que, salvando las distancias, tras las citadas primarias se ha producido un fenómeno parecido al que ha sufrido el propio Partido Socialista en el ámbito estatal con la llamada «bicefalía». Parece que candidato y Ejecutiva han llegado finalmente a un acuerdo, avalado y propiciado por los órganos federales del Partido. Por otra parte, PSOE e IDCAN han llegado a fin de año a un acuerdo electoral. Sin embargo, no hay que olvidar —como ya se indicó en el *Informe'1997*— que IDCAN (Izquierda Democrática Cantabria) no es IUCAN (Izquierda Unida). Que, como entonces se dijo, todos los diputados elegidos bajo las siglas de IU ingresaron en el nuevo Partido Democrático de la Nueva Izquierda, y que precisamente por ello ha tenido desde entonces mayor protagonismo público que la propia IU, que no tiene presencia parlamentaria. Pero sigue sin saberse, por falta de una experiencia previa, cuál es el capital electoral de cada uno.

Por lo demás, no hay ya que destacar la normalidad que preside la actividad política habitual. Los conflictos de este tipo son los propios de un sistema democrático y parlamentario: criterios diferentes, opciones enfrentadas, críticas más o menos aceradas. Pero todo ello dentro de pautas que —aun que sería deseable fue-

ran a veces un poco más templadas— hay que considerar en todo caso normales. El juego político de las distintas opciones no altera esta calificación.

Desde otro punto de vista destaca el aumento presupuestario y, por tanto, la mayor capacidad de actuación económica —ayudas y subvenciones— y de inversión. Es un elemento positivo y la vertiente amable de la probable pérdida de beneficios europeos: se ha crecido, aunque no sea mucho, y aunque ese crecimiento no aleje algunos destacados nubarrones de futuro en el contexto de la Unión Económica y Monetaria.

### Actividad normativa: leyes

A) La actividad legislativa en 1998 ha sido ligeramente superior a la del año anterior. Han sido catorce las Leyes aprobadas, casi todas ellas procedentes de proyectos presentados en 1997 según se indicó en el correspondiente Informe de ese año. Destacan, quizá, las relativas al Juego, la Ordenación de Certámenes Feriales, el Estatuto del Consumidor y Usuario, y la Ley del Patrimonio Cultural de Cantabria.

Por otro lado, se ha consolidado la práctica —que es el cumplimiento de un deber estatutario— de que la Ley de Presupuestos se apruebe antes del inicio del siguiente ejercicio. Es ya la cuarta vez que esto sucede y, además, la cuarta vez consecutiva. También parece consolidarse otra práctica que hay que valorar menos positivamente y que, tras el (mal) ejemplo del Estado, se ha ido abriendo paso también en las Comunidades Autónomas: me refiero a la llamada Ley de acompañamiento, que en Cantabria se aprueba por segunda vez con el nombre de «Ley Medidas Fiscales y Administrativas». Conviene insistir críticamente una vez más acerca de esta práctica normativa en su contraste, sobre todo, con el principio de seguridad jurídica. Una Ley ómnibus, escoba, o como quiera que se la llame, que es una especie de Ley general modificadora de múltiples e inconexas parcelas del Ordenamiento jurídico se compadece mal con el principio de seguridad jurídica proclamado en el art. 9.3 de la Constitución. La existencia de este tipo de Leyes trae causa de la doctrina constitucional acerca del contenido de la Ley de Presupuestos; doctrina que, como es sabido, postula que en dichas Leyes presupuestarias no cabe incluir materias que no tengan conexión directa con el contenido propio de aquél (los ingresos y gastos) o con la política económica general de la que el Presupuesto es instrumento. Esa en principio loable interpretación constitucional acerca de los estrictos límites de la Ley de Presupuestos ha producido el fenómeno comentado y seguramente al principio no previsto: la existencia de este tipo de Leyes de acompañamiento de la Ley de Presupuestos que, al ser «ordinarias», carecen ya de cualquier límite material que ponga freno a esta generalizada práctica. Una práctica que sorprende a los destinatarios, produce inseguridad en los profesionales del Derecho y deja sin contenido bibliotecas normativas enteras, en algunos casos a los pocos meses de haberse aprobado otra Ley al aprovechar los Gobiernos esta oportunidad anual para rectificar errores, rellenar olvidos o incluso salir al paso e impedir pro futuro determinadas interpretaciones jurisprudenciales. Todo lo cual, obviamente, no es atribuible sólo a la Ley de esta Comunidad.

Así, pues, tras esta introducción, cabe hacer una breve referencia y, en su caso, alguna reflexión adicional acerca de las catorce Leyes aprobadas en 1998, que fueron las siguientes:

— *Ley 1/1998, de 6 de febrero, de regularización del personal laboral temporal e interino de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria.* Se trata, una vez más, de una típica Ley de consolidación o regularización de personal. Por un lado, trata de transformar en funcionario de carrera al personal interino que reúna ciertas condiciones. Y, de otro, consolidar como personal laboral fijo a los laborales temporales con más de tres años de antigüedad «en cualesquiera de las Administraciones Públicas». En el caso del personal laboral temporal la condición de laboral fijo se adquirirá «una vez superado un proceso selectivo que se materializará en un curso de aprovechamiento» (art. 1). Para la funcionarización de los interinos se prevé concurso-oposición «libre», en cuya convocatoria y resolución «habrán de respetarse los criterios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad» y «en el que se valorará el tiempo efectivo de servicios prestados en la Administración» (art. 2).

El art. 1.1 de la Ley ha sido impugnado ante el Tribunal Constitucional por el Estado (recurso de inconstitucionalidad 2115/1998) y por 50 senadores del Grupo socialista (recurso 2136/1998) al considerar infringidos los arts. 23.2, 103.3 y 149.1.18ª de la Constitución.

El tema tiene interés general, no es la primera vez que se plantea en alguna de sus diversas variables (funcionarización del personal laboral o estabilización del personal interino) y ha sido objeto de varias Sentencias del TC. Una de las últimas —la *STC 16/1998, de 26 de enero*, en vía de amparo— afecta precisamente a Cantabria, de manera que habrá ocasión de volver sobre este asunto al dar cuenta de ella en el apartado sobre la conflictividad formalizada.

— *Ley 2/1998, de 6 de febrero, de creación del Colegio profesional de protésistas dentales de Cantabria.* Crea el Colegio y formaliza la colegiación obligatoria de estos profesionales.

— *Ley 3/1998, de 2 de marzo, de la Cámara Agraria de Cantabria.* Se trata de una Ley que, como afirma su Exposición de Motivos, se dicta teniendo en cuenta la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, por la que se establecen las bases del régimen jurídico de las Cámaras agrarias, y fija una nueva estructura organizativa de estas Corporaciones de Derecho público pensadas básicamente como entes consultivos y de colaboración con la Administración.

La Ley, en efecto, suprime todas las Cámaras agrarias locales existentes y crea una sola de ámbito regional, aunque pueden establecerse, si es preciso, servicios administrativos comarcales. Regula el régimen económico de esta Cámara, basado fundamentalmente en las aportaciones de los presupuestos públicos, y su régimen jurídico, que se rige por unos Estatutos aprobados por el Pleno pero que no «serán válidos y eficaces» hasta que la Consejería de Ganadería, Agricultura y Pesca compruebe su adecuación a la normativa vigente y preste su conformidad» (art. 8). Se prevé también su organización: Pleno (de 25 miembros), Comisión Ejecutiva (de 6 vocales) y un Presidente de ambos órganos elegido por el Pleno y, como éste, por un período de 4 años.

¿Para qué sirve la Cámara y cómo se eligen sus miembros? Estas son las dos cuestiones básicas que la Ley trata de precisar lo más posible incurriendo en la Exposición de Motivos en alguna contradicción que hay que entender en el contexto de lo que se quiere evitar.

La Cámara Agraria se concibe como «órgano consultivo y de colaboración con las Administraciones Públicas». A tal efecto el art. 9 establece que, además de las posibles funciones delegadas, su objeto propio es «actuar como entidad de consulta y colaboración» con todas las Administraciones Públicas, en especial con la de la Comunidad Autónoma, emitiendo informes o realizando estudios u otras tareas de colaboración en materia agraria. Los límites de esas funciones quieren precisarse en el art. 10. La Cámara, en efecto, no puede realizar actividades mercantiles, ni las que corresponden a las entidades locales conforme a la legislación de régimen local. Tampoco puede limitar la libertad sindical, ni el ejercicio del derecho de asociación empresarial. En concreto, —dice el art. 10.3— «no serán propias de la Cámara las funciones de representación, negociación y reivindicación, en nombre y defensa de los intereses económicos, sociales, profesionales o sindicales de los profesionales del sector agrario, que corresponden exclusivamente a las organizaciones sindicales y a las organizaciones profesionales agrarias legalmente constituidas». Pensando seguramente en esta última limitación la Exposición de Motivos de la Ley insiste en que la Cámara no tiene funciones reivindicativas o de negociación y añade que «en ningún caso la Cámara puede considerarse un órgano de representación del colectivo agrario», afirmación que entra en cierta contradicción con la continuación del mismo párrafo (que sigue diciendo: «...sin que ello impida que a través del proceso electoral a la Cámara se obtenga un instrumento válido para conocer la representatividad de los sindicatos agrarios del sector») y con el que poco después se dedica al proceso electoral; un proceso que —sigue diciendo la Exposición de Motivos— «hará posible que la Cámara se configure como una corporación representativa del sector y constatará la representatividad de las distintas organizaciones profesionales agrarias que concurran al mismo».

La elección de los miembros de la Cámara es, efectivamente, la clave del sistema. Para ello se prevé la elaboración de un censo de electores en cada municipio; censo que se actualizará cada cuatro años. Podrán ser integrados en el censo y ser, por tanto, electores y elegibles 4 tipos de personas: a) las personas físicas mayores de edad que siendo profesionales de la agricultura como propietarios, arrendatarios, aparceros o en cualquier otro concepto análogo reconocido por la Ley, ejerzan actividades agrícolas, ganaderas o forestales «de modo directo y personal» y, como consecuencia de ello, estén afiliados al Régimen especial agrario de la Seguridad Social o al Régimen especial de trabajadores autónomos; b) los familiares hasta el segundo grado por consanguinidad o afinidad de los anteriores «que trabajen de modo directo y preferente en la explotación familiar» y estén dados de alta en alguno de regímenes especiales de Seguridad Social ya citados; c) «La persona natural que haya obtenido, en virtud de resolución administrativa, la consideración de titular de una explotación agraria prioritaria» conforme a la Ley 19/1995, de modernización de las explotaciones agrarias; y c) las personas jurídicas que tengan por objeto exclusivo y efectivamente ejerzan la explotación agraria, forestal o ganadera, que ejercerán su derecho a través de su

representante legal. Por Decreto 81/1998, de 6 de octubre, se regula provisionalmente la Cámara Agraria de Cantabria.

— *Ley 4/1998, de 2 de marzo, del Juego*. Según afirma la Exposición de motivos esta Ley tiene un contenido que «no se separa sustancialmente de otras Leyes autonómicas». Se regulan en ella las actividades relacionadas con todo tipo de juegos de suerte, envite y azar (casinos, bingos, salones de juego y máquinas recreativas, apuestas, juegos de boletos, rifas, y tómbolas) en el ámbito de la Comunidad Autónoma. La Ley somete las actividades reguladas a autorización administrativa y expresa una serie de prohibiciones, entre ellas la prohibición de la práctica de los juegos contemplados a los menores y la publicidad que incite al juego «salvo en el contexto de una oferta turística global o en publicaciones especializadas en temas de juego» (art. 4). El art. 26 reitera la prohibición del juego a los menores y a otras personas, aunque bajo un Capítulo titulado «Personal» que, en principio, está más bien dedicado a contemplar la normativa acerca de los directores de empresas y del personal empleado. Por lo demás, la Ley establece, como digo, reglas que afectan a las empresas (requisitos, autorizaciones, etc.) y a su personal. Y regula el ejercicio de la correspondiente potestad sancionadora.

— *Ley 5/1998, de 15 de mayo, de Ordenación de los certámenes feriales oficiales de Cantabria*. Esta Ley sustituye y deroga a la anterior Ley 8/1986, de 22 de diciembre, de ordenación de las ferias comerciales en Cantabria. De su Exposición de Motivos se deduce que introduce las innovaciones precisas para «garantizar la libertad de establecimiento, la libre concurrencia y la libre prestación de servicios», con expresa exclusión de las restricciones y limitaciones que se derivaban de la anterior normativa para algunos productos o empresas no nacionales. A este respecto la citada Exposición de Motivos menciona la STJ de las Comunidades Europeas de 27 de mayo de 1986 que considera como medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa toda normativa comercial que obstaculice directa o indirectamente el comercio intracomunitario. La Ley regula la promoción, organización y ejecución de certámenes feriales que pretendan tener carácter oficial y sus entidades organizadoras. Excluye de su ámbito de aplicación las ferias de ganado, las actividades de promoción de establecimientos comerciales y las actividades feriales dedicadas a productos culturales, al arte y a la artesanía «salvo que se dirijan principalmente al público profesional». Regula las instituciones feriales y entidades organizadoras, su reconocimiento oficial y su control, que depende de la Consejería de Economía. Crea un Registro oficial de ferias. Y contiene, por fin, normas sobre el ejercicio de la potestad sancionadora.

— *Ley 6/1998, de 15 de mayo, del Estatuto del Consumidor y Usuario de Cantabria*. Ley importante y común en muchas otras Comunidades Autónomas, que desarrolla la legislación básica estatal y regula la defensa de los derechos e intereses de los consumidores. Constituye en realidad una norma marco que sistematiza el ámbito genérico de actuación administrativa en relación con los derechos reconocidos a los consumidores. Así, la Ley, al hilo de la enumeración de esos derechos, sintetiza los ámbitos de la actuación administrativa, en muchos de los cuales su concreción depende de alguna normativa sectorial.

En relación con el derecho a la protección a la salud el ámbito de actuación

pública es, sobre todo, el de vigilancia y control de productos y servicios. A este respecto la Ley se refiere a los requisitos mínimos que han de respetarse en una muy variada serie de actividades y ámbitos sectoriales (viviendas, transportes, alimentación, servicios médicos, productos textiles, cosméticos...) con remisión, a veces, según ya se ha dicho, a otras normas legales o reglamentarias.

La actuación administrativa en el derecho de los consumidores a la protección de sus intereses económicos se prevé que se centre «en medidas apropiadas» dirigidas a garantizar, entre otros aspectos, la inexistencia de publicidad ilícita, la exposición de los precios, la entrega de presupuestos previos de reparación y la fijación de plazos mínimos de vigencia, la entrega de resguardos y recibos, la garantía de poder elegir varias formas de pago, la existencia de hojas de reclamaciones, la exactitud de pesos y medidas, la existencia y comercialización durante cierto tiempo de repuestos en determinados productos, etc.

El derecho a la información se plasma en el compromiso de la Administración de responder a las quejas y reclamaciones presentadas por los consumidores, a efectuar campañas publicitarias y a mantener oficinas de Información. El art. 12.4 prevé un derecho que merece ser resaltado porque su inciso final quizá pueda plantear algún problema. Según dicho artículo las asociaciones de consumidores «que acrediten un interés directo y legítimo» (inciso posiblemente redundante e incluso contradictorio con los derechos de las asociaciones de consumidores plasmados en el art. 16, entre los que está el derecho a la información, no limitado por ese tipo restrictivo de interés) podrán «solicitar y obtener los datos sobre sanciones administrativas firmes impuestas durante los cinco años anteriores que les puedan incumbir para la elección, con todo el conocimiento necesario, de los diferentes productos y servicios que se ofrezcan en el mercado, en la medida que los hechos determinantes de la sanción pudieran seguir teniendo virtualidad». La Ley no precisa si la firmeza a la que se refiere es en vía administrativa o judicial. Y de ahí pueden surgir los problemas. Y es que una sanción firme «en vía administrativa» significa simplemente que es irrecurrible en dicha vía, pero no necesariamente que sea absolutamente irrecurrible. Un acto firme «en vía administrativa» es irrecurrible en dicha vía bien porque, habiéndose podido recurrir mediante un recurso administrativo no se recurrió y se dejó pasar el plazo (de manera que el acto devino firme de manera absoluta), o bien porque ya no cabía recurso administrativo alguno (en cuyo caso la firmeza «en vía administrativa» equivale a acto que pone fin a la vía administrativa, pero respecto del que cabe aún el recurso contencioso-administrativo). Resultaría entonces muy discutible desde la óptica de los intereses del sancionado que quien recurrió en vía judicial y ganó el recurso (por ejemplo, por inexistencia de los hechos) puede ver condicionado su mercado potencial porque, unos años después, se comunique a la asociación de consumidores interesada la existencia de una sanción firme (en vía administrativa) pero anulada por un tribunal. Hay que rechazar esa hipótesis de laboratorio y convenir entonces que la firmeza a la que se refiere la Ley es la firmeza absoluta: el acto irrecurrible porque no se recurrió o se perdió el recurso —incluso el judicial— interpuesto. Y aún así, seguramente no habrían desaparecido del todo los posibles problemas.

El derecho a la educación compromete a la Administración a efectuar campañas y actividades de esa índole. Y los derechos de representación, consulta y pro-

tección jurídica apelan a la posición y régimen de las asociaciones de consumidores (que se regulan en el art. 18), al arbitraje de consumo (art. 20), a la inspección y a la previsión normativa de sus actividades (arts. 21).

La regulación de los órganos competentes en la materia y el régimen sancionador (donde además de las sanciones se contempla la importante cuestión de las medidas provisionales) completan la normativa.

— *Ley 7/1998, de 5 de junio, de Artesanía de Cantabria.* Ordena la actividad artesana en la región y es, sobre todo, una Ley marco de ayudas de diverso tipo para proteger, promover y fomentar la comercialización de productos y la formación de nuevos artesanos. La Ley define la artesanía y, de acuerdo con ello, el taller artesano y el artesano individual. Crea un registro y un censo de artesanos, siendo preciso estar inscrito en dicho registro para acceder a los beneficios que para la artesanía se establezcan. Esos beneficios pueden ir desde subvenciones y líneas de ayudas económicas que convoque la Administración hasta el apoyo a la comercialización mediante la presencia de artesanos en ferias y mercados impulsados por la Comunidad, la declaración de zonas de interés artesanal, el impulso a las cooperativas, la publicación de folletos o los distintivos de calidad. Se crea también un órgano de asesoramiento: el Consejo de Artesanía.

— *Ley 8/1998, de 12 de junio, de creación del Colegio profesional de podólogos de Cantabria.* Crea el Colegio y formaliza la colegiación obligatoria de estos profesionales. Sigue la pauta de otras Leyes autonómicas que han creado el mismo Colegio profesional.

— *Ley 9/1998, de 12 de junio, de creación del Colegio profesional de Fisioterapeutas de Cantabria.* Crea el Colegio y formaliza la colegiación obligatoria de estos profesionales. Sigue también la pauta de otras Leyes autonómicas similares.

— *Ley 10/1998, de 21 de septiembre, del Consejo Social de la Universidad de Cantabria.* Como consecuencia de la asunción de competencias en materia universitaria y según prevé el art. 14 de la Ley de Reforma Universitaria, la Comunidad ha aprobado esta Ley que desplaza a la normativa estatal que venía rigiendo en la composición y funcionamiento del Consejo Social (la Ley estatal 5/1985, de 21 de marzo). La nueva Ley enumera las competencias de carácter económico y académico del Consejo que, básicamente, son las mismas que ya tenía aunque ahora se sistematizan y en algún caso concretan y detallan (por ej. la posibilidad que se le atribuye de recabar la realización de auditorías externas acerca de las cuentas de la Universidad y el poder de dictar Instrucciones técnicas a la Intervención universitaria).

La Ley regula la composición del Consejo Social, sus órganos básicos (Presidente, Pleno, Comisiones) y su actividad. La cuestión central era la de la composición, mediatizada por lo previsto en la LRU (2/5 procedentes de la Universidad, 3/5 de los intereses sociales). Establecido en 20 el número de Vocales los 12 correspondientes a los intereses sociales se elegirán de la siguiente manera: 4 por el Parlamento autónomo por mayoría de dos tercios y entre «personas de reconocido prestigio en alguno de los ámbitos de la vida social, cultural, artística, científica, política y económica»; 2 designados por los Sindicatos más representativos; 2 por las asociaciones empresariales; y 4 por el Consejo de Gobierno,

de los cuales 2 son natos (el Director General de la Consejería de Educación con responsabilidades en el área universitaria, y un Director General de la Consejería de Economía) y los otros 2 han de nombrarse entre personas con experiencia en los campos científicos, técnicos, profesionales o de la Administración.

Las diferencias con la situación precedente son: se reduce la participación sindical y empresarial (antes tenían 3 vocales cada uno de estos sectores), se aumenta el protagonismo del Parlamento (que de elegir 2 vocales pasa a designar a 4) y aumenta también el poder de nombramiento del Ejecutivo autónomo que a los 2 que ya podía nombrar antes suma los 2 vocales que con anterioridad designaba el Ministro de Educación. Pero ha desaparecido la necesidad de que uno de los vocales designados por el Gobierno lo sea a propuesta de los Municipios donde estén ubicados Centros universitarios.

La Ley generó en seguida un pequeño problema, que fue resuelto con una modificación que tuvo lugar pocos meses después. Según el art. 9.3 ninguno de los vocales del Consejo Social previstos en el art. 5.3 (los 12 de la llamada representación social) «podrá ser miembro de la comunidad universitaria, salvo que se encuentre en situación de excedencia voluntaria o jubilación con anterioridad a la fecha de su designación». El problema lo planteó inmediatamente la oposición política al destacar el hecho de que el actual Director General de la Consejería de Educación responsable de los asuntos universitarios, cargo nato del Consejo, es, justamente, un profesor universitario que, en virtud de la normativa general de la Comunidad, tiene «derecho a reserva de plaza». Los Directores Generales no pasan, pues, a la situación de excedencia. El problema trató de resolverse por el procedimiento de reformar la norma a través de un precepto de la Ley de acompañamiento (art. 7 de la Ley 13/1998, de 23 de diciembre), que modifica citado art. 9.3 de la Ley del Consejo Social. Tras repetir la nueva redacción que ninguno de estos vocales podrá ser miembro de la comunidad universitaria, el precepto añade: «No tendrán a estos efectos la consideración de miembros de la comunidad universitaria quienes no estén en servicio activo» (en la Universidad, se entiende). Así, pues, si el funcionario universitario está en otro destino con reserva de plaza no estaría en servicio activo y no formaría parte de la comunidad universitaria. Podrá ser miembro del Consejo Social.

La Exposición de motivos de la ley 13/1998, al dar cuenta del cambio, lo justifica de una peculiar manera que, a mi juicio, resulta criticable, además de incurrir en un error que convierte la frase en ininteligible. Tras un largo preámbulo reiterativo del papel del Consejo Social y de su función de órgano de representación e integración de la sociedad en la Universidad, la citada Exposición añade: «Pues bien, con el fin de que dicho objetivo sea más eficazmente conseguido es por lo que la presente Ley modifica el apartado 3 del art. 9 de la Ley 10/1998, de 21 de septiembre, del Consejo Social de la Universidad de Cantabria, en el sentido de que excluye la posibilidad de que los miembros que la componen puedan ser miembros activos de la comunidad universitaria». La «justificación» no es tal y enmascara la razón del cambio en vez de explicarlo. Pero además resulta incomprensible. Repárese en el inciso final («excluye la posibilidad de que los miembros que *la* componen puedan ser miembros activos de la comunidad universitaria»). Si no rectifica la expresión «los miembros que *la* componen» por «los miembros que *lo* componen» (al Consejo Social) la frase no se entiende.



Por otra parte, cabe preguntarse si cualquier persona por el hecho de estar matriculada como alumno de cualquier clase en la Universidad queda excluido de la posibilidad de ser designado miembro del Consejo Social por el Parlamento, los Sindicatos o el Gobierno por formar parte «de la comunidad universitaria» o si al no estar «en servicio activo» no forman parte de ella. Un pequeño laberinto que trae causa de la expresión inicialmente utilizada en el art. 5.3.

— *Ley 11/1998, de 13 de octubre, del Patrimonio cultural de Cantabria.* Se trata de una Ley importante y ambiciosa que, con un criterio omnicompreensivo, trata de defender, proteger y conservar el patrimonio cultural «concepto mucho más amplio que el propuesto por el más tradicional «Patrimonio Histórico», ya que entre los bienes culturales que deben protegerse se hallan no sólo los muebles e inmuebles, sino el amplio patrimonio inmaterial, entre el que se encuentran las manifestaciones de la cultura popular tradicional de Cantabria», según afirma la Exposición de Motivos. La Ley se divide en seis Títulos en los que se regulan, entre otras cuestiones, las competencias de la Comunidad, la colaboración con las entidades locales y los particulares (a cuyo efecto crea la figura del voluntario cultural), y los órganos de gestión, coordinación y de asesoramiento. Regula la Ley los bienes culturales, divididos en una triple categoría protectora: Bienes de Interés Cultural, Bienes Catalogados (que son los también llamados Bienes Culturales de Interés Local) y Bienes Inventariados. Se prevé un régimen de protección general y específico, con particular atención al patrimonio arqueológico y paleontológico, y al patrimonio documental y bibliográfico. Finalmente, la Ley prevé medidas de fomento y un detallado régimen sancionador.

El particularismo con que se regulan algunos aspectos, la propia amplitud de la Ley (138 artículos frente a los 79 de la Ley estatal de 1985), la remisión a la concreción reglamentaria y la importancia de algunas prescripciones de directa aplicación (que afectan a deberes de los propietarios, a los Registradores de la Propiedad, al planeamiento urbanístico, a la valoración de bienes expropiados, a las competencias en la concesión de licencias...) convierten a esta Ley en una norma muy destacada bajo la que late, no obstante, cierto voluntarismo. La Exposición de Motivos afirma que pretende superar limitaciones de la Ley del Patrimonio Histórico Español de 25 de junio de 1985, apuntando en ese sentido a «la escasa regulación de algunos aspectos cruciales para la preservación del patrimonio cultural, a la ausencia de desarrollo legislativo hasta la fecha y a la propia superación, por imperativo del tiempo, de algunos de los conceptos recogidos en la normativa estatal»...

— *Ley 12/1998, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1999.* Como ya se ha dicho más atrás, se ha consolidado el cumplimiento del deber estatutario de presentar y aprobar en plazo el Presupuesto del año siguiente. En cuanto a la cuantía se contempla esta vez un presupuesto de gastos de 97.406.260.000 ptas, a los que hay que añadir 61.845.000 del Centro de Estudios de la Administración Pública Regional (CEARC); 239.501.000 del Centro de Investigación del Medio Ambiente (CIMA) y la estimación correspondiente a las restantes Entidades públicas, que suman 716.840.000 pts (360.000.000 para la Fundación pública «Marqués de Valdecilla», 206.340.000 para el Patronato del Conservatorio de música «Jesús de Monasterio»; 40.000.000 del Consejo Económico y Social, 10.500.000 del Consejo

Asesor de RTVE, y 100.000.000 para la Fundación Cántabra para la incorporación social del drogodependiente. Todo ello supone un aumento del 20 por 100 respecto de los Presupuestos del año anterior, para cuya financiación se prevé un endeudamiento de 6.296 millones.

Se acompañan también los Presupuestos de las Sociedades mercantiles públicas que perciben subvenciones de explotación o de capital: la Sociedad para el Desarrollo Regional de Cantabria (SODERCAN); la Sociedad de Residuos de Cantabria; y la Sociedad regional para la gestión y promoción de actividades culturales del Palacio de Festivales de Cantabria, SA.

Por lo demás, esta Ley, como recuerda su Exposición de Motivos, recoge los últimos presupuestos del período 1994-1999 de ayudas europeas al desarrollo regional, refuerza el esfuerzo inversor y recoge el Acuerdo de Concentración social para 1999.

El esquema y estructura de la Ley es coherente con su finalidad y objetivos. Dividida en 8 Títulos en el primero recoge el contenido básico del Presupuesto: el estado de ingresos y gastos. Los Títulos II a V se dedican, respectivamente, a la gestión presupuestaria (carácter limitativo de los créditos, créditos ampliables, competencias de gestión...); la contabilidad y el control interno; las modificaciones presupuestarias (modificaciones de créditos, competencias, créditos que superan el ejercicio...); y a los gastos de personal, donde destaca la previsión del art. 50 sobre la oferta de empleo. Según dicho artículo se podrá autorizar la convocatoria de vacantes que afecten al funcionamiento de los servicios, pero, «en todo caso, las plazas de nuevo ingreso deberán ser inferiores al 25 por 100 de la tasa de reposición de efectivos». Dicha autorización podrá incluir la totalidad de las plazas dotadas e incluidas en relaciones de puestos de trabajo que se hallen desempeñadas interina o temporalmente. Durante 1999 se prohíbe la contratación de nuevo personal laboral temporal y el nombramiento de interinos, salvo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables.

El Título VI enumera los contratos que precisan autorización previa del Consejo de Gobierno, de acuerdo con lo previsto con carácter general en art. 84 de la Ley 2/1997, de 28 de abril, del Gobierno y la Administración. En el Título VII, como en otras ocasiones, se contemplan normas relativas a ayudas y subvenciones de las que quedan excluidas las transferencias (legalmente posibles) a empresas públicas regionales y las ayudas financiadas con fondos de la Comunidad Europea. Las normas del resto de las subvenciones, en síntesis, parten de una definición de subvención y obligan a que, en todo caso, se motiven. En los supuestos en que no tengan asignación nominativa y afecten a un colectivo de potenciales beneficiarios se concederán «de acuerdo con los criterios de publicidad, libre concurrencia y objetividad», debiendo existir siempre una bases reguladoras en las que se incluirá, al menos, la definición del objeto, condiciones y finalidad de la ayuda, los requisitos, el plazo, los criterios de concesión, el crédito presupuestario al que se imputa y las obligaciones de los beneficiarios (art. 56). Los preceptos restantes regulan el seguimiento y control de las subvenciones (art. 57), los supuestos de reintegro de las cantidades percibidas y el régimen sancionador, con remisión expresa a la Ley General Presupuestaria estatal (art. 59).

Los últimos Títulos de la Ley se dedican a las operaciones financieras (auto-

rización para emitir Deuda pública, supuestos de otorgamiento de avales, operaciones de tesorería) y a la información a suministrar al Parlamento.

En las Disposiciones Adicionales destacan, a mi juicio, dos aspectos que glosó mínimamente para terminar. De un lado, la Disp. Adic. 6ª, que concede un aval de 800 millones a la Sociedad Regional CANTUR,SA.; sociedad que ahora ya no aparece en los Anexos de los presupuestos, quizá porque debido al tipo de su actividad (la gestión de servicios turísticos: parque de la Naturaleza de Cabárceno, una estación de esquí y sus servicios hoteleros anejos, etc.) no se trata de una sociedad pública mercantil que perciba subvenciones de explotación o de capital (art. 1 de la Ley) compatibles con la libertad de mercado. Por otra parte, la Disp. Adic. 12ª autoriza al Gobierno, textualmente, «a la constitución de una Entidad Pública empresarial, de las previstas en el art. 53 de la ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, con la finalidad de gestionar, conservar, explotar y promocionar «La Réplica de las Cuevas de Altamira»». Dicha entidad pública empresarial se constituirá con un capital social de 200 millones. La Disposición —como otras similares de la inmediatamente posterior Ley 13/1998, de Medidas Fiscales y Administrativas— sorprende un tanto por varias razones. En primer lugar, porque si se tratara de una entidad propia, en ausencia de una normativa general autonómica reguladora de este tipo de entes públicos, nada impediría su regulación específica en esta Ley o en la de acompañamiento, en lugar de remitir a la normativa estatal; remisión que, además, se hace a un solo artículo y no al Capítulo donde este precepto se incluye y que es donde se contiene el régimen jurídico completo de este tipo de entes públicos (arts. 53 a 60 y, parcialmente, arts. 61 a 65). Pero, de otro lado, la creación de este ente público no queda suficientemente explicado si, como se ha dicho en los medios de comunicación, la instalación de la réplica de las Cuevas corresponde a un consorcio que integran el Gobierno autónomo, la Administración del Estado, el Ayuntamiento de Santillana del Mar y la Fundación Marcelino Botín.

*Ley 13/1998, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.* Como ya dije en la introducción a este epígrafe es este el segundo año en que se aprueba una Ley de estas características. Una Ley de las que se ha dado en llamar «de acompañamiento» a la de Presupuestos. La de Cantabria modifica y establece tasas por diversas actividades, reforma algunas Leyes anteriores y crea cuatro Entes públicos.

La Ley, en efecto, establece en primer lugar diversas tasas y modifica la Ley 9/1992, de 18 de diciembre, de tasas y precios públicos de la Comunidad, y la Ley 7/1984, de 21 de diciembre, de Finanzas, en este caso, entre otras razones, para atribuir el carácter de título ejecutivo a la providencia de apremio notificada al deudor.

Modifica también parcialmente la Ley 4/1993, de 19 de marzo, de la Función Pública, pensando en la transferencia de los funcionarios vinculados a las competencias en materia de educación no universitaria. Modifica también la Ley 11/1998, de 21 de septiembre, del Consejo Social de la Universidad, en los términos ya expuestos al comentar más atrás esta última Ley. Y reforma también mínimamente la Ley 2/1997, de 28 de abril, del Gobierno y la Administración.

Se crea, como organismo autónomo, el *Instituto cántabro de Estadística* (derogando los preceptos correspondientes de la Ley 3/1990 de 21 de marzo, de Estadística de Cantabria). Y autoriza al Consejo de Gobierno para constituir, por Decreto, tres Entidades públicas empresariales «de las previstas en el art. 53 de la ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado», respecto de las que hay que repetir ahora lo que ya se ha dicho a propósito de la Entidad que autoriza a crear la Ley 12/1998, de Presupuestos, para conservar, explotar y promocionar «La Réplica de las Cuevas de Altamira»».

La primera de estas Entidades sin denominación específica lo es para «proyectar, construir, conservar, explotar y promocionar, por ella misma o por terceras personas, actuando por encargo del Consejo de Gobierno, en nombre y por cuenta propia, o en nombre propio y por cuenta del Consejo de Gobierno, según los términos de los encargos y los mandatos de actuación, toda clase de infraestructuras que la Diputación Regional promueva o participe, y, también, los servicios que se puedan instalar o desarrollar en dichas infraestructuras». Las relaciones entre la Administración de la Comunidad y esta Entidad, que según el art. 2.2 de la Ley estatal 30/1992 hay que considerar también como Administración, «se regularán mediante un Convenio marco».

La segunda Entidad que se autoriza a crear lo es con la finalidad de «gestionar el Banco de Sangre de Cantabria y para realizar las actividades relacionadas con la donación de sangre y de tejidos».

Finalmente, en términos todavía más genéricos, se autoriza la constitución de aquellas Entidades «necesarias para el desarrollo y efectividad de los servicios asistenciales en materia sanitaria» cuyo régimen jurídico, financiero y patrimonial «será similar al establecido para la Entidad encargada de la gestión del Banco de Sangre».

La creación de estas entidades de personalidad pública y régimen jurídico en principio privado inicia un camino avanzado ya por otras Comunidades Autónomas y por la propia Administración del Estado que se incardina en el conocido tema de la «huida del Derecho Administrativo» y que lo único que sugiere en este momento es reiterar que los problemas vinculados a esta cuestión son, una vez más, los del control. Porque la búsqueda de la eficacia ni puede ni debe obviar las imprescindibles garantías. Cabe, pues, —aunque sea retóricamente— preguntarse si, por ejemplo, el régimen jurídico privado que se predica de los Entes públicos empresariales sería capaz de exonerar el régimen sustantivo y procesal de la responsabilidad patrimonial previsto para la Administración cuando los eventuales daños se produzcan por una transfusión de sangre proveniente de la Entidad que gestione el Banco de Sangre o por las lesiones imputables a la que construye y explota directamente una infraestructura...

— *Ley 14/1998, de 31 de diciembre, de crédito extraordinario para actuaciones de Mejora y Modernización de la competitividad en el sector lácteo.*

C) Además de estas Leyes a lo largo de 1998 han seguido tramitándose Proyectos de Ley que traían causa del año anterior como las siguientes: Proyecto de Ley de prevención, asistencia e incorporación social en materia de drogodependencias (que trae causa de 1996); Proyecto de Ley por el que se declara el

interés social de la expropiación forzosa de los bienes y derechos actualmente ocupados por el Parque de la Naturaleza de Cabárceno (mayo de 1997); Proyecto de Ley de saneamiento y depuración de aguas residuales de Cantabria (septiembre de 1997); Proyecto de Ley de protección de la infancia y adolescencia (diciembre de 1997).

Y a lo largo de 1998 se han presentado, entre otros, el Proyecto de Ley de Consejos Escolares de Cantabria, el Proyecto de Ley de ordenación del turismo; el Proyecto de Ley del Deporte; la reforma de la Ley de Función Pública; y otros proyectos y proposiciones que se tramitarán en 1999 hasta el final de la legislatura.

### **Actividad reglamentaria: sectores**

Los Decretos aprobados a lo largo del año han sido 95. Se aprobado además 176 Ordenes. Pero no en todos los casos se puede hablar de Reglamentos.

Existe una amplísima gama de Ordenes —que puede incluso decirse que es la mayoría— que regulan o convocan ayudas y subvenciones en los más diversos ámbitos y sectores. Así, por ejemplo, numerosas ayudas en materia educativa, en el ámbito agrario y rural (ayudas para realizar estadísticas, para promoción de nuevas tecnologías, para implantar métodos de producción agraria compatibles con la protección del medio ambiente, para mejora de la vivienda rural, la apicultura, el turismo rural, las salas de cine en zonas rurales, etc.), ayudas en materia de ganadería (para concursos y saneamiento ganadero), subvenciones para fomentar el asociacionismo (juvenil, agrario o pesquero), para actividades turísticas sin ánimo de lucro. Líneas también de ayudas a las Corporaciones locales para diversas actividades y adquisiciones (redacción de planes de urbanismo, salvamento y seguridad en las playas, compra de libros, para crear oficinas municipales de información al consumidor, ayudas a municipios incluidos en Parques Naturales...). Subvenciones en materia de asistencia social (tercera edad, servicios sociales, promoción de la mujer), sanidad y consumo (a asociaciones médicas y científicas, a actividades de interés sanitario y de salud mental, incentivos en el sector de distribución comercial), ayudas en el ámbito urbanístico, de la vivienda y el medio ambiente (para la adquisición de suelo para viviendas de protección oficial, para la rehabilitación...). Subvenciones varias en materia cultural (desde ayudas al deporte, a los deportistas y a los deportes tradicionales, hasta ayudas para la conservación del patrimonio, para el fomento y promoción de productos artesanos, a las Casas de Cantabria, convocatorias de premios de novela, poesía, cuentos, escultura, fotografía, cerámica o pintura, etc.). Ayudas compensatorias para paliar pérdidas por acontecimientos meteorológicos en ciertas zonas, incentivos a la renovación industrial y en los servicios, ayudas a organizaciones sindicales y empresariales. Un complejo y amplio panorama de subvenciones, algunas de las cuales podrían considerarse problemáticas desde perspectivas comunitarias (por ej. la Orden de 10 de junio, por la que se establecen compensaciones para consolidar el transporte aéreo de pasajeros en el aeropuerto de Santander).

Otro bloque lo constituyen las normas de carácter organizativo. Por ejemplo,

los Decretos de modificación parcial de estructuras orgánicas (Decretos 11 y 12/1998, de 16 de febrero, y 36/1998, de 21 de abril, de la Consejería de Presidencia; Decreto 16/1998, de 24 de febrero, de la Consejería de Educación; Decreto 28/1998, de 31 de marzo, de la Consejería de Sanidad, Consumo y Bienestar Social; Decreto 53/1998, de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo; Decreto 55/1998, de 15 de junio, de la Consejería de Industria, Turismo, Trabajo y Comunicaciones); la aprobación del Reglamento del Consejo Económico y Social (Decreto 48/1998, 18 de mayo), o la modificación de los estatutos de la Fundación pública «Marqués de Valdecilla» (Decreto 9/1998, de 9 de febrero).

Por Decreto 24/1998, se crea la oficina del Gobierno de Cantabria en Bruselas, uniéndose así Cantabria a las Comunidades Autónomas que ya tenían establecidas Oficinas semejantes.

Dos Decretos de 26 de febrero y 20 de julio (Decretos 18 y 66/1998), autorizan la constitución de sendas sociedades anónimas y la participación del Gobierno en su capital: una para la gestión de la Estación de autobuses de Santander y otra para la gestión de Emergencias.

Hay, sin mayor interés general, diversos Decretos que declaran la urgencia de algunas expropiaciones, otros que autorizan el uso de escudos a Ayuntamientos, que fijan requisitos de determinadas instalaciones (ascensores, aparatos de gas...), o que aprueban tarifas y precios públicos.

De entre las normas que regulan actividades (la pesca, la caza, actividades ganaderas) destaca el Decreto 15/1998, de 24 de febrero, de ordenación de las oficinas de farmacia, cuya vigencia se halla suspendida por auto de la Sala de lo contencioso-administrativo del TSJ. También cabe singularizar el Decreto 10/1998, de 16 de febrero, por el que se regulan las actividades de los establecimientos dedicados a la elaboración, distribución y venta de medicamentos veterinarios y piensos medicamentosos, o la Orden que autoriza la apertura de establecimientos comerciales en domingo y fija los períodos de rebajas.

Con incidencia general externa sobresalen el Decreto 25/1998, de 26 de marzo, por el que se regula la comunicación a la Administración de determinados contratos celebrados por empresas de juego; el Decreto 35/1998, de 21 de abril, por el que se crea el voluntariado de protección civil; el Decreto 40/1998, de 30 de abril, que regula la protección de los derechos de los consumidores y usuarios en el servicio de suministro de combustible y carburantes de automoción y calefacción en establecimientos de venta al público; el Decreto 47/1998, de 15 de mayo, por el que se regula la acreditación y funcionamiento de las entidades de mediación en adopción internacional; y el Decreto 92/1998, de 4 diciembre, sobre actuaciones protegibles en materia de vivienda.

Finalmente, interesa reseñar las normas sobre el reparto de la reserva nacional de cuotas lácteas (O. de 19 de marzo); la convocatoria de concurso para concesión de emisoras de radiodifusión (O. 26 de enero de 1998); la declaración como Bien de Interés Cultural, zona arqueológica, del «complejo kárstico de La Garma», en Omoño, donde investigadores de la Universidad de Cantabria han descubierto lo que parece ser un importantísimo hallazgo (Decreto 64/1998, de 17 de julio); o la existencia de Convenios con Ayuntamientos para la redacción de planes especiales de conjuntos históricos.

En suma, una actividad normativa todavía centrada en las subvenciones y ayudas, pero que poco a poco va desplegándose en ámbitos que afectan, inciden y regulan actividades privadas.

### Conflictividad formalizada

La conflictividad competencial ante el TC ha sido muy escasa durante el período considerado, como ya venía sucediendo en años anteriores. Tan solo la impugnación de parte de una Ley autonómica por el Gobierno Central, a la que inmediatamente me refiero.

Casi lo mismo cabe decir de las Sentencias del TC que afectan directamente a la Comunidad Autónoma. En esta ocasión hay que citar, al menos, tres: una Sentencia que trae causa de un recurso de inconstitucionalidad de hace seis años planteado frente a una Ley estatal, un conflicto competencial que data de hace diez años y una Sentencia de amparo reciente. Veamos cada uno de estos supuestos.

A) En cuanto a las impugnaciones, como ya se ha indicado más atrás, el Presidente del Gobierno impugnó el art. 1.1 de la Ley 1/1998, de 6 de febrero, de regularización del personal laboral temporal e interino de la Administración de Cantabria (Recurso 2115/1998) por entender infringidos los arts. 23.2, 103.3 y 149.1.18ª de la Constitución. Poco después esta misma Ley fue impugnada por 50 senadores del Grupo socialista (recurso 2136/1998).

No es la primera vez que en alguna de sus variantes se plantea el tema de la regularización del personal, que, por lo demás, ha sido objeto de varias Sentencias del TC. Una de esas Sentencias de este mismo año, en vía de amparo, afecta a la Comunidad de Cantabria. Se trata de la *STC 16/1998, de 26 de enero*, que conoce de un recurso planteado contra una resolución de la Consejería de la Presidencia que excluyó al recurrente del proceso selectivo al que se refería la Disposición Transitoria 6ª. 1 de la Ley 4/1993, de la Función Pública de Cantabria por entender que no reunía las condiciones exigidas en la citada Disposición. El recurso se extiende a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Cantabria de 29 de septiembre de 1994, que desestimó el previo recurso judicial.

Prescindiendo de otras alegaciones que no hacen al caso, la Sentencia constitucional se centra, con diversa capacidad de convicción, en la cuestión principal que no es otra que averiguar si las resoluciones recurridas han violado —como pretende el demandante de amparo— el principio de igualdad en el acceso a la función pública «por consagrar un proceso selectivo de carácter restrictivo para unos determinados funcionarios». Vicio que el recurrente no imputa a la Ley en la que el proceso selectivo se ampara —por eso no considera necesario que se plantee la cuestión de inconstitucionalidad— «sino a la indebida interpretación que de esta norma ha hecho la Administración».

En el FJ 5 de esta Sentencia el TC recuerda su doctrina anterior plasmada, entre otras, en la *STC 27/1991, de 2 de noviembre*, donde se afirma que las pruebas restringidas han de considerarse un procedimiento selectivo proscrito por el art. 23.2 CE, si bien, no cabe excluir que, en determinados casos excepcionales,

la diferencia de trato establecida en la Ley en favor de unos y en perjuicio de otros pueda considerarse como razonable, proporcionada y no arbitraria a los efectos de la desigualdad de trato que establece, siempre que dicha diferenciación se demuestre como un medio excepcional para resolver una situación también excepcional, expresamente prevista en una norma con rango de Ley y con el objeto de alcanzar una finalidad constitucionalmente legítima, entre las que se integra también la propia eficacia de la Administración». Recordado este planteamiento, la STC 16/1998 que nos ocupa reitera la prohibición de las pruebas restringidas y recuerda los requisitos que han de darse para excepcionar esta regla «en determinadas circunstancias», sintetizando la doctrina constitucional preexistente en los siguientes términos:

«es preciso, primero, que se trate de una situación excepcional; segundo, que sólo se acuda a este tipo de procedimientos una sola vez, pues de otro modo se perdería su condición de remedio excepcional para una situación también excepcional, y, en tercer y último lugar que dicha posibilidad esté prevista en una norma de rango legal».

¿Se daban esas condiciones en el caso contemplado? El TC entiende que podría darse la primera, pero no la segunda.

Podía tratarse —dice— de una situación excepcional que tiene su origen en la creación de la Comunidad Autónoma. Pero no se da la segunda condición por cuanto «no es esta la primera ocasión que la Diputación Regional de Cantabria trata de resolver esta situación». La Sentencia recuerda en ese momento el Decreto 66/1984, de 17 de diciembre, que, al amparo de la Disp. Transitoria 6ª. 4 de la Ley (estatal) 30/1984, de Medidas de Reforma de la Función Pública, disponía que durante el año 1985 se celebraran pruebas específicas para aquellos que tuvieran la condición de contratados administrativos. Dichas pruebas —decía el Decreto— «serán específicas, se celebrarán por una sola vez, pudiendo participar en ellas únicamente el personal citado anteriormente.» Idéntica previsión se establecía para que los laborales temporales pudieran optar a fijos mediante concurso-oposición. Recuerda también la Sentencia glosada que la primera Ley de funcionarios de la Comunidad (la Ley 4/1986, de 7 de julio), en sus Transitorias 4ª y 9ª contemplaba la situación de este personal, estableciendo la Disp. Trans. 4ª la posibilidad de que los laborales fijos y contratados administrativos que ocupen puestos de funcionario puedan «aspirar a integrarse en el cuerpo a que esté adscrito su puesto mediante la superación de las pruebas y los cursos de adaptación que, por una sola vez, se convoquen y organicen», lo que dio lugar —dice el TC— a que «se convocaran diversas pruebas selectivas; pruebas que si bien no tuvieron carácter restringido, sí que, en la fase de concurso, los únicos méritos que fueron tenidos en cuenta fueron los servicios prestados a la Administración Autónoma de Cantabria por quienes se encontraran en la situación prevista».

«A la vista de lo expuesto —sigue diciendo el TC— es claro que la situación excepcional que pudo crearse como consecuencia del proceso de creación de la Administración de esta Comunidad Autónoma ha sido ya abordada a través de diversas medidas en otras ocasiones. De ahí que la convocatoria en el año 1993 de unas pruebas con carácter restringido no puedan considerarse ya como un medio excepcional y, por ello, tampoco puede considerarse razonable la diferen-



cia de trato que establece la Administración al impedir participar en ese proceso selectivo a quienes no se encuentren en la situación prevista por la Disposición Transitoria sexta, párrafo 1, de la Ley 4/1993. Por lo que hay que concluir que al convocarse este proceso selectivo con carácter restringido se ha vulnerado el principio de igualdad que, en relación con el acceso a los cargos y Funciones Públicas, consagra el art. 23.2 CE».

Pero, ¿qué decía a este respecto la Ley 4/1993, de la Función pública, que sustituye a la anterior Ley 4/1986?

En primer lugar, en la Transitoria 2ª, que el personal laboral fijo que ocupe plaza de funcionario podría optar «por acceder, por única y exclusiva vez, a la condición de funcionario de carrera de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria, previa realización de cursos con prueba selectiva, valorándose a estos efectos los servicios efectivos prestados en su condición de laboral». Esto es, se trata de una Disposición equivalente a la Transitoria 4ª de la anterior Ley 4/1986: posibilitar el pase de contratados laborales a funcionarios mediante cursos con prueba restringida. En el año 1998 parece que concluyó ese proceso tomando posesión como funcionarios los que superaron el curso selectivo convocado por Orden de la Consejería de Presidencia de 25 de abril de 1997. Al parecer, accedieron a la condición de funcionario 108 de los 129 presentados.

En la Transitoria 6ª se efectuaba un distingo en relación con el personal interino según que hubiera ingresado antes o después de 1986. Al personal interino «a que se refieren las Disposiciones Transitorias 4ª y 9ª» de la Ley de 1986 al que no se le hubieran aplicado dichas Disposiciones podría «acceder a la condición de funcionario de carrera de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria previa realización de un proceso selectivo valorando a estos efectos los servicios efectivos prestados en su condición de interinos». La Ley habla de un enigmático «proceso selectivo» sin mayor especificación, pero en el que parecía deducirse que serían determinantes los servicios prestados como interinos. En el apartado 2 de la misma Disposición Transitoria 6ª se establecía que el personal interino que hubiera accedido a esa condición después de 1986 «podrá acceder a la condición de funcionario mediante la participación y superación de un concurso-oposición libre en cuya convocatoria habrán de respetarse los criterios de mérito y capacidad y en el que se valorarán los servicios efectivos prestados una vez finalizada y aprobada la fase de oposición».

Es en la aplicación del primer supuesto en el que se plantea el problema. Al recurrente en amparo se le niega el acceso a una de esas pruebas por haber ingresado en la Administración con posterioridad a 1986. Y eso es lo que, a juicio del demandante de amparo, constituye una vulneración del art. 23.2 CE, «por considerar que la celebración de procesos selectivos de carácter restrictivo son contrarios a este precepto constitucional». El Tribunal estima en este punto el amparo por las razones destacadas en la cita anterior: «la situación excepcional que pudo crearse como consecuencia del proceso de creación de la Administración de esta Comunidad Autónoma ha sido ya abordada a través de diversas medidas en otras ocasiones» y por eso la convocatoria en el año 1993 de unas pruebas con carácter restringido no puedan considerarse compatibles con el art. 23.2 CE.

Quedaba, sin embargo, la cuestión más espinosa. La vulneración del citado

art. 23.2 CE, ¿procede de la resolución recurrida o de la Ley que ésta aplica? Si se llegara a la conclusión de que es la Ley, que la resolución se limita a aplicar, la que desconoce el citado art. 23.2 CE «no sólo habría que otorgar el amparo, sino que además esta Sala tendría que elevar al Pleno la cuestión con el fin de que se pronunciara sobre su inconstitucionalidad (art. 55.2 LOTC)».

La Sentencia no da ese decisivo paso. Se limita a decir en el FJ 6 que la Disposición Transitoria 6ª.1 de la Ley 4/1993

«no prevé expresamente la celebración de pruebas específicas o restringidas para los funcionarios que se encuentran en las circunstancias por ella previstas, sino que se limita a establecer la posibilidad de que puedan acceder a la condición de funcionario de carrera de la Administración Regional de Cantabria previa realización de un proceso selectivo valorando, a estos efectos, los servicios efectivos prestados en su condición de interinos. Si nos atenemos al tenor literal de esta disposición transitoria, nada indica que este proceso deba tener carácter restringido. Es más, la específica alusión a los servicios prestados en su condición de interino podría hacernos pensar que la norma está pensando en una convocatoria libre, pues estos méritos adquieren relevancia sobre todo respecto de aquellos que no se encuentran en esta situación. De este modo, al ser posible interpretar esta disposición transitoria en un sentido conforme con la Constitución, el principio de conservación de las Leyes, positivamente recogido en el art. 5 LOPJ y también llamado principio de mantenimiento de la Ley, impide plantear la cuestión y obliga a interpretar la Ley en el sentido indicado».

La posibilidad interpretativa sostenida por el TC ciertamente es posible, como lo prueba el citado Fundamento Jurídico, aunque también cabía deducir lo contrario, esto es, que el apartado 1 sí preveía de hecho unas pruebas «restringidas» habida cuenta la diferencia de trato con quienes hubieran ingresado después de 1986 para quienes la misma Disposición Transitoria preveía en su apartado 2 un mecanismo de acceso a la condición funcional mediante la participación y superación de un concurso oposición «libre». Si en este segundo supuesto se hablaba de un proceso selectivo libre, ¿cómo podría razonablemente interpretarse que era o iba a ser el primer y más favorable supuesto del apartado 1?

En el apartado 2 se hablaba de un concurso-oposición libre. Se hablaba, digo, porque el citado apartado ha sido derogado, precisamente, por la también mencionada Ley 1/1998, de 6 de febrero. Una Ley cuyo art. 2 teóricamente posibilita, en la línea de la Sentencia glosada, que todos los interinos –sin limitación por la fecha en que accedieron a tal condición– puedan consolidar su situación como funcionarios de carrera «mediante la participación y superación de un concurso oposición libre, en cuya convocatoria y resolución habrán de respetarse los criterios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, y en el que se valorará el tiempo efectivo de servicios prestados en la Administración Pública de Cantabria, una vez finalizada y aprobada la fase de oposición»; inciso final que probablemente no hubiera sido necesario y que puede cambiar la intención aparentemente favorecedora de los citados interinos, dado que si la fase de concurso es posterior a la de oposición sólo servirá para mejorar la puntuación obtenida en ésta respecto del resto de los opositores.

El art. 1 de la Ley 1/1998, relativo al personal laboral y que, al parecer, podía

afectar a unos 80 empleados, ha sido doblemente impugnado ante el TC, según ya se ha dicho. El argumento también se ha indicado. El carácter «restrictivo» del curso previsto para acceder a la condición de fijo iría en contra del art. 23.2 CE. El art. 2 de la Ley, referente a los interinos, no ha sido impugnado en atención a la doctrina expuesta acerca del concurso-oposición libre.

Si me he detenido más de lo habitual en este tema es porque se trata de una cuestión de interés general. Demuestra que muchos años después de la situación excepcional derivada del montaje y puesta en marcha de la Comunidad, doce años después de la primera Ley de Funcionarios y cinco de la segunda, sigue habiendo un problema con el personal laboral temporal e interino. Un problema que ha habido oportunidades para resolver definitivamente, pero que, al parecer, al menos en parte, subsiste. Todo ello invita a una reflexión más allá de los estrictos datos jurídico-formales que, no obstante, hay que respetar.

A título ejemplificador téngase en cuenta ahora el art. 39 de la Ley estatal 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social, que dispone:

«La convocatoria de procesos selectivos para la sustitución de empleo interino y consolidación de empleo temporal estructural y permanente se efectuará de acuerdo con los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, y mediante los sistemas selectivos de oposición, concurso o concurso-oposición. En este último caso, en la fase de concurso podrán valorarse, entre otros méritos, la experiencia en los puestos de trabajo objeto de convocatoria.»

La Exposición de Motivos de la norma justifica este precepto diciendo que con él se pretende «dar rango legal en estos procesos selectivos al sistema de concurso-oposición» y prever que en la fase de concurso se puedan valorar los servicios prestados.

Este precepto, referido a la Administración del Estado, parece que pretende cubrir el tercer requisito de la doctrina del TC: la previsión legal de la excepcionalidad. Pero aun así cabe plantearse e incluso dudar de su necesidad. Y es que, aunque se descarten las pruebas restringidas, un sistema de selección «libre» puede adoptar también la forma de oposición (pruebas), concurso-oposición (valoración de méritos y pruebas) o concurso (sólo méritos). Y que los méritos a valorar en un concurso pueden ser, «entre otros», los servicios previamente prestados, siempre que ello no suponga una diferenciación irrazonable, desproporcionada o arbitraria; en definitiva, siempre que la valoración del tiempo de servicios prestados con anterioridad no se convierta «en título de legitimación exclusivo que permita el acceso a una función pública de carácter permanente» (STC 27/1991).

B) La segunda resolución que resulta preciso mencionar es la *STC 195/1998, de 1 de octubre*, que considera inconstitucional la Ley (estatal) 6/1992, de 27 de marzo, por la que se declaró Reserva Natural a las Marismas de Santoña y Noja. La Ley había sido impugnada por el Consejo de Gobierno de Cantabria alegando, básicamente, la invasión por el Estado de las competencias mediambientales de la Comunidad.

La Ley 6/1992 se aprobó de acuerdo con el art. 21.3 –hoy derogado– de la Ley

4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales. Según dicho artículo la declaración de espacios protegidos correspondía al Estado cuando tuvieran por objeto la protección de bienes de dominio público marítimo-terrestre. El Estado había hecho uso además de la previsión del art. 15 de la repetida Ley 4/1989 que, en contra del criterio general de que antes de la declaración de una Reserva debe aprobarse un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, posibilitaba una excepción en determinados supuestos. Ello no obstante, con posterioridad, la Comunidad había aprobado ya el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las marismas mediante su Decreto 34/1997, de 5 de mayo.

El TC excluye que la titularidad dominical se transforme en título competencial. Y empieza precisando que las materias «medio ambiente» y «espacios naturales protegidos» constituyen ámbitos distintos. Por tanto —dice—, la segunda se encuadra con toda naturalidad en el precepto del Estatuto de Autonomía que atribuye a la Comunidad la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de esa concreta materia (espacios naturales protegidos) en el marco de la legislación básica del Estado; legislación básica que no es otra que la Ley mencionada 4/1989, de 27 de marzo. El Tribunal concluye diciendo que la delimitación del ámbito territorial al que se extiende la Reserva es competencia de la Comunidad Autónoma y, por tanto, resultan inconstitucionales los preceptos de la Ley estatal 6/1992 que lo establecen y, por extensión, la Ley entera, toda vez que el legislador estatal había concebido el resto de los preceptos como un todo.

Y aquí es donde entra en juego la doctrina de mayor interés general de esta Sentencia, que trasciende el concreto ámbito competencial de que se trata. En el FJ 5 se plantea, en efecto, nada menos que el problema del alcance que hay que dar al fallo porque, en las circunstancias aludidas, «la nulidad inmediata de la Ley 6/1992 podría producir graves perjuicios» para una zona que —precisa el Tribunal— trasciende el plano nacional «como lo demuestra el contenido de la Sentencia de 2 de agosto de 1993, del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas por la que se condena al Reino de España, al no haber clasificado las marismas de Santoña como zona de protección especial», incumpliendo así Directivas comunitarias. A la vista de todo ello y para evitar los perjuicios que podrían derivarse para la zona si ésta quedara desprotegida al anularse la Ley 6/1992 —aunque esa desprotección fuera transitoria en tanto la Comunidad Autónoma no ejerciera la competencia que se le reconoce— el TC dispone que «la declaración de inconstitucionalidad de la Ley 6/1992 no debe llevar aparejada la inmediata declaración de nulidad, cuyos efectos quedan diferidos al momento en el que la Comunidad Autónoma dicte la pertinente disposición en la que las Marismas de Santoña sean declaradas espacio natural protegido bajo alguna de las figuras previstas legalmente».

Esta doctrina es muy importante porque, en el fondo, siquiera sea por el carácter excepcional del supuesto, conecta con la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal que había sido interpretada muy restrictivamente el año anterior, en la STC 61/1997, sobre la Ley del Suelo. Posponer los efectos anulatorios de la Sentencia al momento en que la Comunidad dicte su propia normativa no significa otra cosa que atribuir provisionalmente vigencia y eficacia supletoria a una Ley estatal dictada sobre ámbitos de competencia autonómica respecto de los que la Comunidad no la ha ejercido; vigencia que, además, no está supeditada

temporalmente y que durará todo el tiempo que dure la situación. En hipótesis extrema, siempre. Siempre que la Comunidad no legisle.

De este modo la situación fáctica no cambia. El PORN aprobado por Decreto 34/1997 sigue vigente. Pero la Sentencia sienta una importante doctrina acerca de la demora de la eficacia de los fallos de inconstitucionalidad en casos excepcionales o cuando hay valores superiores constitucionalmente protegibles. Doctrina que indirectamente afecta también, como digo, a la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal.

C) La *STC de 4 de junio de 1998*, resuelve un conflicto de competencias planteado hace diez años. Se trata del conflicto 2185/1988, admitido a trámite por el TC el 16 de enero de 1989 (BOE del 30), frente a varios preceptos del RD 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del agua y de la Planificación Hidrológica, en desarrollo de los Títulos II y III de la Ley de Aguas de 1985. La Comunidad entendió entonces vulnerada la competencia autonómica sobre construcción y explotación de aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés para la Comunidad Autónoma, cuando las aguas discurren íntegramente por Cantabria, plasmada en el art. 22.8 del Estatuto de Autonomía. La Sentencia, que resuelve otros dos conflictos acumulados planteados por el Gobierno Vasco y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, declara ahora que no son básicos ni, por tanto, de aplicación directa en la Comunidad de Cantabria, los arts. 2.2, 71.2 segundo inciso, 73 a 87 y 89.2 del citado Reglamento, sin perjuicio de la aplicación directa de los preceptos de carácter básico de la Ley de Aguas que algunos de los citados reproducen. Asimismo declara que el art. 90.3 en su inciso «declaren de protección especial determinadas zonas, cuencas o tramos de cuenca, acuíferos o masas de agua», y 4 del referido Reglamento invade las competencias de la Comunidad, por lo que no es tampoco directamente aplicable en ella. Todos estos preceptos se refieren al contenido de los Planes Hidrológicos de cuenca.

D) Dentro de lo que podríamos llamar la conflictividad ordinaria, hay que resaltar dos resoluciones destacadas y un Auto de inadmisión.

En primer lugar, la *Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central de 27 de febrero de 1998*, que resuelve las reclamaciones interpuestas por el Gobierno de Cantabria contra sendas resoluciones de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, del Ministerio de Economía y Hacienda, de 2 de junio y 23 de julio de 1995 y de 21 de febrero de 1996, revocándolas y estimando el recurso. El TEAC declara, en consecuencia, que corresponde a la Comunidad Autónoma de Cantabria la competencia para exaccionar el Impuesto de Sucesiones y Donaciones devengado con motivo del fallecimiento de D. Emilio Botín Sanz de Sautuola y de su esposa, D<sup>a</sup> Ana García de los Ríos. La Comunidad de Madrid –la otra afectada– ha interpuesto recurso contencioso-administrativo contra esta resolución; recurso que se tramita en la Audiencia Nacional con el nº 573/1998.

La otra resolución es una *Sentencia del TSJ de Cantabria, de 17 de septiembre de 1998*. Se solventan en ella diversos recursos interpuestos por el Gobierno de Cantabria contra resoluciones del Tribunal Económico-Administrativo Regional relativas a la repercusión y pago del IVA por los servicios prestados por

los Registradores de la Propiedad como liquidadores de los tributos estatales cedidos a la Comunidad Autónoma. Como antecedentes de esta Sentencia hay que decir que por Decreto del Gobierno autónomo se encomendó la gestión, liquidación y recaudación del Impuesto de Sucesiones a los Registradores de la Propiedad con cuyo representante territorial se firmó en 1997 el oportuno Convenio en el que constaban las cantidades a percibir por aquéllos, no como honorarios, sino como «compensación de los gastos derivados de la gestión». En su aplicación varios Registradores giraron las correspondientes cuentas a la Administración autonómica incrementadas con el 16 por 100 de IVA; incremento que la Administración consideró improcedente y frente al que reaccionó. El T.E.A.R. desestimó la reclamación por entender que no se daba el supuesto de no sujeción previsto en el art. 7.5º de la Ley del Impuesto: la prestación de servicios en régimen de dependencia derivado de relaciones administrativas o laborales. El TSJ, por el contrario, estima el recurso, anula las resoluciones impugnadas y declara que la función liquidadora que realizan los Registradores por los citados servicios es una función materialmente administrativa, que aquéllos desarrollan en virtud de un Convenio que sujeta su actividad al control e inspección de la Administración, de manera que no se trata de la prestación de un servicio profesional, sino del «ejercicio de una competencia de titularidad administrativa» que, por tanto, no está sujeta al IVA.

Finalmente, el *Auto de 23 de abril de 1998, del TSJ del País Vasco*, inadmite a trámite los recursos contencioso-administrativos interpuestos en 1996 por la Comunidad Autónoma de Cantabria, así como por La Rioja, contra las Normas aprobadas por las Juntas Generales de las tres Diputaciones Forales sobre el Impuesto de Sociedades y a los que ya se hizo referencia en el *Informe de 1996*. El Tribunal considera que la Comunidad no está legitimada para recurrir unas Normas que no impiden, ni dificultan fomentar y planificar su propia economía.

E) Hay que citar, además, un *Auto de 16 de junio de 1998*, del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas, en el que se declara inadmisibile el recurso interpuesto por la Comunidad Autónoma contra el Reglamento CE 1013/97, del Consejo, de 2 de junio de 1997, sobre ayudas a determinados Astilleros en curso de reestructuración, a cuya existencia y contenido nos referimos ya en el *Informe'1997*. Ahora, el Tribunal entiende que Cantabria no puede ser un «demandante privilegiado» y reitera que el concepto de Estado que utiliza el art. 173 TCE no incluye a las entidades públicas infraestatales, sean cuales sean sus concretas competencias conforme al Derecho interno. De modo que la legitimación de las Comunidades Autónomas será idéntica a la que se exige a las personas jurídicas en general, esto es, que se trate de un Reglamento que le afecte «directa e individualmente» (segunda parte del art. 173 TCE, art. 230 de la versión consolidada). El Tribunal llega a la conclusión de que tampoco se daba este requisito en el caso contemplado. Hay que recordar, sin embargo, la posibilidad de una vía indirecta de legitimación de las Comunidades Autónomas que el propio Tribunal de Primera Instancia ha admitido. Así, el *Auto del Presidente de la Sala 5ª del citado TPI, de 14 de mayo de 1996*, no objetó la intervención de la Comunidad Autónoma de Galicia como coadyuvante en apoyo de unas empresas, recurrentes individuales, afectadas por un Reglamento comunitario que fijaba la cuota del fletán negro.

### Aspectos institucionales: la reforma estatutaria

El último día del año se publicó en el BOE la Ley Orgánica 11/1998, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía de Cantabria. No es un nuevo Estatuto, pero sí una modificación muy importante puesto que queda afectada la redacción del Preámbulo, de 54 de los 58 artículos del texto y de dos Disposiciones Adicionales.

La modificación trae causa de una proposición de Ley consensuada entre todos los Grupos parlamentarios de la Asamblea Regional y firmada exactamente un año antes, el 30 de diciembre de 1997. Al origen de esta proposición y al contenido de la reforma proyectada —que básicamente se mantiene en el texto final— me referí ya en el *Informe*'1997. Baste, pues, ahora un breve recordatorio esquemático de las principales novedades.

Novedades, en primer lugar, de tipo semántico. El Preámbulo y el art. 1 hablan ahora de Cantabria «como «comunidad» histórica» en sustitución de la expresión «entidad regional histórica». La «Asamblea Regional» pasa a denominarse «Parlamento»; el «Consejo de Gobierno», pasa a ser el «Gobierno». Y se suprime también el término «Diputación Regional de Cantabria».

En segundo lugar, se crean instituciones nuevas como el Defensor del Pueblo Cántabro (art. 16). Y se prevé la existencia de un Consejo Jurídico Consultivo como órgano de consulta y asesoramiento (art. 38).

Se incluyen nuevas posibilidades en el plano político, parlamentario y administrativo. Así, la previsión de la disolución anticipada del Parlamento con algunas limitaciones (arts. 10.3 y 23); la ampliación de sus períodos ordinarios de sesiones, que se duplican; la supresión de la prohibición de que los diputados perciban retribuciones fijas; la ampliación de las incompatibilidades de los miembros del Gobierno (art. 18.6); y la supresión de límites en el número de Consejerías.

Se modifican los artículos relativos a las competencias (arts. 24 a 32). Se amplía la lista de las anteriores competencias y se modifica el carácter con que algunas otras se asumen. Como dato curioso y referencia inútil cabe una mínima crítica al art. 26.4 en el que se asume la función ejecutiva de «la gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social: INSERSO». Mínima crítica, digo, porque el Inersero era una entidad —que además hoy ya no existe— que gestionaba ciertamente unas prestaciones. Pero son éstas las que se asumen, no la entidad. Del mismo modo que no se cita el Insalud y, sin embargo, se asume «la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social» en el mismo art. 26.1 EA.

Se suprime la previsión del art. 51.2 que obligaba a los municipios a percibir los ingresos procedentes del Estado a través de la Comunidad Autónoma y que en épocas pasadas había planteado algún problema. Asimismo se suprime la previsión, con más carga simbólica que operativa, del anterior art. 58, que permitía la incorporación de la Comunidad Autónoma a otra limítrofe «a la que le unan lazos históricos y culturales». Finalmente, se añade una Disposición Adicional 2ª según la cual la Comunidad velará —sin mayores especificaciones— «para que el Estado garantice la realización efectiva de los principios de igualdad y solidaridad, y el equilibrio económico de las diversas CC.AA., sin que las dife-

rencias entre sus Estatutos y competencias puedan implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales en perjuicio de Cantabria», citando al respecto como base los arts. 138 y 139 CE; precepto que más que una prescripción sobre objeto disponible tiene un cierto componente retórico de desahogo, recordatorio o promesa, de dudosa conveniencia y discutible necesidad de ser plasmado en una norma.

## Valoración final

Poco es lo que se puede añadir a lo dicho ya en las palabras introductorias. Una situación institucional estable, una abundante actividad parlamentaria y una escasa conflictividad formalizada configuran un paisaje jurídico-político sin especiales elementos destacables en un Informe de estas características que, como regla, no puede entrar a juzgar o valorar, en el sentido que sea, las políticas concretas.

La consolidación de la autonomía con la reforma estatutaria, justo cuando se cumplían 17 años del Estatuto, supone un hito de cierto cierre en un proceso evolutivo abierto. Supone, por ejemplo, que los menores de 30 años no han vivido conscientemente un período distinto. Supone que las instituciones autonómicas —como las propias de la Constitución, que este mismo año cumplió su vigésimo aniversario— han entrado en una fase de natural incorporación a la vida cotidiana. Que pasó el tiempo fundacional, el período de una cierta épica sobre el que, no obstante, siempre hay reenvíos y, de vez en cuando, referencias a un pasado medieval o incluso a un tiempo aún más lejano e impreciso. Supone, en definitiva, que se está en la etapa de afrontar e intentar resolver los problemas actuales que, aunque ya no son los institucionales, siguen pareciéndose a los de estos últimos años: el paro, las infraestructuras, la desindustrialización, el sector ganadero y pesquero... Las competencias autonómicas no son suficientes para abordar y superar esos problemas, condicionadas como están por las limitaciones económicas y por flujos y decisiones que vienen de más lejos. No siempre de Madrid. En este sentido, los datos económicos han mejorado en términos absolutos (la superación del umbral mínimo comparativo para dejar de ser Objetivo 1 de los Fondos estructurales así parece atestiguarlo), pero los analistas insisten en que persisten nubarrones para el futuro industrial y ganadero. Quizá no tanto en el sector servicios. El lema turístico del Gobierno —«Cantabria, Gran Reserva»— es, en este sentido, significativo.

Pero la consolidación institucional y financiera permite afrontar mayores retos. Aportar inversiones, regular actividades, fomentar acciones, controlar tendencias, prestar servicios. La educación, que se asume este año, es un reto importante. La sanidad de la Seguridad Social, que aparece en la nueva reforma del Estatuto, se convertirá a buen seguro en una imagen visible de la buena o la mala gestión.

Las elecciones de junio de 1999 conformarán el primer Parlamento de Cantabria con ese nombre del que saldrá el primer Gobierno autónomo del siglo XXI. Un símbolo. Pero también una esperanza que el propio Gobierno y la sociedad a la que sirve deben llenar de obras e ilusión colectiva.



## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total de diputados: 39

Composición por grupos parlamentarios a 1 de enero de 1996:

*Popular*: 13 (PP)

*Socialista*: 10 (PSOE)

*Unión para el progreso de Cantabria*: 7 (UPCA)

*Regionalista*: 6 (PRC)

*Izquierda Democrática Cántabra*: 3 (IU)

### Estructura del Gobierno

Presidente: Sr. D. José Joaquín Martínez Sieso (GP Popular)

Vicepresidente : Sr. D. 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 y Hacienda*: Rafael Gutiérrez Suárez

*Consejería de Ganadería, Agricultura y Pesca*: José Álvarez Gancedo

*Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo*: Miguel Ángel Revilla Roiz

*Industria, Turismo, Trabajo y Comunicaciones*: 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 (7)].

**Cambios en el Gobierno**

No ha habido desde las elecciones de 1995.

**Investiduras y mociones de censura**

No ha habido.

**Mociones de reprobación**

Del Consejero de Cultura y Deporte, por la Comisión Institucional y de Desarrollo Estatutario.

**Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas**

*Interpelaciones tramitadas:* 108

*Mociones aprobadas:* 8

*Proposiciones no de ley aprobadas:* 90

*Preguntas*

Orales ante el Pleno: 133

Orales en Comisión: 156

Escritas: 245

*Comparecencias del Consejo de Gobierno en Comisión:* 56

**Reformas del reglamento parlamentario**

No hubo.

**Normas interpretativas y supletorias del reglamento parlamentario**

No hubo.

**Instituciones similares al Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo o Consejo consultivo**

No existen.

## CASTILLA Y LEÓN

*Tomás Quintana López*

### Consideraciones generales

La normalidad y la moderación de años anteriores se ha mantenido a lo largo de 1998, a lo que en este año ha contribuido el acuerdo de los dos grandes partidos de la Región sobre el alcance de la reforma estatutaria que se ha tramitado durante 1998 y que ha permitido, finalmente, la aprobación de la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 4/1983, del Estatuto de Castilla y León, y con ello que esta Comunidad haya alcanzado unas cotas de autogobierno y haya asumido un nivel competencial aceptables para el Partido Popular y el Partido Socialista Obrero Español, aunque insuficientes a juicio de Izquierda Unida, que no ha participado del consenso. A esta global consideración de normalidad se une la participación de Castilla y León del moderado optimismo que se refleja en el conjunto del Estado, a lo que no son ajenos los datos económicos de dentro y fuera de la Comunidad y la puerta a la esperanza que ha abierto la tregua de ETA.

Las instituciones, por su parte, cada una en sus cometidos, han actuado con la atención puesta en los aspectos preelectorales que ha incorporado el año 1998, de forma que las Cortes regionales han aprobado importantes Leyes o han avanzado en la tramitación de otras durante este año, con vistas al próximo final de legislatura; el ejecutivo, las Consejerías que lo integran, han expuesto datos adelantando balances de su actuación; por último, los partidos políticos, más que sus estrategias y propuestas para el futuro, vienen perfilando o insistiendo a lo largo del año en quienes serán sus principales candidatos.

Como contrapunto, destacan las polémicas que han arrastrado dos asuntos cuyos orígenes en el tiempo se hallan en años anteriores a 1998, pero que en él han motivado las más fuertes discrepancias habidas en foros institucionales o en los medios de comunicación entre el Partido Popular, por una parte, y el Partido Socialista Obrero Español e Izquierda Unida por otra. Se trata del conocido como «caso Zamora» y de la subvención con cargo a los fondos MINER concedida a un ex-consejero del Partido Popular condenado por un delito de prevaricación.

### Actividad normativa

#### *Leyes*

En la línea de años anteriores, durante 1998, el Parlamento de Castilla y León ha aprobado catorce Leyes, de las cuales las dos últimas son la 13/1998, de 23 de

diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas, y la 14/1998, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 1999. La ya habitual en estos últimos años ley de acompañamiento, cumpliendo con su vocación de afectar a buena parte del ordenamiento jurídico de la Región, modifica importantes Leyes de éste, aunque sea en aspectos muy concretos, entre las que destacan la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de la Hacienda de la Comunidad; la Ley 6/1987, de 7 de mayo, de Patrimonio; el Texto Refundido de la Ley del Gobierno y de la Administración de Castilla y León, aprobado por el Decreto Legislativo 1/1998, de 21 de julio y el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por el Decreto Legislativo 1/1990, de 25 de octubre; también introduce algunas previsiones que afectan a la normativa tributaria (impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas, de Sucesiones y Donaciones; tasa fiscal sobre el juego y otras).

Castilla y León presenta unas específicas peculiaridades territoriales y de población. En efecto, a su gran extensión geográfica y a su fragmentación administrativa, se une la dispersión de la población, circunstancias que justifican la necesidad de atender desde los poderes públicos a la vertebración de la Comunidad tanto desde el punto de vista administrativo como territorial. A una y otra exigencia responden dos importantes Leyes aprobadas en el año 1998: la 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León y la 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León. La primera, dictada al amparo de la atribución competencial que en la materia ostenta Castilla y León (art. 27.1.8 del Estatuto y disposición adicional primera de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local), más allá de las previsiones sobre la creación, alteración y supresión de municipios, establece importantes disposiciones sobre el municipio (competencias, servicios mínimos, nombre, capitalidad, símbolos) y regímenes especiales de éste, así como sobre el asociacionismo local, ya sea el común a otras Comunidades Autónomas –mancomunidades– o bien sobre otras entidades locales asociativas tradicionales en la Región –Comunidades de Villa y Tierra, Comunidades de Tierra, Asocios...–. Particular importancia tienen en algunas provincias de Castilla y León las entidades de ámbito inferior al municipios, que con la tradicional denominación de entidades locales menores se hallan también reguladas en esta Ley; por último, la Ley 1/1998 incorpora la regulación de las relaciones interadministrativas entre la Comunidad Autónoma y las entidades locales, reconstruyendo instituciones ya previstas en el ordenamiento de la Región a través de la Ley 6/1986, de 6 de junio, Reguladora de las Relaciones entre la Comunidad de Castilla y León y las Entidades Locales, a la que expresamente deroga, al integrar los instrumentos que ésta Ley contenía (transferencia, delegación, órganos de colaboración, coordinación), previa mejora técnica de los mismos, en la nueva Ley de Régimen Local de Castilla y León.

Con objeto de que el territorio de Castilla y León pueda soportar de forma razonable las políticas económica, social, cultural y ecológica, en la línea de lo fijado por la Carta Europea de 1983 sobre Ordenación del Territorio, la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, introduce en el ordenamiento autonómico un variado haz ins-

trumental ya conocido en otras Comunidades Autónomas y del que carecía Castilla y León pese a su competencia exclusiva en materia de ordenación territorial y urbanismo ex artículo 26.1.2 del Estatuto de Autonomía. La Ley de referencia, mediante la regulación de una amplia tipología de instrumentos de ordenación territorial, confesadamente en su exposición de motivos persigue una triple finalidad: la definición de un modelo territorial para la Comunidad que permita la integración de la totalidad del territorio y su conexión con el exterior; favorecer el desarrollo equilibrado y sostenible de las distintas partes del mismo, tanto en su vertiente ambiental como cultural y, finalmente, asegurar la coordinación de la totalidad de las actuaciones de incidencia territorial.

Con expreso apoyo en las competencias de desarrollo normativo y para dictar normas adicionales de protección que ostenta Castilla y León en materia ambiental (artículo 27.1.9 de su Estatuto de Autonomía), la Ley 5/1998, de 9 de julio, ha modificado parcialmente la anterior Ley 8/1994, de 24 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales, modificación que se suma a la ya efectuada sobre esta última Ley por la 6/1996, de 23 de octubre, también de las Cortes regionales. El objetivo de la última reforma, sobre todo, atiende a la ampliación del listado de actividades, obras e instalaciones que en Castilla y León deben someterse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, objetivo, por cierto que también fue el de la reforma anterior operada por Ley 6/1996, lo cual alerta acerca de la necesidad de continuas adecuaciones de esta normativa a la realidad socioeconómica de la Región, lo que exige la aceptación de mecanismos que permitan flexibilizar la sujeción de nuevas actividades, obras o instalaciones al régimen de evaluación de impacto ambiental, flexibilización que, por otra parte, en todo caso, a nuestro juicio, deberían incorporar las garantías necesarias de que el sometimiento al procedimiento de evaluación de impacto ambiental de nuevas actividades, obras o instalaciones obedece, siquiera de forma mediata, a la voluntad del legislador.

La asunción competencial para el desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza realizada mediante la incorporación del artículo 27 bis al Estatuto de Autonomía a través de la Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo, proporciona cobertura a la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Coordinación Universitaria de Castilla y León, mediante la que se pretende dotar a la enseñanza superior en la Comunidad de un marco normativo, una vez que la gestión de la misma se viene realizando desde años atrás (Real Decreto 907/1995, de 2 de junio, de traspaso de bienes y servicios). De su contenido, además de lo establecido sobre la creación y reconocimiento de Universidades, Centros y estudios universitarios, merece destacar el esfuerzo de dotar de mecanismos de colaboración y coordinación de las Universidades de la Comunidad que realiza la Ley tanto mediante la creación de órganos *ad hoc*: El Consejo Regional de Consejos Sociales y el Consejo Interuniversitario, como a través de la programación plurianual de la política universitaria que adecúe la oferta de estudios y otras actividades a realizar o servicios a prestar por las Universidades a las necesidades sociales.

Con base en distintos títulos competenciales, pero sobre todo asistencia social y servicios sociales, de los que es titular Castilla y León (artículo 26.1.18 de su Estatuto), las Cortes de esta Comunidad han aprobado la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras, con el fin de garantizar el

acceso y el uso de los bienes y servicios de la Comunidad a todas las personas y, particularmente, a los que sufren alguna forma de discapacidad. Las disposiciones que contiene afectan a la planificación y ejecución urbanística, a la construcción, al transporte y comunicación, compeliendo a las Administraciones públicas de la Comunidad y demás organismos públicos y privados a actuar de conformidad con los objetivos que la Ley se propone; desde el punto de vista orgánico, la Ley crea la llamada Comisión Asesora para la promoción de la accesibilidad y supresión de barreras como órgano de propuesta y participación, integrado por órganos administrativos, entidades públicas, privadas y expertos.

Después de la reforma estatutaria de 1994, la Comunidad de Castilla y León es competente en exclusiva en materia de casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas, sin perjuicio de lo que, además, al Estado le reserva el artículo 149 de la Constitución (artículo 26.1.22 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León), previsión en la que encuentra apoyo la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León. Fácilmente se advierte que las previsiones que constituyen el régimen jurídico de estas actividades han de alojarse en normas del máximo rango, dado los importantes límites que necesariamente incorporan, tanto para la práctica de estos juegos y apuestas como para la instalación de los establecimientos donde se realicen estas actividades, o el régimen sancionador referido a las mismas. El complemento normativo de esta Ley, por el momento y mientras no sea aprobado el propio por el Gobierno de la Comunidad, está constituido por las disposiciones reglamentarias estatales que se hallen en vigor, a las que se remite —seguramente de forma redundante con el artículo 149.3 de la Constitución— la disposición transitoria primera de la Ley.

Al servicio del triple objetivo que persigue la normativa comunitaria con la regulación de la inspección y control sanitario de animales y sus productos: garantizar una protección sanitaria uniforme del consumidor, mantener la libre circulación de productos dentro de la Comunidad Europea y evitar distorsiones en la competencia, los servicios veterinarios de la Región han de realizar las actuaciones correspondientes de inspección y control sanitario de animales y carnes frescas destinadas al consumo humano, actividades que devengan una tasa, cuya regulación se hallaba en la Ley 2/1997, de 24 de marzo, de la Tasa por Inspección y Control Sanitario de Carnes Frescas y Carnes de Aves de Corral, Ley expresamente derogada por la Ley 6/1998, de 9 de julio, de Tasas por Inspecciones y Controles Sanitarios de Animales y sus Productos, de Castilla y León, norma con cuya aprobación se ha producido la adaptación de la normativa reguladora de este tributo a la Directiva 96/43, del Consejo, para lo que la Comunidad Autónoma ostenta título competencial suficiente (establecimiento y regulación de la tasa por el servicio que preste en materias de su competencia, según el apartado 1 del artículo 7 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas).

Habilitado por la Ley Orgánica 11/1994, de 24 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía, que atribuye a la Comunidad Autónoma de Castilla y León la competencia de desarrollo legislativo en materia de consumidores y usuarios y en el marco de la legislación básica estatal, las Cortes de la Comunidad han aprobado la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los

Consumidores y Usuarios de Castilla y León, Ley llamada a desarrollar la regulación básica en la materia –fundamentalmente, pero no sólo, la Ley 26/1984, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, del Estado–, en la línea de lo mantenido por la STC 15/1989, de 26 de enero. Del amplio contenido normativo de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León, interesa señalar en este lugar que, atendiendo a la reserva competencial que en favor de los municipios prevé el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, en esta materia, el articulado de la misma perfila el papel de las entidades locales en este sector de la actividad administrativa y así mismo diseña una serie de mecanismos –orgánicos y funcionales– de relación interadministrativa de la Administración autonómica con las entidades locales.

Otras cuatro Leyes aprobadas durante el año 1998 por las Cortes de Castilla y León tienen un contenido normativo más limitado, cuando no de carácter materialmente resolutorio. En la línea de lo señalado, la Ley 8/1998, de 9 de julio, de modificación del artículo 5 del Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia reguladora del Consejo Asesor de RTVE en Castilla y León, afecta exclusivamente a la duración del mandato y forma de integración de los miembros del citado órgano. La Ley 7/1998, de 9 de julio, de concesión de un crédito extraordinario para financiar las medidas incluidas en el Plan de Empleo de Castilla y León, permitió incorporar al objetivo señalado la cantidad de 2.282.514.000 de pesetas, cuya financiación se prevé realizar mediante la emisión de Deuda Pública, en los términos que la propia Ley autoriza a la Junta de Castilla y León y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 38 del Estatuto de Autonomía. De ley medida ha de calificarse la Ley 9/1998, de 2 de noviembre, por la que se autoriza a la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León la transmisión de sus acciones en Dicryl S.A., para lo que se dispone la realización de un concurso público en el ámbito de la Unión Europea, con el objeto de privatizar la citada entidad mercantil. Por último, la Ley 12/1998, de 5 de diciembre, crea el Consejo de Colegios Profesionales de Diplomados en Enfermería de Castilla y León, integrado por los colegios profesionales de Diplomados en Enfermería existentes en la Comunidad; la citada Ley culmina el procedimiento de creación de colegios profesionales previsto en la Ley 8/1997, de 8 de julio, de Colegios Profesionales de Castilla y León, dictada con base en la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación estatal en materia de Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos y profesionales (artículo 27.1.7 del Estatuto de Autonomía) que ostenta la Comunidad.

## Reglamentos

Por su contenido normativo, de las normas de rango reglamentario aprobadas por el Gobierno de la Comunidad de Castilla y León durante el año 1998, destacan aquellas que constituyen el desarrollo total o parcial de Leyes autonómicas aprobadas en años anteriores. Con esa finalidad ha sido dictado el Decreto 250/1998, de 26 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 6/1987, de 7 de mayo, de Patrimonio de la Comunidad de Castilla y León, que

completa su régimen jurídico sin perjuicio de la normativa específica que sea aplicable en función de la naturaleza de la actividad o servicio a que esté afectado el bien integrante del patrimonio de la Comunidad; igualmente, con ese mismo objeto de completar, siquiera sea parcialmente, las previsiones normativas de rango legal, ha sido dictado el Decreto 83/1998, de 30 de abril, por el que se desarrolla reglamentariamente el Título IV «De los terrenos», de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León.

En materia de sanidad, de las normas aprobadas durante 1998, merecen especial consideración dos Decretos por los que se aprueban sendos planes de actuación en la materia: el primero, el Decreto 16/1998, de 29 de enero, diseña el Plan de Atención Sociosanitaria de Castilla y León, que forma parte de las actividades encomendadas al Sistema de Salud de Castilla y León, de acuerdo con la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario de la Comunidad, y cuya aprobación el artículo 3 de esta Ley lo encomienda a la Junta de Castilla y León; la otra norma a que se ha hecho referencia es el Decreto 212/1998, de 8 de octubre, por el que se aprueba el Plan de Salud de la Comunidad de Castilla y León, cuyo soporte más inmediato se encuentra también en la citada Ley 1/1993, de 6 de abril, a diferencia del anterior Plan Estratégico de Salud de Castilla y León (Decreto 68/1991), cuyo fundamento se hallaba en el artículo 70 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad; este 2º Plan de Salud de la Comunidad de Castilla y León nace al amparo de una concepción integral de la salud, de ahí que incorpore al mismo el III Plan Regional sobre Drogas en Castilla y León, aprobado por Decreto 200/1997, de 9 de octubre, y el Plan de Atención Sociosanitaria de Castilla y León, que acaba de ser considerado en este mismo apartado. Con base en un título competencial materialmente relacionado con la sanidad, aunque nominalmente diferente y de mayor impacto autonómico, el Gobierno de la Comunidad ha aprobado en 1998 tres importantes normas relativas a la asistencia social/servicios sociales: El Decreto 2/1998, de 8 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, que viene a sustituir al Reglamento precedente, aprobado por Decreto 258/1995, de 14 de diciembre, al que expresamente deroga, y se justifica en las alteraciones que el texto ahora derogado ya había sufrido, así como, sobre todo, en las modificaciones que la Ley 11/1997, de 26 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas, supuso para la Ley 2/1995, de 6 de abril, por la que se creó la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León; al amparo de este mismo título competencial –servicios sociales– ha sido aprobado el Decreto 30/1998, de 19 de febrero, por el que se regulan los criterios y bases que han de configurar el acuerdo marco de cofinanciación de los Servicios Sociales que hayan de prestarse por entidades locales, norma que se enmarca en las facultades de coordinación autonómica sobre los entes locales, que, en atención a la materia a que se refiere, afecta al ejercicio competencial que realicen las Diputaciones provinciales y los municipios de más de 20.000 habitantes en la prestación de servicios sociales; la tercera y última norma de interés en esta materia es el Decreto 269/1998, de 17 de diciembre, por el que se regula la prestación social de ayuda a domicilio en Castilla y León, prestación de las consideradas básicas, con cuya regulación se atiende al desarrollo de la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León, y de la Ley 2/1995, de 6 de abril, de creación de la Gerencia de Servicios Sociales, además de



proporcionar un marco normativo para que los municipios y Diputaciones de la Comunidad ejerzan sus competencias en la materia. También de incidencia en la sanidad y salud públicas, debido a la posible transmisión de ciertas enfermedades de los animales al hombre (zoonosis), pero vinculado predominantemente a las competencias autonómicas en materia de ganadería, ha sido dictado el Decreto 266/1998, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Sanidad Animal, norma que complementa a la Ley 6/1994, de 19 de mayo, de Sanidad Animal de Castilla y León, que fue pionera y, por el momento, única, de las aprobadas en sede autonómica en esta materia.

Las competencias que el artículo 27 del Estatuto de Autonomía reconocen a la Comunidad de Castilla y León para proceder al desarrollo legislativo y ejecución del régimen de radiodifusión, en el marco de la legislación básica del Estado, dan soporte al Decreto 12/1998, de 22 de enero, por el que se regula el régimen jurídico de las emisoras de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León, norma que viene a sustituir al Decreto 1/1996, de 11 de enero, de la misma denominación que el ahora vigente, debido a la aprobación por el Gobierno central del Real Decreto 1.388/1997, de 5 de septiembre, por el que fue establecido un incremento de frecuencias para gestión indirecta de emisoras, dentro del llamado Plan Técnico Nacional de Radiodifusión Sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia.

Algunos meses antes de la aprobación de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León, el Gobierno regional, por Decreto 79/1998, de 16 de abril, ha regulado el derecho a la información y los derechos económicos de los usuarios de servicios funerarios, regulación que justifica su especialidad con relación a la general (Ley 29/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de Consumidores y Usuarios, además de las previsiones de la citada Ley autonómica sobre la materia) en las características específicas de este servicio y en las circunstancias de las familias cuando se hace uso del mismo. También con relevancia para los consumidores y usuarios e incidiendo en el ejercicio de la actividad comercial de la Comunidad, el Decreto 258/1998, de 3 de diciembre, establece la regulación de horarios comerciales en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León para el año 1999, norma de aprobación cíclica que deroga las previsiones que con el mismo objeto contenía el Decreto 255/1997, de 18 de diciembre.

En uso de las competencias que sobre las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos y profesionales le han sido atribuidas a la Comunidad Autónoma de Castilla y León en la reforma estatutaria operada mediante Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo, ha sido aprobado el Decreto 51/1998, de 5 de marzo, por el que se regula el procedimiento electoral de las Cámaras Oficiales de Comercio e Industria de Castilla y León, norma que efectivamente ha pautado el desarrollo de los correspondientes procesos electorales habidos en la Comunidad durante 1998.

Los títulos competenciales de Castilla y León en las materias de agricultura y medio ambiente dan soporte al Decreto 109/1998, de 11 de junio, por el que se designan las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos pro-

cedentes de fuentes de origen agrícola y ganadero y se aprueba el Código de Buenas Prácticas Agrarias, norma que tiene su origen más inmediato en el Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias, que a su vez constituye la trasposición de la Directiva del Consejo 91/676, de 12 de diciembre, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura; en consecuencia, la norma autonómica de referencia constituye el último eslabón en el proceso de producción normativa a partir de una disposición comunitaria que obliga a obtener un resultado. También en materia de medio ambiente y anudada a las obligaciones derivadas de nuestra integración comunitaria, la Orden de 20 de abril de 1998, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, fija las funciones del Centro de Documentación Ambiental y dispone sus reglas de funcionamiento, con lo que se atiende a las previsiones de la Directiva 90/313, de 7 de junio, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente y, más inmediatamente, a la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, de trasposición estatal de la Directiva citada. Para hacer factible la unión monetaria a partir del día 1 de enero de 1999, en relación con los instrumentos jurídicos en que intervenga la Administración de la Comunidad de Castilla y León a partir de esa fecha y hasta el 31 de diciembre del año 2001, ha sido aprobado el Decreto 280/1998, de 23 de diciembre, por el que se establecen reglas para la introducción del euro en la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

En materia de vivienda, competencia de exclusiva responsabilidad autonómica -artículo 26.1.2ª del Estatuto de Autonomía- ha sido dictado el Decreto 253/1998, de 26 de noviembre, de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 1998/2001, período coincidente con el previsto por el Real Decreto 1.186/1998, de 12 de junio, por el que se estableció un nuevo marco legal para las actuaciones que se desarrollen en materia de vivienda y suelo, actuaciones cuyos objetivos en Castilla y León han sido fijados en un convenio de fecha 4 de noviembre de 1998, entre la Comunidad de Castilla y León y el Ministerio de Fomento.

### **Normas reglamentarias de contenido organizativo**

De predominante, aunque no exclusivo carácter organizativo, el Gobierno regional ha aprobado el Decreto 1/1998, por el que se regulan los Servicios de Informática en la Administración de la Comunidad de Castilla y León, situando al Vicepresidente de la Junta de Consejeros como órgano superior directivo de todos los servicios de informática de la Comunidad, sin perjuicio de las atribuciones que este Decreto asigna a otros órganos administrativos (Comisión de Telecomunicaciones e Informática de la Junta de Castilla y León, Consejerías, Director General de Telecomunicaciones y Transportes...).

De nueva creación, es destacable el Centro de Conservación y Restauración de Bienes Culturales de Castilla y León, configurado como una unidad administrativa dependiente de la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural (Consejería de Educación y Cultura), cuya estructura y funciones se

encuentran reguladas en el Decreto 98/1998, de 21 de mayo, que da cumplimiento a las previsiones del artículo 17 de la Ley 10/1994, de 8 de julio, de Museos de Castilla y León. También de nueva creación, de naturaleza fundacional, ha sido erigido el Instituto de Estudios de Ciencias de la Salud de Castilla y León mediante el Decreto 224/1998, de 29 de octubre, con la finalidad de fomentar la formación, investigación y difusión en materia de salud pública, asistencia, gestión y ordenación sanitaria y sociosanitaria, derecho sanitario y salud laboral.

Con objeto de regular la función de registro de la documentación presentada a los órganos de la Administración autonómica y en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 38 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, ha sido dictado el Decreto 8/1998, de 22 de enero. Otras dos normas con rango de Decreto crean y regulan sendos registros públicos de la Comunidad: el Decreto 241/1998, de 19 de noviembre, sobre el Registro de Mutualidades de Previsión Social de la Comunidad de Castilla y León no integradas en la Seguridad Social, y el Decreto 248/1998, de 26 de noviembre, que regula el funcionamiento del Registro General de Convenios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, pero además de su contenido referido a la organización y funcionamiento del registro, incorpora una serie de previsiones relativas a los convenios mismos que suscriba la Comunidad.

Mediante los correspondientes Decretos han sido creados y/o regulados otros tantos órganos colegiados de predominante carácter consultivo. Con base en las previsiones del Acuerdo para el Desarrollo Industrial de Castilla y León, firmado por la Junta de Castilla y León y los interlocutores sociales el 28 de abril de 1993, que creó la Comisión Regional de Empleo y Formación, el Decreto 14/1998, de 22 de enero, dota de un régimen jurídico permanente al citado órgano, que ya venía funcionando con un carácter temporalmente limitado hasta el 31 de diciembre de 1996. Por Decreto 38/1998, de 26 de febrero, se crea el Consejo Regional Agrario de Castilla y León, con funciones de asistencia, consulta y asesoramiento a la Consejería de Agricultura y Ganadería en materia agraria, e integrado por representantes de las Administraciones autonómica y estatal, personas de reconocido prestigio en la materia y representantes de organizaciones profesionales agrarias. Como órgano asesor y consultivo en materia de turismo, el Decreto 78/1998, de 16 de abril, dota de una nueva regulación al Consejo de Turismo de Castilla y León. Como órgano de participación y con funciones consultivas y asesoras, el Decreto 133/1998, de 9 de julio, regula el Consejo Regional para las personas mayores de Castilla y León, que fue creado por Orden de 4 de mayo de 1994 de la Consejería de Castilla y León, y por último, con similar naturaleza y funciones, sendos Decretos 279/1998 y 283/1998, ambos de 23 de diciembre, respectivamente, regulan la composición, organización y funcionamiento de la Comisión de Juego y Apuestas de la Comunidad de Castilla y León, y crean el Consejo Regional y los Consejos Provinciales para las Personas con Discapacidad de Castilla y León.

La composición de las Comisiones Provinciales y Comisión Regional de Actividades Clasificadas se ha visto alterada de forma muy parcial por el Decreto 66/1998, de 26 de marzo, que modifica al Decreto 159/1994, por el que se aprobó el Reglamento de aplicación de la Ley de Actividades Clasificadas; con un

alcance semejante, el Decreto 56/1998, de 12 de marzo, dota de nueva regulación a las Comisiones Provinciales de Vivienda, derogando al Decreto 96/1993, de 29 de abril, que las regulaba hasta entonces. En la línea de desconcentración competencial en favor de la Administración periférica de la Comunidad, en 1998, han sido aprobados el Decreto 45/1998, de 5 de marzo, en materia de personal laboral y parque de vehículos, y el Decreto 93/1998, de 14 de mayo, en relación con competencias que venían gestionando los órganos centrales de la Consejería de Fomento.

Finalmente, de naturaleza organizativa por su incidencia en el régimen jurídico de la función pública de la Administración autonómica, debe ser considerado el Decreto 15/1998, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Distinciones del Personal Funcionario de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, que sustituye al aprobado por el Decreto 65/1991, de 11 de abril, que queda expresamente derogado.

### La reforma del Estatuto de Autonomía

Tomado en consideración por el pleno de las Cortes de Castilla y León el texto de reforma del Estatuto de Autonomía, el día 12 de diciembre de 1997, con el apoyo de los procuradores de los grupos Popular y Socialista, el rechazo de los parlamentarios de Izquierda Unida y dos del grupo Mixto y la abstención de la única procuradora del Partido Democrático de Nueva Izquierda, el inicio de la actividad parlamentaria en 1998 estuvo marcado por la tramitación de la reforma, que culminó con la aprobación de la misma en las Cortes regionales el 29 de abril de 1998, con el respaldo no sólo de los parlamentarios de los dos grandes grupos —el Popular y el Socialista— sino que a ellos se sumaron una procuradora del grupo mixto —que inicialmente no había apoyado el texto en el momento de la toma en consideración— y la parlamentaria del Partido Democrático de Nueva Izquierda, cuya posición primera había sido la abstención. En consecuencia, votaron en contra del texto los cuatro procuradores del grupo de Izquierda Unida, reiterando su discrepancia por el insuficiente nivel de autogobierno que se iba a alcanzar con la reforma estatutaria proyectada, y el único parlamentario leonés (Unión del Pueblo Leonés), debido a que el texto aprobado no recogía la pretendida distinción entre Castilla y León como regiones diferentes.

Trasladado el texto aprobado al Congreso y tomado en consideración por éste, su tramitación en la Cámara baja estuvo marcada por el mantenimiento del acuerdo entre el Partido Popular y el Partido Socialista Obrero Español, que pactaron algunas enmiendas que calificaron de técnicas, si bien, a juicio de Izquierda Unida suponían una limitación aun más severa del marco competencial para Castilla y León que el surgido del texto aprobado en las Cortes de Fuensaldaña; también hubo enmiendas de Izquierda Unida, en la línea de reforzar el autogobierno de la Comunidad; del Partido Nacionalista Vasco y de Eusko Alkartasuna, tratando de eliminar el papel arbitral del Estado como garante de los principios de igualdad, solidaridad y equilibrio económico entre las Comunidades Autónomas —cláusula frente al llamado «efecto frontera»— y también referidas a los efectos de las consultas populares (enclave de Treviño); el

Bloque Nacionalista Gallego, igualmente, presentó una enmienda con el objeto de que el idioma gallego fuera considerado lengua oficial en algunas zonas de la Comunidad (El Bierzo y Sanabria). Finalmente, el pleno del Congreso aprobó el texto de la reforma del Estatuto el 12 de noviembre de 1998 con 288 votos a favor, el voto en contra de los parlamentarios de Izquierda Unida y la abstención de los nacionalistas, lo que da una clara idea de la suerte que corrieron las enmiendas presentadas por estas formaciones políticas. De su paso por el Senado los días 17 y 18 de diciembre, merece considerar ahora la presentación de cinco enmiendas por parte de los grupos Popular y Socialista en el Senado, previamente pactadas, de las que son destacables la incorporación de la protección de la lengua gallega y otras modalidades lingüísticas en los lugares en que habitualmente se utilizan, en la línea de lo que propuso en el Congreso el Bloque Nacionalista Gallego; la posibilidad de establecer convenios con el Estado para la adscripción de alguna unidad de la Policía Nacional a la protección de instalaciones o edificios de la Comunidad, lo que supone el rechazo de incorporar policía autonómica a la Región, y, por último, el reconocimiento de que la Comunidad coopere por vía convencional con el Estado en la gestión de las competencias hidráulicas en la cuenca del Duero, dado que la casi totalidad de la cuenca se halla en territorio de la Comunidad. Aceptadas esas enmiendas y rechazadas las presentadas por Izquierda Unida, Eusko Alkartasuna y Partido Nacionalista Vasco, finalmente, el Senado aprobó el Dictamen de la Comisión General de las Comunidades Autónomas sobre la reforma del Estatuto de Castilla y León, por 181 votos a favor, 2 en contra y 7 abstenciones.

De vuelta al Congreso de los Diputados, la Cámara baja aceptó las cinco enmiendas aprobadas por el Senado y con ello, por la mayoría absoluta de sus miembros (317 votos a favor -Partido Popular, Partido Socialista Obrero Español y Convengencia i Unió-, seis abstenciones -Partido Nacionalista Vasco- y 16 votos en contra -Izquierda Unida-), el texto fue finalmente aprobado, dando lugar a la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 4/1983, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León, Ley que ya formalmente se inscribe en el año 1999.

### Conflictividad y colaboración

En la línea trazada a partir del 3 de marzo de 1996, el año 1998, al igual que el precedente, no ha sido para Castilla y León pródigo en conflictos. En efecto, las relaciones con el Estado y con las demás Comunidades Autónomas han discurrido dentro de la normalidad, y en ella se instalan los pleitos y otros episodios, judicializados o no, que se consideran a continuación.

El Tribunal Constitucional está conociendo del Recurso de Inconstitucionalidad nº 1.449/1998, promovido por el Presidente del Gobierno contra el apartado 18 del artículo 9 de la Ley 11/1997, de 26 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas, con invocación del artículo 161.2 de la Constitución a los efectos de suspensión del citado precepto impugnado («El personal al servicio de la Administración de Castilla y León que a la entrada en vigor de esta Ley se encuentre vinculado en virtud de contrato administrativo de

colaboración temporal formalizado con anterioridad al 24 de agosto de 1984, adquirirá la condición de personal laboral fijo. Se faculta a la Junta de Castilla y León para, oído el Consejo de la Función Pública, determinar las condiciones y el procedimiento al objeto de llevar a cabo la integración de este colectivo en el personal laboral fijo»). Por otra parte, el máximo intérprete de la Constitución ha puesto fin a tres recursos de inconstitucionalidad de interés para la Comunidad, de los que en dos se pronuncia a cerca de la constitucionalidad de sendas Leyes de las Cortes de Castilla y León, y el tercero lo hace en relación con una Ley del Parlamento Vasco, cuyo contenido, aunque limitadamente, incide en el territorio de Castilla y León. El primero de los recursos, promovido por el Presidente del Gobierno contra parte del articulado de la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de Protección de Ecosistemas Acuáticos y de regulación de la Pesca de Castilla y León, fue resuelto por la STC 110/1998, de 21 de mayo, mediante la que fueron declarados contrarios a la Constitución algunos preceptos de la Ley en cuanto que ponían en manos de la Comunidad determinados instrumentos (caudales ecológicos, informes vinculantes, regulación de la navegación fluvial...) que más allá de las competencias autonómicas en materia de pesca fluvial y de su capacidad para dictar normas adicionales de protección del ecosistema en que se desarrolle esa actividad, a juicio del alto Tribunal respondían a la competencia exclusiva estatal sobre legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamiento hidráulicos en aguas que discurren por territorio de más de una Comunidad Autónoma. El segundo recurso de inconstitucionalidad a considerar, también promovido por el Presidente del Gobierno, en este caso contra algunos preceptos de la Ley 14/1990, de 18 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, fue resuelto por la STC 150/1998, de 2 de julio, y declaró la inconstitucionalidad de algunas previsiones de la citada Ley de Castilla y León en cuanto, por ejemplo, atribuía a los Jueces de Primera Instancia algunas responsabilidades en materia de concentración parcelaria, o adjudicaba a la Comunidad Autónoma fincas que en el procedimiento de concentración reemplazaran a parcelas de dueño desconocido. Por último, debe tenerse en cuenta también la STC 132/1998, de 18 de junio, dictada en un recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno en relación con algunas previsiones de la Ley 2/1989, de 30 de mayo, reguladora del Plan General de Carreteras del País Vasco, atención que obedece a que por razones de territorialidad fue impugnada la inclusión en la Red Vasca de Carreteras, según el anexo de la Ley, un tramo de la misma que discurre por el Condado de Treviño (N.1 de Madrid a Irún), enclave perteneciente a la provincia de Burgos; se trata de la llamada «Lengua del Rey», sobre la que la Diputación foral de Álava ha venido desde tiempo atrás ejerciendo facultades de gestión, que no se ponen en duda, pero que, sin embargo, no permiten a las instituciones vascas ejercer sobre aquélla competencias de planificación, por corresponder al titular de la carretera a su paso por el Condado de Treviño, es decir, al Estado, por lo que el Tribunal Constitucional concluyó declarando inconstitucional el anexo en la inclusión del tramo de la carretera N.1 de Madrid a Irún a su paso por el Condado de Treviño.

La fiscalidad vasca, en particular el proceso impugnatorio en trámite que inició la Comunidad de Castilla y León a finales de 1996 contra determinados acuerdos adoptados por las Juntas Generales de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya al no ser estimadas las solicitudes de revisión de oficio de determinadas normas

forales relativas al impuesto de sociedades, se vio indirectamente afectado por la sentencia del Tribunal Supremo de 7 de febrero de 1998, relativa a una norma de la Diputación de Vizcaya en materia fiscal, dado que, sobre la apariencia de buen derecho que, a juicio de la Junta de Castilla y León, determinaba la citada sentencia, esta Comunidad solicitó la suspensión cautelar de la eficacia de las normas forales impugnadas ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, cuyo proceso judicial se halla en curso.

De conflicto menor se podría calificar un asunto en que la Comunidad de Castilla y León mantiene criterios enfrentados a los manifestados por la Comunidad de Castilla-La Mancha a través de la correspondiente Orden de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente por la que se utiliza la denominación de «Vinos de la Tierra de Castilla» para ciertos caldos elaborados en Castilla-La Mancha, denominación que conduce a error a juicio de la Consejería de Agricultura y Ganadería de Castilla y León. Hasta el momento la estrategia iniciada por esta Comunidad para liquidar el conflicto se basa en actuaciones judiciales: el recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, y en la eventual presentación por el Grupo Popular en el Congreso de una Proposición no de Ley para que el Gobierno impugne la citada Orden ante el Tribunal Constitucional por la vía prevista en el artículo 161.2 de la Constitución, vía que, si bien incorpora la suspensión de los efectos de la norma impugnada, su utilización podría ser tachada de parcial posicionamiento del Gobierno en un conflicto interautonómico; no obstante, es previsible que el conflicto no llegue a judicializarse o, en su caso, finalice mediante desistimiento si se avanza en la línea de entendimiento y colaboración que en otros asuntos (incendios forestales, mejora de carreteras...) han mantenido ambas regiones, sin duda impulsada por las conocidas buenas relaciones de sus Presidentes.

El lamentable incendio forestal sufrido por las montañas del Teleno, en León, los días 13 y 14 de septiembre, causado casi con total seguridad por el impacto de un misil lanzado durante unas maniobras militares, en el campo de tiro allí ubicado, además de haber arrasado más de 3000 hectáreas de monte, ha generado importantes tensiones sociales y políticas, afortunadamente en vía de superación por la actitud serena de la población y los municipios afectados, las rápidas iniciativas de la Junta de Castilla y León y la aceptación de sus responsabilidades por parte del Ministerio de Defensa. En efecto, a menos de dos meses y medio del siniestro y después de los lógicos posicionamiento de los municipios afectados, Administración autonómica, partidos políticos, organizaciones ecologistas... ya casi nadie pretende el desmantelamiento del campo de tiro, sino que más bien se coincide en intentar pasar la página de tan desgraciado suceso con la mirada puesta en el futuro, que pasa por la regeneración de la masa forestal calcinada, el establecimiento de medidas que, pese al elevado costo económico, alcancen a garantizar la prevención de incendios como el ocurrido, así como la elaboración de una específica normativa que regule los condicionamientos bajo los que pueden realizarse prácticas de tiro sin que se produzcan riesgos y, por supuesto, la indemnización de los daños ocasionados, que en valoraciones distintas, la Junta de Castilla y León y el Ministerio de Defensa, han coincidido en la cifra de, aproximadamente, 1.700 millones de pesetas. A todos estos aspectos

se refirió el Ministro de Defensa en su comparecencia del día 25 de noviembre en el Senado. Del previsible e, incluso, explicable conflicto, finalmente se ha pasado a establecer un cauce de colaboración interinstitucional, tal como el propio Ministro anunció en esa comparecencia, colaboración que se articulará en torno a una mesa negociadora en lo que estarán presentes el Ministerio de Defensa, la Junta de Castilla y León y los Ayuntamientos afectados, y cuyo objeto, además, del reparto de las indemnizaciones, alcanzará al estudio y propuesta del resto de medidas de carácter preventivo que hayan de efectuarse.

En lo que se refiere a convenios, además de los que se han suscrito con otras entidades públicas locales, autonómicas o el propio Estado, de los que en este lugar podemos destacar el de colaboración entre la Comunidad de Castilla y León y la Comunidad de Extremadura, en materia de extinción de incendios, resulta oportuno traer a colación el suscrito entre la Junta de Castilla y León, los sindicatos Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores y Endesa, convenio que vincula a las partes en el período 1998-2001 y por el que esta última entidad se compromete a invertir 66.000 millones de pesetas para fomentar las instalaciones de energía eólica en la Comunidad por medio de aéreogeneradores.

### Administración Local

Después de una larga tramitación parlamentaria, iniciada a finales de 1996 y ralentizada en parte por la reforma estatutaria en curso, finalmente, en mayo de 1998 las Cortes de Castilla y León aprobaron la Ley de Régimen Local con los votos de los procuradores del Grupo Popular; la falta de apoyo de los Grupos Socialista y Mixto al texto quedó patente en las manifestaciones habidas en los debates parlamentarios, de los que debe destacarse el vaticinio del portavoz socialista de que el régimen local de la Comunidad será objeto de debate en los próximas elecciones y, por su parte, el representante de la Unión del Pueblo Leonés anunció que su partido intentaría el contraste de constitucionalidad de la Ley por su considerada incompatibilidad con la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, al suponer, a su juicio, una merma del papel de las Diputaciones provinciales y atribuir a la Junta de Castilla y León la decisión de suprimir entidades locales de ámbito inferior al municipio.

Con una trascendencia, al menos potencial que rebasa las cuestiones relativas al régimen local de la Comunidad, durante el año 1998 ha avanzado por distintos frentes un asunto recurrente que afecta a la territorialidad de Castilla y León: el enclave burgalés en el territorio de Alava conocido como Condado de Treviño. Con los antecedentes más inmediatos que podemos encontrar en unas poco operativas comisiones mixtas, el primer dato a considerar con el que se inicia el año en el tema de referencia es la consulta popular convocada por el alcalde del municipio de Treviño, realizada el día 8 de marzo sobre la segregación de Treviño de Castilla y León y su incorporación al País Vasco, consulta que no contó con la preceptiva autorización del Gobierno de la Nación y fue impugnada en vía contencioso-administrativa por la Delegación del Gobierno en Castilla y León. No obstante, la celebración de la consulta y su resultado favorable a la segregación de Treviño generó otros efectos de indudable sustancia política, como las mani-



festaciones del Presidente del Gobierno vasco en favor de la legitimidad de los resultados de la consulta, o las interpelaciones de parlamentarios del Partido Nacionalista Vasco y de Eusko Alkartasuna al Gobierno en el Congreso y el Senado acerca de los motivos por los que no autorizó la celebración de la consulta tal como había solicitado el Ayuntamiento de Treviño; pero sobre todo, el resultado de aquella consulta fue la base del acuerdo adoptado por este municipio el día 16 de marzo por el que solicitó la iniciación del procedimiento estatutario de segregación del territorio del enclave de la provincia de Burgos y de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y su incorporación al Territorio Histórico de Alava y, por ende, al País Vasco, acuerdo que se sumó al que días antes había adoptado el otro municipio del enclave, la Puebla de Arganzón. Iniciado así el proceso previsto en la disposición transitoria séptima 3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, conforme a lo procedente, la Junta y la Diputación Provincial de Burgos evacuaron el preceptivo informe, haciéndolo en términos contrarios a la solicitud, lo que, al parecer, fue el motivo de la dimisión del Alcalde y otros tres Concejales de Treviño. Paralelamente, las Cortes de Castilla y León, el día 7 de mayo, además de aceptar casi por unanimidad el informe emitido por la Junta de Castilla y León sobre la solicitada segregación, aprobaron una serie de medidas propuestas por los grupos parlamentarios tendentes a descentralizar los servicios que la Comunidad presta en el enclave, y, en otro orden de iniciativas acordaron crear una ponencia parlamentaria sobre Treviño, una de cuyas conclusiones, adoptadas el día 3 de junio, hace referencia nuevamente a la creación de una comisión mixta interinstitucional de Castilla y León y el País Vasco que proponga soluciones a los problemas del enclave. Mientras tanto, en esta Comunidad Autónoma la celebración de un debate en el Parlamento vasco sobre el Condado de Treviño sirvió para que por tercera vez, en el final de la legislatura, los partidos nacionalistas —Eusko Alkartasuna, Herri Batasuna y el Partido Nacionalista Vasco— sumaran sus votos para apoyar una propuesta de Izquierda Unida más bien testimonial, en el sentido de instar al Gobierno vasco a que facilite los trámites que permitan la incorporación del enclave de Treviño a Alava. Los últimos episodios del asunto que nos ocupa están marcados por la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en cuyo trámite parlamentario, han sido presentadas algunas enmiendas por el grupo parlamentario vasco y otros, que pretenden incidir en la regulación de la segregación territorial en la Comunidad, enmiendas finalmente rechazadas, como tampoco ha tenido mayor trascendencia el acuerdo adoptado por el Gobierno vasco el 22 de septiembre de pedir al Presidente del Gobierno la convocatoria de un referéndum en el enclave burgalés de Treviño.

La mejora en la gestión de los servicios públicos que se ha ofrecido como una de las soluciones a los problemas de los habitantes del enclave, seguramente esté en la base de otras amenazas segregacionistas que han manifestado algunos municipios periféricos de la Comunidad, como ha sido el caso de Posada de Valdeón y Oseja de Sajambre, municipios situados en la parte leonesa de la cordillera cantábrica y que a su insatisfactoria doble inclusión en los Parques Nacional y Regional de los Picos de Europa, acumulan una contrastada insuficiencia de infraestructuras y servicios públicos. Este fenómeno, aunque carece de las connotaciones históricas y de la tensión intercomunitaria que tiene el enclave de Treviño, dado que la vecina Asturias no ha realizado manifestación alguna

sobre la amenaza segregacionista considerada, lo cierto es que pone en evidencia el descontento que puede producir en determinadas poblaciones periféricas de grandes regiones el olvido de que pueden ser objeto por parte de las Administraciones.

### Otros temas de interés

**Partidos Políticos.** En vísperas de un año electoral, la actividad de los partidos políticos ha estado marcada en 1998 más por la toma de decisiones acerca de quienes van a ser los candidatos a las elecciones autonómicas y municipales, que por elaborar propuestas a integrar en los programas electorales. En el Partido Popular se ha despejado la duda acerca de quien será el candidato a la presidencia de la Junta en favor de Juan José Lucas, que intentará conseguir su tercer mandato, como auguran las encuestas electorales, a la vez que el otro posible candidato, Miguel Ángel Acebes, ha sido nombrado Ministro de Administraciones Públicas. En el Partido Socialista Obrero Español, ya en 1997 se anunció la sustitución de Jesús Quijano por Jaime González como candidato a presidir el Gobierno regional, por lo que las elecciones primarias en el partido no incidieron en la designación de este candidato; por otra parte, la elección para determinar el candidato a Presidente del Gobierno, al igual que en el conjunto del Estado, en Castilla y León resultó favorable a José Borrell el conseguir un 20'50% más que Joaquín Almunia; posteriormente se celebraron elecciones primarias en el partido para determinar los candidatos a seis alcaldías de otras tantas capitales de provincias y otros municipios de la Comunidad. Izquierda Unida a finales de junio celebró su VI Asamblea Regional; en ella se eligió un nuevo Coordinador regional -José Luis Conde- en sustitución de quien venía siéndolo, Antonio Herreros; no obstante, será éste quien nuevamente se presente como cabeza electoral de la coalición a las elecciones autonómicas de 1999.

**Transferencias.** Las realizadas en 1998 han sido de escasa entidad política y de reducido coste económico. En materia de productos farmacéuticos, mediante el Real Decreto 1.755/1998, de 31 de julio, se ha efectuado el traspaso de funciones y servicios desde el Estado a la Comunidad de Castilla y León correspondientes a la ejecución de la legislación estatal sobre productos farmacéuticos, competencia de la que es titular esta Comunidad ex artículo 28.10 de su Estatuto de Autonomía; el ejercicio autonómico de esta competencia no exige el traspaso de bienes, derechos u obligaciones, y sí, en cambio, de dos personas y de la financiación de un coste previsto para 1998 de poco más de 11.000.000 de pesetas. En materia de agricultura, cuya titularidad corresponde a Castilla y León en exclusiva, de acuerdo con la ordenación general de la economía (artículo 26.1.9 del Estatuto), completando otros traspasos ya efectuados en esta materia, por Real Decreto 1.756/1998, de 31 de julio, se efectúa el correspondiente a los medios del Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), lo que ha supuesto el traspaso de determinados bienes y derechos, de más de cien personas, funcionarios y empleados en régimen laboral, y un coste de los servicios traspasado de casi 700.000.000 de pesetas, según los Presupuestos Generales del Estado para 1998; mediante el Decreto 194/1998, de septiembre, los medios adscritos a los servicios traspasados en materia de agricultura (FEGA), fueron atribuidos a la Consejería de

Agricultura y Ganadería. A finales de año y por ello aún no materializados en los correspondientes Reales Decretos de traspaso de funciones y servicios antes del 31 de diciembre del año, fueron acordados en la Comisión Mixta de Transferencias celebrada el 15 de diciembre de 1998, los atinentes a la Formación Profesional Ocupacional, que afecta a 162 empleados públicos y tiene un coste de 1.060.000.000 de pesetas, y a la ampliación de medios del antiguo INSERSO y actual IMSERSO ya traspasados en 1995; concretamente, el acuerdo ampliatorio de traspaso de medios adoptado por la Comisión Mixta en relación con este organismo afecta a cinco residencias para personas mayores y a un centro de atención de minusválidos psíquicos, que ocupa a más de setecientos empleados públicos y tiene un coste de 2.200.000.000 de pesetas. A punto de finalizar la legislatura, quedan pendientes de ser transferidos dos importantes bloques competenciales: la enseñanza no universitaria, cuya negociación parece que se halla en un estado bastante avanzado, por lo que se prevé que durante 1999 se efectúe el traspaso una vez que se produzca el acercamiento entre la Junta de Castilla y León y el Ministerio de Educación y Cultura en relación al coste de los servicios a transferir que cada parte estima, cuya diferencia ronda los 10.000.000.000 de pesetas; pendientes también de ser transferidas las competencias en sanidad, su materialización pasa por la entrada en vigor del nuevo artículo 36.12 del Estatuto de Autonomía después de la reforma operada en éste por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, a cuyo tenor, corresponde a Castilla y León la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social; en todo caso, este traspaso se pretende realizar, sin fecha, a lo largo de la próxima legislatura.

Dos asuntos polémicos. Bajo este rótulo innominado se va a hacer referencia a un par de conflictos que tienen su origen en el año 1997, aunque en el año correspondiente al presente informe hayan adquirido una particular fisonomía. El primero de los asuntos que merece dedicarle alguna atención se enmarca en lo que se viene denominando «caso Zamora», del que ya se dio alguna noticia en el Informe Comunidades Autónomas 1997 y que ahora debe completarse con algún hecho novedoso acaecido en 1998; en efecto, la investigación de la presunta financiación ilegal de Alianza Popular de Castilla y León durante algunos años de la década de los ochenta a costa de obras licitadas por la Diputación de Zamora quedó en manos de la Fiscalía Anticorrupción a finales de 1997, que después de realizar su labor durante algunos meses de 1998, en mayo de este año remitió el correspondiente informe al Fiscal General del Estado proponiéndole la presentación de una querrela por supuesta prevaricación contra distintas personas que fueron las que ostentaron la Presidencia de la Diputación, denuncia que fue cumplimentada en julio; paralelamente un grupo de diputados socialistas presentaron una querrela ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León contra varios políticos del Partido Popular que tuvieron responsabilidades en la Diputación Provincial de Zamora, entre los que se encuentran dos parlamentarios –Diputado y Senador– y a los que se les atribuye la comisión de los delitos de prevaricación, cohecho y usurpación de funciones; precisamente, la presencia de dos parlamentarios entre los querrellados, por tanto aforados, motivó que el órgano judicial del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León se inhibiera en el trámite de admisión de la querrela pasando en el mes de septiembre todas las actuaciones judiciales desde este Tribunal al Tribunal Supremo; finalmente, este alto tribunal, el 11 de diciembre de 1998, mediante auto, admi-

tió a trámite la querrela, declarándose competente para investigar el asunto para lo que nombró un instructor, sin que por el momento haya solicitado del Congreso y del Senado la correspondiente autorización para proceder contra los aforados. El otro asunto polémico al que atienden las líneas siguientes también nos remite en sus orígenes, aunque sea indirectamente, a 1997, año en que el Tribunal Supremo condenó por delito de prevaricación a un ex-consejero del Partido Popular a una pena de inhabilitación especial, sin que esa circunstancia fuera obstáculo para la concesión de una subvención con cargo a los fondos MINER –habilitados para el desarrollo de las comarcas mineras afectadas de reconversión– en cuantía de cincuenta millones de pesetas para instalar una empresa en el sector del automóvil; conocido este dato, han sido frecuentes las manifestaciones encontradas de distintos responsables políticos, según que posición ocupen en el gobierno o en la oposición, de la Comunidad o del Estado; no obstante, más allá de las explicaciones ante los medios de comunicación, el asunto ha llegado al ámbito parlamentario: las Cortes regionales, donde a través de preguntas al Gobierno se ha incidido, sobre todo, en lo que está en manos del ejecutivo regional, esto es, la ejecución de los aspectos económicos de la sentencia condenatoria al ex-consejero y con ello el reintegro de las ayudas cuya concesión dio lugar a la condena por prevaricación; paralelamente, la subvención del Ministerio de Industria y Energía, ha motivado que en el Congreso de los Diputados los días 9 y 16 de diciembre el Presidente José María Aznar haya sido preguntado por los grupos de la oposición sobre la legalidad de la subvención concedida a una persona judicialmente inhabilitada, haciendo hincapié en el dato de que la condena de inhabilitación afecta a quien era Consejero y Vicepresidente del Gobierno regional de Castilla y León cuando José María Aznar lo presidía.

Apunte económico. Constatado que el nivel de renta «per capita» de los habitantes de Castilla y León es inferior al 75% de la media de la Europa comunitaria, esta Comunidad continúa siendo objetivo 1 de los Fondos Estructurales y de Cohesión durante el período comprendido entre el año 2000 y 2006, lo que asegura la percepción de la financiación correspondiente a los mismos. Junto a este dato de trascendencia plurianual, el año 1998 ha ofrecido otros que permiten manifestar una moderada satisfacción; en efecto, a finales del mismo, el crecimiento económico de Castilla y León se situó en el 4'6%, lo que supone el tercer lugar en relación con el resto de Comunidades Autónomas, por detrás de las Islas Baleares y el País Vasco; el endeudamiento de la Comunidad, según el cómputo parcial referido al primer semestre de 1998, bajó en un 2'5%, detrás del producido en las Islas Baleares, Canarias, Madrid y la Rioja; el empleo también ha tenido resultados positivos en 1998, frente a los negativos de 1997, de forma que a finales del último año, se han creado en torno a 35.000 nuevos empleos con una reducción de casi 13.000 personas en paro, de los que casi 2.500 han encontrado trabajo en alguna de las 550 nuevas empresas creadas en el marco de las ayudas proporcionadas por la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León. Los presupuestos de la Comunidad aprobados para el año 1999 superan por primera vez el medio billón de pesetas, de los que una quinta parte se destinará a inversiones. En relación con la promoción del empleo en la Comunidad, la Junta de Castilla y León ha elaborado en 1998 el llamado Plan Regional de Empleo, que, como complemento del Plan de Empleo elaborado por el Gobierno de la

Nación, persigue tres finalidades fundamentalmente: prevenir el desempleo de larga duración, fomentar la cultura empresarial e incrementar las políticas de solidaridad y de igualdad de oportunidades; sin embargo, este Plan Regional de Empleo no contó con el apoyo de los sindicatos –UGT y CC.OO.– por carecer de medidas incentivadoras de la reducción de la jornada laboral a 35 horas semanales; finalmente, una vez aprobado este plan de empleo, el legislativo aprobó la Ley 7/1998, de 9 de julio, de concesión de un crédito extraordinario para financiar las medidas incluidas en el Plan de Empleo de Castilla y León, lo que supone incorporar 2.282.514.000 de pesetas a la consecución de los objetivos del plan, que se incorporaron a los más de 5.000.000.000 de pesetas que ya preveían los presupuestos de la Comunidad para 1998 en ese concepto.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Procuradores: 84

Presidente: Manuel Estella Hoyos

Composición por Grupos Parlamentarios a 1-1-1998:

*Popular*: 50 Procuradores

*Socialista*: 27 Procuradores

*Izquierda Unida*: 4 Procuradores

*Mixto*: 3 Procuradores

– Unión del Pueblo Leonés: 1

– Antes en Unión del Pueblo Leonés: 1

– Nueva Izquierda: 1

Composición de los Grupos Parlamentarios a 31-12-1998: la misma.

Dentro del Grupo Parlamentario Popular se ha producido en el año 1998 una baja y la correspondiente alta.

### Estructura del Gobierno

Presidente: Juan José Lucas Jiménez

Consejerías:

*Vicepresidencia y Fomento*: Jesús Merino Delgado

*Presidencia y Administración territorial*: Isaías López Andueza

*Economía y Hacienda*: Isabel Carrasco Lorenzo

*Agricultura y Ganadería*: José Valín Alonso

*Medio ambiente y Ordenación del territorio*: Francisco Jambrina Sastre

*Educación y Cultura*: María Josefa Fernández Arufe

*Bienestar Social y Portavoz de la Junta*: José Manuel Fernández Santiago

*Comercio, Industria y Turismo*: Tomás Villanueva Rodríguez

### **Tipo de Gobierno**

Tipo de Gobierno: Mayoritario.

Partido y número de Procuradores que le apoyan: 50, Partido Popular.

Composición del Gobierno: Homogéneo, Partido Popular.

### **Cambios en el Gobierno**

No ha habido.

### **Investidura, moción de censura y cuestión de confianza**

No ha habido.

### **Mociones de reprobación**

No ha habido.

### **Debates y resoluciones parlamentarias más importantes**

El 18 de junio de 1998 se celebró un Pleno en las Cortes de Castilla y León en el que el Presidente de la Junta de Castilla y León informó sobre su comparecencia ante la Ponencia constituida en la Comisión para la reforma del Senado, comparecencia en la que el Presidente expuso los principios en que, a su juicio, debe asentarse el modelo de descentralización política y administrativa de nuestro país y, en particular, el papel que el Senado está llamado a jugar. A su intervención siguieron las de los distintos portavoces, la respuesta del Presidente de la Junta de Castilla y León, la réplica de aquéllos y, por último, la réplica del Presidente.

Durante los días 28 y 29 de mayo de 1998 se llevó a cabo en el Pleno de las Cortes de Castilla y León el debate sobre el Proyecto de Ley de Régimen Local de Castilla y León, cuya votación sobre el mismo pone de manifiesto las posturas encontradas que mantuvieron los distintos grupos parlamentarios de la Cámara; en efecto, la Ley de Régimen Local de Castilla y León fue aprobada con el apoyo de cuarenta y cinco Procuradores del Grupo Popular, votando en contra veintinueve procuradores (Grupo Socialista y dos del Grupo Mixto), con una abstención correspondiente a otra Procuradora del Grupo Mixto.

El día 1 de julio de 1998, en sesión plenaria de las Cortes de Castilla y León, fue debatida la oposición del Grupo Popular a la creación de una Comisión de Investigación, solicitada por los Grupos Socialista y de Izquierda Unida, sobre las irregularidades detectadas en el funcionamiento de la Administración periférica de la Junta de Castilla y León en la provincia de Burgos, y, en particular, por

las irregularidades y anomalías detectadas en el proceso de selección de adjudicatarios de viviendas sociales de promoción pública de la Junta de Castilla y León en Burgos. Finalizado el debate, la petición de crear la citada Comisión de Investigación fue rechazada.

El inicio del último curso parlamentario en la Comunidad se produjo el día 15 de septiembre de 1998 con el «Informe anual del Procurador del Común de Castilla y León correspondiente a la gestión realizada durante el año 1997». En general, los miembros de los Grupos Parlamentarios que intervinieron lo hicieron de forma laudatoria para la labor del Procurador del Común.

El 29 de octubre de 1998, en el Pleno de las Cortes de Castilla y León se realizó el «Debate de Totalidad del Proyecto de Ley del Consejo Escolar de Castilla y León», en cuyo inicio, en nombre de la Junta de Castilla y León, presentó el Proyecto de Ley la Consejera de Educación y Cultura; el citado debate tuvo particular relevancia porque afectaba a una materia, aunque sólo sea indirectamente, que todavía no ha sido asumida por la Comunidad – la educación no universitaria –.

El día 4 de noviembre de 1998, en sesión plenaria de las Cortes de Castilla y León, fue celebrado el «Debate de totalidad del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para mil novecientos noventa y nueve y del Proyecto de Ley de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas». Después de la intervención de la Consejera de Economía y Hacienda para la presentación de sendos Proyectos de Ley, y de las correspondientes intervenciones en defensa de las enmiendas a la totalidad presentadas a la Ley de Presupuestos de la Comunidad por los Grupos Socialista, de Izquierda Unida y Mixto, y de las enmiendas a la totalidad presentadas al Proyecto de Ley de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas por los grupos Socialista y de Izquierda Unida, fueron, mediante votación, rechazadas todas, por lo que ambos Proyectos de Ley fueron remitidos a la Comisión de Economía y Hacienda para seguir su tramitación.

Los días 16, 17 y 18 de diciembre, las Cortes regionales celebraron el Pleno para el debate y votación de las Leyes de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas y de Presupuestos Generales de la Comunidad para el año 1999. Del debate realizado con relación a la llamada Ley de acompañamiento destaca la discusión acerca de la creación de una Oficina de Control Presupuestario, reivindicada por la oposición, propuesta que fue rechazada; finalmente, la Ley fue aprobada con el apoyo de 45 Procuradores del Grupo Popular y con el voto en contra de 24 parlamentarios de la oposición. Simultáneamente, en los días señalados fue debatida la Ley de Presupuestos, que resultó aprobada por 43 votos a favor, de miembros del Grupo Popular, y 22 en contra; cabe destacar de este debate la aceptación de 53 enmiendas de un total de 3500 presentadas, correspondiendo 40 de ellas al Grupo Socialista, sobre provincialización de varias partidas, y 13 a Izquierda Unida, sobre ayudas a residencias de la tercera edad y a colectivos de mujeres.

Resolución de la Presidencia por la que se establecen normas relativas al procedimiento de designación de los miembros de los Consejos Sociales de las Universidades de Castilla y León, cuyo fundamento se halla en la entrada en



vigor de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Coordinación Universitaria de Castilla y León (23 de noviembre de 1998).

Resolución del Pleno de las Cortes de Castilla y León por la que instan a la Junta de Castilla y León a presentar un informe a la Comisión de Administración Territorial de las Cortes sobre el impacto negativo que en los ingresos y gastos de los Ayuntamientos de la Comunidad está teniendo la liquidación definitiva de la participación en los Ingresos Tributarios de la Administración del Estado de los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales correspondientes al ejercicio de 1996, y la incorporación de la «regla de la prorrata» para el cálculo de las devoluciones por IVA por las empresas dependientes de las Corporaciones Locales de Castilla y León a partir del primero de enero de 1998, así como, igualmente, instan a la Junta de Castilla y León a dirigirse al Gobierno de la Nación solicitando la compensación de los menores ingresos y mayores gastos ocasionados a las Corporaciones Locales de Castilla y León (13 de febrero de 1998).

Resolución del Pleno de las Cortes de Castilla y León por la que instan a la Junta de Castilla y León para que en un plazo no superior a dos meses, presente en el Parlamento, para su tramitación, un Proyecto de Ley para la creación del Consejo Escolar de Castilla y León (11 de marzo de 1998).

Resolución del Pleno de las Cortes de Castilla y León por la que instan a la Junta de Castilla y León para que traslade al Gobierno de la Nación la necesidad de que se mantengan y aceleren los estudios, planes y proyectos que hagan realidad el tren de velocidad alta en la línea Madrid -Valladolid, con mantenimiento del compromiso de iniciar la construcción en el año 2000 (30 de septiembre de 1998).

Resolución del Pleno de las Cortes de Castilla y León por la que instan a la Junta de Castilla y León para que exija al Ministerio de Defensa el pago de los daños causados por el incendio en el Campo de Tiro del Teleno, así como la adopción de otras medidas relativas a la seguridad del monte afectado por prácticas de tiro (28 de octubre de 1998).

Proposición de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, adoptada por el Pleno de las Cortes de Castilla y León, para su remisión al Congreso de los Diputados y tramitación de la reforma en las Cortes Generales (29 de abril de 1998).

Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla y León por el que se admite a trámite la Proposición de Ley de Creación del Instituto de Administración Pública de Castilla y León, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista (15 de octubre de 1998).

Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla y León por el que se admite a trámite la Moción presentada por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, relativo al sector azucarero y de medidas económicas ante la reconversión del sector y el cierre de diversas factorías transformadoras instaladas en la Comunidad Autónoma (15 de octubre de 1998).

Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla y León por el que se modifica el Estatuto del Personal de las Cortes de Castilla y León, mediante la adición de un

Título IV sobre normas electorales de la Junta de Personal de las Cortes de Castilla y León (20 de enero de 1998).

Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla y León por el que se modifica el Estatuto del Personal de las Cortes de Castilla y León para adaptarlo a las previsiones de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social (29 de septiembre de 1998).

### **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**

No existen ni Consejo Consultivo ni Tribunal de Cuentas autonómicos, si bien, la reforma del Estatuto de Autonomía aprobada por Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, prevé la creación de uno y otro órgano consultivo y de control con las respectivas denominaciones de Consejo Consultivo y Consejo de Cuentas.

El Procurador del Común. La actividad desplegada por el Procurador del Común a lo largo de 1998, como alto Comisionado de las Cortes de Castilla y León para la protección y defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos, la tutela del ordenamiento jurídico castellano y leonés y la defensa del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, ha discurrido, conforme a las previsiones legales, a través de su actuación de oficio y a instancia de parte. Entre las primeras podemos destacar las referidas a la integración laboral de las personas discapacitadas, salud mental, tercera edad, seguridad vial, comunidad gitana, patrimonio histórico-artístico de Castilla y León; atención especial ha merecido la insuficiencia de plazas en residencias para la tercera edad y las consiguientes listas de espera, situación ante la que ha recomendado la culminación del proceso de transferencias de las residencias del IMSERSO a la Comunidad; también de oficio, se ha ocupado de la situación de los enfermos mentales en Castilla y León, siendo detectadas importantes carencias de estructuras y dispositivos específicos para la rehabilitación y resocialización de los enfermos mentales, lo que ha motivado la inclusión de estos enfermos crónicos en el Plan de Atención Sociosanitaria de Castilla y León (Decreto 16/1998, de 29 de enero), donde se contemplan la creación de una red de unidades de protección comunitaria (pisos protegidos, hogares tutelados...) y una unidad regional de larga distancia.

A instancia de parte, el Procurador del Común ha recibido en 1998 más de 2300 quejas, de las que la mayor parte son de carácter individual y el resto presentadas por colectivos; por materias, el núcleo más importante corresponde a la

ordenación del territorio y vivienda, más de 400, siendo menor el número de las presentadas en materia de función pública, Seguridad Social y Servicios Sociales, medio ambiente...; por provincias, León sigue siendo la que más quejas plantea, con un cuarto del total y un 14 por 10.000 habitantes; en sentido contrario, procedentes de la provincia de Valladolid, el número de quejas ha sido de 269, que se corresponde con un 6 por 10.000 habitantes. Atendiendo a la Administración pública afectada por la queja, 577 de ellas se refieren a la actuación de la Administración autonómica, 456 hacen referencia a la Administración estatal, 173 a la Administración de Justicia, 981 a la Administración Local y 117 a relaciones de carácter jurídico-privado.

La comparecencia del Procurador del Común ante las Cortes de Castilla y León se realizó el 15 de septiembre, en la que expuso el informe anual, manifestando los distintos portavoces un alto grado de satisfacción por la actuación de la institución; por su parte, el Procurador del Común demandó de las Cortes una reforma de su Ley reguladora que permita que sus intervenciones ante las distintas Administraciones públicas ganen en eficacia.

El Consejo Económico y Social. Creado por Ley 13/1990, de 28 de noviembre, de Castilla y León, el Consejo Económico y Social ha venido desempeñando las funciones que le atribuye el artículo 3 de su Ley reguladora, reconducibles a su carácter consultivo y asesor en materia socioeconómica de la Comunidad y como órgano de comunicación entre los distintos intereses económicos y sociales de la Comunidad. Durante 1998, además de la realización y emisión del informe anual sobre la situación socioeconómica en 1997, informó con carácter previo sobre anteproyectos y proyectos de Ley (investigación y ciencia en Castilla y León, cooperativas, entre otros), proyectos de Decreto (para la ordenación de los montes arbolados, horarios comerciales...); a iniciativa propia informó, entre otros temas, sobre las políticas industriales en Castilla y León y sobre el sistema sanitario en la Comunidad.

## CASTILLA-LA MANCHA

*Eduardo Espín Templado*

### Consideraciones generales

El año ha tenido varios temas recurrentes de actualidad y un trasfondo común, el de las próximas elecciones autonómicas y locales de junio de 1999. Entre los primeros han estado las transferencias pendientes en dos ámbitos de gran importancia social y económica: la sanidad y la educación no universitaria; la regulación del sector farmacéutico; las vías rápidas de comunicación (AVE Madrid-Valencia); la renovación de Caja Castilla-La Mancha; la ampliación de la Universidad de Castilla-La Mancha y algún otro. Finalmente, entre los acontecimientos con amplia relevancia institucional, destaca sin duda alguna la visita que el Príncipe de Asturias efectuó a la Región a finales de abril, dentro de un plan de visitas a todas las Comunidades Autónomas, y que tuvo lugar entre los días 27 y 30 de abril. El Príncipe visitó todas las provincias, tomando contacto con las diversas instituciones regionales y con todos los sectores sociales.

### Actividad normativa

A) *Leyes*. Nueve son las leyes aprobadas por la Cámara autonómica en 1998. Varias de ellas son reformas de escasa relevancia de leyes anteriores, algo lógico conforme aumenta la obra legislativa en vigor; sólo dos son leyes sustantivas importantes, la de Ordenación del Territorio y Actividad Urbanística y la del Comercio Minorista. Exponemos a continuación la actividad legislativa en tres apartados: leyes institucionales, leyes sustantivas de regulación de la actividad económica y social y, finalmente, leyes de carácter financiero.

*Leyes institucionales*. Las tres leyes que pueden englobarse en este apartado son reformas sin gran calado. La Ley 1/1998, de Reforma del Consejo Asesor de Radio y Televisión Española en Castilla-La Mancha modifica la composición del citado órgano con el objetivo, según se afirma en la exposición de motivos, de incrementar su representatividad respecto a la Cámara autonómica; ahora bien, la Ley ya recogía el principio de representación proporcional a la composición de la Cámara, y la modificación consiste, en realidad, en el incremento del número de miembros de 11 a 15, así como en la garantía de que todo grupo parlamentario tenga al menos un representante en el Consejo. Esta previsión se comprende a la luz de la última reforma de los Reglamentos de la Cámara, que supuso admitir la posibilidad de grupos uninominales y del hecho de que Izquierda Unida (ahora ICAM) ha contado siempre con un único representante parlamentario.

La Ley 3/1998, de 4 de junio, es una reforma puntual de la Ley 3/1991, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha, que se limita a endurecer las condiciones para la segregación de municipios. Así, para el supuesto de las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio constituidas cinco años antes de la entrada en vigor de la Ley, se eleva de 1.000 a 10.000 el número de habitantes de derecho que deberán quedar en el municipio origen tras la segregación.

Finalmente, La Ley 8/1998, de 19 de noviembre, de modificación de la Ley Electoral, es la de mayor alcance, y reforma un amplio número de preceptos. Sin embargo, en gran número de casos se limita a efectuar mejoras de estilo, sin afectar al contenido. Y, sobre todo, no toca los aspectos de mayor relevancia política: ni se modifica el sistema electoral ni hace uso, por ejemplo, de la posibilidad abierta por la reciente reforma del Estatuto de julio de 1997 de ampliar el número de diputados. Probablemente, la modificación más importante es el establecimiento para los diputados con dedicación exclusiva al escaño del mismo sistema de incompatibilidades que los miembros del Consejo de Gobierno. Entre las restantes modificaciones, señalemos la incorporación a la lista de inelegibles de los miembros de los nuevos órganos autonómicos (Sindicatura de Cuentas, Consejo Consultivo, Presidente del Consejo Económico y Social) y la atribución a la Sindicatura de Cuentas de nuevas facultades de control en materia de gastos electorales en sustitución del Consejo de Estado.

*Leyes sobre la actividad social o económica.* Cuatro son las leyes a comentar en este grupo. Dos que sólo merecen aquí una breve mención, la Ley 4/1998, de Reforma de la Ley 4/1996, de Ordenación del Servicio Farmacéutico de Castilla-La Mancha y la Ley 5/1998, de Tasas por Inspecciones y Controles Sanitarios de Animales y sus Productos; y otras dos que son las de más trascendencia en este año: la 2/1998, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística y la 7/1998, del Comercio Minorista de Castilla-La Mancha.

La Ley 4/1998, de Reforma de la de Ordenación del Servicio Farmacéutico, se limita a modificar un aspecto de la valoración de méritos a los efectos de obtención, mediante concurso, de la autorización de creación e instalación de una oficina de farmacia. La Ley 5/1998, regula, según se indica en su título, las tasas por inspecciones y controles sanitarios obligatorios respecto a animales y sus productos; la Ley supone, según se indica en su exposición de motivos, la transposición de determinadas directivas comunitarias.

La Ley 2/1008, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, supone regular con pretensión de permanencia una importante materia que había sufrido el año anterior, como en toda España, un importante revulsivo como consecuencia de la STC 61/1997, que declaró inconstitucional por razones competenciales la legislación estatal sobre la misma. La Comunidad Autónoma había reaccionado dictando con urgencia una normativa que recogía la anterior del Estado en la Ley 5/1997, sobre Medidas Urgentes en materia de Suelo y Ordenación. Ya entonces se anunció una pronta regulación no provisional de la materia, a lo que se dio cumplimiento con esta Ley. Como tal regulación global respecto a urbanismo y ordenación territorial, es una ley extensa (201 artículos). Comienza definiendo tanto los términos empleados en ella como los conceptos y principios en los que se basa y sigue con un tratamiento sistemático de la mate-

ria: concertación de la actuación pública, instrumentos de ordenación territorial y urbanística, régimen urbanístico de la propiedad del suelo, ejecución del planeamiento de ambos tipos de ordenación, expropiación forzosa y garantías y protección de la ordenación territorial y urbanística.

La Ley 7/1998, del Comercio Minorista de Castilla-La Mancha, desarrolla una de las nuevas competencias exclusivas asumidas por Castilla-La Mancha en la reciente reforma de su Estatuto de Autonomía, la de comercio interior (atribuida con todo tipo de prevenciones respecto a las competencias del Estado: «sin perjuicio de la política general de precios, de la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y de la legislación sobre defensa de la competencia» –art. 31.1.11 EA–). La Ley contempla una regulación general de la materia y responde, según se explicita en la exposición de motivos, a un planteamiento moderado, pretendiendo regular sólo las cuestiones que pueden ser resueltas en un ámbito regional, y evitar un intervencionismo administrativo excesivo o una regulación demasiado rígida que pudiese perjudicar la actividad del sector en la región en beneficio de las Comunidades colindantes.

En los aspectos de más interés para la opinión pública, como los horarios y días de apertura de los comercios, la regulación no difiere de la anterior, contenida en el Decreto 114/1996: tiempo máximo de apertura semanal de setenta y dos horas y tiempo máximo en domingo o festivo autorizado de doce horas; posibilidad de abrir ocho domingos y festivos al año, que han de ser determinados por la Administración, pudiendo los Ayuntamientos solicitar la modificación de las fechas para su término municipal; libertad de días y horarios de apertura a los establecimientos comerciales a los que se la concede la legislación estatal y para los artículos para los que ésta les autorice; se otorga libertad de apertura a los comercios situados en zonas de gran afluencia turística, correspondiendo a la Administración regional la declaración de zona turística a instancias de los Municipios interesados. En otro orden de cosas, la Ley regula los grandes establecimientos comerciales, a los que somete a una licencia comercial específica. Se regulan las denominadas promociones de ventas y ventas especiales, declarando supletoria en esta materia a la legislación estatal. Se dicta también el derecho sancionador.

c) *Leyes de carácter económico y financiero*. Se han dictado dos leyes de carácter financiero, la 6/1998, que aprueba un suplemento de crédito para sufragar los mayores gastos derivados de la reprogramación del Programa Operativo Regional (Feogal), y la 9/1998, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades para 1999.

## B) *Normas reglamentarias*

a) *Decretos relativos a la autoorganización de la Administración regional*. Se pueden mencionar este año dos tipos de decretos. Por un lado se prosigue este año con la creación de órganos consultivos de la Administración en todos los órdenes de la vida social y económica. Así, se crean el Consejo Regional de Deportes (Decreto 12/1998), el Consejo de Turismo de Castilla-La Mancha (Decreto 31/1998), el Consejo Regional de la Mujer (Decreto 84/1998) y la

Comisión Regional de Ciencia y Tecnología (Decreto 123/1998); en todos los casos, como en los numerosos Consejos análogos ya creados con anterioridad, se trata de órganos amplios en los que se integran tanto las diversas Administraciones públicas como las asociaciones y entidades privadas con atribuciones o intereses sobre la materia. Se les asignan competencias consultivas y asesoras, al objeto de informar y asesorar a la Administración sobre las necesidades del sector, para informar sobre la normativa o las actuaciones previstas por la Administración, etc.

Asimismo, merece la pena reseñar algunos decretos que reordenan o asignan competencias en un determinado sector. Así, en materia de medio ambiente, el Decreto 37/1998 delega competencias en los Ayuntamientos y Mancomunidades en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, mientras que el Decreto 82/1998 reordena las competencias derivadas de la protección del medio ambiente entre los distintos órganos de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente. El Decreto 88/1998, por su parte, asigna competencias en materia recaudatoria entre los diversos órganos de la Consejería de Economía y Hacienda.

b) *Decretos referidos a la intervención o a la prestación de servicios en los distintos sectores de la actividad social y económica.* Pueden citarse en primer lugar dos reglamentos generales de aplicación de sendas leyes: el Decreto 117/1998, que aprueba el Reglamento general de la Ley 2/1997, de Actividades FERIALES de Castilla-La Mancha, y el Decreto 130/1998, que desarrolla la Ley 5/1998, de Tasas por Inspecciones y Controles Sanitarios de animales y sus productos. Carácter general tiene también, aunque no desarrolle una ley regional, el Decreto 87/1998, que aprueba el Reglamento de los Espectáculos Taurinos Populares que se celebren en la Comunidad Autónoma, que quedan sometidos a la pertinente autorización administrativa regional. La presidencia corresponde en todo caso al Alcalde de la localidad, debidamente asesorado, quien controla el desarrollo del espectáculo. Se prohíbe el maltrato a los animales y se contemplan determinadas previsiones económicas (fianzas y seguros) y sanitarias. Se prevé una edad mínima general de 16 años para los participantes. Se declara supletoria la normativa estatal sobre la materia.

En materia de *fomento de la actividad económica* se han dictado varios decretos que reflejan el interés de la Administración autonómica en el estímulo de la actividad empresarial: el 53/1998, sobre la competitividad e incentivos a la inversión empresarial en Castilla-La Mancha, el 120/1998, sobre financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo, y dos relativos a la agricultura, el 163/1998, de fomento del cooperativismo y la comercialización y transformación de los productos agroalimentarios y el 6/1998, de ayuda a la producción agraria respetuosa con el medio ambiente en zonas de acuíferos de espacios naturales protegidos.

Reseñamos brevemente algunos reglamentos dictados en distintos ámbitos. En materia de *farmacias*, sobre la que se dictó la Ley 4/1996, de ordenación del sector, se procede a su desarrollo reglamentario con los Decretos 64/1998, sobre planificación farmacéutica, que estipula en número de farmacias en las distintas zonas farmacéuticas en las que se distribuye el territorio regional, y 65/1998, sobre requisitos, personal y autorizaciones de las oficinas de farmacia y botiqui-

nes. En materia de *medios de comunicación social* es importante el Decreto 59/1998, que regula la gestión indirecta de la radio con modulación de frecuencia; en él se contemplan tres tipos de emisoras, las comerciales, las municipales y las de carácter no lucrativo. En *medio ambiente* se dictó el Decreto 33/1998, por el que se crea el catálogo regional de especies amenazadas en el territorio de la Comunidad Autónoma y que supone añadir 339 especies de flora y fauna a las ya incluidas en el catálogo nacional en alguna de sus categorías.

En materia de *educación y cultura* se han dictado varios decretos, algunos de ellos de naturaleza organizativa, aunque los veamos conjuntamente en este lugar por razones sistemáticas. El Decreto 28/1998, regula la organización de la Biblioteca de Castilla-La Mancha, que había sido creada por la Ley 1/1999, de Bibliotecas de Castilla-La Mancha y que fue inaugurada en octubre en el Alcázar de Toledo; más adelante nos referimos a la polémica sobre la ubicación de la sede. El Decreto 115/1998 crea el Museo de las Ciencias de Castilla-La Mancha, con sede en Cuenca.

En relación con la Universidad, hay que mencionar el importante Decreto 52/1998, que recoge un plan de ampliación aprobado por la propia Universidad y por su Consejo Social, con el respaldo, desde su gestación, del Gobierno regional y su Consejero de Educación y Cultura. El Decreto contempla la creación de ciertos centros, la autorización de determinadas enseñanzas y la integración de centros hasta ese momento adscritos a la Universidad regional. Entre las nuevas titulaciones destacan la ingeniería de Caminos y las licenciaturas de Medicina, Medio Ambiente, Deportes y Ciencias de la Educación. Como otros años la Universidad ha sido un importante arma en el enfrentamiento político entre mayoría y oposición. Finalmente, en materia de investigación, hay que reseñar el ya citado Decreto 123/1998, por el que se crea la Comisión Regional de Ciencia y Tecnología y se establecen las bases del Plan Regional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico.

En otras materias pueden mencionarse los siguientes reglamentos. En materia de *consumidores*, el Decreto 76/1998, por el que se crea el Registro de Organizaciones de Consumidores y Usuarios; en materia de *juego*, el Decreto 16/1998, por el que se regulan dos nuevas modalidades de premios de bingo, en consonancia con lo ya hecho en otras Comunidades Autónomas; en materia de *juventud*, el Decreto 83/1998, sobre albergues juveniles y creación de una red regional de albergues juveniles.

Finalmente, en *materia económica*, lo más destacado, sin duda alguna, no es un decreto, sino la Resolución de 5 de enero de 1998, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que aprueban los Estatutos y el Reglamento regulador del procedimiento de designación y elección de los miembros de los Órganos de Gobierno de la Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha. La aprobación de los Estatutos y del citado Reglamento por parte de la Consejería se produce como consecuencia de la no aprobación de los mismos por la Asamblea General de la propia Caja con la mayoría requerida por la Ley 4/1997, de Cajas de Ahorros de Castilla-La Mancha. Como vemos luego, la aprobación por la Consejería de Economía y Hacienda de esta normativa constituye un eslabón más de la cadena conflictiva que arrastra la institución. En materia económica



puede, finalmente, mencionarse el Decreto 132/1988, sobre la introducción del euro y su efecto en el endeudamiento de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

### Conflictividad jurídica

*Conflictividad constitucional.* La STC 15/1998, de 22 de enero, resolvió la impugnación efectuada por el Gobierno de la Nación contra la Ley regional 1/1992, de 7 de mayo, de Pesca Fluvial, aduciendo que en la misma se invadían competencias estatales sobre recursos y aprovechamientos hidráulicos de cuencas que discurren por más de una Comunidad Autónoma. El Tribunal estima parcialmente el recurso declarando contrarios al orden competencial por la razón aludida algunos de los preceptos impugnados que trataban, por lo general, de incrementar la protección medioambiental.

Por lo que respecta a nuevos procedimientos, tanto las Cortes regionales como el Consejo de Gobierno interpusieron sendos recursos de inconstitucionalidad contra la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1998 (Ley 65/1997, de 30 de diciembre), en cuanto a algunas partidas de los Presupuestos del INSALUD (recursos números 1.413 y 1.424/1998). No supone sino la plasmación en este ámbito de uno de los puntos de conflicto entre el Gobierno autonómico y el de la Nación a lo largo del año: la financiación del sistema sanitario.

En materia urbanística el Gobierno central interpuso recurso de inconstitucionalidad contra algunos preceptos de la Ley 2/1998, sobre Ordenación del Territorio y Actividad Urbanística, ya visto antes; el Gobierno invocó el art. 161.2 CE, por lo que los preceptos impugnados quedaron en suspenso. Por su parte, Gobierno y Asamblea regionales interpusieron sendos recursos contra los arts. 83, 84 y 85 de la misma Ley de Presupuestos para 1998, relativos al nuevo órgano Gerencia de Infraestructura de la Seguridad del Estado, con competencias sobre el patrimonio inmobiliario afecto a la seguridad del Estado y las condiciones urbanísticas del mismo. En cambio, el Gobierno autonómico desistió del recurso de inconstitucionalidad que había interpuesto en 1997 contra algunos preceptos relativos a materia urbanística de la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales (igual actitud adoptaron el Gobierno y el Parlamento navarros, en recursos que habían sido acumulados al de Castilla-La Mancha); la nueva legislación sobre la materia tanto del Estado como de la Comunidad Autónoma explican este desistimiento.

A lo mencionado conviene añadir que, aparte algún otro procedimiento de menor relevancia, siguen pendientes los diversos recursos interpuestos en 1997 contra el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, y los recursos cruzados entre ambas partes en relación con la regulación del sector de farmacias (*vide infra*).

*Conflictividad jurídica interna.* También en el ámbito judicial ordinario puede mencionarse alguna noticia de interés. De gran repercusión social fue una actuación judicial en la que un juez ordenó en Albacete la entrada en una clínica y la incautación de todos los expedientes, en el curso de una actuación por abor-

to llevada a cabo en marzo. Dicha actuación desencadenó la aprobación el 2 de abril por las Cortes regionales de una proposición no de ley que tachaba de desmedida dicha actuación. A su vez el Consejo General del Poder Judicial condenó la resolución parlamentaria achacándole de constituir una presión sobre el órgano judicial, la Audiencia Provincial de Albacete, que iba a conocer el recurso. Finalmente, la citada Audiencia anuló la actuación del Juzgado.

Otros temas en los que se ha recurrido a la jurisdicción contencioso administrativa, como el relativo a la Caja Castilla La-Mancha o la regulación de sector farmacéutico, son tratados más adelante.

## Actividad política e institucional

### A) *Política autonómica*

*Actualidad política.* El Presidente Bono modificó levemente su Gobierno, dando entrada a Araceli Muñoz de Pedro en Obras Públicas, y devolviendo al anterior titular, Emiliano García-Page Sánchez, a su anterior puesto de Consejero Portavoz; salió del Gobierno el anterior portavoz, Máximo Díaz-Cano. En la línea de años anteriores, Bono mantuvo una constante actitud de intervención en la política nacional, pronunciándose tanto en temas relativos a la situación interna del PSOE como sobre la política nacional. En este último aspecto, cabe destacar sus reiteradas llamadas a la vertebración solidaria de España frente a las continuadas reivindicaciones de los partidos nacionalistas; así, firmó junto con los otros dos presidentes regionales socialistas, Chaves y Rodríguez Ibarra, la llamada Declaración de Mérida. En cuanto a la política regional, el 30 de septiembre y 1 de octubre se celebró en las Cortes de Castilla-La Mancha el primer debate sobre el estado de la Región, enfrentándose al portavoz del Partido Popular Gonzalo Payo; en su discurso, Bono, además de los temas regionales, reiteró su ofrecimiento al Gobierno de la Nación de un pacto de Estado para garantizar un proyecto común para el conjunto de España frente a las continuas exigencias nacionalistas.

Cara a las elecciones del 99, las tomas de posición de los partidos han sido sobre todo internas, de clarificación de sus propias candidaturas de cabecera regional, que se confirmaron oficialmente ya en diciembre. Tras algunas especulaciones al respecto –de las que es difícil saber si se correspondían a dudas o vacilaciones reales–, y en las que el propio Bono llegó a afirmar expresamente (en fechas tan avanzadas como octubre) que dudaba en presentarse debido a las buenas expectativas electorales que no hacían imprescindible su concurrencia, Bono confirmó su concurrencia por quinta vez a la Presidencia de la Junta; a este respecto hay que recordar que desde la aprobación de la Ley 7/1997, del Gobierno y del Consejo Consultivo, no puede ser elegido Presidente quien ostente el cargo durante ocho años, pero dicha limitación sólo se computa desde la entrada en vigor de la Ley.

En cuanto al PP, respecto al que los medios de comunicación especularon con varias figuras (principalmente Carlos Moro, Delegado del Gobierno en la Región y Agustín Grandes, portavoz del PP en el Congreso de los Diputados)

finalmente se confirmó la candidatura del presidente regional, el Alcalde de Toledo Agustín Conde.

Cabe destacar también un asunto que ha permanecido vivo a lo largo de todo el año, el caso Tomey, Presidente de la Diputación de Guadalajara y Senador por el Partido Popular, a quien la Fiscalía de Guadalajara le imputó un presunto delito de falsedad en documento público, supuestamente por encubrir el déficit de la institución con deudas y créditos ficticios. Tomey fue exonerado por su partido de cualquier sospecha de corrupción, mientras que judicialmente el asunto llegó al Supremo. El alto Tribunal solicitó en marzo el suplicatorio, que fue concedido por el Senado. Por su parte las Cortes regionales instaron por unanimidad a la Sindicatura de Cuentas a fiscalizar a la Diputación de Guadalajara.

*Sanidad.* El tema sanitario ha tenido varios frentes de actualidad a lo largo del año: la financiación del sistema sanitario nacional, las transferencias pendientes y la aplicación de la Ley de Farmacias (Ley 4/1996). El Ejecutivo regional se opuso frontalmente al sistema de financiación sanitario acordado por el Gobierno Aznar para el cuatrienio 1998-2001, por entender que se asignaban muchos menos recursos a las Comunidades Autónomas que no habían recibido las transferencias sanitarias, entre las que se encuentra Castilla-La Mancha, y que se beneficiaba de manera discriminatoria a las Comunidades más desarrolladas económicamente; así, en palabras de Bono, los ciudadanos en territorio del Insalud recibirían 400 pts. por casi 4.000 en Cataluña. Consecuencia de esta oposición son los dos recursos mencionados más arriba interpuestos por el Gobierno y el Parlamento regionales contra determinadas partidas de los presupuestos del Estado para 1998. Las afirmaciones del Presidente de Castilla-La Mancha fueron frontalmente rechazadas por el Ministro Romay. En la misma línea de oposición a la política sanitaria del PP, ya a finales de año Bono se opuso abiertamente al sistema de fundaciones para la gestión de los hospitales públicos aprobado por el Gobierno.

La otra gran cuestión sanitaria presente a lo largo del año ha sido la de las transferencias pendientes en la materia, una vez reformado el Estatuto de Autonomía y asumidas las competencias de gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social. Durante todo el año el propio Bono y la Consejera de Sanidad han estado reclamando las citadas transferencias; frente a esta reclamación, el Ministerio ha objetado varios criterios adversos y, por boca del propio Ministro Romay, ha remitido las transferencias a la próxima legislatura, una vez efectuadas las transferencias educativas y reformados los Estatutos de Autonomía pendientes; el Ministerio ha aducido en todo momento la existencia de un calendario pactado con las Comunidades Autónomas, así como que la Comunidad Autónoma no había aprobado todavía una ley de sanidad ni había creado un servicio de salud regional. Esta última razón fue reiterada en varias ocasiones por la dirección del Insalud, desde la que se afirmó reiteradas veces que las transferencias se producirían en la próxima legislatura y conjuntamente con otras diez Comunidades Autónomas en igual situación que Castilla-La Mancha. Bono se basó en esta falta de transferencia en las competencias sanitarias para explicar que Castilla-La Mancha no podía asumir sufragar las medicinas excluidas de la sanidad pública.

Finalmente, y como ya hemos mencionado, la aplicación de la Ley de Ordenación del Servicio Farmacéutico (Ley 4/1996), ha seguido siendo materia de enfrentamiento entre Gobierno y oposición regional. El PP, haciéndose eco, como durante la elaboración de la Ley, de la oposición del sector a la nueva regulación de las farmacias, ha insistido en varias ocasiones sobre la inaplicabilidad de la Ley. Sin embargo en junio se dictaron sendos decretos sobre planificación regional de las farmacias y sobre los requisitos y autorizaciones de las mismas; consiguientemente, se puso el marcha el proceso de concesión de las nuevas oficinas de farmacia. Estando pendiente la Ley regional de su impugnación ante el Tribunal Constitucional por parte del Gobierno de la Nación, la Consejera de Sanidad avanzó que de ser estimado el recurso la Junta liberalizaría por completo el sector, pasando las farmacias a ser como un establecimiento comercial más. Por otra parte, la Consejera también ha afirmado que el camino hacia la liberalización completa del sector es un camino sin retorno en todas las Comunidades Autónomas, con lo que queda la duda de si el Gobierno regional se plantea dicha liberalización como el destino final del sector, sea cual sea el resultado del contencioso constitucional. Por otra parte, la normativa dictada en desarrollo de la Ley de Ordenación Farmacéutica ha sido impugnada por los afectados.

Hay que mencionar, asimismo, el inicio de la construcción del nuevo hospital de Ciudad Real y la inauguración de un nuevo Centro de Especialidades del Hospital Nuestra Señora del Perpetuo Socorro, en Albacete.

*Educación y cultura.* Durante el año ha habido dos grandes temas en materia educativa: la ampliación de la Universidad regional y la cuestión de las transferencias pendientes en materia de educación no universitaria. En cuanto a esta segunda cuestión, todo el año ha discurrido con continuas reclamaciones por parte del Gobierno autonómico de que se ultimasen las negociaciones y se produjeran las transferencias y, con no menor frecuencia, con afirmaciones tanto del Consejero Justo Zambrana como de la propia Ministra Aguirre, sobre la inmediata finalización de las negociaciones. En algún momento hubo incluso consenso entre las tres fuerzas políticas de la Región en reclamar una mejor oferta al Ministerio: así, en marzo las Cortes autonómicas aprobaron por unanimidad una resolución instando al Gobierno de la Nación a llegar a un acuerdo con una valoración de los traspasos educativos que no se limitara al coste efectivo del servicio, sino que contemplase asimismo el coste adicional de la implantación de la LOGSE y que permitiese unos servicios homologables a los de otras Comunidades.

Hasta abril no se produjo el primer encuentro entre ambas Administraciones. El Ministerio, que partió de 101 mil millones como coste efectivo de 1997 -a lo que habría que sumar un determinado porcentaje anual hasta el 2002- llegó a los 107 mil millones, lo que supuso un comienzo de aproximación que levantó la expectativa por parte del Consejero de que se alcanzaría un acuerdo para junio, que luego no cuajó. En esos días, la Junta parecía confiada de que el acuerdo era inminente, y así lo aseguraron varios miembros del Gobierno regional. En una reunión que mantuvieron a principios de julio Bono con los principales líderes regionales del PP (Conde, Moro, Molina), el Presidente regional se encontró con la oferta de apoyo del PP de la Comunidad Autónoma, pero pidiendo a cambio modificaciones de la Sindicatura de Cuentas (el PP siempre quiso un órgano

colegiado, no unipersonal) y de la Ley electoral, sin que se llegase a un acuerdo. Pese al fracaso de esta reunión el proceso de negociación prosiguió, aunque infructuosamente. A partir de septiembre, la Ministra Aguirre repitió que la oferta del Ministerio estaba ya hecha y que la fecha de las transferencias dependía ya de la Junta de Comunidades; la oferta del Ministerio había llegado hasta los 109 mil millones, más un incremento anual del 5% hasta el 2002. Ya a finales de noviembre el Consejero anunció que o el acuerdo llegaba pronto o la cuestión se dejaría para después de las elecciones autonómicas, lo que es probable que ocurra al haber acabado el año sin alcanzar un acuerdo.

El otro gran tema educativo del año ha sido, una vez más, la Universidad; sin duda el hecho de que la Universidad de Castilla-La Mancha tenga un carácter regional, con campus en todas las provincias (menos Guadalajara, en la que opera la Universidad de Alcalá de Henares), hace que la Universidad tenga una destacada relevancia social y política en la Región, con una amplia repercusión de toda su problemática. De acuerdo con el ambicioso plan aprobado en 1997 por la propia Universidad de Castilla-La Mancha, con el apoyo de Gobierno y Parlamento regional, en mayo se aprobó el Decreto 52/1998, que implicaba su plasmación normativa y, en consecuencia, aprobaba nuevas titulaciones y creaba nuevos centros, reorganizaba otros e integraba los adscritos. Ello ha supuesto la puesta en marcha de diez nuevas titulaciones, entre ellas Medicina e Ingeniería de Caminos, lo que obtuvo un amplio eco social y político, no exento de ribetes polémicos. En efecto, en el debate sobre el estado de la Región, celebrado los primeros días de octubre, coincidiendo con la apertura académica, el portavoz del PP, Gonzalo Payo desencadenó una vez más por parte de este Partido un profundo ataque pleno de descalificaciones hacia la Universidad regional. De nuevo mostraba así el PP su ambivalencia pues, junto a su apoyo genérico a la institución universitaria y a la actitud positiva hacia la misma de algunos de sus dirigentes, revelaba en su política oficial su predisposición a utilizar la Universidad como un arma política contra el Gobierno regional, así como su persistente visión de la institución universitaria como una entidad ideológicamente dependiente del Gobierno.

En materia de cultura también podemos mencionar como algo relevante en el año 1998 la inauguración de la Biblioteca de Castilla-La Mancha. El Gobierno de Bono decidió alojar la Biblioteca en el Alcázar de Toledo, recuperando así un uso civil para el edificio, tan ligado en la historia reciente a la guerra civil. El conflicto político surgió al apoyar el PP regional, con el Alcalde de Toledo a la cabeza, que el Alcázar fuese la futura sede del Museo del Ejército. La posición del Gobierno regional fue sostener la compatibilidad de ambas entidades, de tal forma que instalación de la Biblioteca siguió adelante. Una vez culminadas las obras, se inauguró en octubre en un acto al que se le dio una importante relevancia social y política. Simultáneamente, se han continuado por parte del Ayuntamiento toledano las negociaciones para el traslado del Museo del Ejército al Alcázar, cuestión aparentemente todavía no cerrada al finalizar el año. La Biblioteca que reúne en su momento inicial unos doscientos sesenta mil volúmenes, entre fondos antiguos y modernos, es la segunda tras la Nacional. Su valor histórico excepcional se debe a haber recibido los fondos de la colección Borbón-Lorenzana, que incluyen un importante número de manuscritos e incu-

nables y más de cien mil títulos impresos entre los siglos XVI al XIX. A la vez, la Biblioteca se ha dotado de moderna tecnología informática, videoteca etc., con la idea de fomentar un intenso uso social de la misma y de que no quedase restringida a un uso de investigación.

*Cuestiones económicas.* El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas ha seguido siendo un item de la actualidad política regional a través de declaraciones públicas contrapuestas del Gobierno regional por un lado, y de la oposición y de representantes del Ejecutivo nacional por otro, aunque el conflicto ha entrado en una fase de latencia mientras dure la pendencia del asunto ante el Tribunal Constitucional. Así, el Secretario de Estado de Hacienda, Juan Costa, acusó en julio al Gobierno de Bono de estar renunciando a ingresos adicionales al haber rechazado el nuevo sistema de financiación; y el propio ministro de Economía, Rato, llegó a cuantificar dicha supuesta pérdida en 3.000 millones. En noviembre la Cámara autonómica volvió a aprobar, con los votos de la mayoría socialista y de ICAM, tres resoluciones sobre la cuestión, en las que se instaba al Gobierno nacional a negociar y aprobar un sistema de financiación que garantizase «la solidaridad, la autonomía y la suficiencia de los recursos de todas las Comunidades». El PP regional, a través de su Presidente, el Alcalde de Toledo, presentó en cambio la previsión de los presupuestos del Estado para 1999 sobre inversiones en Castilla-La Mancha, como una muestra del apoyo del Gobierno de la Nación a la Región: 65.000 millones, con un incremento del 27% sobre el año pasado.

En cuanto a los presupuestos regionales para 1999, ascendieron a 424.000 millones. El PP se opuso al proyecto con una enmienda a la totalidad que fue rechazada. Tras su paso por Comisión y Pleno, y con apenas modificaciones, se aprobaron con los votos socialistas, la oposición de los populares y la abstención de ICAM en muchas de las secciones.

*Caja Castilla-La Mancha.* El año de 1998 ha sido decisivo para la Caja regional. Hasta la Ley 4/1997, de Cajas de Ahorro de Castilla-La Mancha, el control de la Caja, dependiente de la composición de su Asamblea General, correspondía de forma predominante a las instituciones locales. Perdido el control de éstas por parte del PSOE en las elecciones locales de 1995, las Cortes regionales, de mayoría absoluta socialista, aprobaron la citada Ley de Cajas que modificaba dicha composición, lo que originó la vuelta del control de la Caja a manos socialistas. Una vez entrada en vigor la Ley 4/1997 y publicado el 19 de septiembre de ese mismo año el reglamento de desarrollo en materia de órganos de gobierno, se inició el proceso de renovación de sus órganos de gobierno. Ante la incapacidad por parte de la Asamblea General de la entidad de adaptar sus estatutos y reglamento electoral a las exigencias de la Ley por la mayoría necesaria, dicha adaptación fue efectuada por la Consejería de Economía y Hacienda mediante Resolución de 5 de enero de 1998. A partir de ese momento se puso en marcha el proceso electoral que culminó en abril con la elección del nuevo director general. La nueva Asamblea general está compuesta por 160 miembros, de los cuales 64 lo son en representación de ayuntamientos, 35 de los impositores, 34 de las Cortes regionales, 16 en representación de las Diputaciones provinciales y 11 en representación de los empleados de la Caja. Dentro de la representación de las Cortes se incluyen cinco consejeros en representación de otras tantas entidades

regionales; fueron elegidas para ello los sindicatos UGT y Comisiones Obreras, la Universidad de Castilla-La Mancha, la confederación empresarial CECAM y el sindicato agrario ASAJA. Al no haber llegado a un acuerdo mayoría y oposición, quedaron fuera las Cámaras de Comercio, paradójicamente incluidas en la propuesta conjunta de PSOE e ICAM, pero no en la del PP. Una vez renovada la Asamblea General se produjo en abril la elección como nuevo Presidente de la entidad a Juan Ignacio de Mesa, ex Alcalde de Toledo por UCD y candidato apoyado por el PSOE. Durante todo el proceso se repitieron las declaraciones enfrentadas entre PSOE y PP, reprochándose mutuamente la politización del proceso de renovación de órganos directivos.

En otro orden de cosas, a finales de año se volvió a hablar de fusión de Cajas en relación con la Caja de Guadalajara, que había quedado fuera del proceso de fusión habido en su momento. El Consejero Portavoz, Emiliano García Page, hablo en noviembre de la conveniencia de la fusión, pese a las resistencias que a la misma presentaban, según él, los dirigentes de Guadalajara y regionales del PP.

*Desarrollo económico regional.* Destaca en este año los ambiciosos proyectos económicos que se han gestado en Ciudad Real, al socaire de la oportunidad que el paso del Ave ha supuesto para la ciudad: aeropuerto y parque temático. El proyecto de construcción de un aeropuerto en Ciudad Real con inversión privada, impulsado por la Cámara de Comercio de la ciudad, ha logrado un amplio apoyo de los sectores afectados y de las Administraciones públicas. Así, desde la Junta de Comunidades, por boca del propio presidente Bono, a las Administraciones locales afectadas han manifestado su apoyo, que se plasmó de manera muy palpable en una visita institucional a los Emiratos Árabes en búsqueda de financiación. En cuanto al parque temático, asimismo de iniciativa privada, en el que se instalarían casinos, hoteles y un variado y amplio complejo deportivo y de ocio, también cuenta con el apoyo institucional y parece que su realización sería muy inmediata; el proyecto, presentado tanto por la Junta como por el Ayuntamiento, contempla la creación de 3.690 puestos de trabajo y una inversión de 81.813 millones de ptas.

También en el orden económico hay que citar el enfrentamiento entre el Ejecutivo regional y el Gobierno de Aznar respecto a la Sociedad de Desarrollo Industrial de la Comunidad (SODICAMAN). El Gobierno de Bono desea el control de la misma, para lo que necesitaría que la Sociedad Industrial de Participaciones Industriales (SEPI) vendiese a la Junta su participación mayoritaria. Pese a que la Comisión de Industria del Congreso aprobó en su momento por unanimidad una resolución de apoyo a dicha venta, la misma Comisión rechazó en noviembre una proposición del PSOE instando a que dicha venta concluyese en tres meses. El Gobierno regional achacó al Ministerio de Industria de comportarse con Castilla-La Mancha peor que con otras regiones, a las que sí se había vendido sus sociedades análogas. El motivo de dicha resistencia del Gobierno central parece deberse al apoyo del PP regional al intento de las Diputaciones provinciales de hacerse con SODICAMAN, contando con el apoyo de Caja Castilla-La Mancha; sin embargo y como era de esperar, en su nueva etapa la entidad de crédito dejó de apoyar la operación, contraria a los deseos de la Junta, con lo que la misma parece haber fracasado. El año concluyó sin que se llegase a acuerdo sobre el tema, y con la afirmación del Consejero de

Industria y Trabajo, Fernando Sánchez Bódalo, de que la Junta adquiriría SODI-CAMAN aunque fuera por la fuerza de la ley.

En este capítulo hay que mencionar, finalmente, el renovado tema de las comunicaciones, debido a los proyectos de Ave en curso. El Gobierno de Bono ha insistido que la línea del Ave Madrid-Barcelona en construcción ha de parar en Guadalajara, y que la de Valencia, en proyecto, ha de hacerlo en la Región. Asimismo el Presidente ha insistido, en relación con esta última línea, en que la parada en Castilla-La Mancha no supone que la Comunidad Autónoma haya de contribuir a su financiación, pues tampoco lo han hecho las Comunidades de Andalucía y Cataluña respecto a las líneas que van a ellas; en cualquier caso, esta línea Ave será de posterior realización a la mejora en curso de la actual línea férrea.

Respecto a las carreteras, la Administración autonómica aprobó el II Plan de Carreteras, con una inversión prevista de 224.000 millones de ptas.

## B) *Otras instituciones*

*Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha.* Destaquemos brevemente dos cuestiones. Por un lado, la reclamación del Presidente del Tribunal Superior de Justicia, Emilio Frías, de que la Junta de Comunidades iniciase la transferencia sobre la administración de los medios de la Justicia, una vez que dicha competencia de gestión había sido asumida por la Comunidad Autónoma tras la reforma de su Estatuto de Autonomía. Según informó el Consejero de Administraciones Públicas, Antonio Pina, el proceso sería lento, puesto que se había de iniciar un largo camino con la formación de una comisión mixta de transferencias, inventario de edificios, evaluación del coste del servicio, etc. Por otra parte, en lo que respecta al Convenio entre el Ministerio de Justicia y la Junta de Comunidades sobre informatización, que se había firmado en diciembre de 1997, las perspectivas eran de que se acabase de ejecutar a diciembre de 1998. Finalmente, en diciembre se pusieron en marcha, en aplicación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, los nuevos Juzgados de lo Contencioso Administrativo.



## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total diputados: 47

Composición a 1-I-1.997:

*Socialista: 24*

*Popular: 22*

*Grupo Parlamentario de Izquierda de Castilla-La Mancha: 1*

### Estructura del Gobierno

Presidente: José Bono Martínez (PSOE)

Vicepresidente: Fernando López Carrasco.

Número de Consejerías: 8 (más el Consejero Portavoz del Gobierno, integrado en la Presidencia):

*Economía y Hacienda: Isidro Hernández Perlines.*

*Agricultura y Medio Ambiente: Alejandro Alonso Núñez.*

*Educación y Cultura: Justo Tomás Zambrana Pineda.*

*Bienestar Social: Santiago Moreno González.*

*Obras Públicas: Araceli Muñoz de Pedro (hasta el 24 de marzo, Emiliano García-Page Sánchez)*

*Sanidad: Matilde Valentín Navarro.*

*Administraciones Públicas: Antonio Pina Martínez.*

*Industria y Trabajo: José Fernando Sánchez Bódalo.*

*(Consejero Portavoz del Gobierno: Emiliano García-Page Sánchez; hasta el 24 de marzo lo fue Máximo Díaz-Cano del Rey).*

### Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario: mayoritario.

Partidos y número de parlamentarios que lo apoyan: PSOE (24 diputados).

También se ha contado, a partir de iniciativas concretas, con el apoyo del diputado de Izquierda de Castilla-La Mancha.

Composición del Gobierno: homogéneo (PSOE).

### **Cambios en el Gobierno**

Decreto 17/1998, de 23 de marzo, por el que se dispone el cese de D. Emiliano García-Page Sánchez como Consejero de Obras Públicas. Decreto 19/1998, de 23 de marzo, por el que se nombra Consejera de Obras Públicas a D<sup>a</sup>. Araceli Muñoz de Pedro.

Decreto 18/1.998, de 23 de marzo, por el que se dispone el cese de D. Máximo Díaz-Cano del Rey como Consejero Portavoz del Gobierno. Decreto 20/1.998, de 23 de marzo, por el que se nombra Consejero Portavoz del Gobierno a D. Emiliano García-Page Sánchez.

Todos los Decretos mencionados se publicaron en el DOCM n° 14, de 24 de marzo de 1.998.

### **Investidura, moción de censura y cuestión de confianza**

Ninguna.

### **Mociones de reprobación**

Ninguna.

### **Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas**

#### *Debates generales:*

La principal novedad del año ha sido la celebración del primer Debate General sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno (conocido como «Debate sobre el estado de la Región»), que tuvo lugar los días 30 de septiembre y 1 de octubre. La previsión de este debate se había incluido en el nuevo Reglamento parlamentario aprobado en octubre de 1.997. En el mismo intervinieron, tras el Presidente del Consejo de Gobierno, los Portavoces de los Grupos Parlamentarios. Se presentaron siete propuestas de resolución por cada Grupo Parlamentario (máximo previsto en el Reglamento), de las cuales fueron aprobadas exclusivamente las siete presentadas por el Grupo Parlamentario Socialista, y las siete del Grupo Parlamentario Izquierda de Castilla-La Mancha, siendo rechazadas todas las propuestas del Grupo Parlamentario Popular. Entre las catorce resoluciones aprobadas, tres lo fueron por unanimidad (dos relativas a los malos tratos a las mujeres, y una a transportes y comunicaciones). Otras resoluciones aprobadas se referían, entre otros temas, al agua, infraestructuras,

sector vitivinícola, salud, transferencias en educación y sanidad, vivienda, IRPF, o empleo (BOCCM nº 196, de 2 de octubre de 1.998).

También se han celebrado varios «debates generales» sobre temas monográficos, como consecuencia de los cuales se han aprobado las correspondientes resoluciones. Así, el debate general sobre los Planes Hidrológicos de Cuenca que afectan a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (BOCCM nº 163, de 6 de marzo de 1.998); el relativo a la situación actual del proceso de transferencias de las competencias de educación no universitaria (BOCCM nº 169, de 30 de marzo); sobre los malos tratos contra mujeres (BOCCM nº 170, de 7 de abril); el relativo al Acuerdo adoptado por el Consejo Nacional del Agua el día 27 de abril de 1.998 (BOCCM nº 177, de 11 de mayo); el debate general sobre la OCM del girasol (BOCCM nº 187, de 9 de junio); los relativos al desarrollo de la Ley de Coordinación de Diputaciones, y a la normativa reguladora de instalaciones sanitarias y servicios médico-quirúrgicos de espectáculos taurinos (BOCCM nº 191, de 2 de julio); o el relativo al modelo de financiación de las Comunidades Autónomas (BOCCM nº 204, de 20 de noviembre).

#### *Resoluciones y Declaraciones Institucionales más importantes aprobadas:*

Además de las resoluciones ya mencionadas, aprobadas como consecuencia de los diversos debates generales, pueden destacarse las siguientes:

Declaración Institucional relativa al Plan de Paz de Naciones Unidas para el Sahara Occidental (BOCCM nº 170, de 7 de abril de 1.998).

Declaración Institucional sobre respaldo a la Marcha Mundial contra la Explotación Laboral de la Infancia (BOCCM nº 177, de 11 de mayo de 1.998).

Declaración Institucional sobre el Consejo de Guerra Sumarísimo realizado en Guinea Ecuatorial (BOCCM nº 187, de 9 de junio de 1.998).

Resolución del Pleno de las Cortes sobre la Propuesta Regional al Plan Nacional de Regadíos y las Obras Hidráulicas previstas en el R. Decreto-ley 9/1998 (BOCCM nº 199, de 16 de octubre de 1.998).

Resolución del Pleno de las Cortes relativa a las Sociedades Estatales creadas en las Confederaciones Hidrográficas para las actuaciones en materia hidráulica y su repercusión en Castilla-La Mancha (BOCCM nº 201, de 30 de octubre de 1.998).

Resolución del Pleno de las Cortes sobre la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha correspondiente al año 1996 (BOCCM nº 209, de 15 de diciembre de 1.998).

#### *Proposiciones No de Ley más importantes aprobadas:*

Proposición No de Ley 04/0501-0137, relativa a la exclusión de fármacos de la financiación pública de la Sanidad. Proponentes: Grupos Parlamentarios Socialista e Izquierda de Castilla-La Mancha (BOCCM nº 167, de 18 de marzo de 1.998)

Proposición No de Ley 04/0501-0141, relativa a la interposición del recurso

de inconstitucionalidad contra el modelo de financiación del Sistema Nacional de salud para el cuatrienio 1998-2001. Proponente: Grupo Parlamentario Socialista (BOCCM nº 170, de 7 de abril de 1.998).

Proposición No de Ley 04/0501-0132, relativa a la realización de una Ley de Ordenación Sanitaria. Proponentes: Ángeles Font Bonmartí y otros diputados del Grupo Parlamentario Popular (BOCCM nº 173, de 28 de abril de 1.998).

Proposición No de Ley 04/0501-0142, relativa a la creación de un Registro de Uniones Civiles de ámbito regional. Proponente: Grupo Parlamentario de Izquierda de Castilla-La Mancha (BOCCM nº 175, de 6 de mayo de 1.998).

Proposición No de Ley 04/0501-0157, relativa a la protección del medio ambiente en la zona de Anchuras. Proponente: Grupo Parlamentario de Izquierda de Castilla-La Mancha. (BOCCM nº 191, de 2 de julio de 1.998).

Proposición No de Ley 04/0501-0160, relativa a la Mesa Nacional para la defensa de la viña y del vino. Proponentes: Román Rivero Nieto y otros diputados del Grupo Parlamentario Socialista (BOCCM nº 191, de 2 de julio de 1.998).

Proposición No de Ley 04/0501-0153, relativa al trazado de la línea del AVE Madrid-Valencia por Albacete. Proponentes: Miguel Ángel Ortí Robles y otros diputados del Grupo Parlamentario Popular (BOCCM nº 199, de 16 de octubre de 1.998).

### Reformas del Reglamento parlamentario

Ninguna.

### Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Ninguna.

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

#### *Consejo Consultivo*

El consejo Consultivo ha emitido un total de 95 dictámenes durante 1.998, que han recaído sobre: Anteproyectos o proyectos de ley (8); proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general en desarrollo de la ley (21); recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia (2), actos administrativos (57); convenios o acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas (1), y otros asuntos (6).

Entre los dictámenes sobre Anteproyectos de Ley hay que destacar: el solicitado por el Consejero de Administraciones Públicas sobre el Anteproyecto de Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (dictamen número 37/1998, de 21 de abril); el dictamen sobre el Anteproyecto de Ley del Consejo Escolar de Castilla-La Mancha (dictamen número 83/1998, de 20 de

octubre); o el recaído sobre el Anteproyecto de Ley del Menor de Castilla-La Mancha (dictamen número 93/1.998, de 12 de noviembre).

También hay que destacar los dos dictámenes relativos a la constitucionalidad de leyes estatales, que aconsejan la interposición de recursos de inconstitucionalidad: así, el Dictamen número 16/1.998, de 24 de febrero, solicitado por el Consejero de Economía y Hacienda, sobre la constitucionalidad de los artículos 83, 84 y 85 de la Ley 65/1.997, de Presupuestos Generales del Estado para 1.998 (relativos a la financiación autonómica), y que se mantiene en la línea del dictamen de 10 de marzo de 1.997 (mencionado en el informe anterior), señalando la posible vulneración del principio constitucional de solidaridad. También puede mencionarse el Dictamen número 30/1.998, de 17 de marzo, solicitado por el Consejero de Administraciones Públicas, sobre la oportunidad de interponer recurso de inconstitucionalidad contra la misma Ley 65/1.997, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, sección 60 (Presupuestos del INSA-LUD); el Consejo entiende que la Ley desconoce el criterio de equidad que, según el art. 31.2 de la Constitución, ha de regir en la asignación de los recursos públicos. Este dictamen contó con un voto particular discrepante.

### *Sindicatura de Cuentas*

Informe definitivo de fiscalización del programa 405 («Administración del Patrimonio») de los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Resolución de 10 de febrero de 1.998 (DOCM nº 12, de 13 de marzo de 1.998; nº 15, de 27 de marzo; y nº 18, de 17 de abril).

Informe definitivo de fiscalización del programa «Diario Oficial de Castilla-La Mancha» de los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Resolución de 9 de febrero de 1.998 (DOCM nº 33, de 24 de julio de 1.998).

Informe definitivo de fiscalización de las subvenciones recibidas de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha por las Cámaras Oficiales de Comercio e Industria de Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara y Toledo, durante el ejercicio 1.995. Resolución de 5 de junio de 1.998 (DOCM nº 38, de 21 de agosto de 1.998).

Informe definitivo de fiscalización de las subvenciones recibidas de la Junta de Comunidades por la Universidad de Castilla-La Mancha, durante el ejercicio 1.995. Resolución de 7 de agosto de 1.998 (DOCM nº 48, de 9 de octubre de 1.998).

Informe definitivo de fiscalización del Consejo Regional de la Juventud de Castilla-La Mancha, correspondiente al ejercicio 1.996. Resolución de 2 de octubre de 1.998 (DOCM nº 49, de 16 de octubre de 1.998).

### *Consejo Económico y Social*

Decreto 32/1.998, de 5 de mayo, por el que se cesa y nombra a determinados miembros del Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha (DOCM nº 22, de 15 de mayo de 1.998).

Decreto 108/1.998, de 17 de noviembre, por el que se cesa a un miembro y se nombra a otro del Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha (DOCM nº 54, de 20 de noviembre de 1.998)

### **Elección de senadores autonómicos**

Acuerdo del Pleno de la Cámara sobre designación de Senador en representación de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (BOCCM nº 175, de 6 de mayo). A propuesta del Grupo Parlamentario Socialista, se nombra a Máximo Díaz-Cano del Rey, en sustitución de Fernando Novo Muñoz.

## El marco político e institucional

*Pacto PP-CiU: Estabilidad política general, escaso desarrollo autonómico, acuerdo para la ejecución de grandes infraestructuras en Cataluña, puntos de divergencia.*

La estabilidad política, de la que ha gozado en Cataluña el Gobierno minoritario de CiU a lo largo de 1998, ha continuado dependiendo en muy buena medida del mantenimiento del pacto PP-CiU suscrito en 1996 para hacer posible la investidura del J. M. Aznar como Presidente del Gobierno y para asegurar la gobernabilidad del Estado.

El elemento clave para calibrar la solidez del pacto y para garantizar la estabilidad política tanto en el ámbito estatal como en Cataluña es la votación de las respectivas leyes presupuestarias. En este punto, tras intensas y en ocasiones también tensas negociaciones, CiU apoyó los presupuestos del Estado y el PP catalán hizo lo propio con los presupuestos de la Generalidad. Para alcanzar este consenso resultó fundamental que el Gobierno central aceptara las prioridades de CiU para inversión estatal en Cataluña en materia de infraestructuras y que el Gobierno de la Generalidad diera su conformidad a diversas enmiendas del PP catalán sobre infraestructuras en algunas comarcas. Al margen de su voto favorable al presupuesto, la contribución de los populares catalanes a la estabilidad gubernamental en Cataluña se ha hecho particularmente visible en las votaciones parlamentarias sobre diversas mociones de reprobación contra determinados consejeros del Gobierno de CiU. En efecto, los grupos de izquierda en el Parlamento han intentado sin éxito reprobado a tres consejeros: en mayo y diciembre al de Comercio, Industria y Turismo a propósito de supuestas irregularidades en el Consorcio de Promoción Turística de Cataluña; en julio al de Trabajo por el reparto de los fondos de formación ocupacional; en marzo y agosto al de Agricultura, Ganadería y Pesca con ocasión, respectivamente, del debate general sobre política agrícola y del debate posterior a los incendios forestales del verano. En todos estos supuestos el Grupo Parlamentario del PP se alineó junto al de CiU para evitar una derrota del Gobierno.

En otras ocasiones el PP catalán, sin dejar en minoría al ejecutivo, ha marcado algunas distancias con respecto a la política seguida por el Gobierno. Este es el caso de la abstención, en octubre, del Grupo Parlamentario Popular en la votación sobre la aprobación de las cuentas de la Generalidad, correspondientes al ejercicio de 1995, a partir del Informe sobre las mismas elaborado por la Sindicatura de Cuentas. Dicho informe pone de relieve, entre otras cuestiones, el aumento del endeudamiento de la Generalidad y el incremento del déficit presu-

puestario, elementos ambos denunciados por el PP -y también por otros grupos- y que explican el sentido de su posición en el Parlamento. Asimismo, en esta línea de asegurar la gobernabilidad en Cataluña sin por ello perder la oportunidad de mostrar su propio perfil político o simplemente de hacer valer su fuerza parlamentaria, la labor del Grupo Popular en el Parlamento se ha caracterizado por suavizar el contenido crítico de las mociones y resoluciones presentadas por los grupos de izquierda y al propio tiempo apoyándolas en los puntos relativos a orientar la acción del ejecutivo en un ámbito determinado. Ello explica el elevado número de resoluciones y mociones aprobadas en las que se establecen criterios y mandatos concretos para la actuación del Gobierno. Un buen ejemplo de ello es la moción aprobada en febrero sobre la educación de adultos.

Sin perjuicio de cuanto acaba de señalarse, y como ilustración de que las vicisitudes del pacto PP-CiU a nivel de Estado tienen inevitables repercusiones en Cataluña, el PP catalán, atendiendo indicaciones de ministros del Gobierno Popular, no duda en dejar en minoría al Gobierno de CiU en la Cámara catalana como respuesta inmediata a una derrota parlamentaria del ejecutivo español en el Congreso de los Diputados debida a la falta de apoyo del Grupo de CiU. Esta circunstancia se ha dado tan sólo una vez y por este motivo no debe magnificarse. Con todo, no puede olvidarse que, desde la perspectiva catalana, comportó la aprobación en junio de una moción, presentada por el PSC, sobre la reforma de la atención primaria de salud cuyo cumplimiento requiere unas importantes inversiones en un plazo de cinco años y consiguientemente supone una cierta alteración de las prioridades establecidas por el Gobierno de la Generalidad.

Una vez constatado el mantenimiento de la estabilidad política, conviene recordar que la traducción en Cataluña del pacto PP-CiU no se limitaba, por imperativo de los propios términos del mismo, a garantizar este factor, sino que implicaba el impulso de una política de desarrollo autonómico por parte del Gobierno central con la finalidad de ampliar el autogobierno en Cataluña así como el del conjunto de las Comunidades Autónomas. En los años 1996 y 1997 se cumplieron sustancialmente los puntos principales del pacto PP-CiU en materia autonómica y por ello 1998 no presenta unos datos de desarrollo autonómico muy espectaculares. No obstante, es preciso consignar algunos elementos en este terreno: en primer lugar, la Ley estatal 6/1998, reguladora del régimen jurídico del suelo, que fue votada favorablemente por el Grupo Parlamentario de CiU al entender que es un texto respetuoso con las competencias autonómicas en la materia a la luz de la STC 61/1997; en segundo lugar, la constitución en junio de una Comisión bilateral Estado-Generalidad para asuntos europeos, órgano que hasta el momento solamente existía en el País Vasco y que supone un primer paso en la satisfacción de las aspiraciones del Gobierno catalán para influir de manera significativa en el proceso de toma de decisiones en el ámbito europeo; en tercer lugar, los traspasos efectuados a la Generalidad que, entre otras materias, se han concretado en becas universitarias, mediación de seguros y funciones y servicios encomendados al Instituto Social de la Marina. Con respecto a esta última cuestión debe señalarse que la Comisión de Traspasos Estado-Generalidad ha discutido otros posibles traspasos como los relativos a la gestión del 0,52% del IRPF para fines sociales, de ciertos programas del INSER-



SO y de los paradores de turismo. Finalmente, ninguno de estos traspasos ha sido acordado y por ello existe en el Gobierno de la Generalidad y en la parte catalana de la Comisión de Traspasos la sensación de que se ha producido un cierto atasco en este campo. No resulta sorprendente, en consecuencia, que el Parlamento de Cataluña, con ocasión del debate de política general del mes de octubre, votara una resolución en la que se insta al Gobierno a llevar a cabo las iniciativas necesarias con el fin de obtener a corto plazo todos los traspasos pendientes para completar el desarrollo estatutario.

Si en el terreno de los traspasos, como acaba de señalarse, el pacto PP-CiU no ha dado en 1998 frutos de gran relieve, distinta debe ser la valoración en relación a los acuerdos alcanzados entre el Gobierno español y el Gobierno de la Generalidad en diversos asuntos, algunos de ellos de enorme trascendencia para Cataluña. En primer lugar resulta obligado destacar como el más relevante de dichos acuerdos el compromiso del Estado —formalizado en resoluciones aprobadas en mayo por el Congreso de los Diputados en el debate sobre el Estado de la nación— para acometer con carácter prioritario una serie de obras en infraestructuras de transportes y comunicaciones vitales para Cataluña (tren de alta velocidad, ampliación del aeropuerto, autovías, metro y ferrocarriles del área metropolitana de Barcelona, desvío del río Llobregat). Además, la presencia del ex consejero de Medio Ambiente de la Generalidad, A. Vilalta, al frente de la Secretaría del Estado para Infraestructuras puede representar un impulso suplementario al empeño del Ministerio de Fomento en la ejecución de estos proyectos. En segundo lugar debe mencionarse la revisión al alza de la financiación de la Policía autonómica catalana en virtud de la cual la Generalidad verá incrementadas las aportaciones del Estado para financiar los «Mossos d'Esquadra». En tercer lugar merece ser citado el convenio suscrito entre el Estado, la Generalidad y la empresa «ACESA» por el que se prolongan las concesiones a dicha empresa y que ha permitido llegar a una rebaja en los peajes de determinados tramos de las autopistas catalanas, aspiración muy sentida y largamente esperada por los millones de usuarios de las mismas. El convenio se ha desarrollado normativamente tanto para las autopistas de las que es titular el Estado (Real Decreto 2346/1998) como para aquellas de las que es titular la Comunidad Autónoma (Decreto de la Generalidad 270/1998), pero algunos ayuntamientos, consejos comarcales y entidades, agrupados en la Declaración de Gelida, han subrayado el carácter limitado e insuficiente de las rebajas efectuadas. Finalmente, es preciso aludir al Convenio de colaboración entre el Estado y la Generalidad para que las disposiciones normativas estatales sean publicadas en el BOE también en lengua catalana. Este convenio, aparte de su valor simbólico como expresión del reconocimiento de la pluralidad lingüística de España, puede contribuir a una mayor utilización del catalán en el ámbito de la Administración de Justicia.

Ahora bien, a pesar de que el Gobierno presidido por J. Pujol valora como positivos para Cataluña los resultados del pacto PP-CiU y es consciente del carácter decisivo del apoyo parlamentario del PP catalán en votaciones importantes, todo ello no ha impedido que el Consejo Ejecutivo de la Generalidad haya impulsado políticas concretas o haya avanzado nuevas propuestas para el futuro del autogobierno de Cataluña que le han enfrentado abiertamente con el PP o que cuando menos no han merecido su apoyo. En estos casos al

Gobierno de CiU no le ha sido muy difícil encontrar mayorías alternativas en el Parlamento para aprobar sus iniciativas legislativas o para apoyar determinadas resoluciones. Veamos algunos ejemplos.

En el terreno de las políticas sectoriales, a la ya conocida oposición del PP catalán a la normalización lingüística impulsada por el Gobierno de CiU, se han añadido en 1998 dos nuevos puntos de divergencia: la regulación legal de las parejas de hecho heterosexuales y homosexuales y la propuesta legislativa sobre las selecciones deportivas catalanas. En el primer supuesto el Parlamento aprobó una ley sobre las uniones estables de pareja con el apoyo de todos los grupos parlamentarios y únicamente el voto contrario del Grupo Popular por entender que la nueva ley atentaba contra la libertad y la intimidad de las personas y creaba unos matrimonios de segunda clase. En el caso de las selecciones deportivas catalanas el Parlamento aprobó en julio una moción —con el apoyo de CiU, ERC, PI, el voto en contra del PP y la abstención del PSC e IC— que instaba al Gobierno a reformar la ley catalana del deporte para incorporar la regulación del fomento y la promoción exterior de dichas selecciones. En cumplimiento de la citada moción el Gobierno presentó en diciembre un proyecto de ley en el que se seña la como función de las federaciones deportivas catalanas el impulso de las correspondientes selecciones con la finalidad de participar en competiciones de cualquier ámbito de carácter oficial y amistoso. La propuesta no incluye la obligación de los deportistas catalanes de acudir a las convocatorias de las selecciones catalanas. El PP se ha mostrado contrario a esta iniciativa legislativa por considerar que no se ajusta al marco jurídico hoy vigente y por estimar que, de aprobarse, sería empobrecedora para el deporte español y catalán. Para el Presidente Pujol se trata de una cuestión simbólica que subraya la identidad nacional de Cataluña y que no pone en cuestión el marco general del Estado español. A propósito del debate político en torno a las selecciones deportivas catalanas debe recordarse que, paralelamente a la propuesta gubernamental, se ha desarrollado una campaña de recogida de firmas para una iniciativa legislativa popular con la misma finalidad que el proyecto de ley.

En cuanto a los planteamientos y nuevos criterios para el futuro del autogobierno en Cataluña el ejecutivo catalán ha puesto especial énfasis en la problemática de la financiación. Antes de tratar este punto es preciso referirse a otras dos cuestiones también vinculadas al futuro del autogobierno: la aprobación por el Parlamento de una resolución sobre el derecho de autodeterminación de Cataluña y la reivindicación de la transferencia de nuevas competencias a la Generalidad.

Aunque cada vez que las instituciones catalanas proclaman el derecho de autodeterminación de Cataluña se produce un gran revuelo político y mediático, lo cierto es que en esta ocasión ello no supone ninguna modificación sustantiva de la estrategia política del Gobierno catalán. CiU en este caso se limitó a consensuar con ERC y el PI una propuesta presentada por este último partido en el debate de política general para «ratificar el derecho del pueblo catalán a determinar libremente su futuro». Obsérvese, además, que solamente el PP votó en contra de esta resolución, ya que PSC e IC optaron por la abstención. Acto seguido el Grupo de CiU, con el apoyo del PP y la abstención del PSC, logró derrotar una propuesta de ERC que planteaba la reforma de la Constitución y el

Presidente de la Generalidad reiteró que las demandas de más poder político y de más poder económico para Cataluña son alcanzables dentro del marco constitucional, susceptible, en todo caso, de una «relectura negociada».

Por lo que respecta a la transferencia de nuevas competencias a la Generalidad, el Gobierno de CiU no ha concretado mucho sus reivindicaciones a lo largo de 1998, salvo en lo relativo a la gestión de los aeropuertos de titularidad estatal, cuestión sobre la que el Gobierno central no ha mostrado ninguna receptividad por el momento. Por su parte, el Parlamento de Cataluña aprobó durante el debate de política general una resolución en la que se mencionaba el artículo 150.2 como «vía adecuada para la consecución a corto plazo de una amplia profundización del autogobierno de Cataluña».

Pero, como ya se ha indicado anteriormente, más allá de cuestiones simbólicas o de principio y de reivindicaciones de competencias concretas, el objetivo central del Gobierno de CiU en los próximos años es lograr un nuevo sistema de financiación para Cataluña. Partiendo de dos datos generalmente aceptados —el elevado saldo fiscal negativo de Cataluña con respecto al resto de España y la obtención de unos recursos inferiores a los previstos con el modelo de financiación previsto en 1996 y vigente hasta el año 2001—, el Presidente Pujol y su Consejero de Economía, A. Mas, han lanzado la idea de la necesidad de un pacto fiscal entre Cataluña y el Estado español. Los objetivos de este pacto fiscal deben ser la reducción del saldo fiscal negativo de Cataluña, la consecución de una financiación autonómica suficiente y el mantenimiento de una contribución a la solidaridad interterritorial. En 1998 desde el Gobierno de la Generalidad y desde alguna resolución del Parlamento, aprobada en el debate de política general, se han empezado a avanzar algunas líneas de este planteamiento de pacto fiscal que pasan por los siguientes puntos: recaudación de todos los impuestos por parte de la Generalidad a través de una agencia tributaria nueva o por traspaso de la actual; incremento de la participación y de la capacidad normativa de la Generalidad en materia de impuestos; determinación pactada para la aportación de Cataluña al resto del Estado. Para el ejecutivo catalán este pacto fiscal no requiere modificar ni la Constitución ni el Estatuto. El Gobierno central, por su parte, ha acogido con frialdad la propuesta y se ha limitado a señalar que no ha llegado todavía el momento de estudiar la revisión del actual modelo de financiación ya que éste lleva escaso tiempo aplicándose y se carece, por lo tanto, de la perspectiva suficiente para valorar con rigor sus resultados.

### *La incertidumbre sobre la fecha de las elecciones autonómicas*

A primera vista no puede producir sino perplejidad que en un contexto político como el descrito en el punto anterior, dominado por una situación de estabilidad política en la que el Gobierno cuenta con un aliado parlamentario fiel en los momentos decisivos y con el recurso a mayorías alternativas para cuestiones concretas, el Presidente de la Generalidad empiece a alimentar especulaciones sobre el adelanto de las elecciones autonómicas en fecha tan temprana como febrero de 1998 cuando la legislatura no debe expirar hasta el otoño de 1999. La verdad es que la evolución seguida por la figura de la disolución anticipada de las

Cámaras en la mayor parte de los regímenes parlamentarios la ha convertido frecuentemente en un instrumento en manos del ejecutivo para convocar elecciones en el momento más propicio para los intereses del partido en el poder. Ello es todavía más factible en aquellos ordenamientos, como el catalán o el español, en los que la decisión recae exclusivamente sobre el Jefe de Gobierno sin que quepa ninguna intervención sustantiva del Jefe del Estado o del Parlamento.

Al amparo, pues, de esta prerrogativa, el Presidente Pujol ha amagado con convocar las elecciones antes o después del verano de 1998 y para la primera o segunda mitad de 1999. Los partidos de la oposición (PSC, ERC, IC) pretendieron, a través de una proposición de ley presentada en noviembre por la última de las formaciones políticas citadas, arrebatar al Presidente de la Generalidad esta facultad de disolver anticipadamente el Parlamento dejando esta decisión en manos de la propia Cámara. El apoyo del PP catalán a CiU fue una vez más clave para que la iniciativa de la oposición no prosperara. Así se llegó al mes de diciembre con un densísimo calendario de sesiones parlamentarias confeccionado en buena medida a instancias del Gobierno de la Generalidad. Ello presagiaba que antes del 31 de diciembre el Presidente anunciaría la convocatoria de elecciones para marzo de 1999. El anuncio se produjo, en efecto, antes de fin de año. Por cierto, con poca deferencia hacia el Parlamento pues la conferencia de prensa se celebró mientras la Cámara todavía debatía la ley de acompañamiento y ello dejó el hemiciclo prácticamente vacío ya que los diputados estaban lógicamente ávidos por conocer su suerte. La determinación final fue la de agotar la legislatura. Aparte de que siempre es deseable que el Parlamento cumpla íntegramente su mandato, los meses que quedan hasta las elecciones de la segunda mitad de 1999 permitirán, entre otras cosas, a todos los partidos políticos catalanes reflexionar sobre las conclusiones de un interesante estudio sobre el superior abstencionismo en las elecciones autonómicas catalanas publicado por la Fundació Jaume Bofill coincidiendo prácticamente con el anuncio del agotamiento de la legislatura. Dicho estudio señala que el perfil sociológico del abstencionista diferencial catalán ha variado en los últimos años ya que actualmente es más heterogéneo y plural aun cuando siga predominando el votante socialista en las elecciones generales, castellanoparlante y residente en los entornos metropolitanos.

### *La aplicación de la ley de política lingüística*

1998 ha sido el primer año de aplicación de la nueva ley catalana de política lingüística aprobada a finales de 1997. Durante los primeros meses de la entrada en vigor de esta norma continuó el debate político en torno a la misma auspiciado sobretudo por el PP y algunas entidades cívicas (Convivencia Cívica Catalana, liderada por el ex presidente del PP catalán A. Vidal Quadras, sectores de las casas regionales), ciertos intelectuales (Foro Babel) que manifestaban su oposición o su inquietud ante la aplicación de la ley por estimar que ésta no tiene debidamente en cuenta el bilingüismo de la sociedad catalana y tiende hacia el monolingüismo. Precisamente Convivencia Cívica Catalana reclamó formalmente al Defensor del Pueblo que presentara un recurso de inconstitucionalidad contra la ley de política lingüística. El Defensor del Pueblo no atendió esta petición pero dictó una resolución en la que sugería al Parlamento de Cataluña la

modificación de algunos preceptos de la ley e incluía recomendaciones para la aplicación de dicha norma con el objetivo, en ambos casos, de asegurar con mayor claridad el respeto del principio de cooficialidad lingüística. El Defensor del Pueblo consideró que los artículos 28.2 y 30 de la LODP daban cobertura legal a su resolución. Sin embargo, ello es discutible en la medida en que estos preceptos habilitan al Defensor para efectuar sugerencias y recomendaciones a partir de las investigaciones efectuadas sobre quejas presentadas por los ciudadanos en relación con actuaciones de la Administración y en este caso no había llegado ninguna queja al Defensor a propósito de la aplicación de la ley de política lingüística. En cualquier caso, tras la resolución del Defensor del Pueblo, el PP catalán planteó la conveniencia de reformar la ley siguiendo las sugerencias formuladas por el ombudsman español, pero todos los demás partidos catalanes se opusieron y, en consecuencia, la ley no se modificó.

Durante este primer año de vigencia el Gobierno de la Generalidad ha efectuado, en términos generales, una aplicación prudente y progresiva de la ley combinando actuaciones de concertación social, de fomento y de desarrollo reglamentario.

Entre las actuaciones de concertación cabe destacar la firma de veintiún convenios con grandes empresas (entre otras, Banco de Santander, El Corte Inglés, Telefónica, Seat), con asociaciones empresariales (por ejemplo, la Federación de Cajas de Ahorro de Cataluña, la Unión Catalana de Compañías Aseguradoras) y con colegios profesionales (Notarios, Registradores). Por medio de estos convenios las entidades citadas se comprometen a la implantación voluntaria de los preceptos de la ley con anterioridad a los plazos legales establecidos y se implican en acciones de fomento de la presencia del catalán en ámbitos de la publicidad, la economía y el tráfico jurídico no exigidos por la legislación.

En cuanto a la actividad de fomento desplegada por el Gobierno de la Generalidad debe señalarse el convenio con Microsoft para la comercialización de las versiones catalanas de determinados productos informáticos y las subvenciones para el doblaje al catalán de algunas películas.

Por lo que respecta al desarrollo reglamentario la primera fase del mismo ha comportado la aprobación de una serie de decretos —acogidos favorablemente por todas las fuerzas políticas salvo el PP y con matices el PSC en el caso del cine— entre los que deben mencionarse el 204/1998, que facilita el uso del catalán en los documentos notariales, el 237/1998, de fomento de la oferta cinematográfica doblada y subtitulada en catalán, y el 269/1998, que concreta las cuotas de emisión y de canción en lengua catalana en las emisiones de frecuencia modulada. De estos decretos el que ha generado más controversia es el relativo a la cinematografía, cuya entrada en vigor está prevista para marzo de 1999. Los distribuidores y exhibidores se oponen a las medidas establecidas en la disposición reglamentaria y discuten el fundamento legal de las sanciones previstas en la misma. Indudablemente la cuestión más polémica es la obligación a cargo de las empresas distribuidoras de doblar al catalán las películas de duración superior a sesenta minutos que tengan una difusión de más de dieciséis copias en Cataluña de manera que la distribución del número de copias dobladas al catalán sea como mínimo igual al número de copias dobladas al castellano. El doblaje afecta, pues, preferentemente a las pelícu-

las de mayor impacto social, si bien el decreto establece que el porcentaje mínimo anual de copias dobladas al catalán distribuidas en Cataluña deberá ser al menos del 25%. Si no se produce una negociación entre la Generalidad y los sectores afectados que lleve a la modificación del decreto o a la modulación en la aplicación del mismo, la última palabra sobre esta disposición reglamentaria la tendrá el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña ante el que las asociaciones de distribuidores y exhibidores han presentado los recursos judiciales procedentes.

En esta materia, por último, aunque no se trate propiamente de un desarrollo directo de la ley de política lingüística, debe señalarse que el Parlamento de Cataluña, al amparo del art. 87.2 CE, ha enviado tres proposiciones de ley al Congreso de los Diputados sobre el uso de todas las lenguas del Estado en la emisión de billetes y acuñación de monedas, pasaportes y documentos de identidad y permisos de conducir.

### *Los incendios forestales*

Cataluña volvió a sufrir durante el verano unos graves incendios forestales que, sin ser cuantitativamente tan devastadores como los de 1994, arrasaron en torno a 27.000 hectáreas de bosque de la Cataluña central. Desde los sectores afectados y desde los partidos políticos (incluido el PP catalán y algunos militantes de los partidos integrados en CiU) se formularon críticas a la política de previsión del Gobierno, a la actuación de los bomberos y de la policía autonómica y a la falta de coordinación entre los diversos efectivos que lucharon contra el fuego. El Parlamento celebró una sesión extraordinaria en el mes de agosto para discutir esta problemática y plantear soluciones de cara al futuro. Los dos consejeros del Gobierno con responsabilidades directas en esta cuestión afrontaron el debate con actitudes un tanto distintas: más triunfalista y defensivo el Consejero de Agricultura; más receptivo a la crítica el Consejero de Gobernación. Ello explica que los grupos de la oposición presentaran una resolución para reprobar la actuación del Consejero de Agricultura, que no prosperó merced a que no fue secundada por el PP catalán. Como conclusión del debate el Parlamento aprobó un gran número de resoluciones en las que se contemplan, entre otros, los puntos siguientes: la necesidad de invertir 15.000 millones de pesetas en política forestal durante cinco años para tratar de salvar a los bosques de un nuevo desastre y reparar los daños causados por el fuego; las ayudas concretas a los afectados; la redacción de un plan para afrontar grandes incendios. El Gobierno, por su parte, se apresuró a aprobar las disposiciones reglamentarias necesarias para paliar las consecuencias de los fuegos: Decreto 190/1998, por el que se establecen ayudas a las explotaciones agrarias afectadas por los incendios forestales, y Decreto 193/1998, por el que se establecen ayudas a las corporaciones locales afectadas por los incendios forestales.

### *La acción de Gobierno: aspectos más relevantes*

Entre las acciones más destacadas del ejecutivo catalán a lo largo de 1998 debe señalarse en primer lugar la firma el 13 de mayo del Pacto para el Empleo en

Cataluña (1998-2000) suscrito entre el Gobierno de la Generalidad, los sindicatos CCOO y UGT y las patronales Fomento del Trabajo Nacional y PIMEC-SEFES. El pacto contiene entre sus puntos más importantes el impulso de nuevos filones de ocupación, la previsión de líneas de financiación para inversiones creadoras de puestos de trabajo y la confección de un plan general de formación profesional. El Gobierno ha efectuado con rapidez el desarrollo normativo del citado acuerdo como lo demuestra la aprobación de los siguientes decretos: 147/1998, de creación de la Comisión de Seguimiento del Pacto para el Empleo; 248/1998, de regulación de los incentivos a la creación de nuevos puestos de trabajo como consecuencia de la reordenación y la reducción del tiempo de trabajo o de las horas extraordinarias; 249/1998, de creación de los órganos de participación en el control y seguimiento de la contratación laboral; 320/1998, de creación del Consejo de Dirección del Servicio Público de Empleo de Cataluña. Vinculado a esta problemática, y como consecuencia del traspaso a la Generalidad de la gestión de determinadas políticas del INEM llevado a cabo en 1997, cabe mencionar también el Decreto 307/1998, de creación de las oficinas de trabajo de la Generalidad. Ahora bien, si la gestión del Consejero de Trabajo en el punto que acaba de referenciarse ha merecido una general aprobación, no puede decirse lo mismo en relación con su actuación en el reparto de los fondos destinados a formación ocupacional en 1997. Los partidos de oposición, a través de interpelaciones parlamentarias, acusaron al Consejero Farreres, miembro de Unió Democràtica, de haber favorecido a entidades vinculadas a su partido en la distribución de los fondos citados. El Consejero rechazó tales acusaciones y evitó la reprobación de la Cámara, impulsada en julio por el PSC e IC, gracias al apoyo del PP. El Parlamento, sin embargo, aprobó mociones en julio y resoluciones en el debate de política general instando al Gobierno a actuar en esta materia con objetividad, transparencia y seguridad jurídica. Paralelamente el asunto es investigado por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña ante el que el Consejero compareció para declarar en el mes de noviembre.

Otro ámbito de actuación gubernamental que también merece una glosa específica es el de la sanidad. El llamado modelo sanitario catalán se asienta sobre tres pilares: la descentralización territorial de los servicios asistenciales; la separación de las funciones de planificación, financiación, compra y provisión de los servicios; la introducción de sistemas de gestión privada en los servicios públicos. Este modelo se enfrenta actualmente a restricciones presupuestarias, a un déficit de 288.000 millones de pesetas reconocido en mayo por el Consejero de Economía en una intervención parlamentaria y a críticas de los usuarios y de la oposición (intervención del PSC en junio) por el deficiente funcionamiento de algunas prestaciones como lo ilustran las listas de espera para la realización de determinadas operaciones quirúrgicas. Con todo, en 1998 la actuación del Gobierno en materia sanitaria ha permitido dar un importante nuevo impulso al modelo sanitario catalán con la reforma de la atención primaria de salud. En este sentido los decretos 104/1998 y 168/1998 establecen los instrumentos, los criterios y las modalidades de atención primaria de salud de la que se benefician alrededor de dos terceras partes de la población catalana.

Al igual que en años precedentes la ampliación del marco territorial y funcional de la Policía de la Generalidad ha constituido un aspecto significativo de

la labor del Gobierno. En 1998 los Mossos d'Esquadra han completado la primera fase de su despliegue en la provincia de Lérida y han asumido el control efectivo del tráfico en la provincia de Gerona. Ello ha exigido la adopción de diversas disposiciones normativas: por una parte, para reforzar la estructura orgánica general y para coordinar la actuación de la policía autonómica con otros cuerpos de seguridad han aparecido, respectivamente, el Decreto 12/1998, de reestructuración de la Dirección General de Seguridad Ciudadana, y el Decreto 151/1998, de regulación de las juntas locales de seguridad; por otra parte, para el mejor ejercicio de las competencias en materia de tráfico se han dictado los decretos 82/1998 y 102/1998. Este progresivo despliegue de los Mossos d'Esquadra ha suscitado dos importantes debates en el Parlamento: de un lado, ERC señaló en mayo –y CiU en parte lo aceptó– que no se cumplen plenamente las previsiones del modelo policial de sustitución, es decir, no se produce una retirada de miembros de los cuerpos de seguridad del Estado equivalente a la del número de policías autonómicos desplegados en determinadas zonas de Cataluña; por otro lado, han surgido denuncias sobre supuestos malos tratos infligidos por los Mossos d'Esquadra a personas detenidas en Roses (Gerona). El Consejero de Gobernación compareció en diciembre ante una comisión parlamentaria para explicar que se trataba de un caso aislado y que la propia Policía de la Generalidad había instado la investigación judicial incluso antes que la persona afectada.

En materia educativa el esfuerzo del Gobierno de la Generalidad se ha dirigido especialmente a lograr un elevado grado de cumplimiento de la LOGSE de modo que la reforma educativa alcance a más del 80% de los alumnos. Para el curso 1998-99 la aplicación de dicha reforma se ha centrado en la generalización del tercer curso de la ESO, el primer curso de los nuevos bachilleratos y los ciclos formativos de grado medio. En materia educativa la cuestión más controvertida en los debates parlamentarios ha sido el rechazo del Gobierno a las propuestas del PSC, formuladas en mayo a través de una moción, para revisar las normas de matriculación con el fin de evitar las concentraciones de alumnos emigrantes en determinados centros públicos.

Finalmente, cabe también destacar la privatización de la empresa pública de los servicios informáticos de la Administración catalana. El Gobierno de la Generalidad ha adjudicado en diciembre por 3000 millones de pesetas el Centro Informático a una empresa privada que gestionará durante los próximos cuatro años los servicios informáticos.

### *Disminución de la conflictividad jurídica*

La conflictividad jurídica entre el Estado y la Generalidad ha sido muy reducida en 1998. En efecto, por parte estatal no se ha presentado ningún recurso de inconstitucionalidad ni ningún conflicto de competencia. Por parte catalana, el Parlamento no ha impugnado ninguna ley estatal y el Gobierno de la Generalidad ha planteado un recurso de inconstitucionalidad y dos conflictos de competencia. El recurso ha sido presentado contra el art. 3 de la Ley 26/1998, por la que se modifica la Ley 38/1988, de Demarcación y Planta Judicial. Los conflic-



tos de competencia se dirigen contra el art. 18.3 del Decreto estatal 928/1998, por el que se aprueba el reglamento sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social, y contra la Orden de 8 de agosto de 1997, del Consejero de Educación y Cultura de la Diputación General de Aragón, por la que se inicia el ejercicio del derecho de retracto respecto de los bienes procedentes del Monasterio de Sijena adquiridos por la Generalidad de Cataluña. Debe consignarse también que el Gobierno de la Generalidad ha comparecido como coadyuvante del Estado en el recurso de inconstitucionalidad presentado por las Cortes de Aragón contra la disposición adicional cuarta de la Ley estatal 41/1997, modificadora de la Ley 4/1989, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres.

Finalmente, cabe señalar en este apartado el planteamiento de cinco cuestiones de inconstitucionalidad –en buena medida reiteración de las interpuestas en años anteriores– por parte del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, relativas a las leyes 5/1987, 23/1987, 13/1988, 26/1991 y al Decreto legislativo 1/1990. Estas disposiciones regulan las competencias de las Diputaciones, el Plan Único de Obras y Servicios y el urbanismo.

### *Los partidos políticos*

En el año del veinte aniversario de su constitución como coalición CiU ha continuado mostrando su funcionamiento armónico y coherente en el plano institucional. Sin embargo, esta formación política ha conocido importantes momentos de tensión en 1998. La propuesta lanzada por J. Sánchez Llibre, nuevo responsable de organización de UDC, de que el líder de este partido, J. A. Durán Lleida, debería ocupar el segundo lugar en la lista de CiU para las elecciones autonómicas fue rechazada por sus socios de CDC, temerosos de que ello pudiera prefigurar de algún modo una futura sucesión de J. Pujol. En la polémica y la negociación entre ambos partidos se barajaron desde la idea de la fusión hasta la posibilidad de que UDC trate de formar grupo parlamentario propio en la próxima legislatura pasando por reasignaciones de puestos en las listas electorales o en el futuro Gobierno. La discusión quedó zanjada cuando, ante la negativa de CDC de aceptar a J. A. Durán Lleida como número dos de la candidatura electoral autonómica, el dirigente democristiano afirmó que no quería entrar en un mercadeo y que se conformaba con el número ocho de la lista. Esta pretensión de UDC de reequilibrar la coalición dando más representatividad a su partido ha provocado asimismo que no se pudiera cerrar antes de finalizar 1998 el pacto electoral de cara a las elecciones municipales de 1999, aunque todo apunta a que CiU se presentará como tal a los comicios locales.

Desde el punto de vista estratégico y programático no cabe duda que la firma en julio de la Declaración de Barcelona, en unión del BNG y del PNV, ha sido la apuesta de CiU que mayor atención ha concitado. El documento se divide en dos partes: la declaración propiamente dicha y un anexo o texto de trabajo. La declaración es muy breve y genérica y no aporta grandes novedades. Se limita a recordar la necesidad de un reconocimiento más explícito del carácter plurinacional del Estado español y hace un llamamiento a la sociedad española para dia-

logar en torno a las implicaciones de esta visión del Estado. El texto de trabajo es más extenso y ambicioso. Sin especificar las vías para conseguir sus objetivos plantea una superación del actual Estado de las Autonomías y afirma que un «Estado confederal» sería «el modelo apropiado» para un Estado plurinacional como el español. A pesar de este pronunciamiento general tan tajante el anexo es menos preciso a la hora de diseñar el marco del autogobierno territorial de Cataluña, el País Vasco y Galicia en el nuevo tipo de Estado. Con todo, avanza algunos elementos que, en sí mismos, no parecen exigir una fórmula estatal confederal: la competencia exclusiva en la legislación sobre los idiomas y las culturas respectivas; la configuración de un Senado acorde con un Estado plurinacional; la designación de algunos magistrados del Tribunal Constitucional; la revisión de la estructuración del poder judicial de manera coherente con el carácter plurinacional del Estado; el control efectivo de la seguridad pública no supracomunitaria; la competencia exclusiva en administración local; la competencia exclusiva en recursos naturales; el establecimiento de un sistema de financiación con suficiencia de recursos; el reconocimiento de la presencia internacional con efectos institucionales en las cuestiones referentes a «la identidad y a los intereses vitales». La Declaración de Barcelona generó una serie de reacciones contrarias por parte de los dos principales partidos de ámbito estatal que subrayaron la incompatibilidad del documento con la Constitución. El Presidente Pujol trató de tranquilizar los ánimos afirmando que la Declaración de Barcelona no presupone secesionismo ni la renuncia de Cataluña a desempeñar un papel positivo en España. Paralelamente el propio Presidente auspició la aparición de un documento elaborado por la Fundació Barcelona, entidad integrada por algunos dirigentes de CDC, en el que, sin renunciar a reivindicar mayores cotas de autogobierno para Cataluña, se propugna superar el catalanismo soberanista. En definitiva, no andará falto de arsenal teórico-político el Presidente Pujol para definir su estrategia de cara a unas elecciones autonómicas que se perfilan cuando menos algo más competidas que en convocatorias anteriores.

Si los próximos comicios catalanes se auguran más disputados ello es así porque finalmente el dirigente socialista P. Maragall ha decidido competir con J. Pujol por la Presidencia de la Generalidad. El Presidente Pujol se enfrentará por primera vez a un candidato con popularidad en las encuestas y una experiencia de gobierno en la ciudad de Barcelona con una proyección que va más allá de los límites locales. Tratando de agrupar los diversos sectores favorables a un cambio político en Cataluña, P. Maragall ha expresado su voluntad de encabezar una candidatura que desborde las fronteras del PSC y que tenga un perfil de centrozquierda. La fórmula concreta que adoptará esta candidatura todavía no se conoce, entre otras razones por las resistencias del aparato del PSC a dejar las manos totalmente libres a Maragall en esta cuestión. Se han apuntado diversas posibilidades: lista del PSC con inclusión de personas independientes y de miembros de otros partidos; coalición del PSC con otras fuerzas políticas y con presencia de personalidades sin partido; agrupación de partidos, movimientos sociales e independientes sin presencia de las siglas de los partidos o bien subordinadas éstas a la definición de la agrupación electoral. En el terreno programático el PSC afronta las elecciones con un documento titulado «Per Catalunya», en el que se aboga por un catalanismo socialmente integrador y por una estructuración federal del Estado, a través de un nuevo pacto constitucional, que lleve a

ampliar las competencias de la Generalidad, a reformar en profundidad la Administración del Estado, a reforzar las corporaciones locales y a establecer un modelo de financiación autonómica con corresponsabilidad fiscal y solidaridad interterritorial. Desde el anuncio de su candidatura P. Maragall ha evitado el cuerpo a cuerpo dialéctico con J. Pujol, ha efectuado un acercamiento a los sectores y territorios con mayores dificultades de penetración y ha tratado de contrarrestar, con mayor sensibilidad hacia el carácter plurinacional de España, la imagen centralista del candidato a Presidente del Gobierno, su compañero del PSC J. Borrell.

IC es la fuerza política de izquierdas que con más claridad plantea la conveniencia de constituir de cara a las elecciones autonómicas una alternativa social y política de carácter unitario que vaya más allá de los partidos. Si ello cristalizara, la formación liderada por R. Ribó apoyaría una lista encabezada por P. Maragall. En caso contrario lo más plausible es que vaya en solitario a las elecciones. Por otra parte, IC ha tratado de precisar su perfil ideológico definiéndose en su V Asamblea como fuerza política ecosocialista. Sin embargo, puede ver amenazado su espacio político por la fracción de «els Verds» que ha abandonado IC y sobre todo por el nuevo referente de IU en Cataluña que, bajo la dirección de A. Lucchetti, ha adoptado el nombre de «Esquerra Unida i Alternativa» (EUA).

En el espacio político independentista ERC ha proclamado con nitidez que concurrirá en solitario a las elecciones autonómicas. El partido de J. L. Carod Rovira afronta con gran pragmatismo y equidistancia la posibilidad de pactos postelectorales con cualquiera de los dos candidatos principales a ganar las elecciones poniendo como condición el impulso de una política que suponga el incremento sustantivo del autogobierno, la plena normalización del catalán, la modificación de la financiación y un mayor reequilibrio social y territorial de Cataluña. En cuanto al PI debe indicarse que ha aparecido a menudo alineado con las posiciones de CiU y que subsisten los interrogantes sobre su viabilidad como fuerza política autónoma.

Finalmente, el PP de Cataluña, presidido por A. Fernández Díaz, ha continuado en su empeño de consolidarse como partido de la derecha catalana no nacionalista. El giro centrista de su discurso político, el carácter de partido de Gobierno en España y de fuerza imprescindible para la gobernabilidad en Cataluña pueden favorecer el incremento de la penetración social del PP en Cataluña en diversos sectores y, en particular, en el mundo económico. Todo ello se vería plausiblemente reforzado si el ministro portavoz del Gobierno español, J. Piqué, se decide a aceptar la invitación de ingresar en el PP de Cataluña.

## Leyes

En 1998 ha aumentado el número de leyes aprobadas por el Parlamento de Cataluña. En total han sido 24 frente a las 18 del año precedente. Obsérvese que la ley promulgada como 1/1998, de política lingüística, fue aprobada en diciembre de 1997 y comentada en el anterior Informe.

Del conjunto de leyes merece destacarse, en primer lugar, el bloque legislati-

vo relativo a derecho civil que en determinados puntos puede considerarse pionero en el Estado español. Tres son las leyes aparecidas en este ámbito y que responden a una decidida voluntad del Gobierno y del Parlamento por modernizar e innovar el derecho civil catalán para adaptarlo a la realidad social contemporánea: la 9/1998, del Código de Familia; la 10/1998, de uniones estables de pareja; la 19/1998, sobre situaciones convivenciales de ayuda mutua.

El Código de Familia regula de forma sistemática y completa todo el derecho de familia y sustituye, por lo tanto, la legislación anterior sobre esta materia contenida en la Compilación y en leyes especiales. Los cambios más significativos aportados por el nuevo Código son los siguientes: en los efectos del matrimonio se ha introducido un mayor nivel de solidaridad en cuanto a los gastos familiares; se ha mejorado la regulación de la indemnización compensatoria que dulcifica el tradicional régimen catalán de separación de bienes; se regulan en su totalidad los efectos de la separación, divorcio o nulidad incluyendo el uso de la vivienda y la pensión compensatoria entre cónyuges; en materia de filiación biológica se mantiene el principio clásico del derecho catalán en favor de la verdad biológica pero subsanando los defectos de la anterior regulación en lo relativo al plazo para impugnar la paternidad; se introduce el consejo de tutela con la pretensión de desjudicializar el control de la tutela.

El carácter pionero de la legislación civil catalana aprobada en 1998 se ha subrayado sobre todo a propósito de la ley de uniones estables de pareja. En efecto, por primera vez en España se regulan las uniones estables de parejas heterosexuales y las de parejas homosexuales. Concretamente los puntos principales objeto de la ley son los siguientes: los requisitos y la acreditación de la relación; la convivencia; los gastos comunes; los supuestos de ruptura y los efectos de la misma; la exclusión de la adopción de hijos en el caso de las parejas homosexuales; cuestiones fiscales y sucesorias.

También supone una novedad en España la tercera de las leyes civiles anteriormente citadas relativa a las situaciones de convivencia de ayuda mutua. Se trata del caso de las personas que viven juntas sin constituir una familia ni una pareja, pero que comparten con voluntad de permanencia y ayuda mutua los gastos y el trabajo doméstico. La ley establece los requisitos de acreditación de la relación, las causas de su extinción y los efectos de ésta respecto a la vivienda habitual, la compensación económica por razón de trabajo y la pensión periódica en caso de defunción.

Un segundo ámbito material en el que la actividad legislativa del Parlamento de Cataluña ha tenido notable repercusión política y ciudadana es el régimen local debido sobre todo a la aprobación de la ley 22/1998, de la Carta Municipal de Barcelona. Esta ley, aprobada por unanimidad, ha visto finalmente la luz después de diversos años de negociación entre el Ayuntamiento de Barcelona y el Gobierno de la Generalidad. Dicha norma regula la denominada «parte catalana» del régimen jurídico especial de la ciudad de Barcelona. Otros puntos deberán ser establecidos por normativa estatal. La Carta pretende consolidar la autonomía municipal y la estructura organizativa del ayuntamiento con arreglo a los principios de descentralización y de participación. Asimismo trata de potenciar las competencias municipales existentes y de abrir la puerta a otras de acuerdo

con la capacidad de gestión del ayuntamiento e igualmente a través de fórmulas consorciales con la Generalidad. Como fórmula jurídica transitoria se introduce una disposición en virtud de la cual las disposiciones de la Carta que suponen una adaptación especial para la ciudad de Barcelona del régimen general vigente entrarán en vigor cuando proceda de acuerdo con la ley de Bases de Régimen Local. En el terreno del régimen local es preciso mencionar también la ley 13/1998, de modificación de la ley 8/1987, en virtud de la cual se modifican y se endurecen los requisitos exigidos para constituir municipios nuevos por segregación. Entre éstos se encuentra la exigencia de que los nuevos municipios resultantes tengan una población mínima de 2000 habitantes y el municipio objeto de la segregación no baje tampoco de este límite.

La preocupación por la protección del medio ambiente se refleja también en la labor legislativa de la Cámara catalana. En este sentido cabe subrayar la relevancia de la ley 3/1998, de la intervención integral de la Administración ambiental. Esta ley regula el sistema de intervención administrativa –autonómica y local– de las actividades susceptibles de afectar al medio ambiente, a la seguridad y a la salud de las personas. El proyecto de ley despertó rechazo entre los ayuntamientos, entidades municipalistas y grupos parlamentarios porque suponía un recorte de las competencias municipales en la materia aunque finalmente se llegó a un cierto consenso en el conflictivo tema del régimen de concesión de licencias de actividades. La otra ley destacada en este sector es la 4/1998, de protección del Cap de Creus. Esta norma declara parque natural la península del Cap de Creus con el fin de proteger los sistemas naturales terrestres y marinos de la zona así como sus valores geológicos, botánicos, faunísticos y ecológicos.

En el campo de las infraestructuras la legislación se ha centrado en los puertos y los helipuertos. La ley 5/1998, de puertos de Cataluña, establece la organización portuaria y regula la planificación, la construcción, la modificación, la gestión, la utilización y el régimen de policía de los puertos, de las marinas interiores y del resto de obras náuticas y portuarias que son competencia de la Generalidad. Por su parte, la ley 11/1998 define los helipuertos como las infraestructuras, de carácter permanente o temporal, habilitadas para el movimiento de helicópteros y contempla los aspectos relativos a la titularidad y uso de estas instalaciones.

En materia sanitaria, aunque más específicamente con el objetivo de evitar los accidentes nocturnos de circulación y los alborotos callejeros habituales en las noches de algunos municipios turísticos, el Parlamento aprobó una ley que ha tenido un notable eco en los medios de comunicación. Se trata de la ley 8/1998 en virtud de la cual se amplía la prohibición de la venta y consumo de bebidas alcohólicas a determinados establecimientos y se restringen estas actividades en determinados espacios durante las horas nocturnas. Teniendo en cuenta los objetivos de la norma y los horarios y actividades de las universidades llama la atención que los centros universitarios figuren entre los establecimientos en donde en ningún caso se puede consumir una bebida alcohólica de más de veinte grados.

El Parlamento ha legislado asimismo para concretar las atribuciones y la composición de algunos órganos universitarios. La ley 15/1998 regula el Consejo Interuniversitario de Cataluña como instancia de consulta y asesoramiento del

Gobierno para la planificación, programación y coordinación del sistema universitario en la que participan la Generalidad, las universidades y la comunidad universitaria. Por su parte la ley 16/1998 establece el marco jurídico de los consejos sociales de las universidades públicas de Cataluña como instrumentos de conexión de la sociedad con la universidad. Los consejos sociales aparecen integrados por veinticinco personas: diez en representación de la junta de gobierno de la universidad y quince en representación de los intereses sociales. Ocho de estos últimos son designados entre el Gobierno y el Parlamento y los restantes por los sindicatos, patronales, cámaras de comercio, colegios profesionales y entes locales.

En el campo de las telecomunicaciones se ha producido una modificación legislativa de cierta significación. La ley 17/1998 establece que las funciones de gestión y de operación de redes pueden ser desarrolladas por el Centro de Telecomunicaciones de la Generalidad o por las sociedades que se constituyan con esta finalidad.

Se ha continuado completando el proceso de creación de colegios profesionales: publicitarios y relaciones públicas (ley 12/1998); logopedas (ley 2/1998). Por otra parte la ley 14/1998 permite que los licenciados en documentación puedan integrarse en el colegio de bibliotecarios-documentalistas.

Debe singularizarse igualmente la aprobación de una nueva regulación de la estadística de interés de la Generalidad. La ley 23/1998 persigue la adecuación de la legislación catalana en esta materia a diversas disposiciones estatales y comunitarias, la ampliación de las instituciones elaboradoras de estadísticas y el establecimiento de garantías en la utilización de los datos.

Sorprende que el Gobierno no haya enviado al Parlamento un proyecto para regular por ley el cobro de determinados servicios sociales. El Consejero de Economía se comprometió a ello tras el dictamen del Consejo Consultivo que estimó inconstitucional la normativa fijada por el Gobierno mediante decreto.

Finalmente, en este repaso a las principales leyes catalanas de 1998 es preciso efectuar una referencia a la denominada ley de acompañamiento de los presupuestos. A través de la ley 25/1998, de medidas administrativas, fiscales y de adaptación al euro, el Parlamento ha recurrido por segunda vez a este peculiar instrumento normativo. La ley, siguiendo antecedentes del Estado y de otras Comunidades Autónomas, incluye, especialmente en su título primero, modificaciones de otras leyes que no parecen tener conexión alguna con la ley de presupuestos. Ello motivó que los grupos parlamentarios del PSC y de IC llevaran el proyecto de ley al Consejo Consultivo. Se pedía al Consejo Consultivo que dictaminara si la heterogeneidad material y la carencia de conexión presupuestaria era inconstitucional por vulneración del principio de seguridad jurídica. En síntesis la respuesta del Consejo Consultivo señala que la ley catalana de acompañamiento sometida a su consideración es la expresión de una técnica legislativa peligrosa y poco recomendable, pero concluye que estos vicios no generan inconstitucionalidad ya que no provocan en los destinatarios de la norma una incertidumbre insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento.

## Decretos

Entre los decretos siempre suelen ocupar un lugar destacado los relativos a aspectos organizativos y tendentes a mejorar la actuación administrativa. Así en el seno del Departamento de la Presidencia se ha producido la reordenación de la Secretaría del Gobierno (decreto 31/1998) y la creación del Comisionado para la sociedad de la información (decreto 125/1998), de la Comisión Asesora para la modernización de la Administración (decreto 30/1998) y del Registro público de encuestas (decreto 25/1998). Paralelamente se ha creado en el Departamento de Economía el Registro de Licitadores de la Generalidad (decreto 323/1998) y en el Departamento de Gobernación el Consejo de Coordinación de la Seguridad Privada (decreto 233/1998). Por otra parte el decreto 312/1998 establece los servicios de prevención de riesgos laborales para el personal de la Administración de la Generalidad.

Diversos decretos suponen una cierta potenciación de organismos metropolitanos y de entidades locales. Es el caso del decreto 200/1998 por el que se delegan competencias y se encargan funciones a la Autoridad del Transporte Metropolitano en relación con la implantación del sistema de tranvía/metro ligero en el corredor Diagonal-Baix Llobregat. En el mismo sentido van una serie larga de decretos como el 35/1998 que aprueban el traspaso de servicios sociales a determinadas entidades locales. En este ámbito del régimen local cabe mencionar también el decreto 78/1998 que regula los diferentes supuestos de constitución de comisiones gestoras municipales.

En materia de asistencia social merecen consignarse tres decretos. En primer lugar, el decreto 306/1998 que desarrolla la ley 10/1997 relativa a la renta mínima de inserción. En segundo lugar, el decreto 108/1998 que impone la existencia de órganos de participación en los establecimientos de prestación de servicios sociales públicos o privados financiados con fondos públicos. Por último, el decreto 24/1998 que regula el programa de ayudas de atención social a las personas con disminución.

En el sector de la agricultura y la ganadería se aprecia un esfuerzo de adecuación normativa al derecho comunitario en denominaciones de calidad (decreto 41/1998) y transporte de productos vitivinícolas (decreto 260/1998). Por otro lado se han regulado asimismo los certámenes de animales vivos (decreto 235/1998) y las lonjas y mercados en origen de productos agrarios (decreto 259/1998).

La política medioambiental acostumbra a generar igualmente un abundante número de disposiciones reglamentarias. En el plano organizativo aparece el decreto 311/1998 que crea el Consejo Asesor para el desarrollo sostenible de Cataluña. Un bloque particularmente relevante de decretos se proyecta sobre la protección de la naturaleza: el decreto 166/1998 regula el acceso motorizado al medio natural; el decreto 279/1998 declara paraje natural de interés nacional el valle del monasterio de Poblet; el decreto 130/1998 establece medidas de prevención de incendios forestales en las áreas de influencia de las carreteras. Otros dos decretos inciden sobre elementos contaminantes: el 283/1998 relativo a los nitratos procedentes de fuentes agrarias y el 22/1998 que se refiere a las emi-

siones provocadas por las instalaciones de tueste y torrefacción de café. Por último, cabe citar el decreto 328/1998 que desarrolla la legislación catalana sobre animales de compañía regulando los sistemas de identificación y de registro y el decreto 202/1998 que establece medidas de fomento para el ahorro de agua en determinados edificios.

La política de protección de los consumidores se ha reflejado en el decreto 333/1998 sobre comercialización del pan y en el decreto 23/1998 que contempla el régimen de las subvenciones a las asociaciones de consumidores.

En relación con la vivienda el decreto 87/1998 modifica el procedimiento de adjudicación con el fin de garantizar una mayor participación de los ayuntamientos y de las asociaciones de vecinos en el mismo. Mayor entidad tiene el decreto 201/1998 que prevé las ayudas públicas en materia de vivienda, define las características de las viviendas de promoción pública, de protección pública y de protección oficial y trata de apoyar la vivienda de alquiler.

Para contribuir a la mejor ordenación de dos aspectos importantes del sector turístico se han dictado dos decretos: el 5/1998 regula la actividad de guía de turismo teniendo presente la STJCE de 22 de marzo de 1994; el 163/1998 se proyecta sobre la comercialización de apartamentos turísticos, entendidos como viviendas ofrecidas en condiciones de disponibilidad inmediata y por períodos cortos.

Finalmente, cabe destacar el decreto 332/1998 que prohíbe el acceso de los menores de 14 años a las corridas de toros y a los combates de boxeo, incluso si van acompañados de personas mayores. Una medida tan drástica parece guiada por la voluntad de ir creando las condiciones de la desaparición de estos espectáculos en Cataluña. El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña deberá pronunciarse sobre este asunto ya que el decreto citado ha sido impugnado.



## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 135

Composición a 1-I-1998:

*Convergència i Unió*: 60

*Socialista*: 34

*Popular*: 17

*Iniciativa per Catalunya-Els Verds*: 10

*Esquerra Republicana per Catalunya*: 9

*Mixto*: 5

Composición a 31-XII-1998:

*Convergència i Unió*: 60

*Socialista*: 34

*Popular*: 17

*Iniciativa per Catalunya-Els Verds*: 9

*Esquerra Republicana per Catalunya*: 9

*Mixto*: 6 [a los cuatro miembros del «Partit per a la Independència», procedentes del Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana, y al miembro del Grupo Parlamentario de Iniciativa per Catalunya, militante del «Partit dels Comunistes de Catalunya», se añadió una diputada procedente del Grupo Parlamentario de Iniciativa per Catalunya, militante de «Els Verds» (Confederació Ecologista de Catalunya)]

La Sra. Imma Mayol, secretaria cuarta de la Mesa del Parlamento, del Grupo Parlamentario Iniciativa per Catalunya-Els Verds, renunció a su cargo en la sesión de la Mesa del día 16 de junio de 1998 (BOPC, 303, 22/06/98) y fue sustituida por el Sr. Roc Fuentes, de mismo Grupo Parlamentario, elegido por el Pleno de la Cámara en sesión celebrada el día 17 de junio de 1998 (BOPC, 307, 29/06/98).

### Estructura del Gobierno

Presidente: Jordi Pujol (CDC).

Número de consejerías: 13

*Presidencia:* Xavier Trias (CDC)

*Gobernación:* Xavier Pomés (CDC)

*Economía y Finanzas:* Artur Mas (CDC)

*Enseñanza:* José-Javier Hernández (UDC)

*Cultura:* Joan Maria Pujals (CDC)

*Sanidad y Seguridad Social:* Eduard Rius (CDC)

*Política Territorial y Obras Públicas:* Pere Macias (CDC)

*Agricultura, Ganadería y Pesca:* Francesc Xavier Marimon (CDC)

*Trabajo:* Ignasi Farreres (UDC)

*Justicia:* Núria de Gispert (UDC)

*Industria, Comercio y Turismo:* Antoni Subirà (CDC)

*Bienestar Social:* Antoni Comas (CDC)

*Medio Ambiente:* Joan-Ignasi Puigdollers (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

Ninguno.

## Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Ninguna.

## Mociones de reprobación

Ninguna.

## Debates y resoluciones más importantes

Resolución 508/V del Parlamento de Cataluña, sobre la situación actual de la política agraria en Cataluña (BOPC, 268, 24/03/98; DSPC-P, 72, 12/03/98).

Resolución 534/V del Parlamento de Cataluña, por la que se crea la Comisión de Estudio sobre la Modificación de la Ley 10/1983, de creación del ente público Corporación Catalana de Radio y Televisión y de regulación de los servicios de radiodifusión y televisión de la Generalidad de Cataluña (BOPC, 274, 14/04/98, rectific. BOPC, 300, 15/06/98; DSPC-P, 75, 01/04/98).

Resolución 601/V del Parlamento de Cataluña, sobre el despliegue de la Policía de la Generalidad-Mozos de Escuadra, de acuerdo con el modelo de sustitución (BOPC, 296, 08/06/98; DSPC-C, 322, 26/05/98).

Resolución 653/V del Parlamento de Cataluña, sobre la política general del Gobierno en relación con la prevención y la extinción de incendios en Cataluña, a raíz de los incendios forestales producidos los días 18, 19, 20 y 21 de julio de 1998 (BOPC, 316, 07/08/98; DSPC-P, 88, 05/08/98).

Resolución 679/V del Parlamento de Cataluña, sobre la orientación política general del Consejo Ejecutivo (BOPC, 327, 13/10/98; DSPC-P, 91, 01/10/98).

Resolución 720/V del Parlamento de Cataluña, por la que se crea la Comisión de Estudio sobre la Prevención y la Extinción de los Incendios Forestales (BOPC, 332, 26/10/98; DSPC-P, 92, 14/10/98).

Resolución 749/V del Parlamento de Cataluña, por la que se acuerda presentar a la Mesa del Congreso de los Diputados la Proposición de ley sobre el uso de las lenguas oficiales en la emisión de billetes y en la acuñación de monedas del euro (BOPC, 339, 10/11/98; DSPC-P, 94, 28/10/98).

Resolución 809/V del Parlamento de Cataluña, por la que se acuerda presentar a la Mesa del Congreso de los Diputados la Proposición de Ley de modificación de la Ley del Estado 14/1984, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal (BOPC, 358, 29/12/98; DSPC-P, 103, 15/12/98).

Resolución 810/V del Parlamento de Cataluña, por la que se acuerda presentar a la Mesa del Congreso de los Diputados la Proposición de Ley orgánica de incorporación de las lenguas del Estado español oficiales a los pasaportes y los documentos nacionales de identidad (BOPC, 358, 29/12/98; DSPC-P, 104, 16/12/98).

Resolución 811/V del Parlamento de Cataluña, por la que se acuerda presentar a la Mesa del Congreso de los Diputados la Proposición de ley de incorporación de las lenguas del Estado español oficiales a los permisos y las licencias de conducir vehículos de motor y ciclomotores (BOPC, 358, 29/12/98; DSPC-P, 104, 16/12/98).

Resolución 812/V del Parlamento de Cataluña, por la que se acuerda presentar ante la Mesa del Congreso de los Diputados la Proposición de ley orgánica por la que se modifica la Ley orgánica 6/1985, del poder judicial (BOPC, 358, 29/12/98; DSPC-P, 104, 16/12/98).

Moción 84/V del Parlamento de Cataluña, sobre la educación y la formación de adultos (BOPC, 261, 09/03/98; DSPC-P, 70, 26/02/98).

Moción 87/V del Parlamento de Cataluña, sobre la gestión de los bomberos (BOPC, 261, 09/03/98; DSPC-P, 70, 26/02/98).

Moción 91/V del Parlamento de Cataluña, sobre la financiación de los sectores agrícola y ganadero en Cataluña (BOPC, 271, 30/03/98; DSPC-P, 74, 19/03/98).

Moción 92/V del Parlamento de Cataluña, sobre el desarrollo sostenible (BOPC, 271, 30/03/98; DSPC-P, 74, 19/03/98).

Moción 93/V del Parlamento de Cataluña, sobre la política general de ocupación (BOPC, 274, 14/04/98; DSPC-P, 76, 02/04/98).

Moción 104/V del Parlamento de Cataluña, sobre la política de integración de trabajadores extranjeros (BOPC, 291, 25/05/98; DSPC-P, 80, 14/05/98).

Moción 105/V del Parlamento de Cataluña, sobre la política de inmigración (BOPC, 291, 25/05/98; DSPC-P, 80, 14/05/98).

Moción 109/V del Parlamento de Cataluña, sobre la política turística (BOPC, 296, 08/06/98; DSPC-P, 82, 28/05/98).

Moción 112/V del Parlamento de Cataluña, sobre los peajes en las vías de comunicación (BOPC, 296, 08/06/98; DSPC-P, 82, 28/05/98).

Moción 115/V del Parlamento de Cataluña, sobre la reforma de la atención primaria de salud en Cataluña (BOPC, 307, 29/06/98; DSPC-P, 84, 18/06/98).

Moción 117/V del Parlamento de Cataluña, sobre la política general para combatir los malos tratos en el ámbito del hogar en Cataluña (BOPC, 307, 29/06/98; DSPC-P, 84, 18/06/98).

Moción 119/V del Parlamento de Cataluña, sobre la política general de formación ocupacional en Cataluña (BOPC, 310, 13/07/98; DSPC-P, 86, 01/07/98).

Moción 120/V del Parlamento de Cataluña, sobre la presencia internacional del deporte catalán (BOPC, 310, 13/07/98; DSPC-P, 86, 01/07/98).

Moción 126/V del Parlamento de Cataluña, sobre la política lingüística (BOPC, 339, 10/11/98; DSPC-P, 95, 29/10/98).

Moción 130/V del Parlamento de Cataluña, sobre el futuro de las comunicaciones ferroviarias, especialmente en lo que se refiere al tren de alta velocidad (BOPC, 345, 23/11/98; DSPC-P, 97, 12/11/98).

Moción 140/V del Parlamento de Cataluña, sobre la política turística en Cataluña (BOPC, 358, 29/12/98; DSPC-P, 103, 15/12/98).

Interpelación al Consejo Ejecutivo sobre la organización general del Instituto Catalán de la Salud para garantizar la eficacia de las prestaciones sanitarias (BOPC, 147, 10/03/97; DSPC-P, 83, 17/06/98).

Toma en consideración de la Proposición de ley de modificación de la Ley 3/1982, de 23 de marzo, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad (BOPC, 295, 02/06/98; DSPC-P, 96, 11/11/98).

Comparecencia del consejero de Gobernación ante la Comisión de Justicia, Derecho y Seguridad Ciudadana para que informe sobre las medidas a tomar para evitar actitudes de violencia injustificada dentro de la Policía de la Generalidad-Mozos de Escuadra (DSPC-C, 395, 03/12/98).

## Reformas del Reglamento Parlamentario

El procedimiento de reforma del Reglamento del Parlamento de Cataluña está paralizado desde la publicación del Informe de la Ponencia en el BOPC, 194, de 15/07/97.

## Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Norma para el debate y la votación del Proyecto de ley de Presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 1999 (BOPC, 340, 11/11/98).

Criterios para ordenar el debate del Dictamen del Proyecto de ley de presupuestos y de las enmiendas y votos particulares reservados (texto articulado) (BOPC, 345, 23/11/98).

Criterio interpretativo para concordar lo que establecen los artículos 50, 62.2 y 125.2 del Reglamento (BOPC, 345, 23/11/98).

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

### *Consejo Consultivo*

Elecciones de miembros:

Resolución 751/V del Parlamento de Cataluña, por la que se designan dos consejeros del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña (BOPC, 339, 10/11/98; DSPC-P, 94, 28/10/98).

Dictámenes emitidos a solicitud del Parlamento de Cataluña:

Dictamen núm. 204, en relación al Dictamen de la Comisión de Política Territorial y las enmiendas reservadas para defender en el Pleno sobre el Proyecto de ley de la intervención integral de la Administración ambiental (BOPC, 248, 28/01/98; rectif. BOPC, 254, 16/02/98).

Dictamen núm. 206, sobre la Ley 66/1997, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (BOPC, 263, 11/03/98).

Dictamen núm. 208, en relación con la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (BOPC, 296, 08/06/98).

Dictamen núm. 210, en relación con el Dictamen de la Comisión de Economía, Finanzas y Presupuesto sobre el Proyecto de ley de medidas administrativas, fiscales y de adaptación al euro (BOPC, 359, 29/12/98).

Dictámenes emitidos a solicitud del Consejo Ejecutivo:

Dictamen núm. 205, sobre la adecuación del rango normativo de las órdenes y los decretos relacionados con las tarifas y los precios públicos (BOPC, 261, 09/03/98).

Dictamen núm. 207, sobre el Real decreto-ley 1/1998, de 27 de febrero, sobre infraestructuras comunes en los edificios para el acceso a los servicios de telecomunicación.

Dictamen núm. 209, sobre la Ley 26/1998, de 13 de junio, por la que se modifica la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de demarcación y planta judicial.

### *Sindicatura de Cuentas:*

#### Informes:

Resolución 493/V del Parlamento de Cataluña, relativa al Informe de fiscalización 05/96-F sobre las cuentas del Consejo Comarcal del Priorat correspondientes al período 1987-1995 (BOPC, 264, 16/03/98; DSPC-C, 277, 24/02/98).

Resolución 652/V del Parlamento de Cataluña, por la que se encarga a la Sindicatura de Cuentas un informe de fiscalización en relación con el Consorcio de Promoción Turística de Cataluña y de Turismo de Cataluña entre los años 1988 y 1997 (BOPC, 310, 13/07/98; DSPC-C, 345, 26/06/98).

Resolución 718/V del Parlamento de Cataluña, por la que se encarga a la Sindicatura de Cuentas un informe de fiscalización en relación con la distribución y el uso de los fondos ocupacionales, dentro de los programas operativos del Fondo social europeo y las iniciativas comunitarias, en el período 1990-1997 (BOPC, 336, 02/11/98; DSPC-C, 359, 13/10/98).

Memoria de la Sindicatura de Cuentas al Parlamento, correspondiente al ejercicio de 1996. Parte III. Memoria de actividades y cuenta general de la Sindicatura de Cuentas correspondiente al ejercicio de 1996 (BOPC, 247, 23/01/98)

Resolución 748/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 1996 (BOPC, 336, 02/11/98; DSPC-C, 370, 22/10/98).

Informe sobre la Cuenta General de la Generalidad de Cataluña correspondiente al año 1995, parte I de la Memoria de la Sindicatura de Cuentas correspondiente al ejercicio de 1996 (BOPC, 247, 23/01/98)

Resolución 750/V del Parlamento de Cataluña, para la que se aprueban la Cuenta general de la Generalidad de Cataluña del año 1995 y el Informe sobre la Cuenta general de la Generalidad de Cataluña correspondiente al año 1995 (BOPC, 339, 10/11/98; DSPC-P, 94, 28/10/98).

Informes de fiscalización incluidos en la parte II de la memoria de la Sindicatura de Cuentas al Parlamento, correspondiente al ejercicio del 1996 (BOPC, 247, 23/01/98).

Conocimiento de la Cuenta General de las corporaciones locales, ejercicio 1995 (BOPC, 259, 02/03/98; DSPC-C, 271, 17/02/98).

### *Síndic de Greuges:*

#### Elecciones de miembros:

Resolución 491/V del Parlamento de Cataluña, por la que se designa Síndic de Greuges (BOPC, 259, 02/03/98; DSPC-P, 69, 25/02/98).

Resolución 507/V del Parlamento de Cataluña, por la que se da la conformidad al Síndic de Greuges para la designación de adjunto y del adjunto para la defensa de los derechos de los niños (BOPC, 264, 16/03/98; DSPC-C, 287, 06/03/98).

**Informes:**

Informe del Síndic de Greuges al Parlamento de Cataluña correspondiente al año 1997 (BOPC, 266, 20/03/98):

Debate del informe en comisión: DSPC-C, 308, 07/05/98

Debate del informe en el Pleno: DSPC-P, 81, 27/05/98

## COMUNIDAD VALENCIANA

*Luis Aguiló Lúcia*

### Rasgos generales

Si hay una palabra que puede resumir y caracterizar lo que ha sido 1998 en la Comunidad Valenciana es la de «cultura». No en vano se ha producido un importante acuerdo en torno a la aprobación de la Academia Valenciana de la Lengua, si bien esta nueva institución no ha podido entrar en funcionamiento al no reproducirse el consenso a la hora de designar a los académicos. En cualquier caso, la aprobación de esta Ley es, de por sí, un importante acontecimiento político, social y cultural que es necesario resaltar al iniciar esta crónica.

Pero junto a esta ley hay otras tres que también se refieren a temas culturales –música, cine y patrimonio cultural– en un año que vuelve a ser pródigo en producción legislativa con un total de once leyes aprobadas por las Cortes Valencianas, siendo todas –excepto la de la Academia Valenciana de la Lengua– a iniciativa del Gobierno Valenciano.

A estos acontecimientos culturales en materia legislativa se une la inauguración del *Hemisfèric* como primera fase del proyecto de la *Ciutat de les Arts i les Ciències* que al sureste de la ciudad de Valencia se va construyendo según el proyecto de Santiago Calatrava. También en las cercanías de Benidorm –en la comarca de la Marina Baixa– se inician las obras del Parque Temático denominado «*Terra Mítica*».

Del exterior también llegaron en 1998 dos noticias culturales: una positiva –la declaración por la UNESCO como Patrimonio de la Humanidad del conjunto de los abrigos rupestres del mediterráneo encontrándose muchos de ellos en la Comunidad Valenciana (en la Valltorta y en Bicorp-Navarrés)– y una negativa –la exclusión de la ciudad de Valencia como capital europea de la cultura durante los próximos años–.

En cuanto a otro tipo de normas de carácter cultural, hemos de destacar el Decreto 148/1998, de 22 de septiembre, por el que se regulan las condiciones de autorización, celebración, desarrollo y régimen sancionador de los festejos taurinos tradicionales. Se están regulando los «*bous al carrer*», tan típicos en muchas localidades de la Comunidad Valenciana.

En otro orden de cosas, 1998 ha sido importante también de la Comunidad Valenciana en materia de infraestructuras. La finalización de los últimos 44 kilómetros de la autovía de Valencia (Pantano de Contreras y tramo Motilla del Palancar-Honrubia) permite cerrar el sistema de comunicaciones por autovía entre Madrid y la Comunidad Valenciana y, en particular, con sus cuatro grandes núcleos urbanos: con Alicante y Elche –que ya estaban comunicadas con Madrid



desde hace años por autovía-, así como con Castellón de la Plana y Valencia -con las obras ahora inauguradas-.

También en materia de infraestructuras hay que señalar la inauguración del tramo de la línea tres del metro, entre la estación de La Alameda y la *Avinguda del Cid* que supone la definitiva penetración de este transporte por el corazón de Valencia y su conexión con las líneas 1 y 4, con lo que la ciudad alcanza un sistema de transportes subterráneo conectado además con diversas poblaciones de la comarca de *L'Horta*.

Por otra parte, en este apartado hay que resaltar el protocolo firmado con la Comunidad de Madrid para la construcción del AVE Valencia-Madrid, para el que se prevé un presupuesto de cuatrocientos mil millones de pesetas y el inicio de las obras en el año dos mil.

Finalmente hay que indicar como acontecimientos políticos destacables la dimisión del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes el 15 de marzo, por su presunta imputación en el caso de las cesiones de crédito del Banco de Santander, o la del Director General de Interior una vez que el Ayuntamiento de Alicante le denegara la licencia para el chalet que se estaba construyendo.

También son a destacar las elecciones primarias convocadas por el PSPV-PSOE, y ganadas por su secretario general, Joan Romero González, con un resultado ajustado respecto a las otras dos candidaturas -Antonio Asunción y Clementina Ródenas-.

Por otro lado hay que hacer constar el grave problema surgido a partir de la Ciudad Sanitaria «La Fe» en torno a la aparición de un foco de contagio de la Hepatitis C, con especial incidencia en una clínica privada (La Casa de la Salud de la ciudad de Valencia). Este problema tuvo consecuencias sociales, jurídicas y políticas que todavía continuaban al finalizar el año y que llevó a las Cortes Valencianas, el 3 de diciembre, a acordar la creación de una comisión de investigación sobre esta materia.

Desde el punto de vista laboral es de destacar el conflicto de la factoría Ford de Almussafes en torno a la fabricación de un nuevo modelo que después de varias semanas de tensión -con insinuaciones de cierre patronal de la factoría- acabaría a finales de año con un acuerdo que ha permitido la vuelta a la normalidad.

Por último hay que indicar que una vez más la Comunidad Valenciana ha resultado afectada por algún tipo de catástrofe. En esta ocasión fueron las grandes tormentas con pedrisco del mes de agosto que afectaron con especial virulencia a la comarca del Alto Palancia, con daños en la agricultura e instalaciones industriales.

### Leyes de la Generalidad Valenciana

Durante el año 1998 las Cortes Valencianas han aprobado un total de once leyes. La de creación de la «*Acadèmia Valenciana de la Llengua*» es a iniciativa

de tres grupos parlamentarios (Popular, Socialista y Mixto –los diputados de Nova Esquerra–), mientras las demás han tenido un origen gubernamental.

Además hay que destacar la aprobación del Decreto Legislativo 1/1998, de 23 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Cooperativas de la Comunidad Valenciana. El origen de este Decreto Legislativo está en que la disposición adicional segunda de la Ley 14/1997, de 26 de diciembre, autorizaba al Gobierno valenciano a refundir o legislar en materia de cooperativas, dado que la Ley 11/1985, de 25 de octubre, de Cooperativas de la Comunidad Valenciana, fue modificada ya por la Ley 6/1993, de 31 de diciembre, por la Ley 3/1995, de 2 de marzo –reforma ésta muy importante–, y por la propia ley 14/1997, de 26 de diciembre que, además, como acabamos de indicar, era la que autorizaba la elaboración del texto refundido. En una Comunidad, como es la valenciana, la importancia y el peso del mundo cooperativo hacían necesario este texto refundido en aras a una mayor información ciudadana y para una mayor seguridad jurídica.

En cuanto al resto de las leyes, queremos referirnos, en primer lugar, a las cuatro leyes de tema cultural, que son por su orden de aprobación, la Ley 2/1998, de 12 de mayo, Valenciana de la Música; la Ley 4/1998, de 11 de junio, de Patrimonio Cultural Valenciano; la Ley 5/1998, de 18 de junio, de Creación del Instituto Valenciano de Cinematografía *Ricardo Muñoz Suay* y, especialmente, la Ley 7/1998, de 16 de septiembre, de Creación de la *Acadèmia Valenciana de la Llengua*, que es, sin duda, la más importante de las cuatro y, posiblemente, desde el punto de vista político igualmente la más destacable de todas las aprobadas durante el año 1998.

El origen de la Ley 7/1998, de 16 de septiembre, de Creación de la *Acadèmia Valenciana de la Llengua*, se encuentra en la Resolución adoptada el 17 de septiembre de 1997 por las Cortes Valencianas que acordaron solicitar al *Consell Valencià de Cultura* que dictaminara sobre las cuestiones lingüísticas valencianas. A partir de ese momento, el *Consell Valencià de Cultura* inició sus trabajos internos que le llevaron a emitir su Dictamen el 13 de julio de 1998 en el que analizaba la situación social del valenciano y su uso con especial incidencia en el mismo al proceso de normalización lingüística que se llevó a cabo a través de las normas ortográficas denominadas de «Castellón» aprobadas en 1932. Asimismo, se incidía en el nombre, naturaleza y codificación del valenciano insistiendo en que el valenciano es la lengua propia de los valencianos y que este término debe ser utilizado en el marco institucional sin que tenga carácter excluyente y refiriéndose expresamente en el Dictamen a que la mencionada denominación de valenciano no debe cuestionar denominaciones otras como la lengua propia de los valencianos, idioma valenciano u otras avaladas por la tradición histórica valenciana, el uso popular o la legalidad vigente y, al mismo tiempo, se reconocía en el dictamen que el valenciano es el idioma histórico y propio de la Comunidad Valenciana y que forma parte del sistema lingüístico que los correspondientes Estatutos de Autonomía de los territorios hispánicos de la antigua Corona de Aragón reconocen como lengua propia.

En suma, el Dictamen del *Consell Valencià de Cultura* venía a avalar las Normas de Castellón de 1932, como un hecho histórico que constituyeron y constituyen un consenso necesario. Como consecuencia de todo ello, el

Dictamen venía a proponer como conclusiones la creación de un ente de referencia normativa del valenciano, con los principios antes apuntados y que tuviese las siguientes características: que tuviese personalidad jurídica propia, con independencia funcional y presupuestaria; que tuviese capacidad para determinar la normativa en materia lingüística y que esa normativa fuera vinculante para las administraciones públicas, el sistema educativo, los medios públicos de comunicación y otras entidades u órganos de titularidad pública o que cuenten con financiación pública; que sus miembros fueran 21 nombrados por diez años y que las vacantes se puedan producir por renovación u otros motivos, cubriéndose por cooptación interna; que los miembros iniciales fueran elegidos por una mayoría de dos tercios de las Cortes Valencianas y que por lo menos dos tercios de esos miembros fueran expertos en valenciano con una acreditada competencia científica y académica y, finalmente, que el futuro ente tuviese relaciones horizontales con las diversas entidades normativas de las otras lenguas del Estado. Amparándose en este Dictamen, los Grupos Parlamentarios Popular, Socialista y dentro del Grupo Mixto, los diputados de Nova Esquerra, presentaron una Proposición de ley que fue tramitada de manera inusual durante el verano de 1998, en plenas vacaciones parlamentarias e incluyendo en la primera sesión plenaria ordinaria que se celebró el 2 de septiembre el debate y aprobación de esta Ley.

Así pues, nos encontramos con un acuerdo político importante sobre una cuestión que venía dividiendo y enfrentando a los valencianos desde hacía muchos años y que frente a la cual, a partir del debate de política general celebrado en septiembre de 1997, se abría la puerta para llegar a este acuerdo histórico.

La *Acadèmia Valenciana de la Llengua* aparece regulada como una institución de la Generalitat Valenciana de carácter público, adscrita a la Presidencia, con personalidad jurídica propia, y que tiene como función determinar y elaborar, en su caso, la normativa lingüística del idioma valenciano, así como velar por el valenciano partiendo de la tradición lexicográfica, literaria y la realidad lingüística genuina valenciana, así como la normativización consolidada, a partir de las llamadas «Normas de Castellón». Así pues, la Ley ya desde sus primeros artículos asume plenamente las indicaciones del *Consell Valencià de Cultura* y, por si quedara algún tipo de duda, el artículo cuarto establece claramente que los principios y criterios que deben inspirar la actuación de la Academia son los que se desprenden del Dictamen aprobado por el *Consell Valencià de Cultura* el 13 de julio de 1998 y que han sido incorporado al preámbulo de la Ley.

La Ley establece por tanto, en base a todos estos principios, las competencias y funciones de esta *Acadèmia Valenciana de la Llengua*, así como su composición en base a los criterios que aparecían en el Dictamen del *Consell Valencià de Cultura*. El aspecto más importante era que estos 21 académicos, inicialmente son elegidos por las Cortes Valencianas por mayoría de dos tercios y para un periodo de quince años, pudiendo ser reelegidos y que a los quince años de la elección por primera vez, los miembros de la Academia procederán ya a partir de ese momento y para el futuro por cooptación a la renovación de un tercio de los académicos, de tal manera que después de esa primera designación por las Cortes Valencianas y por un mayoría cualificada que exige necesariamente un acuerdo de consenso, en el futuro comienza a funcionar en cuanto a su organización

interna como otro tipo de academias de la lengua que puedan existir en otros ámbitos lingüísticos. Además la Ley establece los órganos de la Academia así como el funcionamiento de la misma.

La disposición transitoria primera preveía que en el plazo de un mes desde la entrada en vigor, las Cortes Valencianas deberían elegir los primeros 21 académicos, de conformidad con lo establecido en la propia Ley, sin embargo, transcurrido el plazo desde la entrada en vigor se produjo un desacuerdo entre los diferentes grupos políticos, lo que ha impedido que durante el año 1998 no se haya podido cumplir esta disposición transitoria primera pese a los esfuerzos que ha habido por parte de todos los grupos parlamentarios y del propio Presidente del *Consell Valencià de Cultura*, Santiago Grisolia, que ha actuado, en muchas ocasiones de mediador para intentar llegar a un acuerdo.

La segunda gran Ley en materia cultural aprobada es la Ley 2/1998, de 12 de mayo, Valenciana de la Música. Como dice su preámbulo, la música, en sus múltiples formas y manifestaciones es una de las artes más cultivadas en la Comunidad Valenciana, forma parte de su cultura y es una de las artes que más la identifica como pueblo. Largamente reclamada a través de las asambleas anuales de la Federación de Sociedades Musicales de la Comunidad Valenciana, las Cortes Valencianas, finalmente, aprueban esta Ley que tiene por objeto el fomento, la protección, coordinación, planificación, difusión y promoción de la música en la Comunidad Valenciana, así como la creación de los medios y condiciones necesarias para que la sociedad valenciana desarrolle su cultura musical en sus diferentes facetas. Para hacer posible todo ello se crea el Instituto Valenciano de la Música dependiente de la Consejería de Cultura, Educación y Ciencia y que tiene como objeto precisamente la planificación, ejecución y coordinación de la política cultural de la Generalidad, en el campo de la música y en el ámbito de sus competencias. Además de regular la organización, funciones y funcionamiento de ese Instituto, la Ley va más allá y entra en un aspecto muy importante como es la regulación de las enseñanzas musicales que se desarrollen en centros específicos de enseñanza de música, de danza o de danza y música no reglada que tienen como finalidad impartir una formación general de la música y de la danza y ofrecer una cultura musical a los ciudadanos. Para ello se regulan las denominadas escuelas de música, de danza o de música y danza, estableciéndose los objetivos de estas escuelas, aspectos relacionados con profesorado, instalaciones, enseñanzas mínimas, así como las importantes escuelas de educandos que existen en prácticamente todos los municipios de la Comunidad Valenciana y en muchos de los barrios de las grandes ciudades. Estas escuelas de educandos dependen generalmente de las sociedades musicales y tienen, precisamente, la función de crear entre los niños y jóvenes la formación y la preparación de quienes luego formarán parte de las innumerables bandas de música que tanto se prodigan a lo largo de la Comunidad Valenciana. Esta regulación de las enseñanzas musicales va acompañada de un programa autonómico de financiación de las mismas a fin de dotar de recursos humanos, edificios, adquisición de instrumentos y material didáctico, formación y actualización del profesorado y cualquier otra necesidad que requiera el mantenimiento de estas enseñanzas musicales.

Por otro lado, la Ley incide también en otro orden en el patrimonio musical valenciano que está integrado por todos los bienes, actividades y entidades de

carácter musical que especialmente sean representativos de la historia y la cultura de la Comunidad Valenciana, y para ello se constituye el Archivo Musical Valenciano, así como se establecen una serie de instituciones consultivas en materia musical de la Generalidad como son el propio *Consell Valencià de Cultura*, la Real Academia de Bellas Artes de San Carlos de Valencia, el Consejo Escolar Valenciano, el propio Instituto Valenciano de la Música que crea la Ley, los Conservatorios Superiores de Música, los Conservatorios Superiores de Danza y, especialmente, la Federación de Sociedades Musicales de la Comunidad Valenciana. Para todo ello, además, se crea un registro del patrimonio musical valenciano donde figuren los bienes, actividades y entidades constitutivos de este patrimonio cultural valenciano.

A continuación, la Ley establece toda una serie de medidas para fomentar la cultura musical en la Comunidad Valenciana y que se plasma, especialmente, en la creación de la Banda Joven de la Generalidad Valenciana, del Coro de la Generalidad Valenciana, de la Orquesta Sinfónica de la Generalidad Valenciana y de la Banda de Música de la Generalidad Valenciana.

Finalmente, la Ley establece los criterios básicos para regular las relaciones de colaboración de las administraciones valencianas con las sociedades musicales y las sociedades artístico-musicales, con incidencia no solamente en las instituciones de la Generalidad sino también en los ayuntamientos y diputaciones.

En suma pues, nos encontramos en una Ley que intenta de manera global regular el tema de la música de especial importancia, como decíamos, en una Comunidad Autónoma donde la afición a la música, la práctica de la música y la enseñanza de la música va ligada a la vida cotidiana de sus ciudadanos.

La tercera Ley referida a temas culturales, es la Ley de Patrimonio Cultural Valenciano, aprobada por las Cortes en una sesión celebrada excepcionalmente en el Real Monasterio de Santa María de la Valldigna, en la comarca de La Safor. El Patrimonio Cultural Valenciano es una de las principales señas de identidad de su pueblo y el testimonio de su contribución a la cultura universal. El objeto de la Ley es la protección, la conservación, la difusión, el fomento, la investigación y el acrecentamiento del Patrimonio Cultural Valenciano que está integrado por unos bienes muebles e inmuebles que pueden ser de «Interés Cultural Valenciano», inventariados no declarados de interés cultural o no inventariados.

Para mantener este patrimonio cultural la Ley prevé sistemas de colaboración con las distintas administraciones públicas de la Comunidad Valenciana, con los particulares y con la Iglesia Católica como depositaria de una parte muy importante del mismo.

Para lograr este objetivo se crea la Junta de Valoración de Bienes, como órgano asesor de la Consejería de Cultura, Educación y Ciencia. Por otro lado se crea el Inventario General del Patrimonio Cultural Valenciano, como instrumento unitario de protección de los bienes muebles, inmuebles e inmateriales del Patrimonio Cultural cuyos valores deban ser específicamente preservados y conocidos. Dentro de él se encuentran los «Bienes de Interés Cultural» (muebles; muebles; documentos y obras bibliográficas, cinematográficas, audiovisuales; e inmateriales) con el procedimiento para su declaración y los efectos que conlleva.

La Ley también se refiere al patrimonio arqueológico y paleontológico que es muy importante en la Comunidad Valenciana, como se ha visto reconocido internacionalmente con la declaración de la UNESCO como Patrimonio de la Humanidad de los abrigos rupestres en diversas comarcas de la Comunidad Valenciana. Además, se regula los museos y las colecciones museográficas permanentes con la creación del Sistema Valenciano de Museos; así como el patrimonio documental, bibliográfico, audiovisual e informático. Por último, se establecen medidas de fomento del patrimonio cultural y se regulan las infracciones administrativas y su sanción.

Se trata, pues, de una Ley que regula el Patrimonio Cultural Valenciano en todos sus aspectos y que era necesaria para coordinar la política de la Generalidad en esta materia. El hecho de aprobarse en el Real Monasterio de Santa María de la Valldigna quedó reflejado en la disposición adicional primera, al reconocerse al mismo como «templo espiritual, político, histórico y cultural del antiguo Reino de Valencia, hoy Comunidad Valenciana». Al mismo tiempo, se le reconoce como «símbolo de la grandeza y soberanía del pueblo valenciano reconocido como nacionalidad histórica».

La última Ley de temas culturales es la que crea el Instituto Valenciano de Cinematografía «Ricardo Muñoz Suay». Las funciones que debe desempeñar el Instituto son la restauración, conservación, catalogación y divulgación del patrimonio audiovisual y de la cultura cinematográfica. El Instituto viene a suceder a la Filmoteca de la Generalidad Valenciana, regulándose en la Ley sus órganos rectores que incluyen un Consejo Rector con participación de expertos en cultura cinematográfica.

El Instituto adopta el nombre del cineasta valenciano Ricardo Muñoz Suay, fallecido en 1997 cuando era Director de la Filmoteca de la Generalidad que, creada a propuesta suya, llevaba dirigiendo desde 1987. Con esta Ley, pues, se pretende tener un marco jurídico que permita realizar una adecuada política institucional dentro del patrimonio cinematográfico.

Del resto de las Leyes aprobadas, destaca la Ley 3/1998, de 21 de mayo, de Turismo. No en vano la Comunidad Valenciana es uno de los principales destinos tanto del turismo interior como del extranjero. Además dentro de la Comunidad Valenciana está la localidad con más turismo de toda España, como es Benidorm que, junto con otras poblaciones, hacen del turismo uno de los más importantes ingresos económicos de la Comunidad Valenciana.

La Ley regula de manera global la promoción y adecuación de la actividad turística con la regulación de los servicios, empresas y actividades turísticas (alojamiento, restauración y agencias de viaje), regulando los derechos y deberes en materia turística. Además, regula el uso de los símbolos identificativos de la imagen turística de la Comunidad Valenciana.

Capítulo aparte merece la regulación de municipio turístico, que debe cumplir unos requisitos que fija la Ley, que debe ser declarado formalmente como tal, lo que presupone para el mismo una serie de ventajas a través de los convenios que puedan suscribir esos municipios turísticos con la Generalidad. También se regulan los espacios turísticos y se dictan normas de disciplina turística que hagan efectiva la Ley.

Finalmente la Ley regula la administración turística, creándose la Secretaría de Turismo de la cual depende la Agencia Valenciana de Turismo que es a quien corresponde, como ente público de la Generalidad, la aplicación de la política turística.

Esta Ley que es muy importante requiere un desarrollo normativo que permita su aplicación y en este sentido va a ser muy interesante ver su desarrollo a partir, especialmente, de las previsiones de su disposición final segunda.

En cuanto al resto de las Leyes seguiremos un orden cronológico. Son la Ley 1/1998, de 5 de mayo, de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, urbanísticas y de la comunicación; la Ley 6/1998, de 22 de junio, de ordenación farmacéutica de la Comunidad Valenciana; la Ley 8/1998, de 9 de diciembre, de Fundaciones de la Comunidad Valenciana; y la Ley 9/1998, de 15 de diciembre, de pesca marítima. Mención aparte haremos a la Ley comúnmente conocida como de acompañamiento, que es la Ley 10/1998, de 28 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalidad Valenciana, que por sí sola viene a modificar once Leyes anteriores.

La Ley 1/1998, de 5 de mayo, de barreras accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, urbanísticas y de la comunicación, supone una manifestación directa del artículo 14 de la Constitución, en relación con el artículo 49 de la misma. El cumplimiento del mandato a todos los poderes públicos para la creación de condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas y los grupos en que se integran sean efectivas y reales, es la finalidad de la Ley. Para ello se establece para mejorar la calidad de vida de toda la población y específicamente de las personas que se encuentren en situación de limitación, la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, urbanísticas y de comunicación. Concretamente la Ley tiene por objeto garantizar la accesibilidad al medio físico en condiciones tendentes a la igualdad de todas las personas, sean cuales sean sus limitaciones y el carácter permanente o transitorio de éstas. Para ello la Ley define conceptos básicos, como qué se entiende por persona con discapacidad, cuáles son las barreras físicas, cuáles son las ayudas técnicas y cuál es el concepto de accesibilidad a los efectos de la Ley.

Para alcanzar el objetivo de la Ley se establecen tres niveles diferenciados, el nivel adaptado, el nivel practicable y el nivel convertible y a partir de ahí establece una serie de disposiciones, en primer lugar sobre accesibilidad en materia de edificación en el medio urbano, en los transportes y en las comunicaciones. Y por otro lado se establece un plan especial de eliminación de barreras, que incluye la regulación de los usos de los perros guías.

Por último, la Ley establece por un lado la distribución de los competencias de esta materia, tanto a la Consejería de Bienestar Social como a la de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes; se establecen unas medidas de control que garanticen el cumplimiento de la Ley y para el caso de su incumplimiento acaba con un régimen sancionador para cuando se de esta eventualidad.

Así pues, la Ley supone un marco importante para facilitar la vida cotidiana, especialmente en el medio urbano y hay que indicar como dato anecdótico que ya cuando estaba tramitándose las propias Cortes Valencianas habían dictado la adaptación de su propia sede a lo que luego iba a ser una obligación legal con

la aprobación de esta Ley. De tal manera que el propio Parlamento valenciano ha sido la primera institución pública en cumplir lo que preceptuaba esta Ley para hacer posible al accesibilidad suprimiendo aquellas barreras que impedían su uso en situaciones de igualdad para todas las personas cualquiera que fuese su limitación.

En cuanto a la Ley 6/1998, de 22 de junio, de ordenación farmacéutica, hay que recordar que la peculiar ordenación farmacéutica existente en el conjunto de España había comenzado a plantear determinados problemas ante decisiones unilaterales de los titulares de algunas de las oficinas de farmacias junto con criterios profesionales manifestados a través de los correspondientes colegios existentes. Como consecuencia de todo ello la Ley se prueba en desarrollo de los artículos 41, 43 y 51 de la Constitución, así como dentro del mandato competencial que supone el artículo 149.1.16 del misma, y en relación a todo ello el artículo 31.19 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, que otorga competencia exclusiva en materia de ordenación farmacéutica a la Generalidad.

Efectivamente el objeto de la Ley no es otro que el de la regulación y ordenación de la actividad y la atención farmacéutica prestada a los ciudadanos y ciudadanas en el ámbito de la Comunidad Valenciana. Ello supone una clarificación de alguno de los problemas surgidos, estableciendo ya desde el primer momento una regulación por lo que se refiere a los niveles de atención farmacéutica primaria, así como la regulación de los niveles de atención farmacéutica hospitalaria, sociosanitaria y penitenciaria. Estos son los aspectos que comprende la Ley comenzando por la regulación de los derechos y obligaciones de los profesionales farmacéuticos y toda la regulación referente a autorizaciones administrativas e incompatibilidades.

Por lo que se refiere a la regulación concreta de la atención farmacéutica, la Ley distingue entre la atención farmacéutica primaria que se presta por las oficinas de farmacia (que quedan plenamente reguladas en todos sus aspectos incluyendo la vieja polémica de la distancia, las transmisiones y los traslados, como de la asistencia farmacéutica al público), por los botiquines y mediante los servicios farmacéuticos en áreas de salud. Junto a esta asistencia farmacéutica primaria hay una regulación específica de la atención farmacéutica en hospitales, en centros sociosanitarios y empresas y en los centros penitenciarios de la Comunidad Valenciana.

Por otro lado la Ley regula aspectos concretos, como son la atención farmacéutica veterinaria o la distribución de medicamentos y productos farmacéuticos. Por último, la Ley regula un aspecto importante, como es el de la información, promoción y publicidad de los medicamentos, así como la inspección farmacéutica y el régimen sancionador que garantiza el cumplimiento de la Ley.

Así pues, con esta Ley la Comunidad Valenciana se dota, al igual que han hecho otras Comunidades Autónomas, de un marco jurídico que permita regular esta materia que venía siendo reclamado tanto por los propios profesionales del mundo farmacéutico como también por parte de los usuarios y consumidores.

En cuanto a la Ley 8/1998, de 9 de diciembre, de Fundaciones de la Comunidad Valenciana, la misma viene a desarrollar el artículo 31.23 del Estatuto de Autonomía, que se refiere a la competencia exclusiva que tiene la Generalidad en materia, entre otras, de Fundaciones. El proceso de transferencia de estas mate-



rias y la regulación que sobre las mismas de había realizado hasta ese momento a través de diferentes Decretos, aconsejaba ya dictar una norma de rango superior que viniese a regular ya conjuntamente toda esta materia, sobre todo después de la aprobación a nivel de Estado de la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la participación privada en actividades de interés general. La Ley regula por tanto las Fundaciones de competencia de la Generalidad Valenciana, y de manera concreta y régimen jurídico, sus fines, sus beneficiarios, su personalidad jurídica, el domicilio, así como una referencia a las Fundaciones extranjeras.

De manera concreta la Ley viene a regular la constitución de las Fundaciones, estableciéndose en la misma la capacidad para fundar, la forma de constitución de las mismas, sus Estatutos, su dotación económica, así como por otro lado el gobierno de la Fundación con especial referencia a los patronos y, por último, el régimen económico de las Fundaciones, así como aspectos jurídicos, como son la modificación, la fusión y también la extinción y liquidación de las mismas.

Para coordinar todo ello, se crea a través de la Ley el Protectorado como órgano administrativo de la Generalidad, respecto a las Fundaciones inscritas en el registro de Fundaciones, que es una de las funciones específicas que corresponde a este Protectorado.

Así pues, esta Ley lo que ha venido es a clarificar y regular una materia que sobre todo a partir de la aprobación de la Ley estatal de 1994 y de la regulación a nivel de Decretos en el marco de la Generalidad Valenciana, requería un marco normativo con carácter de Ley que ordenara todo este ámbito de competencia exclusiva de la Generalidad.

Finalmente nos encontramos con la Ley 9/1998, de 15 de diciembre, de pesca marítima de la Comunidad Valenciana. En este sentido no se puede ignorar la condición de una Comunidad que es costera del Mediterráneo, con una importante presencia y protagonismo de la actividad pesquera. Son más de mil las embarcaciones que generan empleo directo para unos seis mil ciudadanos de la Comunidad, un volumen de capturas de alrededor de sesenta mil toneladas, que suponen una cifra de negocio superior a los quince mil millones de pesetas.

Cumpliendo lo preceptuado por la propia Unión Europea en orden a la necesidad de organizar una política agraria común que incluye la actividad pesquera y teniendo en cuenta el marco competencial que permiten los artículos 148.1.11 y 149.1.19 de la Constitución, y el propio Estatuto de Autonomía valenciano en sus artículos 31.17 y 32.7, juntamente con las enseñanzas profesionales pesqueras a las que se encuentran dentro del ámbito de regulación del 149.1.30 de la Constitución, y del 35 del Estatuto de Autonomía, todo ello es lo que plantea la necesidad de regular esta materia que comprende la pesca marítima, el marisqueo y la acuicultura marítima en el ámbito competencial de la Comunidad Valenciana, así como el establecimiento de una ordenación específica de su sector pesquero.

Por lo que se refiere a esto último al sector pesquero, la Ley viene a regular la construcción de buques y la modernización de la flota, así como las medidas de fomento y acciones prioritarias en el sector pesquero. Además, a continuación la Ley regula la pesca marítima en aguas interiores, distinguiendo entre la pesca profesional dentro de la cual se regulan las diferentes modalidades como son el

arrastre de fondo, el cerco, el enmalle, la trampa, el anzuelo y las morunas. Además existe una referencia a las artes prohibidas. Junto a esta pesca profesional la Ley se refiere también a la pesca marítima de recreo ya las zonas protegidas de interés pesquero con especial referencia a los arrecifes artificiales que la Generalidad ha venido prodigando en las aguas costeras para proteger, regenerar y desarrollar los recursos pesqueros.

Por lo que se refiere al marisqueo existe una regulación con referencia específica a las embarcaciones que están autorizadas, los mariscadores de a pie, la temporalidad, zonas, artes autorizadas y limitaciones. En cuanto a la acuicultura que ha tenido un gran desarrollo en los últimos años en la Comunidad Valenciana, es igualmente regulada en la Ley, estableciendo un registro de establecimientos de acuicultura. La Ley además hace referencia tanto a la comercialización de los productos de la pesca y la acuicultura marina, como a las Cofradías de Pescadores de la Comunidad Valenciana.

Como indicábamos al principio para acabar este capítulo referido a las Leyes aprobadas por las Cortes Valencianas, hemos de referirnos a la Ley de acompañamiento, la Ley 10/1998, de 28 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalidad Valenciana, cuyo aspecto más importante es que vuelve a tener las características de un «cajón de sastre», con esa tradicional mala técnica legislativa que ya ha sido apuntada en varias ocasiones por el Tribunal Constitucional, pero que en ésta y en otras Comunidades Autónomas, igual que a nivel de Estado, se sigue practicando desde hace ya muchos años. Por lo que se refiere al caso valenciano en esta ocasión viene a modificar hasta once Leyes, que son la Ley de tasas, la Ley por la que se regula el tramo autonómico del impuesto sobre la renta de las personas físicas y restantes tributos cedidos, la Ley de Hacienda, la Ley de la Función Pública valenciana, la Ley de horarios comerciales, la Ley de cooperativas, la Ley del juego, la Ley que permitió crear el Instituto Valenciano de Finanzas, la Ley de saneamiento de aguas residuales, la Ley forestal, la Ley reguladora de la actividad urbanística, así como en la disposición adicional séptima se viene también a modificar puntualmente la Ley de régimen sancionador en materia de vivienda.

Además de este panorama de modificaciones legislativas hay que referirse a que en la disposición transitoria cuarta se produce una situación peculiar, ya que en el ámbito de la Comunidad Valenciana y hasta la aprobación de una Ley autonómica del transporte, aparecen una serie de normas que serán, se dice, de aplicación directa en relación con los transportes urbanos y actividades auxiliares o complementarias de los mismos en el ámbito de la Comunidad Valenciana. Por tanto se trata de alguna manera, de una Ley del transporte valenciano.

Así pues, nos encontramos una vez más con este tipo de Ley de acompañamiento pluridisciplinar.

### Actividad reglamentaria

Continuando los esquemas de los años anteriores, analizamos en este apartado aquellas disposiciones más importantes que bajo la forma de Decretos del Gobierno de la Generalidad Valenciana fueron aprobados durante 1998, y que

tradicionalmente venimos agrupando en cuatro apartados: normas organizativas, de desarrollo legislativo –tanto de leyes autonómicas como estatales–, sectoriales y otras disposiciones.

### *Normas organizativas*

El nombramiento de un nuevo Consejero de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, acaecido el 15 de marzo, no supuso ninguna alteración en la estructura del Gobierno valenciano, salvo la modificación puntual de su Reglamento orgánico y funcional (Decreto 32/1998, de 31 de marzo), para la creación de la figura del Subsecretario de Urbanismo y Ordenación Territorial.

El resto de la estructura administrativa del Gobierno valenciano prácticamente no sufre variaciones siendo uno de los años en que menos se modifica.

En la Consejería de Cultura, Educación y Ciencia (Decreto 1/1998, de 13 de enero), hay también una modificación puntual en relación a las competencias de dos de sus Direcciones Generales. Y durante el verano se producen en dos ocasiones también modificaciones de Reglamentos orgánicos y funcionales que lo son también de carácter puntual. El 21 de julio se modifica por un lado el Reglamento orgánico y funcional de la Consejería de Sanidad (Decreto 101/1998), para cumplir un mandato de las Cortes Valencianas (Resolución 199/IV, de 14 de mayo de 1997), en el sentido de que la inspección sanitaria se configure como una estructura única con dependencia jerárquica de la Secretaría General de la Consejería; y por otro lado, en la Consejería de Presidencia (Decreto 106/1998), se realiza también un reajuste competencial interno para descargar en la Dirección General de Interior una serie de competencias que pasan a la Secretaría General para que aquélla pueda dedicarse más a los servicios de emergencia que cuentan con el nuevo teléfono 112.

Al final de las vacaciones estivales se producen dos modificaciones nuevas y también puntuales. Por un lado, el paso de la oficina del portavoz a la Consejería de Presidencia supone una doble modificación de los Reglamentos orgánicos y funcionales de la propia Presidencia de la Generalidad (Decreto 113/1998, de 1 de septiembre), como de la Consejería de Presidencia (Decreto 114/1998, de 1 de septiembre). Y por otro lado, la inminente transferencia de las funciones del INEM, lleva a la creación de la nueva Dirección General para la coordinación de dichas transferencias, en la Consejería de Empleo, Industria y Comercio (Decreto 115/1998, de 1 de septiembre).

Por lo que respecta a la distribución de competencias entre las diferentes Consejerías, hemos de indicar que, aparte de los temas puntuales antes señalados, las únicas novedades que se producen son como consecuencia de la asunción de nuevas competencias a lo largo de 1998.

Concretamente el Decreto 11/1998, de 27 de octubre, del Presidente de la Generalidad, asigna a la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación las funciones en materia de buceo profesional, transferidas por el Real Decreto 1.758/1998, de 31 de julio; por su parte el Decreto 12/1998, de 29 de diciembre, del Presidente de la Generalidad, asigna a la Consejería de Empleo, Industria y

Comercio las funciones y servicios contenidos en el Real Decreto 2.673/1998, de 11 de diciembre, referente al INEM en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación; finalmente, el Decreto 13/1998, también de 29 de diciembre, del Presidente de la Generalidad, asigna a la Consejería de Cultura, Educación y Ciencia los servicios en materia de educación (centros del Ministerio de Defensa) transferidos mediante el Real Decreto 1.759/1998, de 31 de julio.

También entre las normas organizativas hay que hacer referencia a la creación o modificación de comisiones interdepartamentales. En esta ocasión hay que mencionar la creación de la Comisión Gestora Interdepartamental de la Comisión Permanente del Consejo Asesor de Ciencia y Tecnología (Decreto 308/1997, de 24 de diciembre), que se crea en desarrollo de la Ley 7/1997, de 9 de diciembre, de Fomento y Coordinación de las Investigaciones Científicas y del Desarrollo Tecnológico; así como la creación también de la Comisión Interdepartamental de Medio Ambiente (Decreto 4/1998, de 20 de enero). En cuanto a las modificaciones, éstas afectan a la Comisión Interdepartamental para la racionalización del sector público en el ámbito de la Generalidad Valenciana, que se modifica en dos ocasiones (Decreto 316/1997, de 24 de diciembre y Decreto 162/1998, de 6 de octubre); a la Comisión Interdepartamental de la Formación de Personas Adultas (Decreto 3/1998, de 20 de enero); y a la Comisión Interdepartamental de Consumo (Decreto 102/1998, de 21 de julio). En todos los casos se trata de modificaciones puntuales, casi siempre como consecuencia de los cambios producidos en la estructura del Gobierno valenciano en los meses anteriores.

Por lo que se refiere a otros organismos de la Generalidad son tres los que se regulan de manera interna. Por un lado se aprueba el Reglamento del Organismo Público Valenciano de Investigación (OPVI) (Decreto 307/1997, de 24 de diciembre), creado por la Ley 7/1997, de 9 de diciembre, de Fomento y Coordinación de la Investigación Científica y del Desarrollo Tecnológico de la Comunidad Valenciana; así como el del Instituto Valenciano de Estadística (Decreto 65/1998, de 26 de mayo), creado en la Ley de «acompañamiento» de 1997. La única modificación se refiere a la composición del Consejo de Dirección del Centro de Transfusión (Decreto 7/1998, de 27 de enero), para ajustarlo a la nueva estructura de la Consejería de Sanidad.

Respecto a las demás Instituciones de la Generalidad Valenciana, hay que reseñar únicamente el nuevo Reglamento del *Consell Valencià de Cultura*, aprobado por Decreto 202/1998, de 15 de diciembre, que viene a sustituir al anterior (Decreto 55/1993, de 20 de abril), aunque las modificaciones no son demasiado importantes.

Mención aparte merece el Decreto 190/1998, de 30 de diciembre, por el que se crea el Alto Consejo Consultivo de Investigación y Desarrollo de la Presidencia de la Generalidad, anunciado por el Presidente Zaplana en el debate de política general y que está integrado básicamente por las personas distinguidas con los Premios Rey Jaime I.

Finalmente en este subapartado queremos mencionar la aprobación de toda una serie de Decretos que globalmente tienen la finalidad de mejorar las relaciones de la Generalidad con los administrados. Se trata del Decreto 51/1998, de 21

de abril, para la ordenación del sistema de atención y gestión telefónica; el Decreto 85/1998, de 16 de junio, por el que se regula el sistema de atención de las quejas y sugerencias de los servicios administrativos de la Generalidad; el Decreto 96/1998, de 6 de julio, por el que se regulan la organización de la función informática, la utilización de los sistemas de información y el registro de ficheros informatizados en el ámbito de la administración de la Generalidad; el Decreto 130/1998, de 8 de septiembre, de registro de entrada y salida de solicitudes, escritos, comunicaciones y documentos de la administración de la Generalidad; el Decreto 131/1998, de 8 de septiembre, para la ordenación del sistema de información administrativa al público (PROP); y finalmente, el Decreto 180/1998, de 3 de noviembre, por el que se dispone la creación y puesta en funcionamiento del servicio telefónico de atención al ciudadano (teléfono PROP).

### *Normas de desarrollo legislativo*

Además de alguno de los Decretos ya apuntados, hemos de destacar en primer lugar el desarrollo normativo de la Ley 3/1997, de 6 de junio, sobre drogodependencias y otros trastornos adictivos. Se trata del Decreto 47/1998, de 15 de abril, sobre el registro y acreditación de centros y servicios de atención y prevención de las drogodependencias y otros trastornos adictivos, en la Comunidad Valenciana; del Decreto 57/1998, de 28 de abril, por el que se establecen las normas reguladoras de la inclusión de mensajes de advertencia sobre la peligrosidad de uso o abuso de bebidas alcohólicas y del tabaco en la publicidad de estos productos, que viene a desarrollar el artículo 15.4 de la mencionada Ley; y por último el Decreto 98/1998, de 14 de julio, por el que se aprueba el Reglamento orgánico y funcional de las estructuras político administrativas en materia de drogodependencias y otros trastornos adictivos que desarrolla en este caso el artículo 32 igualmente de la misma Ley.

Otras leyes que este año tienen algún desarrollo normativo son, en primer lugar, la Ley del Deporte (Ley 4/1993, de 20 de diciembre), con el Decreto 60/1998, de 5 de mayo, por el que se regulan las federaciones deportivas de la Comunidad Valenciana; la Ley de Servicios Sociales (Ley 5/1997, de 25 de junio), que tiene su desarrollo en el Decreto 104/1998, de 21 de julio, que aprueba el Reglamento del Consejo Valenciano de Bienestar Social; y por último, la Ley de Ordenación Farmacéutica (Ley 6/1998, de 26 de junio) que tiene su desarrollo en el Decreto 105/1998, de 21 de julio, sobre competencias en materia de ordenación farmacéutica.

En cuanto a las leyes estatales, la desarrollada por la Generalidad es la Ley 62/1997, de 26 de diciembre, de modificación de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, a través del Decreto 44/1998, de 31 de marzo, por el que se determina la composición de los Consejos de Administración de las autoridades portuarias de Alicante, Castellón y Valencia.

### *Normas sectoriales*

Con relación a la normativa sectorial hay que indicar que han sido cuatro los ámbitos competenciales en los que se ha incidido con una mayor importancia a lo largo de 1998, destacando el ámbito educativo en materia de Universidades.

Junto a él están la seguridad pública, las ayudas para paliar los daños producidos por catástrofes y el medio ambiente. A otro nivel hay que destacar el desarrollo normativo en relación con la Unión Europea, justicia, asistencia social, protección del menor y vivienda.

Comenzando por la educación universitaria lo más destacable es la aprobación de trece Decretos que autorizan la ampliación de las enseñanzas en las Universidades valencianas con veintiséis nuevas titulaciones. De ellas son ocho en la Universidad Politécnica de Valencia (Decretos 79/1998, de 4 de junio; Decreto 89/1998, de 16 de junio; y Decreto 196/1998, de 9 de diciembre); siete nuevos títulos en la Universidad de Valencia (Decreto 26/1998, de 10 de marzo; Decreto 59/1998, de 5 de mayo; Decreto 107/1998, de 29 de julio; y Decreto 197/1998, de 9 de diciembre); cuatro en el caso de la Universidad *Jaume I* de Castellón (Decreto 18/1998, de 24 de febrero; y Decreto 195/1998, de 9 de diciembre); cuatro también en la Universidad de Alicante (Decreto 77/1998, de 4 de junio; y Decreto 193/1998, de 9 de diciembre); y tres en la más joven de las Universidades valencianas, la Miguel Hernández de Elche (Decreto 78/1998, de 4 de junio; y Decreto 194/1998, de 9 de diciembre).

Además también en materia universitaria hay que destacar la creación del Instituto Cavanilles de Biodiversidad y Biología Evolutiva, en la Universidad de Valencia (Decreto 99/1998, de 23 de junio); y el cambio del Instituto Valenciano de Educación Física, también de la Universidad de Valencia, que se transforma en la nueva Facultad de Ciencias de la Actividad Física y del Deporte mediante el Decreto 123/1998, de 1 de septiembre.

Por lo que se refiere al ámbito educativo no universitario, hay que indicar por un lado el Decreto 8/1998, de 3 de febrero, por el que se establece la ordenación general de las enseñanzas de formación profesional específica y las directrices sobre sus títulos; el Decreto 27/1998, de 10 de marzo, por el que se regula la admisión del alumnado en los centros docentes no universitarios de la Comunidad Valenciana sostenidos por fondos públicos; y, por último, el Decreto 39/1998, de 31 de marzo, de ordenación de la educación para la atención del alumnado con necesidades educativas especiales.

En materia de seguridad pública hay que distinguir en primer lugar cuatro Decretos que pretenden coordinar y homogeneizar a las policías locales de los municipios valencianos. Son los Decretos 25/1998, de 10 de marzo, por el que se regula la norma marco sobre estructura, organización y funcionamiento de los cuerpos de policía local de la Comunidad Valenciana; y el Decreto 133/1998, de 8 de septiembre, por el que se modifica la disposición transitoria primera del Decreto 254/1993, de 30 de diciembre, por el que se establecen las bases para el acceso a los cuerpos de policía local de la Comunidad Valenciana de los auxiliares de policía local; el Decreto 157/1998, de 29 de septiembre, por el que se regulan los premios, distinciones y condecoraciones que se concede por la

Generalidad Valenciana a los miembros de los cuerpos de la policía local de la Comunidad Valenciana; y el Decreto 181/1998, de 3 de noviembre, sobre homogeneización de medios técnicos, acreditación y registro de policías locales de la Comunidad Valenciana.

Y dentro de este sector y por lo que se refiere a protección civil, hay que resaltar la aprobación por un lado del plan especial de la Comunidad Valenciana ante el riesgo de accidentes en los transportes de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril (Decreto 132/1998, de 8 de septiembre), así como el plan especial frente al riesgo de incendios forestales de la Comunidad Valenciana (Decreto 163/1998, de 6 de octubre.). No en vano estamos hablando de una Comunidad Autónoma con una triste historia de catástrofes en los últimos años.

Precisamente las catástrofes se superponen y este año, una vez más, nos encontramos con nuevos Decretos que intentan paliar los daños ocasionados por las mismas, bien ocurridas en 1998 o en años anteriores. Estas son las situaciones contempladas en el Decreto 92/1998, de 16 de junio, por el que se prorroga el plazo de acreditación de la realización de inversiones aprobadas de acuerdo con lo establecido en el Decreto 191/1996, de 25 de octubre, por el que se establecieron ayudas para paliar los daños producidos en la actividad agraria por las lluvias torrenciales de septiembre de 1996; el Decreto 134/1998, de 8 de septiembre, por el que se establecen ayudas económicas a los titulares de explotaciones agrícolas y ganaderas afectadas por las tormentas de agosto de 1998; y especialmente el Decreto 150/1998, de 22 de septiembre, por el que se establecen ayudas a las empresas industriales de Altura y Segorbe afectadas por las tormentas de agosto de 1998, que tuvo que ser ampliado en sus beneficios por el Decreto 172/1998, de 20 de octubre, a todo el ámbito de la comarca del Alto Palancia al detectarse que los daños no se circunscribían a los términos municipales de los dos municipios mencionados en el anterior Decreto.

El último sector importante que recibe una mayor atención vuelve a ser el de medio ambiente. Por un lado, en materia de parques y parajes con el Decreto 109/1998, de 29 de julio, que viene a regular la declaración de parajes naturales municipales y las relaciones de cooperación entre la Generalidad y los municipios para su gestión; y con el Decreto 161/1998, de 26 de septiembre, por el que se declara parque natural a la Sierra de Espadán, zona ésta situada a caballo de las comarcas del Alto Palancia y el Ato Mijares y cuya declaración como parque natural venía siendo reclamada por diversos sectores e instituciones de la Comunidad Valenciana.

Por otro lado, en cuanto a la calidad ambiental, es destacar sobre todo la aprobación del Plan de Residuos de la Comunidad Valenciana (Decreto 317/1997, de 24 de diciembre), junto con los Decretos 28/1998, de 10 de marzo, por el que se designa en el ámbito de la Comunidad Valenciana a la Dirección General de Calidad Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente, como el organismo competente para la realización de los cometidos y efectuar las demás funciones contempladas en el Reglamento (CEE) 1836-1993, de 29 de junio, por el que se permite que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales; también el Decreto 43/1998, de 31 de marzo, relativo a la composición de las Comisiones

Provinciales de Calificación de Actividades; y, finalmente, el Decreto 103/1998, de 21 de julio, semejante a otros adoptados en años anteriores, por el que se delegan en un Ayuntamiento, en este caso en el de Segorbe, determinadas competencias en materia de calificación de actividades.

Por lo que respecta al resto de las normas sectoriales nos referiremos, en primer lugar, a tres Decretos que vienen a aplicar políticas comunitarias en el ámbito de la Comunidad Valenciana, se trata del Decreto 76/1998, de 4 de junio, por el que modifica a su vez el Decreto 79/1994, de 19 de agosto, respecto a la función interventora sobre subvenciones financiadas por el FEOGA-Garantías; el Decreto 91/1998, de 16 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Marcas de Calidad «CV» para productos agrarios y agroalimentarios; y el Decreto 108/1998, de 29 de julio, por el que se desarrolla el Reglamento (CEE) 2.251/92, relativo a los controles de calidad de las frutas y hortalizas frescas, en cuanto a los controles en origen de los productos con destino al mercado de los países comunitarios. Como puede observarse el proceso de integración europea hace necesario que cada vez más vaya aumentando la normativa de la Generalidad para el desarrollo de los programas y directivas de la Unión Europea.

En materia de justicia nos encontramos, por un lado, con una modificación concreta del Decreto 299/1997, de 9 de diciembre, de asistencia jurídica gratuita, en relación a los procuradores de los Tribunales (Decreto 23/1998, de 2 de marzo); y con tres Decretos que son el 124/1998, 125/1998 y 126/1998, todos del 1 de septiembre, que, de conformidad con la Ley Orgánica del Poder Judicial, crean y regula los institutos de medicina legal de Alicante, Castellón y Valencia, respectivamente.

En cuanto a la asistencia social nos encontramos con dos Decretos. El primero, que es el Decreto 99/1998, de 14 de julio, crea el observatorio permanente de la familia, como órgano colegiado consultivo y científico-técnico, con participación de la sociedad civil, para asesorar a la Generalidad en temas familiares. El segundo Decreto -Decreto 192/1998, de 30 de noviembre, de ordenación de la comisión valenciana de tutelas y defensa judicial de incapacitados- supone sólo la modificación de la Comisión Valenciana de Tutelas y Defensa Judicial de los Incapacitados tras la creación de la Consejería de Bienestar Social. Relacionada con la materia anterior hay dos Decretos referidos a protección de menores. Son el Decreto 29/1998, de 10 de marzo, por el que se crea el registro de reclamaciones formuladas contra las entidades acreditadas para la realización de funciones de mediación en la adopción internacional; y el Decreto 127/1998, de 1 de septiembre, por el que se modifica el Decreto 130/1996, de 4 de julio, por el que se creó el Consejo de Adopción de Menores de la Generalidad Valenciana como consecuencia de la creación de la nueva Consejería de Bienestar Social.

Por último, en materia de vivienda aparecen también tres Decretos, que son el Decreto 164/1998, de 6 de octubre, sobre reconocimiento de distintivos de calidad de obras, de productos y de servicios utilizados en la edificación; el Decreto 173/1998, de 20 de octubre, sobre actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo; y el Decreto 174/1998, también de 20 de octubre, que viene a modificar el Decreto anterior 118/1998, de 29 de julio, en el que se determinaba el alcance concreto de la transmisión del patrimonio de promoción pública de la vivienda al Instituto Valenciano de la Vivienda.



### *Otras disposiciones*

Respecto al resto de las disposiciones aprobadas destacaremos, especialmente, el Decreto 148/1998, de 22 de septiembre, por el que se regulan las condiciones de autorización, celebración, desarrollo y régimen sancionador de los festejos taurinos tradicionales. La tradición del «*bou al carrer*» en la Comunidad Valenciana está muy extendida en todas sus modalidades («*bou de vila*», toro embolado, toreo de vaquillas, encierros, toro ensogado, etc.) hasta el punto de que la Vall d'Uixò, en la comarca de la Plana Baixa, es el municipio con más festejos taurinos al año de toda España. El número de cogidas, las necesidades de medidas de control, la asistencia médica y veterinaria, las medidas de protección y seguridad y otros aspectos de esta modalidad festera hacían necesaria una regulación como la que el decreto recoge. No en vano una regulación de este tipo no es fácil que satisfaga a todos los sectores implicados como así ha quedado demostrado.

Por lo demás, el resto de las disposiciones se refieren a temas bien distintos. Tal es el caso del Decreto 149/1998, de 22 de septiembre, por el que se asignan las funciones de control meteorológico y se establecen las condiciones para su ejercicio que sería luego modificado de manera puntual en materia de licitaciones por el Decreto 183/1998, de 10 de noviembre; en materia de transportes nos encontramos con el Decreto 298/1997, de 9 de diciembre, por el que viene a derogar el artículo 22 del Decreto anterior 44/1993, de 22 de marzo, por el que se regula el transporte sanitario terrestre en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana para hacer desaparecer la exigencia de antigüedad en los vehículos que se dediquen a este tipo de transporte; en materia de seguros destaca el Decreto 301/1997, de 16 de diciembre, por el que se establecen las normas en materia de mediación de seguros; en materia de ferias destaca el Decreto 40/1998, de 31 de marzo, y que regula las ferias comerciales de la Comunidad Valenciana distinguiendo entre ferias multisectoriales, sectoriales y monográficas, creándose un registro oficial de las ferias comerciales de la Comunidad Valenciana; y, finalmente, el importante Decreto 38/1998, de 31 de marzo, por el que se establece el régimen de concesión de emisoras de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia y de inscripción de las mismas en el registro de concesionario.

### **Conflictividad jurídica**

Con relación a la conflictividad jurídica, hay que destacar, en primer lugar, la interposición del recurso núm. 1.083/98, por el Defensor del Pueblo, contra el artículo 8.1 de la Ley 8/1997, de 9 de diciembre, de Horarios Comerciales de la Comunidad Valenciana, a instancia de unos cuantos empresarios del sector de panadería de Valencia. Curiosamente el Defensor del Pueblo en su recurso no aduce como afectado por la Ley ningún precepto comprendido en el Título I de la Constitución Española.

Por lo demás, hay que recordar que continúan pendientes todavía de resolución por el Tribunal el recurso de inconstitucionalidad número 839/1992, contra

el artículo 27.1, apartado 1, de la Ley 7/1991, de Presupuestos de la Generalidad Valenciana para el ejercicio de 1992, interpuesto 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; el recurso de inconstitucionalidad núm. 1.279/1996, interpuesto también por el Presidente del Gobierno, contra la disposición adicional tercera de la Ley 8/1985, de medidas fiscales, administrativas y de organización, y el recurso 1.275/1997, interpuesto por 50 diputados de las Cortes Generales pertenecientes al Grupo Parlamentario Socialista, contra determinados preceptos de la Ley 2/1996, de 27 de diciembre, por la que se crea la Universidad «Miguel Hernández» de Elche. Además están pendientes de resolución las cuestiones de inconstitucionalidad número 2.718/1996 dimanante del recurso de amparo 2.269/1991, referido al apartado 3º del artículo 17 de la Ley 4/1984, de 13 de junio, de Hacienda Pública de la Generalidad Valenciana, y la cuestión de constitucionalidad acumulada a la anterior número 4.450/1996, promovida por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, sobre el artículo, antes referido, número 17 de la Ley indicada 4/1983, de 13 de junio, así como contra el artículo 17.3 del Decreto-legislativo de 26 de junio de 1991, ambos del texto refundido de la Ley de Hacienda de la Generalidad Valenciana.

### Actividad institucional

Durante el año 1998, desde el punto de vista del funcionamiento de las instituciones de la Generalidad Valenciana, queremos destacar tres cambios reseñables, así como algún reajuste de competencias en o entre Consejerías.

Ya indicábamos al principio de esta Crónica la dimisión del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, Luis Fernando Cartagena Travesedo, el 15 de marzo, por su presunta imputación en el caso de las cesiones de crédito del Banco de Santander y su sustitución por el nuevo Conseller, José Ramón García Antón; o la del Director General de Interior, que se produce el día 28 de abril, una vez que el Ayuntamiento de Alicante le denegara la licencia de obras para el chalet que se estaba construyendo, y su sustitución por José Luis Villanueva Muñoz.

Después del verano se produce un reajuste importante en el área de la Presidencia de la Generalidad al pasar el 22 de septiembre la Subdirectora del Gabinete de la Presidencia, Genoveva Reig, al cesar en este cargo (Decreto 147/1998, de 22 de septiembre) para estar al frente de la dirección de la Televisión Valenciana.

En cuanto a la estructura del Gobierno valenciano los únicos cambios reseñables ya indicados son el cambio de la Oficina del Portavoz desde la propia Presidencia de la Generalidad a la Consejería de Presidencia o la atribución de nuevas competencias a diferentes Consejerías, tal y como ha sido ya apuntado, como consecuencia de la asunción de nuevas competencias.

En cuanto a las Cortes Valencianas como valoración global hay que destacar que continúa siendo uno de los Parlamentos autónomos con más actividad. Las casi 5.000 enmiendas presentadas al Proyecto de ley de Presupuestos, o las casi 3.500 preguntas formuladas y tramitadas, suponen una gráfica muestra de esta actividad.

El Presidente de la Generalidad Valenciana, en su condición del Presidente del *Consell* decidió comparecer, a petición propia, en dos ocasiones ante las Cortes Valencianas con pocos días diferencia. La primera ocasión fue el 5 de marzo en que comparece para informar sobre su comparecencia ante la Ponencia creada en el seno de la Comisión Especial para el estudio de la reforma constitucional del Senado en esta Cámara, donde expone el punto de vista del Gobierno valenciano con una defensa y afirmación del denominado «*fet diferencial valencià*», así como su punto de vista respecto de una posible reforma de dicha Cámara. Y, apenas seis días más tarde, el día 11 de marzo, comparece de nuevo para informar en relación con las noticias aparecidas en los medios de comunicación, implicando al Vicepresidente de la Diputación de Alicante y al diputado responsable de fomento, en la firma, el día 18 de julio de 1996, de un documento en el que se comprometían inversiones públicas y de la Generalidad en el municipio de Dolores, a cambio de desalojar el PSPV-PSOE de la alcaldía.

Las repercusiones sociales y políticas del foco de infección de hepatitis C tuvo su reflejo parlamentario, primero en la comparecencia del Conseller de Sanidad, el día 30 de abril, y meses más tarde —el 3 de diciembre— con el acuerdo de la Cámara de constituir una comisión de investigación sobre estas materias que al finalizar el año todavía no se había constituido.

En cuanto a la Ponencia designada en el seno de la Comisión para la reforma del Estatuto, no se produce ningún avance pese a los esfuerzos institucionales de impulsar su trabajo, tanto por parte del Presidente de las Cortes, como del Presidente de la Comisión.

El debate de política general tuvo lugar a lo largo de los días 14 al 17 de septiembre con la aprobación de 39 resoluciones. Curiosamente este Pleno —que reglamentariamente debe ser el primero del primer periodo de sesiones en el mes de septiembre— se inició formalmente el día 2 de septiembre para la elección del Síndic de Greuges y el debate y aprobación de la Ley de creación de la *Academia Valenciana de la Llengua*, quedando aplazado, una vez conseguidos estos dos objetivos, este Pleno hasta el día 14 de ese mismo mes para la realización del referido debate de política general.

Las Cortes Valencianas mantuvieron su política de acercamiento físico a la población y a las diferentes comarcas con la celebración, en primer lugar, de una Sesión Plenaria el día 3 de junio en el Real Monasterio de Santa María de la Valldigna con motivo del 700 aniversario de su fundación por el Rey *Jaume II «el just»*, donde se debatió y aprobó la Ley de Patrimonio Cultural Valenciano. Además, la Mesa y la Junta de Portavoces celebraron reuniones fuera de su sede: el 30 de marzo en Torreveja —comarca de la Vega Baja—, el 18 de mayo en Moncada —comarca de l'Horta Nord—, y el 2 de septiembre en Cocentaina —comarca del Comtat—, coincidiendo en este caso con la tradicional «*fira de tots sants*».

Además, en 1998 ha coincidido la renovación de diferentes instituciones, en unos casos por designación del Presidente de la Generalidad y en otros por elección por parte de las Cortes y en alguna ocasión por participación de ambas instituciones. Tal es el caso del Consejo Jurídico Consultivo con la designación de su Presidente, Carlos Climent, o la de uno de sus consejeros, Vicente Garrido; la del *Síndic de Greuges* en la persona de Luis Fernando Saura Martínez (Resolución de las Cortes Valencianas 34/IV, de 2 de septiembre); la confirmación de Santiago Grisolia al frente de la presidencia del *Consell Valencià de Cultura*; o la elección por las Cortes Valencianas (Resolución 317/IV, de 6 de mayo) de los nuevos Síndicos de Cuenta y la designación, de entre ellos, posteriormente por el Presidente de la Generalidad de José Antonio Noguera de Roig como *Síndic Major de Comptes* (Decreto 6/1998, del Presidente de la Generalidad, de 12 de mayo).

Sin embargo, el consenso necesario que se había repetido a lo largo del año en todo este tipo de decisiones cuando así se requería se mantuvo para la elección de dos miembros del *Consell Valencià de Cultura*, por ejemplo, y sin embargo no se alcanzó al finalizar el año para la designación de los adjuntos al *Síndic de Greuges*, para cubrir la vacante existente en el Consejo de Administración de la Radiotelevisión Valenciana y, sobre todo, para elegir a los miembros de la «*Acadèmia Valenciana de la Llengua*».

En cuanto a transferencias a lo largo de 1998 se aprobaron en cuatro bloques. En primer lugar el Real Decreto 1.757/1998, de 31 de julio, sobre ampliación de las funciones y servicios traspasados a la Comunidad Valenciana por el Real Decreto 544/1984, de 8 de febrero, en materia de enseñanzas profesionales náutico-pesqueras; el Real Decreto 1.758/1998, de 31 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Valenciana, en materia de buceo profesional; el Real Decreto 1.759/1998, de 31 de julio, sobre la ampliación de los servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Valenciana, en materia de educación (centros del Ministerio de Defensa); y, especialmente, el Real Decreto 2.673/1998, de 11 de diciembre, sobre traspaso a la Comunidad Valenciana de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo, en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación.

Por lo que se refiere a los partidos políticos, los datos más relevantes son, en el caso del Partido Popular su consolidación como primer partido de la Comunidad Valenciana con la designación, además, del Presidente Zaplana para desempeñar un importante papel en el Congreso del Partido Popular previsto para enero de 1999. Como contrapunto únicamente hay que indicar la crisis habida en el seno del Grupo Popular del Ayuntamiento de Orihuela. En cuanto al PSPV-PSOE el aspecto más importante es el triunfo a través de las elecciones primarias de Joan Romero González, su Secretario General, como candidato a la Presidencia de la Generalitat para las elecciones previstas para el año 1999. En cuanto a Esquerra Unida-Els Verds la crisis abierta con la escisión de Nova Esquerra se cierra con la elección de Joan Ribó como coordinador de Esquerra Unida-Els Verds. Finalmente, en cuanto a Unió Valenciana la escisión habida el año anterior no provoca más problemas en este partido mientras los escindidos en torno a un nuevo partido, sufren a su vez una nueva escisión que no afecta a su único diputado en el Grupo Mixto de las Cortes Valencianas.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 89

Composición a 31-XII-1998:

*Popular: 42*

*Socialista: 32*

*Esquerra Unida-Els Verds: 7*

*Nacionalista Unió Valenciana: 4*

*Mixto: 4* El Grupo Mixto continua integrado por Rafael Ferraro Sebastià que sustituyó al fallecido Vicente González Lizondo el pasado año así como por los diputados Albert Taberner i Ferrer, Pedro Zamora Suárez y Francesc Colomer Sánchez que pasaron el pasado año del Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Els Verds al Mixto.

### Estructura del Gobierno

A 31-XII-1998:

Presidente: Eduardo Zaplana Hernández-Soro

Número de Consejerías: 9

*Presidencia: José Joaquín Ripoll Serrano*

*Economía, Hacienda y Administración Pública: José Luis Olivas Martínez*

*Obras Públicas, Urbanismo y Transportes: José Ramón García Antón*

*Cultura, Educación y Ciencia: Francisco E. Camps Ortiz*

*Sanidad: Joaquín Farnós Gauchía*

*Empleo, Industria y Comercio: Diego Such Pérez*

*Agricultura, Pesca y Alimentación: Maria Àngels Ramón-Llin Martínez*

*Medio Ambiente: José Manuel Castellà Almiñana*

*Bienestar Social: Marcela Miró Pérez*

### Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario: mayoritario.

Partidos y número de diputados que lo apoyan: PP (42) y UV (4). Además el diputado del Grupo Mixto Rafael Ferraro Sebastià suele votar siempre también con los dos grupos indicados.

Composición del Gobierno: de coalición (PP la Presidencia y todas las Consejerías excepto las de Agricultura, Pesca y Alimentación; y la de Medio Ambiente que corresponden a UV)

### **Cambios de Gobierno**

El 15 de marzo cesa como Consejero de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes Luis Fernando Cartagena Travesedo siendo sustituido por José Ramón García Antón.

### **Investidura, moción de censura y cuestión de confianza**

Ninguna.

### **Mociones de reprobación**

Ninguna.

### **Debates y Resoluciones aprobadas**

*Proyectos de ley tramitados:* 9 (10 leyes aprobadas)

*Proposiciones de ley tramitadas:* 4 (1 ley aprobada)

*Proposiciones no de ley:* 286

*Resoluciones aprobadas:* 151

*Interpelaciones:* 52

*Mociones:* 5 (5 aprobadas)

*Preguntas:* 3.415

*Solicitudes de documentación:* 619

### *Resoluciones y debates más importantes*

El día 5 de marzo comparece el Presidente de la Generalidad para informar sobre su comparecencia ante la Ponencia creada en el seno de la Comisión especial para el estudio de la reforma constitucional del Senado, donde expone el punto de vista del Gobierno valenciano en lo referente al «fet diferencial valencià» así como a una posible reforma de la referida Cámara.

El 11 de marzo comparece de nuevo el Presidente de la Generalidad para

informar sobre noticias aparecidas en los medios de comunicación, implicando al vicepresidente de la Diputación de Alicante y al diputado responsable de Fomento, en la firma, el día 18 de julio de 1996, de un documento por el que se comprometían inversiones públicas y de la Generalidad en el municipio de Dolores, a cambio de desalojar al PSPV-PSOE de la alcaldía.

El 2 de abril comparece ante las Cortes Valencianas el nuevo consejero de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes para informar de las políticas de su departamento para el resto de la legislatura.

El 30 de abril se produce el debate sobre el brote de hepatitis C en algunos hospitales de la Comunidad Valenciana con la comparecencia del consejero de Sanidad.

El acuerdo político entre el Partido Popular, el Partit Socialista del País Valencià-PSOE y Nova Esquerra sobre la creación de la «Acadèmia Valenciana de la Llengua» acelera los trámites parlamentarios con la celebración de Plenos en fechas inusuales para la toma en consideración de la proposición de ley (29 de julio); el debate de totalidad (31 de julio); y el debate de la Ley (2 de septiembre).

Los días 14, 15, 16 y 17 de septiembre tuvo lugar el debate de política general que concluyó con la aprobación de 39 Resoluciones subsiguientes al mismo.

El día 3 de diciembre se debatió y aprobó una propuesta de creación de una Comisión de Investigación para investigar las responsabilidades en los casos de hepatitis C y en la propagación de esta enfermedad.

En cuanto a la actividad de las Cortes Valencianas hay que indicar que el día 3 de junio celebraron una sesión plenaria en el Real Monasterio de Santa María de la Valldigna en el curso del cual se debatió y aprobó la Ley del patrimonio cultural valenciano.

Finalmente hay que reseñar que el Presidente de la Generalidad ha comparecido para responder a preguntas de interés general los días: 11 de marzo, 30 de abril, 14 de mayo, 21 de mayo, 11 de junio, 29 de octubre y 25 de noviembre.

Las Resoluciones y Mociones más importantes aprobadas durante el año 1998 fueron las siguientes:

- Resolución 281/IV, de 11 de febrero, sobre derogación de la orden dictada el 29 de noviembre de 1995, por la que se homologan los títulos de Licenciado en Filología, sección Hispánica (Valenciana) y de Filosofía y Letras, división Filología (Filología Valenciana), como homologados o equivalentes al título de Licenciado en Filología Catalana.

- Resolución 282/IV, de 11 de febrero, de rechazo al acuerdo tomado por la Comisión de Cultura del Congreso de los Diputados de Madrid, el día 20 de mayo de 1997, referente a la unidad de la lengua catalana y el uso de otras lenguas cooficiales del Estado.

- Resolución 329/IV, de 20 de mayo, sobre compromiso firme e irrenunciable de la Comunidad Valenciana en la defensa de los derechos de los valencianos y valencianas.

- Resolución 346/IV, de 16 de septiembre, sobre permanencia de la

Comunidad Valenciana como Objetivo 1 en los criterios de participación en los fondos europeos.

- Resolución 373/IV, de 17 de septiembre, sobre revisión y homologación por la Consejería de Cultura, Educación y Ciencia de los libros de texto del curso escolar 1998/1999.

- Resolución 374/IV, de 17 de septiembre, sobre paralización en el ámbito de la Comunidad Valenciana del Real Decreto de 24 de julio de 1998, por el que se excluyen determinados medicamentos de la Seguridad Social.

- Resolución 383/IV, de 17 de septiembre, sobre suspensión del denominado «medicamentazo» en la Comunidad Valenciana.

- Resolución 402/IV, de 21 de octubre, sobre vulneración de la legislación vigente en materia de enseñanza de la lengua y cultura valencianas.

- Resolución 425/IV, de 3 de diciembre, sobre creación de una comisión de investigación para investigar las responsabilidades en los casos de hepatitis y la propagación de esta enfermedad.

- Moción 24/IV, de 1 de abril, sobre remisión a los grupos parlamentarios de los contratos efectuados por TVV durante los años 1996, 1997 y dentro de 1998 con empresas privadas.

- Moción 25/IV, 11 de junio, sobre transferencia a la Generalidad de las competencias que el Gobierno del estado tiene respecto a la autopista A-7 en el territorio de la Comunidad Valenciana.

- Moción 26/IV, de 12 de junio, sobre transferencia a la Comunidad Valenciana de las competencias del INEM durante el año 1998.

## **Reformas del Reglamento Parlamentario**

Ninguna.

## **Normas interpretativas y supletorias del Reglamento**

Resolución de carácter general 6/IV, de 18 de mayo de 1998, sobre adaptación de las Resoluciones de Presidencia 686/I y 973/I al Reglamento de las Cortes Valencianas (BOCV nº 241 de 28 de mayo de 1998) sobre las iniciativas parlamentarias por un solo Grupo Parlamentario.

## **Instituciones similares al Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo**

Vacante desde diciembre de 1997, el 4 de junio por Decreto 74/1998 se nombra Presidente del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana a Carlos Climent González.

El Pleno de las Cortes Valencianas el día 6 de mayo procedió a la elección de



Síndicos de Cuentas (Resolución 317/IV) en las personas de José Antonio Noguera de Roig, Francisco Miguel Pérez Gil y Manuel Girona Rubio, siendo nombrado posteriormente el primero Síndico Mayor de Cuentas por Decreto 6/1998, de 12 de mayo, del Presidente de la Generalidad.

Finalmente el Pleno de las Cortes por Resolución 341/IV, de 2 de septiembre, procedió a designar Síndic de Greuges a Luis Fernando Saura Martínez, que hasta ese momento era miembro del Consejo Jurídico Consultivo y para cuya vacante el Gobierno valenciano designó a Vicente Garrido Mayol.

## EXTREMADURA

*Pablo Pérez Tremps y  
M<sup>a</sup> Antonia Trujillo Rincón*

### Rasgos generales

La vida política e institucional de Extremadura durante 1998 ha seguido la línea abierta en los últimos meses de 1997, esto es, se ha caracterizado por su estabilidad, en contraste con lo que sucedió en la primera fase de la legislatura; a pesar de que la relación de fuerzas en la Asamblea sigue siendo sustancialmente la misma, el descenso de beligerancia de Izquierda Unida, derivado, en buena medida, de su crisis interna de 1997, ha mantenido la bajada de la temperatura política y la regularización del funcionamiento institucional dentro de las pautas normales de la existencia de un gobierno con mayoría parlamentaria relativa.

El dato más destacable desde el punto de vista institucional es la conclusión de la fase regional de reforma del Estatuto de Autonomía, que ha resultado especialmente costosa si se compara con las de otros Estatutos; el coste no se ha debido tanto al contenido de la reforma como al reflejo que la situación política regional ha tenido en el proceso mismo de reforma.

Dentro de la política autonómica general, no debe pasar desapercibido el hecho de que, en octubre de 1998, se firmara en la capital extremeña la conocida como *Declaración de Mérida*, suscrita por los Presidentes de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura. En ella, como es sabido, pretende, en cierto sentido, ofrecerse una respuesta política a las demandas nacionalistas, respuesta basada en el equilibrio territorial, la igualdad de derechos entre los ciudadanos como base de la cohesión entre españoles, y la lealtad a la Constitución.

Por lo que respecta a las fuerzas políticas, cabe reseñar el abandono del Grupo Parlamentario Popular por un Diputado alegando que el pacto estatutario no defendía el necesario equilibrio entre las provincias de Cáceres y Badajoz. Este Diputado ha creado una nueva formación política, Unidad Cacerense Independiente -UCAI-, dando lugar, además, a la constitución de la correspondiente Agrupación dentro del Grupo Mixto en la Asamblea.

En relación con la determinación del encabezamiento de listas electorales, y de liderazgo político, han seguido, al menos formalmente, la incógnita sobre dicho encabezamiento en el PSOE y en el PP. Ya comenzado 1999, se ha confirmado lo que era claro, esto es, la repetición del Sr. Rodríguez Ibarra al frente de los socialistas, y lo que también era presumible, que el Sr. Barrero encabezaría las listas populares abandonando la Presidencia del Senado.

Dos cuestiones relativas al mundo agrario, tan importante en la Comunidad Autónoma de Extremadura, pueden destacarse para cerrar este apartado; la primera la amplia repercusión que tuvo en Extremadura la polémica suscitada por

la conocida como «Reforma Fischler» relativa a la reforma de la política comunitaria del olivar. La segunda, la celebración, por vez primera, de las elecciones al campo, de acuerdo con la Ley autonómica que las regula (Ley 12/1997), con victoria global de la organización ASAJA.

### Ejercicio de las competencias

También en el terreno del ejercicio de competencias ha de constatarse la continuidad respecto de años anteriores.

### *Actividad legislativa*

Desde el punto de vista cuantitativo, la aprobación de leyes se mantiene en niveles similares a los de los años anteriores: 11 leyes aprobadas. Más relevancia tiene, en cambio, la actividad legislativa si se analiza desde el punto de vista cualitativo. Al comentario de esas once leyes ha de añadirse el de otras dos que, aunque aprobadas en 1997, han sido publicadas en 1998.

Dos Leyes tienen un claro contenido presupuestario, la de Presupuestos para 1999 (Ley 11/1998), y la Ley 3/1998, de concesión de un crédito extraordinario para la construcción de viviendas en zonas afectadas por las riadas de 1997 o en zonas de riesgo similar.

Las Leyes más relevantes son aquéllas que se dictan con la finalidad de regular con carácter general alguna materia de competencia autonómica. Y en este capítulo cabe reseñar las siguientes. La Ley 1/1998 regula el voluntariado social, en su dimensión de actividad, en sus aspectos organizativos y como política de fomento. La Ley 2/1998 regula de manera prolija las Sociedades Cooperativas, reordenando un sector cuyas competencias se habían asumido en 1995. En este mismo capítulo se inscribe la Ley 6/1998, del juego de Extremadura, aprobada de forma consensuada y que ofrece una ordenación general de todas las actividades enmarcadas en dicha materia y cuya competencia se ha asumido, incluyendo los aspectos fiscales. Pero, posiblemente, la Ley más significativa es la de conservación de la naturaleza y de espacios naturales de Extremadura (Ley 8/1998), que regula, dentro de las competencias autonómicas, un sector crecientemente emblemático para la Comunidad Autónoma tanto desde el punto de vista político como social. Se establecen en la misma los distintos instrumentos de planificación y ordenación (directrices básicas y planes) y se crea una prolija tipología de espacios protegidos, ordenados en torno a una Red de Espacios Naturales Protegidos.

Existe otro grupo de leyes que, aunque no tienen la amplitud de las anteriores en cuanto a su ámbito de regulación, implican decisiones políticas de importancia por unas u otras razones. Así, la Ley 12/1997 (publicada en 1998) ha ofrecido cobertura a las elecciones entre organizaciones profesionales agrarias, elecciones, como ya se ha indicado, celebradas en 1998, y que afectan a un sector especialmente relevante en la región. La última de las leyes de 1997 (la 13/1997), también publicada en 1998, se inscribe en el «rosario» de leyes autonómicas originadas

por la STC 61/1997, sobre la Ley del Suelo; como en otras Comunidades Autónomas, la técnica seguida por su artículo único es enumerar los preceptos del Texto Refundido de 1992 aplicables en Extremadura, previendo la presentación de un proyecto de ley de regulación de la actividad urbanística en Extremadura. La Ley 4/1998, del Consejo Social de la Universidad, ha cubierto las competencias autonómicas en esta materia. También hay que destacar la Ley 7/1998, de medidas urgentes en materia de Tasas y Precios Públicos, que, como se desprende de su denominación, pretende dar respuestas a exigencias más o menos imperiosas del ordenamiento tributario tales como las derivadas de la STC 185/1995 sobre la definición de los precios y tasas públicos y su correspondiente asunción por la LOFCA, y adoptar medidas más coyunturales; al mismo tiempo, se otorga autorización a la Junta para refundir la regulación de las tasas. Una clara manifestación del ejercicio de la autonomía tributaria lo da la creación del impuesto sobre suelo sin edificar y de edificaciones ruinosas por la Ley 9/1998, impuesto de naturaleza extrafiscal y cuya finalidad es dificultar la especulación inmobiliaria, Ley que ha sido impugnada por el Gobierno de la Nación.

El resto de las leyes poseen seguramente una trascendencia menor, con independencia de que alguna pueda tener un cierto valor simbólico. Así, la Ley 5/1998 ha creado el Colegio Oficial de Podólogos; por su parte, la Ley 10/1998, ante el problema, ya citado en Informes anteriores, consistente en dónde ubicar a los representantes del sector agrario, ha vuelto a la inicial composición del Consejo Económico y Social a la espera de un acuerdo entre los implicados.

### *Potestad reglamentaria*

El ejercicio de la potestad reglamentaria sigue poniendo de manifiesto el lento pero progresivo enriquecimiento de la autonomía regional desde el punto de vista material y cualitativo; dos son las manifestaciones básicas de este hecho: la aprobación de reglamentos sobre nuevas materias, y la aprobación de Decretos cuyo objeto es el desarrollo, más o menos, general de leyes.

Comenzando por este último capítulo, hay que destacar la aprobación de, al menos, siete Decretos que tienen por objeto el desarrollo total o parcial de leyes autonómicas: Reglamento de la Ley de Promoción de la Accesibilidad (Decreto 153/1997), regulación de las elecciones al campo en desarrollo de la ya citada Ley 12/1997 (Decreto 19/1998), desarrollo de la Ley del deporte (Decretos 27, 28 y 29/1998), desarrollo de la Ley reguladora de la Actividad Urbanística (Decreto 76/1998), y desarrollo parcial de la Ley del Turismo (Decreto 120/1998 sobre alojamiento turístico en el medio rural).

Desde el punto de vista material, como ya se ha indicado, el dato relevante es la lenta pero creciente tendencia a regular más materias y a ocupar mayor espacio en las ya reguladas. Así, materias como sanidad o industria empiezan a resultar habituales en las páginas del diario oficial; en la primera hay que reseñar las modificaciones introducidas al Reglamento de la Ley de Atención Farmacéutica (Decreto 8/1998), la regulación de residuos sanitarios y biocontaminados (Decreto 141/1998) y la aprobación del Mapa Sanitario regional (Decreto 67/1998). Por otro lado, existen dos sectores de actividad que, como viene siendo habitual,

son cuantitativamente los que concentran mayor número de Decretos: una vez más, son, lógicamente, abundantes los Decretos relativos a agricultura y ganadería, aunque, también cada vez más, las ayudas van unidas a actividades de mejora y actualización de los distintos sectores frente a las simples subvenciones menos condicionadas; la otra materia cuantitativamente más significativa es la que engloba políticas sociales, en especial emigración (Decreto 25/1998 por el que se convocan ayudas para movimientos migratorios), juventud (Decreto 52/1998 sobre instalaciones de ocio y tiempo libre juvenil), e infancia (Decreto 68/1998, sobre acogida de menores). También debe citarse la existencia de normas relativas a la política de empleo, fomentando el empleo público (Decreto 41/1998) y la mejora de condiciones de trabajo (Decreto 59/1998). En materia fiscal hay que destacar la aprobación del Decreto 21/1998, sobre valoraciones fiscales, y del Decreto 107/1998, que regula el procedimiento de gestión de la tasa común por dirección y certificación de obras. Hay que citar, asimismo, la aprobación del Decreto 20/1998 que reordena la regulación sobre ayudas al tercer mundo y el Consejo Asesor de Cooperación para el Desarrollo. Por último dentro de este apartado, puede dejarse constancia de la aprobación de dos Decretos que traen su causa directa en el Derecho Comunitario y que no responden al ya habitual desarrollo de la PAC: se trata del Decreto sobre el Teléfono Único Europeo de Urgencias (Decreto 137/1998), y del Decreto 32/1998, de creación de la Comisión Autónoma para la introducción del Euro.

### *Competencias ejecutivas*

También en el campo de las competencias ejecutivas la continuidad con años anteriores resulta clara, máxime si se tiene en cuenta que, al tratarse de un año situado en el centro de la legislatura, no cabía esperar grandes decisiones, más propias de períodos cercanos a las elecciones; sí hay que recordar que el margen de maniobra para la Junta ha sido mayor que el año anterior habida cuenta de que en 1998 ha habido nuevos Presupuestos. Se ha confirmado, como ya se ha visto al hablar de la potestad reglamentaria, la tendencia a estabilizar políticas años atrás más contundentes, tales como agricultura y ganadería, o infraestructuras, por un lado, y a reforzar políticas sociales; a este respecto puede destacarse la firma de un Acuerdo de Política Social entre Junta de Extremadura, sindicatos, empresarios y Federación de Municipios y Provincias; este Acuerdo diferencia dos líneas de actuación: apoyo a colectivos necesitados (infancia, mujer, minorías étnicas, reclusos, discapacitados, mayores, etc...) y programas relativos a drogodependencias, viviendas sociales, salud, educación y cooperación internacional. Su dotación económica supera los 49.000 millones de pesetas y su plazo de ejecución alcanza hasta finales de 1999.

Posiblemente el dato más destacable de la acción del Ejecutivo ha sido la clara línea mantenida por su Presidente de señalar como el gran reto regional la necesidad de que Extremadura sea capaz de hacer efectiva en su seno la «revolución informática» y de evitar que pase de largo, una vez más, el «tren» del desarrollo. El debate de política general lo basó en estas ideas y rara ha sido la ocasión en la que, teniendo oportunidad, el Presidente no haya dejado constancia de las mismas; en esta línea se inscribe, asimismo, la aprobación del I Plan Regional de

Investigación y Desarrollo Tecnológico, estructurado, a su vez, en dieciocho programas concretos; tiene una vigencia de tres años y un presupuesto de 5.649 millones de pesetas.

Como dato adicional a reseñar, la Junta firmó un acuerdo con los sindicatos sobre reducción de la jornada laboral de los funcionarios a 35 horas semanales, reducción unida al compromiso de crear nuevos empleos y convocar en el primer trimestre de 1999 una oferta de empleo público de 1.108 puestos de trabajo.

En el ámbito de la actuación «externa» de la Comunidad, se ha mantenido la línea de colaboración con las autoridades portuguesas, línea que en este año, y por el impulso de la Expo 98 de Lisboa, ha desplegado sus frutos más importantes en el sector turístico. También debe dejarse constancia de una visita a Extremadura que tuvo en la región una gran carga política; se trata de la realizada por Fidel Castro durante su corta estancia en España, quien, en cierto sentido, devolvía la que el Presidente Rodríguez Ibarra había realizado a Cuba dentro de un viaje a diversos países de Centroamérica. Asimismo, y dentro del capítulo de cooperación, Extremadura ha contribuido con unos 1.000 millones de pesetas, en cuatro años, para hacer frente a los daños causados por el huracán Mitch.

### *Convenios de colaboración*

En relación con los convenios, hay que empezar señalando que la Ley de Presupuestos para 1998 (D.A. Primera), modificando la Ley del Gobierno y de la Administración, dispuso que aquellos convenios a suscribir con las Corporaciones Locales que implicaran un volumen de gasto inferior a 2.000.000 de ptas. no exigirían aprobación del Consejo de Gobierno. Por lo que respecta ya a la actividad convencional propiamente dicha, ésta sigue siendo muy abundante. Continúan siendo los Ayuntamientos y las Mancomunidades las contrapartes más habituales de la Junta en su actividad convencional, pudiéndose citar aquellos destinados a financiar obras de infraestructuras y los de establecimiento o mantenimiento de Oficinas de Rehabilitación, Oficinas Comarcales de Vivienda y Oficinas de Gestión Urbanística. De los Convenios firmados con las Diputaciones Provinciales, cabe destacar el que tiene por objeto la gestión de la recaudación de los derechos económicos de la hacienda de la Comunidad, y el del reparto del Fondo Solidario de Acción Especial para zonas desfavorecidas. La Universidad también es otra de las instituciones con las que habitualmente se establece este tipo de relaciones convencionales, destacando el suscrito para dotación de los centros y facultades de nueva titulación.

No obstante, el Convenio más significativo ha sido el suscrito por los Presidentes de Extremadura y Castilla y León, no sólo por la escasez de convenios horizontales existentes, sino, también, por el diferente «color político» de ambos en este caso. El Convenio tiene por objeto la colaboración en materia de extinción de incendios forestales, pero se acompañó con varios protocolos de colaboración en materias tales como centros asistenciales, represión de la caza furtiva en la Sierra de Gredos, formación de funcionarios, mejora de comunicaciones, intercambio de alumnos para cursos de idiomas y desarrollo patrimonial y turístico de la Ruta de la Plata.

### *Conflictividad*

Un año más la confrontación política entre el Gobierno estatal y socialistas, con mayoría relativa en Extremadura, ha tenido traducción en el uso de instrumentos procesales de planteamiento de conflictos. Por un lado, como ya se adelantó, el Presidente del Gobierno ha impugnado la Ley extremeña 9/1998, de 26 de junio, del Impuesto sobre el Suelo sin Edificar y Edificaciones Ruinosas (RI 4487/1998). Asimismo, se ha planteado por el Gobierno un curioso conflicto positivo de competencias (CC 5447/1998); éste se dirige contra una «comunicación» del Director General de Ingresos de la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Extremadura mediante la cual se ponía en conocimiento del Tribunal Económico-Administrativo regional la remisión a la Junta Económico-Administrativa de las reclamaciones de las que previamente conocía aquél, ello en aplicación de lo previsto en la Ley 7/1998, de medidas urgentes en materia de Tasas y Precios Públicos; todo parece indicar que el conflicto intenta sustituir la falta de impugnación, en su día, de la citada Ley.

Por su parte, la Junta de Extremadura ha recurrido la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (RI 3182/1998). Asimismo, y coherentemente con la impugnación realizada en su día de las normas que implantaron el vigente modelo de financiación de las Comunidades Autónomas, también se ha impugnado por la Junta la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1998 en cuanto aplicación del citado modelo (RI 1402/1998).

En este capítulo hay que hacer una referencia a la STC 14/1998, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad planteado en su día contra la Ley de Caza de Extremadura por senadores populares; esta decisión ha venido a confirmar la adecuación de la citada Ley a la Constitución, en especial en lo relativo a la autorización administrativa para el aprovechamiento cinegético de fincas de titularidad privada, cerrando un debate de gran trascendencia regional dado el simbolismo de una actividad como la caza en Extremadura.

Por último, dentro del apartado dedicado a la conflictividad, debe señalarse que se ha considerado de gran importancia en Extremadura el levantamiento por el Tribunal Constitucional de la suspensión impuesta *ex art.* 161.2 de la Constitución a la Ley de Medidas Fiscales sobre la Producción y Transporte de Energía Eléctrica («Ecotasa»).

### **Actividad institucional**

Como ya se ha indicado, el dato más destacable del año ha sido confirmar la «pacificación» de la vida parlamentaria, que se inició ya en 1997 al cambiar la Presidencia de la Cámara como consecuencia de la crisis de Izquierda Unida, lo que trajo, además, que los socialistas se encuentren en mayoría en la Mesa de la Asamblea. Esa misma crisis ha permitido a los socialistas encontrar apoyos parlamentarios más fácilmente, sobre todo en las Agrupaciones de Nueva Izquierda-Los Verdes y de Extremadura Unida; el ejemplo más claro (no el único) ha sido el respaldo dado por estas formaciones a los Presupuestos para 1999; con ello la mayoría relativa socialista ha alcanzado un «logro» político;

pactar los presupuestos en los últimos años, sucesivamente, con PP, IU, y minorías. Otro ejemplo de la normalización política ha sido el cierre de buena parte de las comisiones de investigación creadas en los últimos años, sin consecuencias políticas reseñables.

La confrontación política entre socialistas y populares sigue teniendo como eje la política autonómica estatal y su proyección en Extremadura. En efecto, aunque el «episodio financiación» no haya tenido, como es lógico, el protagonismo que tuvo el año anterior, el flanco de ataque preferido de los socialistas, y en especial del Presidente de la Comunidad Autónoma, es el reproche a los populares de su falta de política de Estado y de sus acuerdos en el ámbito estatal con los nacionalistas, respondido desde las líneas populares reprochando los daños que para la región ocasiona, en su opinión, la toma de postura de las instituciones extremeñas consistente en mantenerse fuera del nuevo modelo de financiación y, en general, la «marginalidad» del Presidente de Extremadura respecto de los temas de Estado.

No obstante, no han faltado algunos ejemplos de actuación consensuada y, muy especialmente, la conclusión del pacto de reforma del Estatuto de Autonomía. Se trata de una reforma, como ya se ha señalado, muy costosa políticamente ya que, siendo, posiblemente, la primera de las de la «vía lenta» en iniciarse, ha sido la última en entrar en el Congreso de los Diputados. Por fin, el 23 de junio la Asamblea de Extremadura aprobó el correspondiente texto para su remisión a las Cortes Generales; ese texto ha contado con un amplio respaldo parlamentario ya que fue presentado como proposición por socialistas y populares, y aprobado con ese mismo respaldo, por 57 votos a favor, 4 en contra y 2 abstenciones; en consecuencia, sólo las formaciones minoritarias se han mantenido fuera del acuerdo, criticando el carácter excluyente del mismo. Al finalizar el año, las Cortes Generales no habían aún concluido la tramitación parlamentaria de esta Reforma del Estatuto. Sin perjuicio de lo que se diga el próximo año sobre el contenido definitivo de la reforma, y dado que no cabe prever cambios en su fase de discusión en las Cortes Generales, las líneas más importantes de la reforma son similares a las de otros Estatutos: ampliación de competencias, destacando la sanidad, nuevas instituciones como el Defensor del Pueblo y el Tribunal de Cuentas, designación del Presidente en caso de falta de mayoría en las dos primeras votaciones, posibilidad de disolución de la Asamblea con límites, mención expresa a la posibilidad de que haya legislación delegada, etc.

Por último dentro del capítulo institucional, hay que recordar el viaje realizado por los Reyes a la comarca de Las Hurdes, viaje que tuvo una gran trascendencia dada su carga simbólica.

### **Modificaciones administrativas importantes**

En el capítulo de las modificaciones administrativas, éstas han sido de escasa relevancia, aumentando el «rosario» de órganos de asesoramiento y colaboración en casi todos los sectores de actividad y reformando otros: Comisión Autonómica para la Introducción del Euro, Consejo Asesor de Cooperación para el Desarrollo, Consejo del Turismo, Consejo de Bibliotecas, Comité Extremeño



de la Producción Agraria Ecológica, Consejo Regulador Agroalimentario Ecológico Extremeño, Comisión Regional del Plan de Salud de Extremadura 1997-2000, o Consejo Superior de Cooperativismo. Se crean, asimismo, algún nuevo servicio vinculado al ejercicio de nuevas competencias –como el Servicio Regional de Sociedades Cooperativas Laborales– y nuevos registros: Registro de Centros Especiales de Empleo o Registro de Centros Colaboradores del Plan de Formación e Inserción Profesional.

Desde el punto de vista de la organización interna de la Administración autonómica, puede señalarse que el Decreto 94/1998 ha confirmado la competencia del Consejo de Gobierno para aprobar las relaciones de puestos de trabajo, si bien permite que la Consejería de Presidencia y Trabajo pueda aprobar modificaciones menores.

Mención aparte por su peculiar naturaleza jurídica merece la constitución del Consejo Social de la Universidad de Extremadura de acuerdo con la nueva composición prevista en la Ley 4/1998, con presencia de la propia Universidad (8 miembros) y de la Junta de Extremadura, Asamblea de Extremadura, organizaciones empresariales y sindicales, cajas de ahorro y Federación Extremeña de Municipios y Provincias (12 miembros en total).

Por último, también cabe destacar que el Decreto 58/1998 ha aprobado un sistema de ayudas tendente a fomentar la creación y consolidación de las Mancomunidades de Municipios como instrumento idóneo para mejorar la prestación de determinados servicios locales.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 65

Composición por Grupos a 1-1-1998

*Socialista:* 31

*Popular:* 27

*Mixto:* 7 Diputados: 1 en la Agrupación Extremadura Unida; 2 en la Agrupación Independiente Nueva Izquierda-Los Verdes; 4 en la Agrupación Izquierda Unida.

Composición por Grupos a 31-XII-1998

*Socialista:* 31

*Popular:* 26

*Mixto:* 8 Diputados: 1 en la Agrupación Cacereña Independiente; 1 en la Agrupación Extremadura Unida; 2 en la Agrupación Independiente Nueva Izquierda-Los Verdes; 4 en la Agrupación Izquierda Unida.

### 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 Álvarez Gómez (PSOE)

*Bienestar Social:* Guillermo Fernández Vara (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).

**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**

*No ha habido*

**Investidura, moción de censura y cuestión de confianza**

*No ha habido*

**Mociones de reprobación**

*No ha habido*

**Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas**

*Interpelaciones tramitadas: 62*

*Preguntas orales. 273*

En Pleno: 25

En Pleno (urgentes): 27

En Comisión: 221

*Preguntas escritas: 172*

*Mociones aprobadas: 9*

*Proposiciones no de ley aprobadas: 45*

En Pleno: 37

En Comisión: 8

*Resoluciones sobre debates generales aprobadas: 92*

*Leyes aprobadas: 11*

**Debates y resoluciones más importantes**

A) *Debate de Política General.* Después de seis años sin celebrarse el debate sobre el estado de la región, se recupera bajo un nuevo nombre. El debate se articuló teniendo como origen una comunicación que, bajo el título «Debate sobre

Política General en Extremadura», la Junta de Extremadura envió a la Asamblea (BOAE nº 149, de 26 de febrero de 1998), para que ésta se pronunciara sobre las siguientes cuestiones: «1.- Extremadura dentro de un proyecto nacional. 2.- Modelo de desarrollo: Consolidación de las dos primeras etapas e inicio de una tercera que denominamos "Conquistar el futuro". 3.- Extremadura y sus protagonistas. a) Formación de nuestro capital humano, b) Nuestro recurso y nuestras posibilidades». El Presidente de la Junta presentó su comunicación el día 25 de febrero, la cual sirvió de base para el debate, celebrado al día siguiente. El Presidente se refirió a las tres etapas mencionadas líneas atrás, centrando su intervención en la última de ellas, es decir, en el desarrollo futuro de Extremadura. Considera que hay que buscar un propio proyecto para nuestra región dentro de la tercera revolución, que es la de la informática. En el debate posterior intervinieron todos los Grupos Parlamentarios y todas las Agrupaciones integradas en el Grupo Mixto; presentaron (con excepción lógicamente de los socialistas) modelos distintos al de la Junta de Extremadura en relación con la política autonómica y criticaron ese proyecto de futuro centrado en la revolución de las tecnologías de la información. Se aprobaron algunas propuestas de resolución, rechazándose en bloque las presentadas por el Grupo Parlamentario Popular (DSAE, nº 69 y 70, de 25 y 26 de febrero).

*B) Reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura.* Tras un largo período de discusiones políticas, se presentó la Proposición de Ley de Modificación de la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura. La proposición estaba respaldada por una tercera parte de los miembros de la Asamblea representados por los Portavoces de los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular (BOAE nº171, de 25 de mayo de 1998). Votaron en contra de su toma en consideración las Agrupaciones de Diputados de Unidad Cacerense Independiente, Extremadura Unida e Izquierda Unida; a favor votaron los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular, absteniéndose la Agrupación de Nueva Izquierda-Los Verdes. Se formuló un enmienda a la totalidad, con texto alternativo, por la Agrupación de Diputados de Izquierda Unida, que fue rechazada. Los debates sobre la reforma se llevaron a cabo manteniendo el consenso entre socialistas y populares, aprobándose el texto definitivo para su remisión a las Cortes Generales el 23 de junio, por 57 votos a favor, 4 en contra y 2 abstenciones (DSAE nº 83, de la misma fecha).

*C) Comisiones de investigación.* En mayo de 1988, se aprobaron por el Pleno de la Asamblea dos dictámenes elaborados por dos Comisiones de Investigación que venían funcionando hacía varios años: uno, sobre las repercusiones administrativas, jurídicas, técnicas, económicas y sociales de las obras de construcción de la C-501 y, el otro, para determinar si los proyectos presentados al amparo de la Ley de Oferta Turística Complementaria se han ajustado a la normativa aplicable, así como para dilucidar si la aplicación o desarrollo de la Ley se ha hecho conforme a las disposiciones de la misma. Ambos dictámenes se aprobaron por el Pleno de la Asamblea, disponiendo el primero unas mejoras técnicas a realizar e instando a la Junta a que asuma las responsabilidades políticas derivadas de las carencias detectadas (BOAE nº 172, de 26 de mayo). En el segundo, no se han

constatado ilegalidades ni extorsión por parte de la Junta en la aplicación de la Ley, considerando que la aplicación de la misma ha sido positiva para Extremadura. Además, se pide a los Diputados regionales que no utilicen la Cámara ni la actividad parlamentaria para defender intereses privados que puedan defenderse de otra forma de acuerdo con nuestro Estado de Derecho (BOAE nº 172, de 26 de mayo).

*D) Declaraciones institucionales.* El 25 de febrero de 1998 se aprobó por la Asamblea de Extremadura una Declaración institucional con motivo del XV aniversario de la aprobación del Estatuto de Autonomía (DSAE nº 68, de 25 de febrero). En esta misma línea, el 21 de mayo de 1998 se aprobó una Declaración Institucional con motivo del XV Aniversario de la Asamblea de Extremadura, que se había constituido ese mismo día de 1983 (DSAE nº 77, de 21 de mayo).

*E) Presupuestos.* Como es habitual, el debate sobre los Presupuestos para 1999 ha servido de ocasión para llevar a cabo una discusión de política general, aunque lógicamente centrada especialmente en temas socioeconómicos.

### Reformas del Reglamento parlamentario

En julio de 1998 se admitió a trámite por la Mesa de la Asamblea la propuesta de reforma de determinados artículos del Reglamento de la Asamblea de Extremadura formulada por los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular (BOAE, nº 190, de 19 de agosto), con la finalidad, por un lado, de poner obstáculos a quienes decidan dejar su Grupo Parlamentario sin abandonar su escaño; por otro, de adecuar el funcionamiento parlamentario a la reforma estatutaria, y, por último, de regular el debate de política general. Esta reforma, fruto de las negociaciones que se mantuvieron para lograr un consenso en la reforma del Estatuto de Autonomía y de un acuerdo suscrito por todas las fuerzas políticas en el ámbito estatal, se encuentra actualmente en tramitación.

### Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

La Mesa de la Asamblea de Extremadura adoptó varios acuerdos en relación con la jornada laboral y horario de trabajo del personal al servicio de la misma, modificándose el art. 63 del Estatuto del Personal (BOAE nº 141, de 22 de enero). También se han publicado las Normas reguladoras sobre el Registro de la Asamblea, regulándose la dependencia orgánica del mismo, así como las anotaciones de los asientos, la recepción de escritos y traslado de los mismos, el horario, acceso a documentos y el archivo de los mismos (BOAE, nº 206, de 30 de diciembre).

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

El *Consejo Económico y Social de Extremadura* ha elaborado durante el año 7 dictámenes, además de aprobar la Memoria correspondiente a 1997. Continúan este año los problemas relativos a su composición, aprobándose una Ley, la 10/1998, de 26 de junio, mediante la que se vuelve a la composición inicial del Consejo de 1991. Hay que señalar que el Consejo participa en una Comisión Mixta con la Junta de Extremadura, sindicatos y organizaciones empresariales cuya misión es analizar el Plan de Desarrollo Regional en el septenio 2000-2006.

**Introducción: líneas generales**

Celebrados los últimos comicios autonómicos gallegos el 19 de octubre de 1997, el año 1998 ha sido en la Comunidad Autónoma año postelectoral, lo que ha determinado los rasgos esenciales de su evolución, tanto desde el punto de vista político, como desde la perspectiva institucional. Así, en el ámbito institucional, y como ya viene siendo habitual en los años en que se celebran elecciones o en los inmediatamente posteriores, si aquellas tienen lugar durante el otoño, en 1998 ha tenido lugar una notable inflexión a la baja de la producción legislativa, producción que ha sido en el período al que este *Informe* se refiere, y como de inmediato se verá, cuantitativa y cualitativamente muy poco significativa. En ese ámbito de la producción normativa debe destacarse también una apreciable disminución de la producción reglamentaria, muy escasa en los primeros meses del año y marcada, después, por una tendencia hacia la normalización a medida que el mismo transcurría.

Por lo que se refiere a la vida política, será igualmente el resultado electoral el que explicará el alto grado de estabilidad que ha definido el primer año de la quinta legislatura del Parlamento de Galicia: la holgada mayoría del Partido Popular, que cuenta con 42 de los 75 diputados de la Cámara, ha condicionado una dinámica política en que los partidos han acabado estando, más allá de su ordinaria labor de oposición parlamentaria, muchas veces más pendientes de su propia dinámica interna que de la confrontación en una Cámara en que la existencia de una sólida mayoría parlamentaria-gubernamental dificulta con toda claridad la referida labor de oposición. Además, a ello se ha añadido, la propia novedad del resultado electoral para los dos partidos que venían vertebrando la oposición en la Cámara gallega –el Partido de los Socialistas de Galicia-PSOE y el Bloque Nacional Gallego– fuerzas políticas que, tras las elecciones de 1997, ven invertida sus respectiva posición parlamentaria: el PSdeG desciende de 19 a 13 escaños y el BNG incrementa su representación casi en la misma proporción, al pasar de 13 a 18. Tal inversión en la previa correlación de fuerzas entre el BNG y el PSdeG ha determinado, a su vez, cuando menos, dos fenómenos de indiscutible relevancia, que serán analizados con posterioridad: la apertura, en el seno del Partido de los Socialistas de Galicia, de un debate político profundo, que desembocará finalmente en un Congreso Extraordinario del Partido y en la elección de una nueva dirección; y el aumento de protagonismo político del Bloque Nacionalista Gallego, que encontrará su expresión más genuina en su política de pactos con otros partidos nacionalistas del País Vasco y Cataluña. En este contexto, el PP ha continuado pendiente sobre todo de la cuestión sucesoria, una cuestión que ha seguido sin plantearse abiertamente y, por lo tanto, sin cerrarse

hacia el futuro, lo que acabará manteniendo, así, vivo el *tour de force* en el que, de forma más o menos encubierta, vive inmerso el Partido Popular de Galicia desde hace varios años.

Y todo ello, claro, en un contexto general español en que la cuestión territorial ha llegado como nunca a copar el primer plano de la vida nacional. También aquí, finalmente, las fuerzas políticas gallegas han realizado, desde sus distintas posiciones, contribuciones al debate que tal cuestión ha planteado: el Partido Popular, a través sobre todo del Presidente de la Junta de Galicia, en relación con la eventual reforma del Senado y con la presencia de las Comunidades Autónomas en las Instituciones europeas; el Bloque Nacionalista Gallego en relación con la definición de un nuevo marco político territorial, de la mano, esencialmente, de su participación en el grupo de fuerzas nacionalistas constituido, además de por él mismo, por CiU y PNV; y el Partido de los Socialistas de Galicia, en relación con una nueva lectura, federal, del texto constitucional.

### El ejercicio de las competencias legislativas

Frente a la notable producción legislativa del trienio 1995-1997, en el que el Parlamento de Galicia aprobó 36 leyes (12 en 1995, 13 en 1996 y 11 en 1997), el año 1998 se ha acercado cuantitativamente, en este ámbito, mucho más a aquel con el que tuvo inicio la cuarta de sus legislaturas, 1994, año en el que se aprobaron ocho leyes. Aunque en 1998 han sido siete, lo cierto es que aun ese número resulta, en cierto sentido, engañoso, toda vez que dos de ellas han sido las que, respectivamente, han acompañado a la 1/1998 y 6/1998, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1998 y 1999, normas estas últimas que son objeto de estudio en el presente *Informe* en el apartado correspondiente a las leyes presupuestarias y financieras de las Comunidades Autónomas: se trata de las leyes 2/1998, de medidas tributarias, de régimen presupuestario, función pública, patrimonio, organización y gestión y 7/1998, de medidas tributarias, de régimen presupuestario, función pública y gestión.

La Ley 2/1998, de 8 de abril, contiene, agrupadas para una mejor sistemática en títulos diferenciados por materias conexas, normas reguladoras de distintos aspectos fiscales, presupuestarios, patrimoniales y de la función pública de la Comunidad Autónoma, así como de organización y gestión de entes públicos (Puertos de Galicia) y de organismos autónomos (Servicio Gallego de Salud y Aguas de Galicia). Tal y como subraya la propia exposición de motivos de la Ley, dentro de ese conjunto de normas cabría hacer una referencia singular a las derivadas del ejercicio de las competencias normativas autonómicas en materia de tributos cedidos, entre ellas las que se concretan en el establecimiento de deducciones sobre el tramo autonómico del impuesto sobre la renta de las personas físicas y en la determinación del tipo aplicable a la transmisión de bienes inmuebles en el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados. También debe destacarse, aunque desde otra perspectiva, la creación por razones operativas de una entidad de derecho público a la que se encomienda la planificación, el desarrollo y la gestión de los procesos informáticos de naturaleza tributaria, contable y, en general, de carácter económico-financiero.



La Ley 7/1998, de 30 de diciembre, incorpora, por su parte, una serie de medidas de distinta naturaleza, pero que comparten la característica común de su finalidad instrumental al servicio del desarrollo de la iniciativa del Gobierno en el ámbito de la política económica que inspira los Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1999. Se incluyen, así, preceptos referentes a las deducciones establecidas sobre la cuota autonómica del impuesto sobre la renta de las personas físicas y a la modificación de tarifas de la tasa fiscal sobre el juego, diversas modificaciones que afectan tanto a la Ley de Régimen financiero y Presupuestario como al régimen del personal funcionario y estatutario y a la concesión de las comisiones de servicios, normas sobre el tratamiento de la fiscalización de los contratos menores y, finalmente, disposiciones relativas a las declaraciones de utilidad pública y al establecimiento de un régimen especial para la enajenación de inmuebles con la finalidad de facilitar la instalación de empresas que incorporen la instalación de alta tecnología.

En todo caso, la limitada significación cualitativa de la producción legislativa del Parlamento de Galicia durante 1998, previamente referida, se deriva no sólo de la existencia de dos leyes de acompañamiento a las de Presupuestos de la Comunidad, sino también de la naturaleza escasamente relevante de otras dos más del conjunto total de siete leyes aprobadas por aquel: la 3/1998 y 4/1998, que proceden, respectivamente, a la creación, del Colegio Oficial de Fisioterapeutas de Galicia y del Colegio Oficial de Protésicos Dentales de Galicia, normas una y otra que se limitan a crear los colegios mencionados (como corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de los fines que le son propios y el ejercicio de sus funciones), a determinar que su ámbito de actuación será el territorio de Galicia y a fijar quienes podrán, en cada caso, integrarse en cada uno de los colegios mencionados.

Así las cosas, sólo una Ley, la 5/1998, de cooperativas de Galicia, será a continuación objeto de comentario detallado. A partir de los títulos competenciales contenidos en los artículos 55.3 del Estatuto de Autonomía para Galicia (según el cual la Comunidad Autónoma, como poder público, podrá hacer uso de las facultades previstas en el apartado 1 del artículo 130 de la Constitución, y podrá fomentar, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas) y 28.7 del propio Estatuto (según el cual la Comunidad Autónoma es competente para el desarrollo legislativo y ejecución de la legislación del Estado en materia de entidades cooperativas), títulos ampliados por virtud de lo determinado en la Ley Orgánica 16/1995, de 27 de diciembre, que transfiere a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de cooperativas, la Ley 5/1998 tiene por objeto establecer una regulación sobre cooperativas que se adapte a las estructuras económicas actuales y que permita a aquellas desarrollarse económica y empresarialmente de forma que se contribuya a su dinamización. La norma —una extensa Ley que se compone de 142 artículos, además de varias disposiciones adicionales y transitorias— se divide a tal efecto en cuatro títulos, el primero de los cuales contiene la normativa común aplicable en general a todas las entidades cooperativas: constitución, socios, órganos, régimen económico, documentación social y contabilidad, estatutos, fusiones, escisiones y transformación y, por último, disolución y liquidación. Tras ello se regula, en el título II, el registro de Cooperativas de Galicia, como registro jurídico dependiente de la Junta

adscrito a la Consejería competente en materia de trabajo. El título III se refiere respectivamente, en cada uno de los tres capítulos en que se divide, a las tres clases de cooperativas que contempla la Ley: de primer grado (cooperativas de trabajo asociado, agrarias, de explotación comunitaria de tierra, de consumidores y usuarios, de servicios, de transportistas, del mar, de explotación de recursos acuícolas, de viviendas, de enseñanza, de integración social, de servicios sociales, de crédito, de seguros y sanitarias), de segundo grado (las que integran a cooperativas de la misma o distinta clase y a otras personas jurídicas públicas o privadas, siempre que no superen al 25% del total de socios) y otras formas de colaboración económica. El último título de la Ley, el IV, regula en dos capítulos distintos el asociacionismo cooperativo y el régimen regulador del Consejo Gallego de Cooperativas, como máximo órgano de difusión y promoción del cooperativismo en la Comunidad gallega.

Finalmente, para completar esta breve referencia al ejercicio de las competencias legislativas en la Comunidad gallega durante 1998 es necesario hacer mención al hecho de que durante ese período de tiempo se debatirán en la Cámara autonómica otras leyes que, aunque no pueden ser objeto de tratamiento en este *Informe*, por no haber sido aprobadas y publicadas durante 1998, centraron de hecho, sin embargo, el debate político generado por la acción legislativa del Parlamento de Galicia. El más trascendental a estos efectos fue, sin ningún género de dudas, el Proyecto de Ley de Ordenación Farmacéutica, aprobado por la Junta de Galicia en su Consejo de 10 de julio de 1998 y enviado a la Cámara por el ejecutivo autónomo junto con las más de cincuenta alegaciones presentadas por los dieciséis grupos políticos, sindicales y profesionales que manifestaron su desacuerdo —total o parcial— con el texto del Gobierno. A partir de ese momento, y ya durante todo el resto el año, se producirá un constante —y duro, por momentos— debate político y social sobre el proyecto, debate que deberá ser analizado, junto con el texto de la Ley, en el *Informe* del próximo año si, como es altamente probable, el Proyecto se aprueba finalmente en 1999.

Además del Proyecto de Ley de Ordenación Farmacéutica, y al margen de algunos otros de menor entidad—como el de protección de la ría de Pontevedra o el de creación del Instituto Energético— la acción legislativa del Parlamento estará también en 1998 en el primer plano de la actualidad como consecuencia del envío a los colectivos afectados por parte de la Junta de Galicia del anteproyecto de Ley de Sanidad, que generará sustanciales desacuerdos entre los sindicatos de trabajadores (CCOO, UGT y CIG), entre la clase médica (que se manifestará a través del Consejo Gallego de Colegios Oficiales de Médicos) y entre la Asociación de Consumidores Gallegos: pero también a todo ello habremos de referirnos con detenimiento en el *Informe* del 99.

## La actividad reglamentaria

Los primeros meses del año 1998 estuvieron marcados, en lo que a la actividad reglamentaria de la Junta se refiere, por la misma tendencia con que había finalizado el 97, año en que se produjo una caída progresiva de aquella actividad tras el comienzo del verano, cuando en Galicia se entra en situación preelectoral.

Esa tendencia a la baja, que explica que en los meses de enero y febrero de 1998 apenas se aprueben reglamentos de contenido material significativo, cambiará con claridad en marzo, momento en que se inicia un incremento de la acción reglamentaria del Gobierno que no decaerá ya en todo el período objeto de este *Informe*. Como viene siendo habitual, nos referiremos, a continuación, a los principales sectores de actividad en los que se ha centrado tal acción, para intentar entresacar después varios elementos transversales definidores de algunos de los objetivos generales perseguidos por la Junta con su acción reglamentaria.

a) Un primer sector de actividad será el de la asistencia social, juventud y deportes, sector éste siempre muy destacado en la acción reglamentaria de la Comunidad Autónoma Gallega en el que podrían encajarse, en un sentido amplio, los Decretos 69/1998, que regula la atención temprana a discapacitados, 172/1998, que desarrolla la Ley de la familia, la infancia y la adolescencia en lo relativo al régimen sancionador, 198/1998, por el que se constituye el Comité Gallego de Justicia Deportiva y 243/1998, por el que se regula la Red Gallega de Información y Documentación Juvenil y las condiciones y procedimientos para el reconocimiento oficial de los servicios de información juvenil.

b) En el ámbito de la ordenación del territorio, sector de actividad de importancia indiscutible dada la especial configuración del hábitat gallego, deben incluirse los Decretos 219/1998, por el que se aprueba el nomenclator de las entidades de población de la provincia de Pontevedra, 280/1998, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Gallega de Cooperación Local, 335/1998, por el que se regulan las áreas funcionales y 340/1998, por el que se regulan las funciones y órganos dependientes de la Secretaría General de Planificación y Desarrollo Comarcal.

c) El sector de actividad del medio ambiente ha presentado también una notable actividad, lo que es coherente con la creación de una nueva Consejería de Medio Ambiente tras la reestructuración de la Junta de Galicia llevada a cabo por su Presidente después de la victoria del Partido Popular en las elecciones autonómicas de 1997. Deben, así, incluirse en este ámbito los Decretos 72/1998, por el que se crean los Comités de Integración y Coordinación ambiental, 154/1998, por el que se publica el catálogo de residuos de Galicia, 260/1998, por el que se regula la autorización de gestor de residuos sólidos urbanos y la inscripción en el Registro General de Gestores de Residuos y 263/1998, por el que se regula la autorización y se crea el Registro de Productores y Gestores de Residuos Peligrosos.

d) La sanidad interior ha sido otro de los sectores de actividad en que ha tenido lugar una notable acción reglamentaria a lo largo del año 1998. Además de un Decreto sobre publicidad sanitaria, que más abajo se referirá, se han aprobado en este ámbito los Decretos 42/1998, por el que se regula el transporte sanitario, 134/1998, sobre policía sanitaria mortuoria, 177/1998, por el que se crea la red gallega de vigilancia en salud pública y 341/1998, por el que se regula la composición y funcionamiento de los órganos colegiados en el ámbito de las drogodependencias.

e) En el sector turístico, de importancia creciente en la economía de la Comunidad Autónoma, se han aprobado tres Decretos significativos: el 203/1998,

por el se regulan las declaraciones de fiestas de Galicia de interés turístico, 239/1998, por el que se regula la declaración de municipio turístico gallego y 315/1998, por el se aprueba el Reglamento de la Inspección Turística.

f) Junto a estos cinco sectores de actividad, que han concentrado una buena parte de la acción reglamentaria de la Junta -19 normas del total de 36 que se recogen en las correspondientes fichas normativas- existen otros tres sectores de actividad en los que se ha aprobado un total de dos normas destacables por sector. Son los de la vivienda (123/1998, de regularización de situaciones de los ocupantes y cambio de régimen en las viviendas de promoción pública y 125/1998, sobre normas de adjudicación de locales de negocio del Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo), la publicidad (97/1998, por el que se regula la publicidad sanitaria y 137/1998, por el que se crea la Comisión Asesora de Publicidad no Sexista y se regula su composición y funcionamiento) y, finalmente, la ganadería y pesca (79/1998, por el se regula la estructura, organización y funcionamiento de las cofradías de pescadores de Galicia y 85/1998, por el que se establece el sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina).

g) Por último, la Junta de Galicia ha aprobado también Decretos significativos en todos y cada uno de los sectores de actividad que se mencionan a continuación: juego (106/1998, por el que se aprueba el Reglamento de Maquinas recreativas y de azar), industria (223/1998, por el que se crea la Unidad de Oficina de Tramitación Única de Industrias y se regula la puesta en funcionamiento de establecimientos industriales), protección animal (153/1998, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley de animales domésticos y salvajes en cautividad), montes (244/1998, por el que se regulan las enajenaciones de los aprovechamientos forestales en montes gestionados por la Comunidad Autónoma), transporte (252/1998, por el que se crea el Comité Gallego de Transporte por Carretera y se regula el Registro de Asociaciones Profesionales de Transportistas y de Empresas de Actividades Auxiliares y Complementarias del Transporte), educación (120/1998, por el que se regula la orientación educativa y profesional), legislación laboral (152/1998, por el se establecen las condiciones para el ejercicio del buceo profesional), protección del consumidor (127/1998, por el que se crea el Consejo Gallego de Consumidores y Usuarios), cajas de ahorros (240/1998, por el que se regula la figura del Valedor del Cliente de las Cajas de Ahorros), procedimiento administrativo (200/1998, que aprueba una relación de procedimientos en los que la falta de resolución expresa produce efectos desestimatorios o estimatorios) y, finalmente, gestión informática (361/1998, por el que se aprueba el Estatuto del Centro Informático para la Gestión Tributaria, económico-financiera y contable).

Pero, como antes se apuntaba, este amplio conjunto de normas reglamentarias que, según se ha tratado de exponer, cubren una gran cantidad de sectores concretos de actividad, ponen de relieve una acción administrativa dirigida al logro de diversos objetivos. En efecto, el análisis transversal de las normas referidas permite, cuando menos, identificar los tres siguientes:

1º. El de dar desarrollo, mediante el correspondiente reglamento ejecutivo de la ley, a previsiones del legislador autonómico o estatal: sucede de este modo, por ejemplo, con el decreto por el que se aprueba el Reglamento que desarrolla la

Ley de protección de los animales domésticos y salvajes en cautividad (153/1998); con el que aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión Gallega de Cooperación Local (280/1998), comisión prevista en la Ley de Administración Local; con el que aprueba el Reglamento de la Inspección Turística (315/1998) en desarrollo de las previsiones de la Ley de Ordenación y Promoción del Turismo; con el que regula la declaración de municipio turístico gallego (239/1998), que desarrolla previsiones de la Ley que acaba de citarse y la de Administración Local antes referida; con el que crea la red gallega de vigilancia en salud pública (177/1998), que da desarrollo a exigencias contenidas en la Ley General de Sanidad (Ley del Estado 14/1986); con el que desarrolla la Ley de la familia, de la infancia y de la adolescencia, en lo relativo al régimen sancionador (172/1998); y, finalmente, con el que regula la composición y funcionamiento de los órganos colegiados en el ámbito de las drogodependencias (341/1998), que da desarrollo a las previsiones de la Ley de Galicia sobre drogas.

2º. Un segundo objetivo destacable de la acción administrativa de la Junta, deducible de su producción reglamentaria, ha sido el de favorecer la creación de órganos e instancias de coordinación, bien interadministrativa, bien entre la propias administraciones públicas y las correspondientes instancias de representación de los particulares. Responden a esta finalidad, entre otras, las normas de regulación de la composición y funcionamiento de los órganos colegiados en el ámbito de las drogodependencias (341/1998), que acaba de citarse, de creación de los Comités de Integración y Coordinación Ambiental (72/1998), de regulación de las áreas funcionales (335/1998), de aprobación del Reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión Gallega de Cooperación Local (280/1998) y, por último, de regulación de la Red Gallega de Información y Documentación Juvenil (243/1998).

3º. La normativa reglamentaria de la Junta ha perseguido, finalmente, el objetivo de ampliar el ámbito de control de la administración sobre la actuación de los particulares mediante la regulación de la acción pública de autorización para la realización de determinadas actividades y, también, mediante la creación de Registros Públicos. Podrían, así, incluirse dentro de este último bloque, entre otros, los siguientes Decretos: el que establece las condiciones para el ejercicio del buceo profesional (152/1998), el que regula el Registro de Asociaciones Profesionales de Transportistas y de Empresas de Actividades Auxiliares y Complementarias del Transporte (252/1998), el que regula la puesta en funcionamiento de establecimientos industriales (223/1998), el que regula la publicidad sanitaria en la Comunidad Autónoma de Galicia (97/1998), el regulador de la policía sanitaria mortuoria (134/1998), el que regula el transporte sanitario (42/1998), el que regula la autorización de gestores de residuos sólidos urbanos y la inscripción de los mismos en un Registro General de Gestores de Residuos Sólidos Urbanos /260/1998) y, finalmente, el que regula la autorización de gestores de residuos peligrosos y la inscripción de los mismos en el Registro de Productores y Gestores de Residuos Peligrosos (263/1998).

## Las políticas públicas

Por más que, como es obvio, todas las normas legislativas y reglamentarias a las que se acaba de hacer referencia lleven siempre implícita una decisión, bien del Parlamento, bien de la Junta de Galicia, para acometer, en desarrollo de sus respectivas previsiones, determinadas políticas públicas en cada uno de los sectores de actividad que son objeto de regulación normativa, han existido a lo largo de 1998 otros ámbitos materiales en los que se han desarrollado políticas públicas de gran significación y trascendencia. Sin pretensión alguna de exhaustividad, parece claro, en todo caso, que las que se refieren a continuación son merecedoras de una mención especial:

1. El desarrollo de las infraestructuras de comunicación. El tema de las vías de comunicación entre Galicia y la meseta –las llamadas *autovías*– ha continuado siendo en 1998, como ya había venido sucediendo en los últimos años, motivo de constante discusión entre las diversas fuerzas políticas gallegas y de tensión institucional –casi siempre soterrada– entre las instancias autonómicas y el poder central del Estado. Con varios años de retraso sobre las previsiones iniciales –retraso que ha concentrado buena parte del debate, dadas las constantes acusaciones de la oposición al gobierno de la Junta por su supuesta pasividad ante el mismo– en 1998 se han abierto, finalmente, los últimos 92 kilómetros de la autovía de las Rías Bajas, es decir, la que comunica Vigo y Benavente, una de las dos que están previstas, junto a la autovía del Noroeste, que comunica A Coruña y Benavente, de la que están pendientes de finalización todavía casi 100 kilómetros (46 en obras y 56 en servicio provisional).

2. La que, ya sin disimulos, debería denominarse política *exterior* de la Comunidad Autónoma ha ido adquiriendo una importancia creciente dentro de la acción de Gobierno de la Junta de Galicia. En tal sentido 1998 se abriría con el anuncio de la aprobación por el ejecutivo autonómico de un plan cuatrienal en el que se diseñaría la acción exterior de la Junta y se definirían las prioridades, instrumentos y medios de coordinación de la misma: a ese respecto, Portugal en el conjunto de Europa y Mercosur en el conjunto de América, se constituirían como los principales objetivos de la Junta de Galicia en el exterior. Todo ello fue hecho público en el Parlamento autónomo, en su sesión de 5 de febrero de 1998, por el Secretario General de Relaciones con la Unión Europea. Pocos días después, el 19 de febrero, se producía la noticia de que el Presidente de la Junta presidiría la delegación española en el Comité de Regiones de la Unión hasta el año 2000. De inmediato el propio Presidente, y en el contexto de una conferencia pronunciada en el Worcester College de la Universidad de Oxford, pondría de relieve la necesidad de caminar hacia una presencia regional en el Consejo de la Unión: «Si desde la perspectiva comunitaria ya es posible la presencia de representantes regionales en el Consejo de la Unión Europea en calidad de miembros del mismo, desde la perspectiva nacional española todavía no lo es», diría Manuel Fraga, quien insistiría en tal sentido en el hecho de que si bien los presidentes y consejeros autonómicos tienen rango ministerial, no cuentan, sin embargo, con facultades para comprometer al gobierno de la Nación. Pocas semanas después, y tras una aproximación de las posiciones iniciales del Presidente de la Junta y del Gobierno del Estado, que se traduciría en la elaboración de un documento

conjunto en la materia relativo a las vías de participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea, un representante de la Comunidad Autónoma Gallega *estrenaba* –según informaciones de la prensa regional– la presencia de las autonomías en los órganos de la Comisión Europea, al ser designado el Director General de Calidad y Evaluación Medioambiental de la Junta para formar parte de la delegación española en el comité de gestión de residuos que asesora a la citada Comisión.

3. Una especial mención merece también la política medioambiental que se ha propuesto entre otros objetivos prioritarios el de la lucha contra los incendios forestales, pues el fuego volvió a asolar el territorio de la Comunidad Autónoma durante el verano de 1998 con una extraordinaria intensidad: 200 nuevos focos de fuego cada día a lo largo de varias semanas de julio-agosto, con un balance de más de 20.000 hectáreas quemadas a finales de agosto (que serían 50.000 según la Sociedad Gallega de Historia Natural). La nueva Consejería de Medio Ambiente elaboró, a tal efecto, un plan contra incendios 98 (Infoga) que pretendía fomentar la coordinación de las fuerzas de seguridad y la especialización de agentes en la investigación de las causas de los fuegos, todo ello a partir de la consideración de que la mayoría de los mismos serían intencionados. En cualquier caso, y además de la política contra incendios, la Consejería de Medio Ambiente anunció también (a mediados de 1998) una normativa especial para prevenir riesgos medio ambientales, a través de la coordinación de todas las administraciones con competencia en la materia, y su intención de buscar fondos de la Unión Europea para proceder al futuro sellado de aproximadamente 800 vertederos ilegales de residuos existentes en la Comunidad.

4. Finalmente, debe dejarse constancia, dentro de este apartado centrado a las políticas públicas, de que la Consejería de la Presidencia de la Junta hizo públicos en 1998 los resultados de la primera experiencia de control de productividad de los funcionarios de la Comunidad Autónoma, con un resultado positivo en un 85% de los servicios de la misma: la evaluación del rendimiento de 1996 abarcó a 366 de las 757 unidades de gestión operativas durante el referido año. También la política en materia de policía estuvo en 1998 en el primer plano de la actualidad: la Junta anunció, así, la creación de una brigada especial para la investigación en materia de juego, dentro de los efectivos del Cuerpo Nacional de Policía adscritos a la Consejería de Justicia, Interior y Relaciones Laborales y la puesta en marcha de un servicio de policía urbanística, en colaboración con las fuerzas de seguridad del Estado, para velar por el cumplimiento de la Ley del suelo de Galicia.

### El proceso de transferencias y las relaciones de conflicto y colaboración con otras instancias

a) En el ámbito relativo a las *transferencias* del Estado a la Comunidad Autónoma, el Ministerio de Administraciones Públicas dictó los Reales Decretos 231, 232, 233 y 234, todos de 16 de febrero de 1998 (DOG nº 43, de 4 de marzo de 1998), por los que se procedía, respectivamente, al traspaso de los medios adscritos al parque móvil ministerial del Ministerio de Economía y Hacienda; a la

ampliación y modificación de medios adscritos a los servicios de la administración del Estado traspasados por el Real Decreto 1375/1997, en materia de gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo, en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación; a la ampliación de funciones, servicios y medios traspasados por los reales decretos 2166/1994 y 2397/1996, en materia de provisión de medios personales, materiales y económicos para el funcionamiento de la administración de Justicia; y, por último, a la ampliación de los medios traspasados por los reales decretos 1634/1980 y 971/1984. La Junta de Galicia procedió, por su parte, a través de los Decretos 81, 82, 83 y 84, de la Consejería de la Presidencia y Administración Pública, todos de 5 de marzo de 1988, a asumir los medios, funciones, servicios, bienes, obligaciones y derechos traspasados y su asignación a las Consejerías correspondientes en razón de la materia (DOG nº 52, de 17 de marzo de 1998). El coste efectivo de las referidas transferencias, que afectaron a 47 funcionarios, fue de 329 millones de pesetas.

Meses más tarde, el Ministerio para las Administraciones Públicas dictó el Real Decreto 1825/1998, de 28 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios en materia de ejecución de la legislación sobre propiedad intelectual (DOG nº 184, de 22 de septiembre).

En todo caso, la mención al proceso de traspasos competenciales quedaría incompleta de no hacer mención a los acontecimientos que habrán de conducir finalmente a la elaboración y presentación en las Cortes de un nuevo proyecto de ley orgánica de transferencia de competencias, que vendrá a sumarse, en el caso de que llegue a ser aprobado por el parlamento estatal, a la LOTC 16/1995, de 27 de diciembre. El Presidente de la Junta solicitó en una reunión mantenida a mediados del mes de abril con el entonces Ministro de Administraciones Públicas, Mariano Rajoy, su apoyo para ampliar las competencias estatutarias en materia, entre otras, de ordenación del sector financiero y gestión de las cuencas hidráulicas intercomunitarias. Varias semanas más tarde, a mediados de mayo, el citado Ministro se comprometió con el Consejero de la Presidencia de la Junta a hacer efectiva la ampliación competencial solicitada, acuerdo que acabaría concretándose en un proyecto de ley orgánica de transferencias en materia de banca, crédito y seguros aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión de 24 de julio de 1998, en la que se decidió su envío a las Cortes Generales para su ulterior tramitación.

b) No se han producido nuevos *conflictos* entre el Estado y la Comunidad Autónoma a lo largo de 1998. En este apartado debe citarse únicamente el auto de 16 de junio de 1998, del Tribunal Constitucional, en el que se declara concluido por falta de objeto el recurso de institucionalidad número 1880/1989, promovido por Luis Fernández Fernández-Madrid, en su nombre y comisionado por otros cincuenta y dos senadores más (del Partido Popular), contra la Ley de Galicia 8/1989, de 15 de junio, de delimitación y coordinación de las competencias de las Diputaciones Provinciales (DOG nº140, de 22 de junio de 1998). La falta de objeto es consecuencia de la previa derogación de la mencionada Ley, que lo fue expresamente por la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia.

c) Finalmente, y por lo que se refiere a la *colaboración*, se dejará a continua-



ción constancia de dos cuestiones de naturaleza diferente, pero enmarcadas todas ellas en el ámbito general de la problemática de las relaciones de colaboración interinstitucional:

1) La primera se centra en la colaboración interparlamentaria, en virtud de la cual las Cortes Generales aprobaron a comienzos de 1998 una proposición de ley del Parlamento gallego para dar carácter oficial a los topónimos gallegos de las provincias de La Coruña y Orense, que pasaron a denominarse oficialmente, tras la aprobación de la ley, A Coruña y Ourense. Además de esta manifestación de la iniciativa legislativa de la Comunidad Autónoma, *ex* artículo 87.2 de la Constitución, las Cortes iniciaron también, a instancias de diferentes colectivos gallegos, la tramitación de un proyecto de modificación de la Ley de Demarcación y Planta Judicial destinada a permitir la creación de secciones de la respectiva Audiencia Provincial en las ciudades, entre otras, de Santiago y Vigo, proyecto que, tras su aprobación por el Congreso, fue aprobado por el Senado, con la abstención del Grupo Parlamentario Socialista, en los últimos días de diciembre de 1998.

2) La segunda de las cuestiones antes mencionadas es la del pacto local, que se ha constituido en centro de atención de la política gallega a lo largo de 1998 con una intensidad que tal cuestión no había conseguido hasta la fecha. El punto de salida de la nueva situación se produce tras el tradicional *retiro* primaveral de los miembros de la Junta de Galicia en el monasterio de Armenteira, celebrado a comienzo de abril de 1998, reunión en la que se acuerda abrir con carácter inmediato las negociaciones con los municipios para discutir sobre el aumento de su autonomía y competencias. Así las cosas, y tras una reunión entre el Presidente de la Junta y el entonces Ministro de Administraciones Públicas —en la que se acuerda coordinar los procesos estatal y autonómico de transferencia de competencias a los municipios— y tras una inicial convocatoria de la Junta a una representación de la Federación Gallega de Municipios y Provincias, en la segunda semana de mayo se produce la constitución de la Comisión Gallega de Cooperación, Comisión prevista en la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración local de Galicia y cuyo reglamento de organización y funcionamiento, pieza básica para la ulterior marcha del proceso, fue aprobado algunos meses más tarde, por Decreto 280/1998, de 24 de septiembre: en tal norma se concebía a la Comisión como órgano permanente de colaboración para la coordinación entre la Administración autonómica y las entidades locales gallegas. La constitución de la Comisión abre oficialmente las negociaciones del Pacto Local: el documento de bases del Pacto Local entregado por la Junta a los representantes de la FEGAMP en el citado acto procedía a recoger la mayoría de las materias propuestas por la Federación Gallega de Municipios, pero limitando la transferencia o delegación de competencias exclusivamente a aquellos municipios que solos o agrupados contasen con capacidad de gestión y medios técnicos suficientes al efecto. Posteriormente, ya muy avanzado el mes de octubre la Junta presentó a la Federación Gallega una propuesta sobre métodos de diálogo y cálculo del coste de los traspasos, que la propia Junta proponía deberían comenzar por el capítulo de servicios sociales. Sobre tal capítulo había comenzado, en efecto, a negociarse en el momento en que estas páginas del *Informe* se cerraban, a finales de enero de 1999.

## Rasgos fundamentales de la vida política e institucional gallega

### *La dinámica parlamentaria e interinstitucional*

Como ya se apuntaba al principio de esta crónica, el rasgo básico de la vida política gallega a lo largo de 1998 ha sido el de la estabilidad, rasgo que viene, de hecho, presidiendo la marcha de la política autonómica desde la llegada de Manuel Fraga, y con él de las mayorías absolutas del Partido Popular, a la competición política en Galicia. Ciertamente esta estabilidad ha sido también interpretada por las minorías parlamentarias como la cara aparentemente positiva de una situación política de parálisis institucional y ha sido, en consecuencia, objeto de fuertes críticas por parte de los partidos de la oposición, que han denunciado el, en su opinión, dominio excesivo ejercido por el partido mayoritario sobre la vida institucional, dominio que imposibilitaría, a juicio del BNG y PSdeG, su labor de control del gobierno y de la administración. Aunque la tensión política que ha venido produciéndose en el seno de la Cámara autonómica entre la mayoría parlamentario-gubernamental y la oposición como consecuencia de tal cuestión ha sido constante a lo largo de todo el año 98, han existido, en todo caso, momentos de especial virulencia en el enfrentamiento: así sucedió, por ejemplo, con ocasión de la discusión de los Presupuestos de 1998, en el mes de marzo o, más adelante, en el mes de mayo, cuando los portavoces de los tres partidos de la oposición –BNG, PSdeG y Esquerda Unida-Esquerda Galega– solicitaron formalmente una entrevista con el Presidente del Parlamento de Galicia para denunciar la, a su juicio, insostenible situación de *bloqueo* en que se encontraba la institución parlamentaria. El año se iba a cerrar, en esta esfera, con nuevos enfrentamientos entre Gobierno y oposición motivadas por las distintas posiciones de uno y otra respecto del régimen de presencia en la Cámara del Presidente y los Consejeros de la Junta.

Pero a lo largo de 1998 la Junta de Galicia y el Partido Popular no sólo han debido hacer frente a las acusaciones de bloqueo institucional, sino también a otras dos series de problemas: los derivados de las acusaciones de corrupción en algunas instituciones locales –sobre todo en las Diputaciones de Lugo y de Ourense– y los generados por el control llevado a cabo por órganos externos (Valedor del Pueblo y Consejo de Cuentas). En el primer caso, las acusaciones, que se han centrado en supuestos casos de nepotismo en la contratación de personal, fueron motivo de un fuerte debate en los medios de comunicación social y de durísimas polémicas entre los partidos de la oposición, denunciantes de los casos de supuesto nepotismo, y la Junta, el Partido Popular y los responsables de las instituciones objeto de denuncia, que negaron radicalmente la veracidad de las acusaciones y las atribuyeron a campañas organizadas por la oposición para intentar quebrar la hegemonía popular ante el proceso electoral municipal que ya se entreveía en el próximo horizonte.

Situados en un *plano* institucional totalmente diferente, el Valedor del Pueblo y el Consejo de Cuentas, órganos independientes externos de control, recogieron también en sus informes respectivos algunos aspectos críticos de la gestión de la administración gallega que, de inmediato, iban a ser utilizados por las minorías parlamentarias en su labor de oposición. El Valedor del Pueblo subrayó, así,

en su «Informe» correspondiente al año 1997, leído ante el Pleno del Parlamento de Galicia el 16 de abril de 1998, la necesidad de reforzar el pluralismo informativo en la televisión pública autonómica y en uno posterior, monográficamente dedicado al estudio de la discriminación, la marginación y la exclusión social en Galicia, presentado ante el Pleno del Parlamento autonómico el 23 de noviembre de 1998, las deficiencias legales existentes para acceder al salario social (la denominada renta de integración social prevista en la Ley 9/1991, de 2 de octubre, de medidas básicas para la inserción social). El Consejo de Cuentas, por su parte, a través de su Consejero Mayor, puso de relieve ante la Comisión de Economía de la Cámara, en una comparecencia realizada el 12 de junio de 1998, que la administración pública autonómica practicaba una «huida» hacia el derecho privado, a través de entes, fundaciones y organismos autónomos, que dificultaba la fiscalización de las cuentas públicas con eficacia y racionalidad. Meses después, y en otra comparecencia destinada a presentar los presupuestos de la institución, el mismo Consejero Mayor ponía de relieve cómo la falta de información dificultaba en ciertos casos la fiscalización de las administraciones locales y proponía, en consecuencia, la apertura de un debate sobre el tipo de fiscalización de cuentas que necesitaba Galicia hacia el futuro.

### *La vida política partidista*

En todo caso, dar cuenta cabal de los rasgos esenciales de la situación política en Galicia durante 1998 exige, además de exponer los aspectos más sobresalientes de la dinámica parlamentaria e interinstitucional, referirse también a la que ha determinado la de los tres grandes partidos en torno a los cuales ha venido girando la vida política de la Comunidad Autónoma en las dos últimas legislaturas: el Partido Popular de Galicia, el Bloque Nacionalista Gallego y el Partido de los Socialistas de Galicia. A ellos nos referiremos ya, por ese mismo orden, para poner punto final a este breve crónica.

a) El *Partido Popular de Galicia* ha experimentado durante 1998 una doble dinámica política: de un lado, la derivada de su abrumadora fortaleza institucional en el interior de la Comunidad Autónoma, donde los populares gobiernan no sólo la Junta de Galicia, sino también una inmensa mayoría de las corporaciones locales del país —incluidas las de cinco de sus siete grandes ciudades: Lugo, Ourense, Pontevedra, Ferrol y Vigo— y las cuatro Diputaciones provinciales. Junto a ello, el PPdeG ha vivido inmerso nuevamente en la dinámica de competencia interna, no por soterrada menos evidente, generada por la eventualidad de la futura sucesión del actual Presidente de la Junta. Fue, de hecho, el propio Presidente quien, convocando a finales de la primavera un Congreso extraordinario del Partido, a celebrar los días 19 y 20 de junio —que se adelantaba casi un año y medio a la fecha fijada estatutariamente— contribuyó a disparar los rumores sobre la posibilidad de una decisión que viniera a zanjar el tema de la sucesión, rumores que se reforzarían cuando el Presidente del PP declaraba a *La Voz de Galicia*, el diario de mayor tirada regional, en una entrevista publicada el día 11 de junio, que «efectivamente, creo que el [sistema de sucesión] más acertado es un sistema mixto, en el que yo presento una propuesta al partido para que éste decida» y que «lo más acertado para la sucesión es que yo presente uno o varios

candidatos». Aunque entre esa fecha y la de apertura del Congreso extraordinario los medios de comunicación no dejaron de especular con la posibilidad de que tal terna fuera presentada a aquél por Manuel Fraga, especulaciones que incluyeron supuestas conversaciones al respecto entre el Presidente de la Junta y el Presidente del Gobierno, lo cierto es que el Congreso extraordinario no abordó para nada tal cuestión: lejos de ello, el liderazgo formal del Presidente del Partido saldría nuevamente reafirmado. La única novedad sería la de la exteriorización del conflicto larvado que venía enfrentando desde hacía largos meses a los dos sectores del Partido Popular en pugna interna por la sucesión: el liderado por el Consejero de Política Territorial de la Junta de Galicia, José Cuiña, que salió claramente reforzado del Congreso, y el liderado por los dos Ministros gallegos del gobierno nacional, Mariano Rajoy, entonces responsable de Administraciones Públicas y José Manuel Romay, ministro de Sanidad, ambos desplazados, finalmente, a sendas presidencias honorarias del Partido. Así las cosas, la nueva ejecutiva del PPdeG experimentaba una sustantiva reducción y una gran renovación, con la incorporación de ocho caras nuevas y el abandono de 21 de sus anteriores componentes: entre ellos, los alcaldes de algunos relevantes municipios (Vigo, Ourense y Pontevedra), que no serían posteriormente reelegidos para encabezar las candidaturas locales respectivas. El proceso de elaboración de listas para las municipales de la primavera del 99 iba a concentrar, de hecho, la vida interna del PPdeG en los meses transcurridos desde la clausura del Congreso Extraordinario hasta las últimas semanas del 98 e iba a poner, nuevamente de relieve, el control interno del Partido por parte del sector que en el Congreso había demostrado tener una clara hegemonía.

b) La dinámica interna del *Bloque Nacionalista Galego* estará marcada, de forma decisiva, por el resultado electoral de los últimos comicios autonómicos, en que los nacionalistas experimentan un fuerte impulso en su representación parlamentaria que les permite colocarse como segunda fuerza política en Galicia y primera en la oposición. En coherencia con esta nueva situación institucional, la historia del BNG a lo largo del 98 será la de la progresiva construcción de un discurso político sustancialmente diferente al tradicionalmente mantenido por el nacionalismo radical y la de la, igualmente progresiva, apertura hacia el exterior, mediante su participación en la conformación de una plataforma común con las fuerzas nacionalistas hegemónicas en el País Vasco y Cataluña.

El proceso de *aggiornamento* ideológico, del que el ya referido resultado electoral será directa consecuencia, continuará sin que ni la plural conformación ideológica del Bloque, ni la fuerte presencia en él del nacionalismo radical, consigan detenerlo. Buena prueba de ello habrá de ser la VIII Asamblea Nacional del BNG, celebrada a finales de junio del 98, y en la que, con una tensión apenas expresadas entre los sectores más fundamentalistas representados por la Unión do Pobo Galego y los más abiertamente partidarios de la puesta al día del ideario de la coalición, se aprobará la apertura de contactos con el nacionalismo vasco y catalán, unos contactos que habrán de tener una importancia decisiva, como de inmediato se verá. En cualquier caso, tras esa nueva política de alianzas estratégicas, el proceso de moderación continuará. Y, así, a la vuelta del verano, el líder histórico de la UPG, y diputado en las Cortes Generales, Francisco Rodríguez, manifestará en rueda de prensa, la nueva posición del BNG en algu-

nos aspectos esenciales de su política territorial: renuncia a la demanda inmediata del derecho de autodeterminación, reconsideración de su postura de conocida oposición frontal a la Constitución, de la que sólo sería indeclinable –según el Bloque– la urgente e imprescindible reforma del Senado, diferenciación entre autodeterminación e independencia y renuncia expresa a la segunda. Rodríguez declarará, así, en esta línea, a *La Voz de Galicia*, a principios del mes de octubre, y respondiendo a una pregunta sobre lo qué había querido decir al afirmar que la autodeterminación no era crucial para el BNG: «Es un derecho básico y toda fuerza nacionalista tiene que tenerlo en su programa. Dicho esto, hay que aclarar que autodeterminación no es igual a independencia y reconocer que un pueblo sí tiene derecho a elegir libremente su futuro: bien a la fórmula actual, o a una confederada o a la independencia formal. En el proceso actual lo prioritario es conseguir una masa social que defienda otra representación distinta en un Estado plurinacional. Para nosotros –concluía Rodríguez– ese es nuestro objetivo estratégico. Es lo que se va a jugar en los próximos años y estamos a favor de ser claros y contundentes en nuestras reivindicaciones, pero prudentes». Prudencia que llevaría al BNG al extremo de amenazar con expulsar de su interior a una de sus corrientes independentistas, «Primera Línea», grupo que fue invitado a principios de diciembre a dejar la formación, decisión, claro está, sin precedentes en la historia de una coalición político-electoral nacionalista que alberga en su seno a un partido de ideario ideológico independentista, la Unión del Pueblo Gallego (UPG), fuerza originaria creadora de la propia coalición.

No obstante, y pese a todo lo apuntado, lo cierto es que el ámbito privilegiado para comprobar la envergadura del giro histórico experimentado por el Bloque a lo largo del 98 resultará el de su participación en la entente nacionalista que nace de la firma de la llamada *Declaración de Barcelona*. En efecto, la alianza del BNG con CiU y PNV, cuya primera plasmación documental se producirá en el texto referido, continuará después con su participación en la cumbre nacionalista de Bilbao, a mediados de septiembre y, finalmente, con la que el propio BNG organizará en Santiago de Compostela, ya casi finalizado el mes de octubre. Aunque en esta última reunión, los tres partidos firmantes del *Documento de Santiago* mantendrán una buena parte de la retórica política previamente apuntada en Barcelona y en Bilbao –defensa de la soberanía para Galicia, Euskadi y Cataluña, reivindicación de un nuevo marco de organización territorial reconocedor de la plurinacionalidad de España, etc– lo cierto será que el viaje de Barcelona a Compostela, pasando por Bilbao, significará una progresiva moderación de las posiciones iniciales –en Santiago los acuerdos se reducen esencialmente a la reivindicación de la presencia nacionalista en el Tribunal Constitucional y a una difusa declaración sobre cuestiones europeas– y un progresivo desinterés hacia la entente por parte, sobre todo, del nacionalismo catalán. *La Voz de Galicia* podía abrir así su información sobre la reunión nacionalista de Santiago con el siguiente titular: «Pujol da por zanjados los contactos con el BNG y PNV con la reunión que comienza hoy». La presentación de candidaturas separadas de los nacionalistas a las elecciones europeas, que es ya un dato casi irreversible cuando se escriben estas páginas, así vendría a confirmarlo. Pero la extraordinaria movilidad de la cuestión territorial hoy en España no permite asegurar, en todo caso, cual podría ser la futura evolución de la entente nacionalista creada en Barcelona y el papel que su posible mantenimiento o su eventual

desaparición podría suponer para el proceso de cambio ideológico del nacionalismo gallego hoy representado por el Bloque en exclusiva.

c) Si, como se ha visto anteriormente el resultado de los últimos comicios autonómicos marcó, de una u otra forma, la dinámica interna tanto del partido que conforma en Galicia la mayoría parlamentario-gubernamental como del que es hegemónico en la oposición al mismo, la influencia de aquel resultado será aun más decisiva en la evolución interna del *Partido de los Socialistas de Galicia*. Aunque las reacciones de oposición interna a la dirección del Partido Socialista encabezada por el alcalde coruñés, Francisco Vázquez, fueron inmediatas tras la debacle electoral, en las últimas semanas del 97 tan sólo el nuevo Grupo Parlamentario Socialista surgido de las elecciones había adoptado una decisión que parecía presagiar su voluntad de introducir cambios en la precedente situación: el diputado Abel Caballero, candidato del PSdeG a la Presidencia de la Junta, no era designado portavoz parlamentario, puesto para el que los diputados socialistas elegían a Emilio Pérez Touriño, ex-alto cargo en los últimos gobiernos socialistas y miembro, al igual que Caballero, de la ejecutiva del Partido. Iniciado ya el 98, y desoyendo las reiteradas peticiones del sector crítico del Partido Socialista para que se convocase un Congreso Extraordinario que pudiese analizar la nueva situación generada por el avance del nacionalismo y la pérdida de la hegemonía socialista en la oposición al Partido Popular, la dirección decide convocar una Conferencia del Partido, que, celebrada a comienzos de febrero, se salda con una neta victoria del sector oficialista, así llamado y por una derrota de los también llamados críticos. A finales de mayo se abre el proceso de primarias para elegir los cabezas de lista socialistas para las municipales y nuevamente los candidatos oficialistas, aquellos que habían conformado con Vázquez la mayoría surgida del último Congreso del PSdeG, se imponen a sus competidores. Pero al día siguiente de celebradas las primarias -27 de junio del 98- contra todo pronóstico, el líder del Partido Socialista, que ha ganado holgadamente su candidatura local en A Coruña, presenta su dimisión irrevocable como Secretario General.

Ello da lugar a la apertura del proceso interno que ha de conducir a la celebración de un Congreso Extraordinario del Partido, reunión que tendrá lugar finalmente el 10 de octubre de 1998. Aunque muy probablemente previsto por el entonces grupo dirigente como un cónclave de transición, los acontecimientos producidos entre la dimisión del Secretario General y la apertura del Congreso determinarán sin embargo, finalmente, que el Congreso Extraordinario sea un Congreso histórico para los socialistas de Galicia. Y ello porque en ese período va a producirse una reorganización de los apoyos y pactos internos surgidos del último Congreso del Partido y una reordenación de la correlación de fuerzas previa que habrá de traducirse, a la postre, en que en el Congreso compitan dos sectores: por un lado el antiguo sector oficialista, que presenta a Miguel Cortizo, diputado en el Parlamento de Galicia y a la sazón vicesecretario del Partido, como candidato a la Secretaría General; y por el otro un nuevo sector, conformado por antiguos críticos y por parte de los antiguos oficialistas, que presenta para el puesto a Emilio Pérez Touriño, portavoz parlamentario del partido, según antes se apuntaba. Este último gana finalmente el Congreso por una clara mayoría -el 62% de los votos- y rompe, por primera vez casi desde la refunda-

ción gallega del Partido Socialista, la coalición dominante que había controlado tradicionalmente su organización interna.

Se abre así una nueva etapa que, de inmediato, tendrá además una traducción política ideológica, al convertirse el nuevo Secretario General en defensor de un nuevo modelo federal de organización territorial, a través de un pacto federal estable, que permita superar la actual indeterminación del marco territorial. Esas posiciones llevarán al PSdeG a cerrar con el PSC a finales de noviembre un acuerdo sobre la defensa conjunta del pacto federal. Una pieza más, en conclusión, de la aportación que a lo largo de 1998 se ha realizado desde la Comunidad Autónoma gallega al debate político-territorial en que España ha estado inmersa.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 75

Composición por Grupos a 1-1-1998

*Popular de Galicia:* 42

*Bloque Nacionalista Gallego:* 18

*Socialistas de Galicia:* 13

*Grupo mixto (Izquierda Gallega- Izquierda Unida):* 2

Composición por Grupos a 31-12-1998: la misma

### Estructura del Gobierno

Presidente: Manuel Fraga Iribarne (Partido Popular)

Número de Consejerías: 12

*Presidencia y Administración Pública:* Dositeo Rodríguez Rodríguez

*Economía y Hacienda:* José Antonio Orza Fernández

*Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda:* José Cuña Crespo

*Educación y Ordenación Universitaria:* Celso Currás Fernández

*Industria y Comercio:* Antonio Couceiro Méndez

*Agricultura, Ganadería y Política Agroalimentaria:* Castor Gago Álvarez

*Cultura, Comunicación Social y Turismo:* Jesús Pérez Varela

*Sanidad y Servicios Sociales:* José María Hernández Cochón

*Pesca, Marisqueo y Acuicultura:* Amancio Landín Jaráiz

*Justicia, Interior y Relaciones Laborales:* Jesús Carlos Palmou Lorenzo

*Familia, Promoción de Empleo, Mujer y Juventud:* Manuela López Besteiro

*Medio Ambiente:* José Carlos del Alamo Jiménez



### **Tipo de Gobierno**

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: mayoritario

Partidos y número de Diputados que los apoyan: Partido Popular (42 Diputados)

Composición del Gobierno: homogéneo

### **Cambios en el Gobierno**

Ninguno.

### **Investidura, moción de censura y cuestión de confianza:**

No se han producido.

### **Mociones de reprobación**

Ninguna.

### **Debates y resoluciones más importantes**

#### *Proposiciones de ley ante el Congreso de los Diputados*

Proposición de ley ante el Congreso de los Diputados, formulada por el Grupo Parlamentario Mixto, sobre la disponibilidad de la propia vida (BOPG núm. 73, de 17 de abril de 1998. Rechazada: BOPG núm. 118, de 27 de junio de 1998)

Proposición de ley a presentar ante el Congreso de los Diputados, formulada por el Grupo Parlamentario Mixto, sobre la regulación de la interrupción voluntario del embarazo (BOPG núm 104, de 6 de junio de 1998. Rechazada: BOPG núm. 178, de 9 de noviembre de 1998)

Proposición de ley de medidas para la igualdad jurídica de las parejas de hecho (BOPG núm. 149, de 29 de septiembre de 1998)

#### *Proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular*

Proposición de ley, de iniciativa legislativa popular, para la ordenación y gestión del servicio gallego de salud (BOPG núm. 80, de 30 de abril de 1998)

#### *Procedimientos de control e impulso político*

Comunicación de la Junta de Galicia sobre distribución del crédito correspondiente al programa 799 A «Acciones del Plan de crecimiento y Empleo» de

los Presupuestos Generales para 1998 (Comunicación BOPG núm 126, de 11 de julio de 1998; Resolución aprobada en la Comisión 3ª de 29 de junio de 1998 BOPG núm 126, de 11 de julio de 1998)

### *Resoluciones del Pleno*

Adhesión a las peticiones elevadas a la UNESCO para declarar patrimonio de la humanidad la muralla de Lugo (aprobada en sesión plenaria de 9 de junio de 1998).

### *Debate de política general («Debate sobre el Estado de la autonomía»)*

Comunicación en la que se solicita la comparecencia del Presidente de la Junta de Galicia para exponer la situación política de la Comunidad Autónoma (BOPG núm. 158, de 9 de octubre de 1998. Debate en Plenos de los días 13 y 14 de octubre de 19989)

Resoluciones subsiguientes al debate de política general sobre la situación política de la Comunidad Autónoma de Galicia (BOPG núm. 172, de 28 de octubre de 1998):

Relativa a la potenciación del sector audiovisual gallego

Relativa al Consejo recogido en el art. 131 de la Constitución.

Relativa a la postura que debe mantener el Presidente de la Junta en el seno de la Ponencia para la reforma constitucional del Senado

Relativa al techo competencial que se debe conseguir para Galicia

Relativa a la violencia doméstica

Relativa a la flota pesquera que faena al amparo del acuerdo entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos

Relativa a la aprobación de un Plan gallego de investigación y desarrollo tecnológico

Relativa al cumplimiento de la norma que vincula a la flota pesquera del Reino Unido

Relativa a la modernización de las explotaciones agrícolas

Relativa al impulso del proceso de transferencia de competencias del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia

Relativa al acceso de las amas de casa y otros grupos sociales a pensiones con garantía pública

Relativa a la materialización de una Conferencia de Presidentes, que aglutine al del Gobierno de la Nación y los de las Comunidades Autónomas

Relativa al cumplimiento de los acuerdos adoptados en el Pacto Local

Relativa a la extensión de jurisdicción de los Estados ribereños más allá de las 200 millas

Relativa a la territorialización de los procedimientos de gestión de las bolsas universitarias

Relativa a las conexiones ferroviarias con Portugal

Relativa al fomento de la contratación a tiempo parcial con carácter estable

Relativa a los planes estratégicos de turismo náutico y termal

Relativa a la mejora del sector turístico

### **Reformas del Reglamento Parlamentario**

Ninguna.

### **Normas interpretativas y supletorias del Reglamento**

Normas supletorias del artículo 155.5 del Reglamento de la Cámara para la tramitación de las preguntas calificadas de urgentes (BOPG núm. 151, de 1 de octubre de 1998).

### **Instituciones Similares a Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo**

#### *Valedor del Pueblo:*

Informe del Valedor del Pueblo y recomendaciones correspondientes al año 1997 (BOPG núm. 77, de 25 de abril de 1998)

Informe extraordinario del Valedor del Pueblo sobre «Discriminación, marginación, exclusión social en Galicia» (BOPG núm. 198, de 3 de diciembre de 1998)

#### *Consejo de Cuentas:*

Memoria de actividades del Consejo de Cuentas correspondiente al año 1996 e Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma correspondiente al ejercicio económico de 1993 (Texto aprobado BOPG núm. 118, de 27 de junio de 1998)

Memoria de actividades del Consejo de Cuentas de Galicia correspondiente al año 1997 e Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma correspondiente al ejercicio económico de 1994 (BOPG núm 81; propuestas de resolución BOPG núm 114, de 23 de junio de 1998)

Informe de fiscalización sobre las elecciones al Parlamento de Galicia de 19 de octubre de 1997 (BOPG núm. 96; propuestas de resolución BOPG núm. 114, de 23 de junio de 1998)

*Procedimientos electivos*

Elección de los miembros del Consejo de Administración de la Compañía de Radio-Televisión de Galicia (BOPG núm. 45, de 6 de marzo de 1998)

Elección de miembros del Consejo Asesor de Radio-Televisión española en Galicia (BOPG núm. 45, de 6 de marzo de 1998)

Designación de los vocales del Consejo Universitario de Galicia (BOPG núm. 82, de 5 de mayo de 1998)

## El marco político e institucional

### *Estabilidad política y avance en el autogobierno:*

#### *Reforma del Estatuto de Autonomía, Ley de Régimen Especial e incremento de los traspasos.*

En relación con la gestión llevada a cabo por el Ejecutivo, debe señalarse que ésta ha venido marcada por la consolidación de la estabilidad del Gobierno que preside Jaume Matas, lo cual ha propiciado un debate sereno con la oposición sobre la reforma del Estatuto de Autonomía. También se ha producido un cambio radical de las relaciones del gobierno autonómico con el Gobierno central, ello ha redundado en el reconocimiento de la insularidad y en un notable incremento de las transferencias competenciales. Un dato relevante en este aspecto es que las Islas Baleares han sido la primera Comunidad Autónoma con autonomía plena diferida a la cual se le ha transferido las competencias en materia educativa, además también ha recibido la tasa por el juego y ha suscrito un plan de carreteras con el Ministerio de Fomento.

Entre las realizaciones del Gobierno con más amplia proyección ciudadana ocupan un lugar prioritario la gestión educativa y las infraestructuras viarias.

En relación a la gestión en materia de educación, el Consejero de Educación, Cultura y Deportes subrayaba que en una Comunidad con lengua propia, como sucede en Baleares, la asunción de las competencias en materia de educación es un tema clave. Desde esta perspectiva, debe señalarse que han ocupado un lugar prioritario la concreción reglamentaria de las determinaciones de la legislación educativa, en conexión con la Ley 3/1986, de 29 de abril, de normalización lingüística de las Islas Baleares, y con el Decreto 92/1997, de 4 de julio, que regula el uso y la enseñanza de y en lengua catalana, propia de las Islas Baleares, en los centros docentes no universitarios de la Comunidad Autónoma. El Decreto garantiza una enseñanza al cincuenta por ciento en catalán y en castellano y fue impugnado por la denominada «Plataforma de Sas Llenços Balears», ante el TSJ de Baleares, que desestimó el recurso, con lo cual el modelo lingüístico de la educación balear ha obtenido un respaldo definitivo.

Además, en materia educativa, la primera medida adoptada por el Gobierno Balear una vez materializado el traspaso de esta competencia fue declarar la gratuidad de la educación infantil entre tres y seis años en los centros privados concertados. Esta disposición fue recibida con fuertes críticas por parte de los sindicatos del sector. Éstos reprochaban al Ejecutivo que previamente debería haber

destinado los recursos suficientes para garantizar esta enseñanza en la totalidad de los colegios públicos de Baleares.

Tras esta primera actuación, y a lo largo de todo 1998 el Gobierno ha invertido en torno a los mil quinientos millones de pesetas en obras de mejora y acondicionamiento de cien centros educativos de Baleares, además ha incrementado la plantilla de profesores de las escuelas públicas en 418 docentes.

Tras haber suscrito con el Ministerio de Fomento un Convenio que incluía inversiones de 57.650 millones de pesetas, el Consejo de Gobierno aprobó el nuevo Plan Director de Carreteras de Baleares, donde se determinan las características de la futura red viaria de las islas y se contempla la puesta en marcha de proyectos como el de la autopista de Manacor. La aprobación del Plan es significativa porque a partir de ese momento el Govern reemprenderá la puesta en marcha de nuevos proyectos de carreteras después de que el Tribunal Superior de Justicia de Baleares anulara las expropiaciones para construir una variante porque dicho proyecto no formaba parte de un plan sectorial de carreteras. De este modo, el TSJ de la Comunidad Autónoma exigía que para poder iniciar nuevas obras en la red viaria, el Ejecutivo autonómico debía contar previamente con un plan director aprobado, lo cual paralizó la construcción de diversos proyectos viarios.

Indudablemente, el acontecimiento jurídico-institucional más significativo de 1998 y cuyo desarrollo, iniciado ya en 1997, ha ocupado todo el periodo objeto de este comentario, ha sido la reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares. Fue enviado a las Cortes Generales en marzo de 1998, con los votos favorables del Partido Popular y del PSOE, mientras que el resto de partidos –Unió Mallorquina, Partit Socialista de Mallorca, Izquierda Unida y Els verds– emitieron su voto en contra, manifestando su oposición al escaso incremento del autogobierno contenido en el proyecto. Finalmente, fue aprobado como Ley Orgánica 3/1999, de 8 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 2/1983, de Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, pero el debate político suscitado por su tramitación se produjo en 1998, lo cual hace imprescindible un comentario en estas páginas. Además, debe señalarse que, si bien la reforma del Estatuto de Autonomía ha sido aprobada a inicios de 1999, todas las medidas referidas al Parlamento, consejos insulares y estatuto de los Diputados, entrarán en vigor una vez celebradas las elecciones locales y autonómicas de junio.

El contenido de la reforma se centra en tres aspectos principales: una primera de carácter esencialmente simbólico, como es definir la condición de nacionalidad o no de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, a continuación, reflejar la modificación de las competencias y, finalmente, incorporar nuevas fórmulas en el entramado de las relaciones institucionales.

La reforma del Estatuto ha ocupado también una parte muy significativa de las discusiones entre e *intra* partidos. Así, por ejemplo, la introducción del término «nacionalidad» para calificar a las Islas Baleares ha enfrentado al Partido Popular con los partidos de la oposición, especialmente Unió Mallorquina y el Partit Socialista de Mallorca. Por otra parte, la ampliación de los periodos de sesiones y el establecimiento de una retribución estable y periódica a los parlamentarios fue objeto de duras controversias en el seno del propio Partido Popular.

Los debates acerca de la reforma del Estatuto se han centrado básicamente en el aspecto institucional y, más concretamente, en los puntos referidos a la ampliación de los periodos de sesiones, que pasan de seis a ocho meses (art. 24.4 EAIB) y a la eliminación de la prohibición de otorgar retribuciones fijas a los parlamentarios, de tal manera que éstos dejarán de percibir dietas, para pasar a recibir una remuneración fija por su condición de miembros del Parlamento.

Sin embargo, a diferencia de las reformas estatutarias producidas en otras Comunidades Autónomas, en el Estatuto balear no se ha introducido la potestad presidencial de disolver anticipadamente la Cámara, pues, de acuerdo con la organización institucional de las Islas Baleares, ello comportaría también la disolución de los Consejos insulares.

Tampoco se ha modificado la doble condición de diputados autonómicos y consejeros insulares, aunque se ha introducido la posibilidad de renunciar a cualquiera de las dos condiciones, sin perder la otra. Esta solución va acompañada de la sustitución, en la institución en que se produzca la vacante, por el siguiente de la lista (art. 37 EAIB). De esta forma, en la particular articulación de las relaciones entre Parlamento Balear y Consejos insulares, es posible, por vez primera, dissociar la duplicidad de los cargos de diputado y de consejero insular, si bien ello se deja a la libre decisión del parlamentario y no se establece *ope legis*. De momento, en esta reforma estatutaria se ha optado por no imponer obligatoriamente la separación, a pesar de las crecientes dificultades prácticas que está produciendo la coincidencia de cargos y que, previsiblemente, irán en aumento a medida que se asuman más competencias en ambas instituciones y se amplíe el periodo de sesiones parlamentarias.

La reforma estatutaria contiene la previsión del principio de suficiencia financiera a los Consejos, de acuerdo con las competencias traspasadas a los mismos, que van progresivamente en aumento.

Este punto de la reforma debe relacionarse imperativamente, con la necesidad de definir claramente la naturaleza de los Consejos Insulares y el papel que éstos deben desempeñar, aspecto que se tratará en otro apartado de este comentario.

Finalmente, respecto de las nuevas competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, debe señalarse en primer lugar que se ha descartado la aspiración inicial de incluir la previsión de creación de una policía autonómica. Además, respecto al traspaso de competencias del INSALUD, su cambio del artículo 10 al 12 del Estatuto, comporta que, en el futuro, en lugar de un posible traspaso de competencias del Estado Central a la Comunidad Autónoma, la única posibilidad será la gestión compartida, y las mismas consideraciones pueden efectuarse respecto de las competencias en materia de puertos y aeropuertos.

Como valoración general de la reforma del Estatuto, debe subrayarse que la sensación más extendida es que se ha tratado de una reforma «a la baja», pues no ha colmado las expectativas de la oposición, ni tampoco la del partido del gobierno, respecto de las aspiraciones de incrementar el autogobierno de la Comunidad Autónoma. Además, en un plano más simbólico, en el texto definitivo ha desaparecido la consideración de «nacionalidad» aplicable a las Islas Baleares, incluida en la fase de ponencia pero posteriormente excluida por la mayoría del

Partido Popular en la fase de Comisión, y en contra de la voluntad de los partidos de la oposición, en especial del Partit dels Socialistes de Mallorca y de Unió Mallorquina.

El reconocimiento de la insularidad de las Islas Baleares se vio respaldado durante 1998 con la aprobación por las Cortes Generales de la Ley 30/1998, de 21 de julio, de Régimen especial de las Islas Baleares. Esta norma reconoce, por primera vez, la existencia de unos costes derivados de la insularidad y compromete a las Administraciones Públicas del Estado a compensarlos y corregirlos. El antecedente más remoto de esta ley se encuentra en el informe Viola del Parlamento Europeo, que reconoce las particularidades de la insularidad, circunstancia que hicieron valer las Islas Baleares, juntamente con Córcega y Cerdeña, y que fue incluida en el Tratado de Ámsterdam.

El origen más próximo de la Ley de Régimen Especial se encuentra en una iniciativa legislativa autonómica, iniciada durante el mandato de Gabriel Cañellas, denominada originariamente Proyecto de Ley de Régimen Económico y Fiscal de Baleares. Puede afirmarse que tanto el Gobierno Balear como el Partido Popular habían hecho de la aprobación de esta ley su principal objetivo político para esta legislatura.

El texto originario era muy ambicioso y contenía numerosas bonificaciones fiscales a las que el Gobierno Balear debió renunciar ante la evidencia de que serían inadmitidas por las instancias centrales del Partido Popular. Finalmente la Ley se aprobó como Ley de Régimen Especial de Baleares y salió adelante a costa de rebajar las aspiraciones iniciales.

Respecto de su tramitación en las Cortes Generales, su debate en el Congreso de los Diputados supuso un enfrentamiento dialéctico entre Partido Popular y PSOE, pues este último temía inicialmente que con la ley se pretendiesen crear paraísos fiscales en Baleares, sin embargo, una vez que el proyecto fue despojado de todos sus aspectos tributarios, el partido socialista votó finalmente a su favor, tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado.

Como valoración final de esta ley debe subrayarse su significativa importancia tanto desde la perspectiva conceptual como a partir de sus principios, pues proporciona al hecho diferencial de la insularidad de la Comunidad Autónoma balear una base legal de la que carecía hasta el momento.

No obstante lo anterior, tampoco puede ignorarse que el contenido de la ley no resulta de gran trascendencia desde el punto de vista material o práctico, pues la mayor parte de su articulado se ha configurado como normas principales o mandatos al legislador. Por ello requieren de ulteriores concreciones legislativas para poder materializarse. Únicamente resultan directamente aplicables los preceptos que establecen un incremento de los descuentos a los residentes en las Islas en el transporte aéreo y marítimo, pues, como se ha señalado anteriormente, la concreción del resto de medidas económicas y fiscales compensatorias, en materia de transporte marítimo y aéreo de mercancías, sector náutico, promoción turística, transporte ferroviario y precios de los recursos energéticos, se dejan a expensas de estudios, comisiones y acuerdos posteriores con el Gobierno Central.



### *El protagonismo de los consejos insulares*

Existe consenso entre todas las fuerzas políticas en la conveniencia de descentralizar la gestión de competencias autonómicas en favor de los consejos insulares y en 1998, con la transferencia de competencias en materia de transportes por carretera efectuada por la Ley 13/1998, de 23 de diciembre, se ha culminado con los traspasos previstos para esta legislatura. Las discrepancias entre el Gobierno autonómico y los consejos insulares se originan básicamente en torno a la dotación de las transferencias, si bien en la reforma del Estatuto se ha introducido un nuevo artículo que, en aplicación del principio de autonomía financiera, introduce el requisito de la suficiencia de los recursos de los consejos insulares para garantizar el ejercicio adecuado de las competencias propias.

Como es sabido, los consejos insulares son instituciones de gobierno local aunque configuradas estatutariamente (art. 37) como instituciones de autogobierno de las islas. Por ello están llamadas a ejercer una gran parte de las funciones ejecutivas que corresponden a la Comunidad Autónoma. Son exponentes, por tanto, de un particular y original modelo de organización territorial en el marco del estado autonómico. Sin embargo, en relación a su configuración y al papel que deben desempeñar, durante el ejercicio de 1998 se ha suscitado cierta polémica pues, desde que en 1995 el Consejo Insular de Mallorca (CIM) es gobernado por una mayoría alternativa a la del Gobierno Balear, denominada «pacto de progreso» e integrada por Unión Mallorquina, PSOE y Partit Socialista de Mallorca, con el apoyo externo de Esquerra Unida, se está potenciando su imagen de gobierno insular, sucediéndose frecuentemente los puntos de fricción con el Gobierno autonómico.

A modo de ejemplo de la situación que se acaba de exponer, puede señalarse una de las últimas polémicas entre ambas administraciones. Ésta ha sido originada por la conveniencia de crear en el CIM la figura de «directores insulares de área», cargo de designación política equivalente a los directores generales. Ello ha sido cuestionado por el Gobierno autonómico, que ha presentado alegaciones al proyecto de reforma del Reglamento Orgánico de Funcionamiento de esta institución. Otra disputa entre estas dos instituciones de las Islas Baleares proviene de las distintas valoraciones del contenido más o menos proteccionista que deben tener las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT) elaboradas por el Gobierno y el Plan Territorial de Mallorca aprobado por el Consejo Insular de esa isla. Esta espiral de enfrentamientos entre el Consell Insular de Mallorca y el Gobierno Balear sirven al primero para presentar al «pacto de progreso» que lo gobierna como una alternativa sólida de cara a las elecciones autonómicas de 1999.

También en relación con las funciones de los Consejos Insulares, un asunto clave al que se ha opuesto en todo momento el Partido Popular, es el de la adquisición de plena capacidad reglamentaria por los órganos de gobierno insular, ahora condicionada por la previa habilitación legislativa de la asamblea autonómica o de las Cortes Generales (art. 46.4 EAIB). El Partido Popular entiende que ello supondría un cambio fundamental en la estructura jurídico-institucional de la Comunidad Autónoma, al crearse tres nuevas entidades con capacidad normativa que se solaparían a las instituciones autonómicas.

Entendemos que si se prosigue con la descentralización en favor de los Consejos Insulares, lo cual ciertamente se adecua a la peculiar estructura territorial y evolución histórica de las Baleares, su gestión debería ser sometida regularmente a la fiscalización de la Asamblea parlamentaria autonómica, pilar básico de los sistemas democrático-representativos.

### *La polémica sobre las moratorias turística y urbanística*

Durante 1998 el Gobierno balear ha intentado evidenciar su compromiso con la protección del territorio y de los recursos naturales a través de dos normas con rango de ley, la Ley 4/1998, de 18 de mayo, conocida como Ley de moratoria turística, y la Ley 5/1998, de 23 de octubre, de medidas cautelares hasta la aprobación de las directrices de ordenación del territorio, también denominada de moratoria urbanística.

Se trata de dos leyes de vigencia condicionada a la posterior aprobación de normas definitivas sobre sus materias respectivas, la Ley General del Turismo de Baleares en el primer caso y las Directrices de Ordenación del territorio en el segundo. Sin embargo, en los dos casos el Ejecutivo se ha enfrentado con serios problemas, pues la adopción de estas medidas ha suscitado fuertes polémicas, tanto a nivel político, con los partidos de la oposición, como a nivel institucional, con el Consell Insular de Mallorca.

La decisión de conseguir el crecimiento cero de plazas hoteleras fue establecida inicialmente por el Decreto 9/1998, de 23 de enero, el cual determinaba que la creación de nuevas plazas turísticas en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares quedaba supeditada a la previa eliminación de plazas obsoletas. Sucede, sin embargo, que el mencionado Decreto, acogido con prudente satisfacción tanto por los sectores ecologistas como por los empresarios en el momento de su aprobación, contenía algunos defectos susceptibles de provocar su nulidad. Tal vez el mayor de ellos consistía en la ausencia del preceptivo dictamen previo del Consejo Consultivo.

La circunstancia anterior fue unánimemente criticada por la oposición, en tanto que el Gobierno justificaba esta actuación en base a dos argumentos. En primer lugar, porque no se quería desperdiciar el efecto que produciría la aprobación por sorpresa del decreto, evitando las acciones especulativas en materia de autorizaciones turísticas y, en segundo lugar porque, según el Ejecutivo y tal como consta en la exposición de motivos de la norma, el Decreto pretende frenar la creación de nuevas plazas hoteleras al tiempo que se elabora una Ley General de Turismo de Baleares que incorpore las medidas contenidas en la norma y regule definitivamente el modelo turístico que quiere la Comunidad Autónoma. Sin embargo, la polémica suscitada en los medios de comunicación debido a la ausencia de dictamen previo del Consejo Consultivo, unido a la publicación en la prensa de un informe interno de la administración Balear que informaba de serios indicios de ilegalidad contenidos en el Decreto, hizo cambiar de opinión al Ejecutivo que decidió someterlo a la consideración de este órgano consultivo.

El dictamen del Consejo Consultivo, emitido el cinco de mayo, consideraba que la materia contenida en el Decreto debería ser regulada por norma con rango de ley, pues las medidas adoptadas en el mismo deberían contenerse en una norma jurídica de rango superior. Este pronunciamiento fue determinante para que el Gobierno Balear presentara ante el Parlamento un proyecto de ley que en su único artículo incluía las medidas anteriormente contenidas en el Decreto. Con la aprobación de dicha ley, tramitada según el procedimiento de lectura única y aprobada con los solos votos del Partido Popular, el Gobierno se aseguraba, a través de un procedimiento cuando menos sorprendente, el cumplimiento de los requisitos de legalidad exigidos por el Consejo Consultivo, al tiempo que hacía inatacables los contenidos del Decreto a la espera de que se apruebe la ansiada Ley General del Turismo.

Otro asunto central en la vida política durante 1998 ha sido el de la ordenación del Territorio. La Ley 6/1998, de 23 de octubre, de medidas cautelares hasta la aprobación de las Directrices de Ordenación Territorial, también denominada ley de moratoria urbanística, aprobada con los únicos votos del Partido popular, congela la aprobación de nuevos planes parciales y de urbanizaciones en el archipiélago balear. La propia ley establece que su vigencia finalizará cuando se apruebe la ley que contenga las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT), que se están tramitando desde hace meses y todavía no han conseguido salir adelante.

Sin embargo, la aprobación de las DOT, que derogarán la vigente ley de moratoria turística, no está resultando un asunto sencillo, pues ha supuesto un serio enfrentamiento interno en el Partido Popular de las Illes Balears, lo cual ha provocado que a finales de 1998 todavía no se haya conseguido acordar una redacción definitiva de las mismas que pueda presentarse al Parlamento. Por ello su aprobación se ha postergado al año 1999.

Con la aprobación de normas como la Ley 6/1998 y las Directrices de ordenación del territorio, el Gobierno pretende poner de manifiesto su compromiso con la protección del territorio y los recursos naturales, un tema clave en la campaña para las elecciones autonómicas y locales de 1999, respecto del cual la población balear se encuentra cada vez más sensibilizada. Muestra de ello lo constituyen las multitudinarias manifestaciones celebradas en el mes de noviembre en Mallorca y posteriormente en las demás islas, reclamando la paralización de las urbanizaciones y las concesiones de autorizaciones para la creación de nuevos campos de golf en el archipiélago.

Para conseguir su objetivo, el Gobierno quería establecer estrictas limitaciones a la edificación y a la construcción de vías de comunicación, medidas todas ellas que deben recogerse en las DOT. Entre los extremos que el Ejecutivo preveía incluir figuraban algunas que han causado un profundo malestar en el seno del partido mayoritario. Tal vez la más polémica ha sido la que establece la prohibición de edificar en una franja territorial de quinientos metros desde la línea del litoral, en todas las islas, excepto en Formentera donde, debido a su singular configuración y escasa amplitud, no se aplicaría esta medida. El sector mayoritario del Partido popular, encabezado por su presidente, Joan Verger, con el apoyo de Gabriel Cañellas, se han mostrado más proclives a defender las posiciones de la importante patronal de hostelería de Mallorca, y por ello han negociado con el

ejecutivo, intentando pactar que la franja de prohibición de edificación se reduzca a doscientos cincuenta metros, sin que hasta el momento se haya alcanzado una solución definitiva.

Uno de los contenidos con más repercusión política de la moratoria urbanística es el referido a la retirada a los consejos insulares de la posibilidad de descalificar el suelo urbanizable, dejando esta potestad únicamente en manos de los ayuntamientos. Con esta medida se ha intentado frenar las actuaciones del Consejo Insular de Mallorca, controlado por los partidos de oposición al PP en el Parlamento balear, que había adoptado unas medidas muy proteccionistas para esa isla, pues según se contiene en las disposiciones del Plan de Ordenación Territorial de Mallorca, no se autorizarían nuevos asentamientos residenciales y urbanizaciones turísticas si los promotores no garantizan antes suministros de agua suficientes y también que las extracciones no salinicen los acuíferos cercanos.

Los partidos integrantes del «Pacto de progreso» que gobierna el Consejo Insular de Mallorca temen que la concesión a los ayuntamientos de la iniciativa de propuesta de desclasificación puede ser aprovechada por éstos para dar luz verde a las urbanizaciones no autorizadas por el Plan Territorial de Mallorca, aprobado anteriormente por el órgano de gobierno insular. Debe subrayarse que con su intensa política proteccionista del territorio, ahora frenada por el ejecutivo balear, los partidos integrantes del «Pacto de progreso» que gobiernan el Consejo Insular de Mallorca se presentan ante los ciudadanos como un gobierno alternativo de Mallorca, con la mirada puesta en las elecciones autonómicas de 1999 dado que la ordenación del territorio será, sin duda, uno de los aspectos centrales de la campaña.

### *Los partidos políticos*

La mayor parte de los acontecimientos referidos a los partidos políticos en 1998 han transcurrido con su horizonte proyectado en las elecciones municipales y autonómicas de junio de 1999.

Formalmente al margen de la circunstancia anterior, aunque inescindiblemente unido a ella por las consecuencias electorales que puede comportar, se sitúa la absolución del ex-presidente de la Comunidad Autónoma, Gabriel Cañellas por el Tribunal Supremo. En efecto, el Alto Tribunal absolvió al ex dirigente balear del delito de cohecho debido a la prescripción del mismo. No obstante, pese a la constatación anterior, el Tribunal Supremo considera probados en la Sentencia los hechos por los cuales se imputaba el delito al ex-presidente Cañellas, si bien, añade el Tribunal, no se le puede condenar debido a su prescripción. En todo caso, este pronunciamiento ha contribuido a fortalecer definitivamente la posición de Jaume Matas como Presidente del Ejecutivo balear y a despejar cualquier duda sobre su idoneidad para encabezar la lista del Partido Popular a las elecciones autonómicas de 1999, al tiempo que fortalece su figura dentro de su propio partido, consolidándose como uno de los vértices sobre los cuales se sustenta el Partido Popular en las Islas Baleares.

Otro hecho cuya proyección se orienta directamente a las elecciones autonó-

micas de la próxima primavera reside en la celebración de elecciones primarias en el partido socialista para designar a sus candidatos a la Presidencia del Gobierno Balear. Estas se celebraron el 27 de junio, enfrentándose el Secretario General, Andreu Crespí y el candidato alternativo, Francesc Antich, secretario general del PSOE mallorquín, resultando elegido este último.

También debe señalarse que en las Islas Pitiusas se ha alcanzado un pacto entre los partidos de izquierdas –PSOE, IU, Els Verds, Entesa Nacionalista i Ecologista y Esquerra Republicana de Catalunya– para intentar frenar el liderazgo histórico de la derecha en esta isla, tanto en los ayuntamientos, como en el Consell Insular de Ibiza y Formentera. Previsiblemente, la lista será de integración de candidatos de todos los partidos mencionados e irá encabezada por la senadora independiente Pilar Costa.

El consejo político del partido regionalista Unió Mallorquina acordó ya en febrero nombrar a la Presidenta del Partido y del Consell Insular de Mallorca, Maria Antonia Munar, candidata a la presidencia del Gobierno Balear para las elecciones autonómicas de 1999.

Finalmente, el Partit Socialista de Mallorca, nacionalista y con estrechos vínculos con Convergència i Unió, celebró en 1998 su congreso, siendo elegido Secretario General Mateu Morro, alcalde de Santa Maria, si bien el nombramiento formal del candidato a la presidencia del Gobierno Balear se ha pospuesto hasta principios de 1999.

## Actividad normativa

### *Leyes*

En primer lugar, debe hacerse referencia a dos leyes que regulan las tasas de la Comunidad Autónoma. La Ley 11/1998, de 14 de diciembre, sobre el régimen específico de tasas de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares y la Ley 8/1998, de 23 de noviembre, de tasas por inspecciones y controles sanitarios en animales y sus productos. La primera, siguiendo las directrices fijadas por la Ley 2/1997, de 3 de junio, de tasas de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, da respuesta a las exigencias del principio de reserva de ley en materia tributaria, pues en su articulado no sólo se recoge la estructura jurídica a la cual deben responder todas y cada una de las tasas que tradicionalmente se venían exigiendo en el territorio de la Comunidad Autónoma, sino también la de otros recursos financieros que, hasta fecha reciente venían exigiéndose bajo la forma de precios públicos y que, por imperativo de la Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, de 14 de diciembre, fueron reintegrados al ámbito de las tasas y, a través de esta ley, recuperan su necesario soporte legal. Además, también se incorporan como tributos propios de la Comunidad Autónoma las exacciones tributarias creadas por la normativa estatal y que retribuyen servicios actualmente transferidos a esta Comunidad Autónoma.

Por su parte, la Ley 8/1998, de 23 de noviembre, de Tasas por inspecciones y controles sanitarios de animales y sus productos ha sido aprobada con la finali-

dad de dar cumplimiento al compromiso de aplicar la normativa comunitaria sobre la financiación de las inspecciones y controles veterinarios de los productos de origen animal en función de unos criterios homogéneos, establecidos en todo el territorio nacional.

Durante el año 1998 se han aprobado diversas leyes con trascendencia directa para los intereses de los ciudadanos. Se trata de las leyes 1/1998 de 10 de marzo, del Estatuto de los Consumidores y usuarios, 3/1998, de 18 de mayo del voluntariado de las Islas Baleares, y 9/1998, de 14 de diciembre de los Consejos escolares.

La Ley 1/1998, de 10 de marzo, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, aprobada por unanimidad en el Parlamento Balear, regula las peculiaridades e intereses propios del archipiélago, dentro del marco legal establecido por la Ley 26/1984, de 19 de julio, general para la defensa de los Consumidores y Usuarios. La ley balear contiene varias novedades respecto de la ley estatal. En primer lugar contempla la protección del consumidor frente a las ventas «agresivas», calificando como infracción una «práctica comercial agresiva». Además, en segundo lugar, la ley procura la normalización lingüística en la información y etiquetaje de los productos, positivizando por vez primera la expresión de creación jurisprudencial «lengua fácilmente inteligible» (art. 14.3), supuesto en el cual no es necesaria la traducción al castellano del contenido de la etiqueta. Esta redacción suscitó algunas dudas de inconstitucionalidad al Gobierno central, pero no llegó a impugnarse la norma pues finalmente se consideró que el precepto era constitucional.

El Estatuto de los Consumidores y Usuarios ha sido desarrollado sectorialmente por sendas normas de carácter reglamentario. En primer lugar, el Decreto 1/1998, de 2 de enero, por el cual se regula el derecho a la información sobre los servicios mortuorios y funerarios, que pretende proteger los derechos de los consumidores y usuarios en este ámbito. El Decreto se plantea como objetivo el evitar que se produzcan abusos por falta de información, con vistas a la liberalización ordenada del sector, a partir del Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio, y evitar de este modo las prácticas abusivas.

También en este ámbito se enmarca el Decreto 21/1998, de 6 de febrero, por el cual se regulan los servicios de instalación, reparación y revisión a domicilio. En concreto, se regulan las condiciones de prestación de estos servicios a los consumidores y usuarios en su domicilio, por las empresas de mantenimiento e instalación.

Las Leyes 3/1998, de 18 de mayo y 9/1998, de 14 de diciembre, pretenden fomentar el compromiso de diversos sectores ciudadanos, profesionales e institucionales con ámbitos tan sensibles como son el de la educación y el del voluntariado. En primer lugar, la Ley 3/1998, de 18 de mayo del voluntariado de las Islas Baleares establece el marco normativo de la acción voluntaria. La ley se fija como objetivo la regulación y el fomento del voluntariado en todos sus ámbitos y vertientes, entendiendo por voluntariado el conjunto de actividades dirigidas a satisfacer el interés general, que no se desarrollan en el ámbito de una relación laboral, funcional, mercantil o de otro tipo, siempre que sea retribuida. Como medida de seguridad y control de las organizaciones que realizan actividades de

voluntariado se crea el Registro General de entidades Voluntarias de las Islas Baleares. Este registro tiene como objeto la inscripción de las organizaciones que cumplan los requisitos previstos en la ley. La inscripción en el mismo es indispensable para acceder a subvenciones y celebrar convenios con las administraciones públicas.

Por su parte, la Ley 9/1998, de 14 de diciembre de Consejos Escolares de las Islas Baleares tiene como objetivo la regulación de los Consejos Escolares, órganos colegiados a través de los cuales debe hacerse efectiva la participación necesaria de los sectores sociales en la programación de la enseñanza en las Islas Baleares. A través de estos órganos se institucionalizan medidas de participación que evitan la dispersión y aumentan la eficacia de la intervención de los diferentes sectores sociales que, de ahora en adelante, contarán con una vía institucional adecuada que contribuya a favorecer el equilibrio entre la sociedad y el proceso educativo. Por otra parte, la Ley aplica el principio de descentralización y establece tres niveles de representación que se corresponden con tres tipos de organismos de participación, de acuerdo con las peculiaridades administrativas y territoriales de las Islas Baleares: el Consejo Escolar de las Islas Baleares, máximo órgano consultivo en materia de enseñanza no universitaria en el ámbito de la Comunidad Autónoma; los consejos escolares insulares y, finalmente, los consejos escolares municipales.

La Ley 2/1998, de 13 de marzo, de ordenación de emergencias en las Islas Baleares, regula la respuesta de los poderes públicos autonómicos frente a circunstancias dañinas, peligrosas o catastróficas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. A este fin, se realiza una detallada regulación de los servicios de prevención y extinción de incendios y de salvamento. También se regulan los servicios de rescate y de emergencia sanitaria extrahospitalaria, englobando en un mismo texto todos los servicios que puedan calificarse como de emergencia no policial. Estrechamente conectados a esta ley se encuentra sendos planes que posteriormente ha aprobado el ejecutivo balear: el Plan Maestro de Seguridad Balear y el Plan Territorial de Protección Civil (Platerbal), aprobado por el Decreto 50/1998, de 8 de mayo, que contempla todas las actuaciones a realizar ante cualquier situación de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública que pueda producirse dentro del territorio balear.

La aprobación de la Ley 4/1998, de 19 de mayo vino impuesta para zanjar la polémica suscitada debido a la anterior regulación de su contenido a través de una norma reglamentaria. Se trata del Decreto 9/1998, en el cual se regulan medidas transitorias para frenar el crecimiento de la oferta de plazas turísticas, relativas al procedimiento de expedición de autorizaciones previas, apertura de construcciones, obras e instalaciones de empresas y actividades turísticas, en tanto no se apruebe una ley general de turismo.

La regulación de esta materia responde, según su exposición de motivos, a la necesidad de evitar movimientos especulativos en materia de autorizaciones turísticas, al tiempo que tiene lugar un debate público que permita definir claramente el futuro de la industria turística que para sí desea la sociedad balear. Por ello se establece que la obtención de autorizaciones previas por parte de la admi-

nistración turística competente queda supeditada al cumplimiento previo de los dos requisitos siguientes: baja definitiva del mismo número de plazas ya existentes, o bien la declaración de interés turístico excepcional por parte del Gobierno balear, siempre que la oferta sea una novedad, de extraordinaria calidad, o contribuya a la desestacionalización del turismo.

La Ley 6/1998, de 23 de octubre de medidas cautelares hasta la aprobación de las Directrices de Ordenación Territorial suspende hasta ese momento la tramitación de los planes parciales y proyectos de urbanización de aquellos terrenos que tengan asignadas por el planeamiento calificaciones susceptibles de albergar usos residenciales o de alojamiento turístico y se hallen en las siguientes situaciones: terrenos clasificados como suelo urbanizable programado que, incumpliendo los plazos, no hayan iniciado la tramitación del planeamiento parcial. Terrenos clasificados como suelo urbanizable o apto para urbanizar por normas subsidiarias de planeamiento que tengan una vigencia igual o superior a cuatro años en el momento de la entrada en vigor de la presente ley y que no hayan iniciado la tramitación del planeamiento parcial. Estas medidas se establecen para garantizar que la aplicación de las Directrices de Ordenación del Territorio, cuando se aprueben, no se verá obstaculizada por el estado de tramitación del planeamiento de los suelos afectados.

Singular relevancia tiene la Ley 7/1998, de 12 de noviembre, de ordenación farmacéutica de las Islas Baleares, que pretende regular de forma completa, armónica y coordinada con la legislación básica del Estado la ordenación de la prestación farmacéutica a los ciudadanos de las Islas Baleares. La Ley regula no sólo los servicios que deben prestarse en las oficinas de farmacia, sino que considera la prestación farmacéutica en todos los aspectos globales del derecho a la protección de la salud. La planificación farmacéutica se asienta en las zonas farmacéuticas como demarcaciones territoriales, siguiendo el esquema de las zonas básicas de salud previstas en la ordenación sanitaria de la Comunidad Autónoma. Por otra parte, dada la distribución de la población en la Comunidad Autónoma, no se ha clasificado en grupos a las distintas zonas (urbanas, rurales o turísticas), considerando iguales a todas las zonas farmacéuticas. Ello facilita la apertura de nuevas farmacias, estableciéndose para todas ellas una proporción de 2.800 habitantes por farmacia, señalándose los criterios para computar la población, habiendo tenido en cuenta especialmente la incidencia en nuestra Comunidad Autónoma de la población flotante, estacional o de temporada (plazas turísticas y viviendas de segunda residencia) a las que se considera en unos porcentajes en proporción a su importancia en la vida de la Comunidad, pues no se puede obviar que esta población es demandante de asistencia sanitaria, incluida la prestación farmacéutica. Además, en otro apartado, la ley también prevé la instalación de oficinas de farmacia en los núcleos de población igual o superior a 750 habitantes, con lo cual podrán disponer de las mismas todas las pequeñas poblaciones, permitiendo completar la red de asistencia farmacéutica.

En definitiva, con la nueva ley el Colegio de Farmacéuticos pierde muchas de las prerrogativas que ostentaba hasta este momento, como es la de autorizar la instalación de nuevas farmacias, que corresponde a la Administración autonómica a través de la Consejería de Sanidad y Consumo, al tiempo que se potencia



la intervención de los ayuntamientos, que podrán vehicular las peticiones de instalación de nuevas farmacias.

El marco normativo que debe guiar a las instituciones autonómicas en su función de regulación y ordenación de los colegios profesionales radicados en las Islas Baleares ha sido establecido por la Ley 10/1998 de 14 de diciembre, de Colegios Profesionales de las Islas Baleares. La cuestión más debatida en el momento de su aprobación fue la referida a la posibilidad de establecer colegios profesionales insulares. La Ley zanja la cuestión prohibiendo constituir más de un colegio de la misma profesión dentro del ámbito territorial de la Comunidad autónoma, pero además prohíbe también la existencia de colegios de ámbito territorial diferente al de aquélla. Ello es coherente para evitar la excesiva fragmentación de estas instituciones en el territorio balear, pero, ello no obstante, la Ley pretende adecuar la organización colegial a las peculiaridades de las Islas Baleares, atendidos el número actual de corporaciones y colegiados, y la distribución de éstos en el territorio. Por ello, se permite constituir delegaciones territoriales de los colegios profesionales en cada isla.

La Ley 12/1998, de 21 de diciembre, del Patrimonio histórico de las Islas Baleares regula su protección, conservación, enriquecimiento, fomento, investigación y difusión, para que pueda ser disfrutado por los ciudadanos y transmitido en las mejores condiciones a las futuras generaciones. Los bienes susceptibles de protección se clasifican en las categorías de bienes de interés cultural y bienes catalogados, a los cuales se protege para que en el futuro puedan disfrutar de la condición de bienes de interés cultural. Su regulación pretende profundizar en los principios conservacionistas, frecuentemente difíciles de mantener en una comunidad esencialmente turística, teniendo en cuenta las peculiaridades de la realidad de cada isla.

El proceso de atribución de competencias a los Consejos Insulares culmina en esta legislatura con la Ley 13/1998, de 23 de diciembre, de atribución de competencias a los Consejos Insulares de Menorca y de Ibiza y Formentera en materia de transporte por carretera. Los órganos de gobierno insular asumen como propias determinadas competencias ejecutivas y de gestión, mientras que otras se asumen como competencias delegadas. Por su parte, el Gobierno balear, en las materias a las que se refiere la Ley, se reserva las competencias siguientes: representación de la Comunidad Autónoma en las actuaciones extracomunitarias o supracomunitarias; las relativas a órganos consultivos de ámbito autonómico en materia de transporte; de coordinación y control de las facultades delegadas, y el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria. En las relaciones entre las instituciones insulares y el Gobierno autonómico deberán aplicarse los instrumentos de coordinación general a los que se refiere la Ley 5/1989, de 13 de abril, de los Consejos Insulares, sin que ello sea obstáculo para que también puedan aplicarse los específicos mecanismos de coordinación y de información mutua que se consideren más adecuados a las materias objeto de atribución por esta ley.

Estrechamente relacionada con la materia que se acaba de comentar se halla la Ley 5/1998, de 23 de octubre, de creación del Consejo Balear de Transportes Terrestres y del Comité Balear del Transporte por carretera. El primero se cons-

tituye como órgano superior de asesoramiento, consulta y debate sectorial de la Administración de las Islas Baleares en asuntos que afecten al sistema de transportes terrestres en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. El segundo órgano es una entidad corporativa de base privada, dotada de personalidad jurídica e integrada por las asociaciones profesionales de los sectores del transporte con implantación en las Islas Baleares, con funciones de participación en las actuaciones públicas que afecten al sector de forma general o que supongan una incidencia relevante para el mismo.

Finalmente, la Ley 14/1998, de acompañamiento de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma contiene diversas medidas tributarias y administrativas, regulando *ex novo* o modificando determinadas materias, de carácter financiero, tributario y administrativo, cuyo rasgo común es que requieren tratamiento normativo con rango de ley.

### *Decretos*

Respecto de la actividad reglamentaria más significativa, debe subrayarse que 1998 ha sido el año en que la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares ha asumido el ejercicio pleno de las competencias en materia de educación no universitaria. Ello ha permitido a la Administración Autonómica iniciar un proceso de concreción reglamentaria de las determinaciones de la legislación educativa en conexión con la Ley 3/1986, de 29 de abril, de normalización lingüística en las Islas Baleares, y con el Decreto 92/1997, de 4 de julio, que regula el uso y la enseñanza de y en lengua catalana, propia de las Islas Baleares, en los centros docentes no universitarios de las Islas Baleares. Los hitos más relevantes del proceso de desarrollo reglamentario al que se alude son los siguientes: Orden del Consejero de Educación, Cultura y Deportes, de 22 de abril de 1998, por la que se desarrolla el capítulo IV del Decreto 92/1997, y regula la aprobación de proyectos editoriales en lengua catalana; Orden del Consejero de Educación, Cultura y Deportes, de 12 de mayo de 1998, por la que se regulan los usos de la lengua catalana como lengua de enseñanza en los centros docentes no universitarios de las Islas Baleares y, finalmente, la Orden del Consejero de Educación, Cultura y Deportes, de 5 de mayo de 1998, por la cual se crea, regula y nombra la Comisión Técnica de Asesoramiento para la enseñanza de y en lengua catalana. Además, en estrecha conexión con este ámbito se encuentra el Decreto 72/1998, de 24 de julio, de creación del «Consell de la Llengua», órgano de asesoramiento, consulta y coordinación en materia de política lingüística de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

Entre los numerosos Decretos aprobados por el Gobierno Balear cabe destacar el volumen alcanzado por los destinados a la regulación de la agricultura y ganadería e industrias derivadas. Así pueden destacarse el Decreto 29/1998, de 20 de febrero, que regula las condiciones exigidas para el envase de aceite de oliva virgen corriente producido en la Sierra de Tramuntana de Mallorca; el Decreto 64/1998, de 12 de junio, regula la gestión de los libros genealógicos de las razas autóctonas de las Islas Baleares; el Decreto 66/1998, de 26 de junio aprueba el Reglamento de la denominación genérica Agricultura Integrada y de su Consejo;

el Decreto 77/1998, de 31 de julio, aprueba el Reglamento técnico por el cual se regulan las condiciones de producción zootécnica, transformación industrial y distribución comercial de la denominada «leche fresca pasteurizada de alta calidad»; el Decreto 78/1998, de 31 de julio establece las acciones encaminadas a la mejora de la calidad higiénica de la leche cruda; el Decreto 100/1998, de 6 de noviembre establece un línea de ayudas para la protección del entorno del olivo y, por último, el Decreto 109/1998, de 27 de noviembre regula la identificación de animales de las especies ovina y caprina en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

Por otra parte, la limitación del crecimiento turístico se ha llevado a cabo por los decretos correlativos 8/1998 y 9/1998. Este último establece la obligación, desde el mismo momento de su entrada en vigor, de derribar una plaza turística por cada nueva que se autorice. El propio decreto justifica su razón de ser para evitar acciones especulativas en materia de autorizaciones turísticas, en tanto se desarrolla un amplio debate público que permita definir claramente el futuro que la sociedad balear quiera.

El Decreto 8/1998, complementario del anterior, regula exhaustivamente las condiciones que deberán cumplir las viviendas unifamiliares del campo utilizadas como alojamiento turístico, para suprimir la competencia desleal que se viene observando y evitando en lo posible las situaciones de clandestinidad.

En ambos casos, el objetivo que se persigue es frenar el crecimiento de la oferta turística de Baleares, pues el Govern considera que se ha superado ya el límite aceptable.

Es importante destacar también la inquietud del gobierno balear por fomentar la actividad empresarial en la Comunidad Autónoma. En este ámbito se enmarca la aprobación de los Decretos 54/1998, de 14 de abril, por el cual se crea la carta de reconocimiento profesional y empresarial, el documento de cualificación profesional y el Registro Especial de Cualificación y Reconocimiento Profesional y Empresarial en el ámbito de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, y 60/1998, de 29 de mayo, por el cual se crea el Consejo Balear de promoción comercial.

Un papel destacado entre la actividad normativa del ejecutivo autonómico lo ocupa el Decreto 111/1998, de 11 de diciembre, para el desarrollo de las disposiciones contenidas en la Ley 9/1997, de 22 de diciembre, de diversas medidas tributarias y administrativas de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. En efecto, la Ley mencionada en el título del Decreto, haciendo uso de la capacidad normativa reconocida a las Comunidades Autónomas en la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, estableció determinadas deducciones en la cuota íntegra del IRPF, así como mayores deducciones en el ámbito del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Además, en su artículo 4 y en la Disposición Adicional Primera autorizaba al Gobierno para dictar cuantas normas considerase oportunas para el desarrollo de esta ley.

El Decreto 111/1998 se aprobó para que los sujetos pasivos de los tributos antes señalados tengan conocimiento de los requisitos y circunstancias neces-

rios para la aplicación de las deducciones y reducciones establecidas en la Ley 97/1997.

Se establecen deducciones familiares y personales en el IRPF para los siguientes supuestos: mayores de sesenta y cinco años; minusvalías físicas; custodia de hijos y estudios universitarios en una isla distinta a la de residencia o en la península. Además, en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones se establecen deducciones por adquisiciones mortis causa por pertenencia a grupo familiar y por adquisición mortis causa de la vivienda habitual.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea Legislativa por grupos parlamentarios:

*Popular:* 30 diputados

*Socialista:* 16 diputados

*«Esquerra Nacionalista-Partit Socialista de Mallorca»:* 6 diputados

*Izquierda Unida de las Islas Baleares:* 3 diputados

*Grupo Mixto:* 4 diputados.

### Estructura de Gobierno

Presidente: Jaume Matas (PP).

Número de Consejerías: 10

*Presidencia:* Rosa Estaràs

*Fomento:* Joan Verger Pocouí

*Función Pública e Interior:* Pilar Ferrer

*Economía y Hacienda:* Antonio Rami

*Educación, Cultura y Deportes:* Manuel Ferrer

*Trabajo y Formación:* Guillem Camps

*Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Litoral:* Miquel Ramis

*Turismo:* José María González Ortea

*Sanidad y Consumo:* Francesc Fiol

*Agricultura, Comercio e Industria:* José Juan Cardona

### Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario: mayoritario, apoyado por el Partido Popular que cuenta con mayoría absoluta.

Partidos y número de Diputados que le apoyan: PP: 30, más el apoyo de una Diputada del Grupo Mixto. Esta Diputada ha otorgado en general su apoyo a todas las iniciativas del grupo mayoritario, excepto cuando se trata de algunas propuestas de creación de Comisiones de investigación.

## Composición del Gobierno

Homogéneo: todos sus miembros son integrantes del Partido Popular.

## Cambios en el Gobierno

En este año no se ha producido ningún cambio en el Gobierno.

## Investidura, moción de censura o cuestión de confianza

Este año no se ha dado ninguna de estas iniciativas.

## Mociones de reprobación

No ha habido ninguna este año

## Debates y resoluciones aprobadas

*Interpelaciones:* 21

*Preguntas:*

– orales en el Pleno: 241

– orales en comisión: 77

– a responder por escrito: 742

*Mociones aprobadas:* 10

*Proposiciones no de ley aprobadas:* 29

*Debates y resoluciones más importantes:* Debate de política general

## Reformas del Reglamento parlamentario

Existe una reforma del Reglamento en estudio por parte de la Mesa, para que, posteriormente, si lo encuentran oportuno, los grupos parlamentarios ejerciten la iniciativa pertinente.

## Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Durante 1998 se han aprobado dos normas supletorias del Reglamento del Parlamento de las Illes Balears, son las siguientes:

– Resolución de la Presidencia reguladora del debate de la comunicación del Gobierno relativa a las memorias de gestión, correspondientes a 1996, de las competencias asumidas por los Consells Insulars, *BOPiB* núm. 176, de 16-10-98.

– Resolución de la Presidencia reguladora del procedimiento de urgencia para la tramitación de las iniciativas parlamentarias no legislativas, *BOPIB*, núm. 152, de 17-4-98.

### **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.

Además, debe señalarse que en el Estatuto reformado se establece que su composición pasa a ser de siete miembros, tres de los cuales serán elegidos por el Parlamento, con el voto favorable de las tres quintas partes de los diputados.

## LA RIOJA

*Antonio Fanlo Loras*

### Rasgos Generales

El clima de normalidad política e institucional existente un año más constituye, al margen de las apariencias de circunstanciales escaladas de tensión dialéctica, cruzadas entre el Gobierno y los partidos de la oposición, el contexto general de un ejercicio en el que se han dado pasos muy firmes en el proceso de reafirmación de la Comunidad Autónoma. La reforma del Estatuto de Autonomía ha concluido con la oportuna publicación de la Ley Orgánica en el Boletín Oficial del Estado, el pasado 8 de enero de 1999. La actividad legislativa del Parlamento además de extensa ha afectado a materias de enorme calado político, como más adelante se expondrá. Se han producido transferencias de servicios de extraordinaria importancia que constituyen un reto a la capacidad organizativa y de gestión de la Administración regional (entre otras las de educación no universitaria y el IMSERSO). A lo largo del año se han constituido e iniciado su andadura diversas entidades de extraordinario interés en el proceso de institucionalización regional (Consejo Económico y Social, Consorcio de Aguas y Residuos, Consorcio para el Servicio de Extinción de Incendios, Salvamento y Protección Civil, Agencia de Desarrollo Económico, Consejo Escolar, Fundación San Millán, en la que se han integrado diversas instituciones privadas). Se han dado pasos muy esperanzadores para los planteamientos defendidos por las fuerzas políticas y sociales de La Rioja en la solución del problema de la deslocalización fiscal e industrial derivada del efecto frontera con los territorios forales. En efecto, en esa dirección ha de situarse el contenido de la sentencia del Tribunal Supremo de 7 de febrero de 1998 (aunque otras inmediatamente anteriores del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco hayan sido contrarias). Particularmente positivo es el enfoque que ha tomado esta problemática en el ámbito de la Unión Europea donde se siguen, simultáneamente varias iniciativas (Código de Conducta Fiscal aprobado por el Ecofin y Grupo de trabajo creado al efecto; tramitación de la denuncia por las ayudas otorgadas por el Gobierno Vasco y la Diputación Foral de Alava a la Empresa Daewoo; tramitación por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea de la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco sobre la normativa foral fiscal). Finalmente en relación con esta problemática, no puede ignorarse la importancia política que tiene el reconocimiento, en el Estatuto de Autonomía, de la llamada cláusula «anti efecto frontera».

Otros acontecimientos han contribuido a llenar de contenido político la agenda de este año, ya de por sí repleto de asuntos de interés. En primer lugar, el viaje del Presidente del Gobierno de la nación, Sr. Aznar, a La Rioja que tuvo lugar los primeros días de enero. O la visita del Presidente del Senado, Sr.



Barrero, para conmemorar con un discurso en el Parlamento de La Rioja, el veinte aniversario de la Constitución. Finalmente, debe mencionarse la Cumbre de Presidentes de Comunidad Autónomas uniprovinciales (con la salvedad de Navarra), celebrada en el Monasterio de San Millán el 27 de febrero, donde se suscribió una declaración institucional.

Como decía al principio, la normalidad política e institucional fruto del clima favorable que se advierte en la sociedad y en la propia clase política, en modo alguno queda empañada por las coyunturales polémicas dialécticas cruzadas entre Gobierno (apoyado por el Partido Popular) y los partidos de la oposición de las que dan puntual cuenta los medios de comunicación a propósito de la contrapuesta valoración que uno y otros tienen sobre los resultados de su acción política. En este sentido es paradigmático el *Debate sobre el estado de la Región*, celebrado los días 15 y 16 de octubre. Por lo demás, en todos los partidos políticos se sintió profundamente la muerte súbita e inesperada de la diputada socialista Doña Carmen Valle de Juán, que había sido Consejera de Presidencia del Gobierno de coalición anterior.

### La Reforma del Estatuto de autonomía

El día 8 de enero de 1999, se publicó la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 3/1982, de Estatuto de Autonomía de La Rioja. Se cerraba así la segunda andadura parlamentaria de esta reforma, iniciada el 14 de junio de 1998 en el Congreso de los Diputados, con la toma en consideración de la Proposición de Ley aprobada por la Diputación General de La Rioja, y concluida con la aprobación por el Pleno del Senado el 18 de diciembre de 1998, que al no haber introducido modificaciones en el texto remitido por el Congreso de los Diputados, quedó lista para la sanción y promulgación de S.M. el Rey.

La primera andadura había tenido como escenario el Parlamento de La Rioja, dado que la iniciativa de la segunda reforma en profundidad del Estatuto procede de esta institución, a diferencia de la reforma de 1994, auspiciada desde las Cortes Generales, en virtud del pacto político entre el entonces Gobierno socialista y el Partido Popular. En efecto, el pasado 20 de marzo de 1998, en el número 148 del Boletín Oficial de la Diputación General de La Rioja, se publicó el texto de la Proposición de ley presentada conjuntamente por los Grupos Parlamentarios Popular, Socialista y de Izquierda Unida de reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja. Se cerraba con ello una larga etapa iniciada con la constitución, el 16 de junio de 1996, de una Ponencia para estudiar y proponer a la Cámara la reforma del Estatuto de Autonomía. Esa Ponencia especial fue creada a resultas de una propuesta del Grupo Parlamentario del Partido Riojano. Paradójicamente, este grupo parlamentario, que cuenta con dos diputados, no suscribió la proposición de ley por considerar insuficiente el techo competencial alcanzado. La ponencia se ha reunido en estos casi dos años en 47 ocasiones (7, en 1996; 29, en 1997, y 11 en 1998). Hasta la presentación de la proposición de ley no ha trascendido la evolución de sus trabajos, ni ha existido publicidad formal de los mismos, que permitiese una participación de la sociedad riojana en la redacción de tan importante proyecto de reforma. Tampoco se ha utilizado la vía

del informe del Consejo Consultivo, una función de control de constitucionalidad y estatutoriedad expresamente establecida en su ley de creación y que, a buen seguro, hubiera corregido alguna de las numerosas deficiencias técnicas que, como luego señalaré, aquejan al texto finalmente aprobado.

Sólo en las últimas semanas de trabajos de la Ponencia especial (febrero de 1998) se rompió el «pacto de silencio» al que, al parecer, se habían comprometido los partidos políticos para un mejor entendimiento y el representante socialista manifestó ante los medios de comunicación que su Grupo parlamentario condicionaría su apoyo a la reforma estatutaria a la inclusión de una cláusula «anti-efecto frontera», como instrumento de corrección de los desequilibrios producidos en La Rioja por su situación limítrofe con regímenes fiscales forales. Si esta exigencia ya se había anunciado con ocasión del *Debate sobre el Estado de la Región* de 1997, ahora se ofrecía un texto concreto, inspirado en el Estatuto de Aragón de 1996 (acuerdo *bilateral* Estado-Comunidad Autónoma), al que se le añade, como singularidad específica, la corrección de los desequilibrios derivados del «efecto frontera». El PP respondió inmediatamente que apoyaría cualquier iniciativa que ataje los agravios fiscales derivados del «efecto frontera», si bien la solución definitiva a este problema vendría de la aplicación de un código ético de conducta fiscal, propuesto, meses atrás por el Presidente de la Comunidad Autónoma.

En esos momentos finales de la Ponencia, los dos partidos minoritarios (IU y PR) hicieron patente su malestar por entender que con el proyecto de reforma consensuado por PP y PSOE, no se alcanzaba el máximo techo competencial ni el nivel de autogobierno deseado. Pese a sus discrepancias, IU suscribió la proposición de ley de reforma del Estatuto junto con el PP y PSOE, con la esperanza de que sus propuestas fueran asumidas en el trámite parlamentario. Significativamente no la suscribe el PR, quien después presentó una enmienda total y texto alternativo a la reforma (nacionalidad, máximo techo competencial, sistema de concierto, etc.), que naturalmente sería rechazada, dado el acuerdo de los dos partidos mayoritarios.

La tramitación de la reforma del Estatuto en el Parlamento de La Rioja ha sido muy rápida, puesto que la proposición de ley fue aprobada en el Pleno de 28 de mayo de 1998, diez semanas después de su entrada oficial en la Cámara. El acuerdo de los dos partidos mayoritarios (PP y PSOE) garantizó ese cómodo tránsito parlamentario, pero no consiguió que los dos partidos minoritarios (IU y PR) respaldaran finalmente la reforma. Esto es, de los 33 diputados regionales, 29 votaron a favor y 4 se abstuvieron.

Enviada la proposición de ley al Congreso de los Diputados y tras la toma en consideración de la misma, el 14 de junio de 1998, el iter parlamentario apenas aporta cambios de interés, por el acuerdo existente entre populares y socialistas. El *Informe de la Ponencia* introduce algunos retoques técnicos, reubicando, que no suprimiendo, algunas competencias (régimen estatutario de los funcionarios, bienes públicos, contratos y concesiones, Corporaciones de derecho público, montes, aprovechamientos forestales y ordenación farmacéutica), sin aceptar las enmiendas de mayor techo competencial presentadas por IU; en dos supuestos suprime competencias que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, no

corresponden a las Comunidades Autónomas (expropiación forzosa y régimen jurídico y sistema de responsabilidad de la Administración) y en relación con la gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social, se introduce la aclaración de que se trata del INSERSO, así como suprime un párrafo relativo a la organización y administración de la sanidad y Seguridad Social en La Rioja, decisión en línea de no generalizar esas competencias a todas las Comunidades Autónomas; sustituye la mención tan directa a los «régimenes fiscales forales», por otra más neutra («otros territorios»), que no cambia el espíritu de la llamada cláusula «anti efecto frontera», recogida en el nuevo art. 46, cuya inclusión suscita la oposición de los nacionalistas vascos (PNV y EA), oposición que resultará estéril a la vista del resultado final; por último, suprime las referencias al procedimiento para una posible incorporación de municipios limítrofes o enclavados de otras Comunidades Autónomas a La Rioja.

Teniendo todo ello en cuenta, es injusto decir, que las Cortes Generales no han respetado la voluntad del Parlamento riojano, al haber introducido algunos cambios en el texto remitido por éste. Han sido ciertamente retoques técnicos, y por mi parte, considero, que hubieran sido necesarios otros de más calado, para suprimir abundantes deficiencias técnicas, a las que luego haré mención, así como reiteraciones que dificultan la correcta interpretación del nuevo texto estatutario.

El texto propuesto por la Ponencia fue aceptado por la Comisión correspondiente y asumido el Pleno del Congreso, en su sesión de 25 de noviembre, al ser rechazadas las enmiendas mantenidas para su defensa ante el Pleno. En el Senado, IU y los nacionalistas vascos (PNV y EA) reiteran sus enmiendas, así como un senador canario de la Agrupación Herreña Independiente, presenta 57 enmiendas inspiradas en el sentir del Partido Riojano, al no contar este partido con representación nacional alguna. El Pleno del Senado, en su sesión de 18 de diciembre, rechaza las enmiendas y aprueba la reforma, sin introducir modificación alguna en el texto remitido por el Congreso de los Diputados, que es promulgado y sancionado el 7 de enero de 1999 y publicado en el BOE al día siguiente.

Es imposible en estas breves páginas, que deben prestar atención a otros temas, dar cuenta pormenorizada del significado y alcance de la reforma del Estatuto de Autonomía. Supone, en síntesis, la homologación con el régimen de autogobierno de las demás Comunidades Autónomas, alcanzando el mismo techo competencial de las Comunidades que accedieron por la vía del art. 143 CE, cuyo modelo ha sido el Estatuto de Autonomía de Aragón, tras la reforma de 1996. Es evidente la influencia que ha ejercido el texto estatutario aragonés y, en determinados aspectos, el catalán. No debe ignorarse, sin embargo, que algunos techos competenciales (la sanidad, por ejemplo), por voluntad expresa y firme de los partidos mayoritarios se ha considerado que, en el momento presente, no se atribuya en bloque a las Comunidades Autónomas del 143. Pero, en el resto de materias, la homologación competencial es indiscutible y se ha producido un incremento real de nuevas competencias respecto de la reforma de 1994, por más que la técnica legislativa utilizada (reordenación total de los artículos 8 al 12; identificación de submaterias que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, debían entenderse ya incluidas en la anterior redacción; cam-

bio de la naturaleza de las competencias asumidas, etc.) no permita una fácil cuantificación de las nuevas competencias. Ello explica que los propios parlamentarios riojanos intervinientes en la defensa de la reforma hayan hablado unas veces de más de 20 nuevas competencias y otros de más de 30.

En las materias de *competencia exclusiva* (nuevo art. 8), merece destacarse comercio interior (párrafo 6); una minuciosa identificación de las submaterias que integran la asistencia y servicios sociales (párrafos 30, 31 y 32); una redacción ampliatoria de los contenidos de algunos títulos, que se advierte en distintos párrafos (12, 15, 17, 18, 21, 23, 24, 25, 28). Debo recordar que, alguna competencia, ya recogida en la reforma de 1994 y ahora ampliada, carece prácticamente de contenido, por no concurrir el presupuesto de hecho legitimante (caso de competencias en materia de aguas, en cuanto que las corrientes y aguas subterráneas pertenecen a una cuenca hidrográfica intercomunitaria y, por ello, son competencia del Estado). Por lo demás, es particularmente desafortunada la mención contenida en el párrafo 24 a la lengua castellana «por ser *originaria* de La Rioja y constituir parte esencial de su cultura». Esa afirmación, por antiguos que sean los textos de los códigos encontrados en el Monasterio de San Millán (y existen al parecer otros tan antiguos encontrados en los archivos eclesiásticos de otros monasterios de León, Sevilla, etc. en estudio en estos momentos), carece de toda base científica, puesto que «el nacimiento de una lengua no puede ceñirse a un determinado momento ni lugar y que, si bien expresiones tales como «cuna de la lengua», pueden ser útiles como reclamo turístico, resulta absurdo y pueril elevarlas a una solemne declaración en el Estatuto de Autonomía» (Revista de la Asociación Cívico-Cultural Amigos de La Rioja, mayo 1998).

En cuanto a las competencias de *desarrollo legislativo y ejecución* que corresponden a La Rioja (art. 9), se ha ampliado la lista de materias con tres muy significativas en términos políticos: medio ambiente (1); consultas populares (7) y régimen local (8). En relación con esta última considero desacertada la duplicidad consagrada en el art. 8.3 y en el 9.8, como si fueran títulos distintos y de naturaleza diversa. La inclusión de la materia «régimen local» debiera haber acarreado la supresión de las «alteraciones de términos municipales...» que está implícita en la primera. Por esa misma razón, resultan reiterativas algunas de las referencias a las Entidades locales dispersas a lo largo del Estatuto (art. 27, 33, 53), porque el supraconcepto «régimen local» es el título competencial que los engloba. Por lo demás, no se ha aprovechado la reforma para corregir la disfunción que supone atribuir a Parlamento la «alteración de los términos municipales, sus denominaciones y capitalidad», competencia típicamente ejecutiva que en todas las demás Comunidades Autónomas corresponde al Gobierno. En relación con las *competencias ejecutivas* (nuevo art. 11), se ha incrementado el listado de materias con algunas de extraordinaria relevancia política (sector público estatal; crédito, banca y seguros; aeropuertos de interés general no reservados al Estado, transporte de mercancías y viajeros; gestión de la asistencia sanitaria).

En conclusión, La Rioja tiene las mismas competencias que las demás Comunidades Autónomas que accedieron a su autonomía de acuerdo con el procedimiento del art. 143, techo prácticamente homologado con el de las del 151 CE (con la excepción de sanidad). Estos nuevos títulos han de propiciar nuevos procesos de transferencias de servicios, si bien ya no serán tan espectaculares

como algunas de las competencias asumidas en los últimos años (educación, en todos sus niveles). Hablar de mayores techos competenciales, es situarnos en una hipótesis no contemplada por los dos partidos mayoritarios (PP y PSOE) y, por ello, inviable, en términos políticos. Por lo demás pese a la generalizada reubicación de los títulos competenciales, criticable por las razones que luego diré, se ha respetado la clasificación y naturaleza de las competencias asumidas (exclusivas, desarrollo legislativo, funciones ejecutivas) en los términos de homogeneización y racionalidad propiciados por la reforma de 1994.

En los *aspectos institucionales* son muy destacables los cambios introducidos. En primer lugar, debo señalar que se ha huido de la expresión «nacionalidad», que nada quita o añade a la realidad singular de La Rioja (art.1). Se ha suprimido la obligatoriedad de la estructuración de la organización territorial en comarcas resultante de la redacción originaria, lo que no es obstáculo para que puedan crearse, si así lo decide el Parlamento (art. 5). Da una nueva denominación más acorde con los usos a las principales instituciones de la Comunidad. Así el Parlamento es la nueva denominación de la anterior Diputación General de La Rioja, y el Gobierno sustituye a la expresión Consejo de Gobierno. Se posibilita la creación de un Comisionado Parlamentario similar al Defensor del Pueblo. Se incorpora al Estatuto el Consejo Consultivo de La Rioja (aunque resulte desacertada su inclusión dentro del Capítulo «De la Administración de Justicia» y del Tribunal Económico-Administrativo, creados por una ley de 1995, aunque no constituido todavía este último. No se ha creado, sin embargo, ningún Tribunal de Cuentas propio, sino que se mantiene el control del Tribunal de Cuentas (art. 32), pese a que algunos senadores en sus intervenciones sostengan que se ha creado dicha institución.

En cuanto al sistema de relaciones Gobierno-Parlamento se ha incluido la posibilidad de disolución anticipada, si bien sujeta a estrictas y razonables cautelas (las del Estatuto de Aragón). Se amplía el limitado período de sesiones del Parlamento (pasa de 4 a 9 meses). Se introduce una regulación general de las funciones del Parlamento, aunque se mantiene en otro precepto el sistema de lista, con algunas incorporaciones significativas, no siempre correctas técnicamente, como luego señalaré. En relación con el Presidente y el Gobierno se introducen diversas novedades de distinto calado. Así, se permite crear, entre los miembros del Gobierno, la figura del Vicepresidente/s y se suprime la anterior limitación a 10 del número de Consejeros; se establece el fuero procesal; se atribuye al Presidente la competencia exclusiva para plantear conflictos de jurisdicción y se regula con más detalle la cuestión de confianza.

El Título III está dedicado a la Administración y Régimen Jurídico, con dos capítulos. En el primero, dedicado a la Administración Pública, se han introducido algunas previsiones relacionadas con la planta de la Administración local (art. 27) y a las relaciones de la Administración regional con las Entidades locales (art. 32, precepto que ha sido traído del contenido del art. 44 del E.A. de Aragón), que resultan innecesarias, en mi opinión, por la cobertura que presta el título competencial sobre régimen local; en otras ocasiones, resulta disfuncional y, en todo caso, equívoca su inclusión en un Capítulo que, en sentido estricto, se refiere a la Administración regional. Por lo demás, téngase en cuenta que se ha traído a este Capítulo (art. 28.5) el contenido suprimido de tres títulos compe-

tenciales relacionados con los medios instrumentales de la Administración Pública regional (funcionarios, bienes, contratos y concesiones), ubicados en la proposición de ley originaria en los arts. 8 y 9. Si el cambio no carece de fundamento, es erróneo entenderlo, como hace el precepto, que ello sea en ejercicio de la competencia reconocida en el art. 8.uno.1 (instituciones de autogobierno), pues, de acuerdo con el Tribunal Constitucional, ese párrafo se refiere exclusivamente a las instituciones políticas de autogobierno y no a la organización administrativa. La referencia correcta ha de buscarse en la creación y estructuración de su propia Administración Pública (art. 26).

El Capítulo II está dedicado a la Administración de Justicia y merece una crítica abierta por varias razones. A estas alturas no pueden confundirse las competencias (legislativas o administrativas) sobre cuestiones muy concretas relacionadas con la «Administración» de Justicia, con la organización de la planta judicial y los Tribunales, cuestión de la competencia exclusiva del Estado. Las referencias a esta última cuestión (Tribunal Superior de Justicia de La Rioja) tomando como modelo el Estatuto de Cataluña son poco afortunadas (como lo son en éste Estatuto) y en buena parte deben entenderse como no puestas. No sería extraño que entren en contradicción con recientes leyes estatales. Este es el caso del art. 36.uno.c), en lo que hace referencia a la competencia del orden contencioso-administrativo, tras la nueva Ley 29/1998, de 13 de julio o del art. 40.3, en el que se habla impropiaemente de «conflictos de atribuciones entre Corporaciones locales», que choca con la solución dada por el art. 50 de la Ley de Bases de Régimen Local. Por lo demás, ya me he referido a la inadecuada ubicación en este Capítulo del Consejo Consultivo.

Pero, ha sido sin duda en el Título IV relativo a la financiación de la Comunidad, donde se ha producido la novedad de mayor alcance político. Me refiero a la que ha sido llamada cláusula «anti efecto frontera», establecida en el art. 46 y cuyo tenor literal no resulta de fácil lectura, que constituye una singularidad de difícil encaje en el actual modelo general de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común. Pero ahí está la fórmula, con todo su valor político, como mecanismo negociador de carácter bilateral entre Estado y La Rioja, inspirado en el E.A. de Aragón (que, recuérdese, resulta en éste los restos del naufragio de la pretensión defendida por los regionalistas aragoneses de incorporar al Estatuto un sistema de financiación de concierto). Se trata de un mecanismo bilateral de negociación por el que se pretende que el Estado compense a La Rioja por el esfuerzo financiero que le suponen los efectos de deslocalización fiscal producidos por los regímenes fiscales forales. Ese es el espíritu claramente defendido por los diputados socialista, Sr. Martínez Sanjuán, y popular, Sr. Isasi Gómez, en su defensa de la cláusula en el Pleno del Congreso de los Diputados. Según este diputado se trata de «la posibilidad de que se suscriban acuerdos bilaterales entre la Administración central y la Comunidad Autónoma de La Rioja tendentes a compensar los efectos negativos que puedan derivarse de su situación limítrofe con otros territorios por la hipotética utilización indeseable de sus propias competencias. En definitiva, señorías, no se trata, en absoluto, de cuestionar la existencia de regímenes fiscales forales, sino de evitar que el desarrollo de estos derechos favorezcan la deslocalización de empresas y la competencia fiscal desleal, como ha reconocido ayer mismo la propia Comisión

Europea» (DSCD, núm. 193, 12 de noviembre de 1998, pág. 10287). Téngase en cuenta que en la reciente reforma de los Estatutos de Cantabria y Castilla-León (Disposición Adicional Segunda.1 de la Ley Orgánica 11/1998, de 30 de diciembre y art. 41.1 de la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, respectivamente) se contienen cláusulas que responden al mismo espíritu si bien, su contenido está mucho más dulcificado que en el caso de La Rioja, por ser aquí más patente el efecto frontera de estos territorios.

En cuanto a los aspectos *formales* de la reforma estatutaria, varias son las consideraciones que pueden hacerse, si bien no todas ellas tienen la misma entidad. Sorprende que ciertos errores en las remisiones normativas internas se hayan arrastrado desde la inicial Proposición de ley aprobada por el Parlamento de La Rioja y que se hayan mantenido a su paso por el Congreso y por el Senado, sin que nadie lo haya advertido. Es el caso del nuevo artículo 47.uno, en el que hay una referencia al artículo 44.e), que debe entenderse hecha al art. 45.e). O en el artículo 53 relativo a la tutela financiera respecto a los entes locales, en el que hay una referencia al artículo noveno, apartado nueve, apartado que nada tiene que ver con la materia y que únicamente tendría sentido y lo fuera al apartado 8) sobre régimen local. En este mismo orden de cosas, no se entiende bien por qué en el contenido del nuevo artículo 14 falta el párrafo tercero desde su origen. O por qué se ha reiterado el contenido de algunos párrafos (por ejemplo, el nuevo art. 34.1 es igual al nuevo 39.1) y que el nuevo artículo 16.uno se solape con el nuevo art. 19.uno.

Sorprende, asimismo, el contenido del nuevo artículo 19, párrafo 1º (antiguo artículo 17), párrafo al que se le ha añadido una frase, que bien pudiera haberse tomado del Estatuto de Cataluña, que en el momento presente no tiene ninguna operatividad para La Rioja y puede ser fuente de equivocadas interpretaciones. El párrafo añadido dice «los senadores serán designados *en proporción al número de miembros de los grupos políticos* con representación en el Parlamento», que tiene sentido en Cataluña, en cuanto que, por su población, superior al millón de habitantes, le corresponde designar un senador más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio, de acuerdo con el art. 69.5 CE. Esa previsión carece de sentido, sin embargo, en La Rioja, que cuenta en estos momentos con 264.941 habitantes (censo a 1 de mayo de 1996) y difícilmente superará en los próximos años el millón. Salvo que se estuviera pensando en una posible reforma del Senado y cada Comunidad Autónoma pudiera designar a varios senadores (como se ha defendido en la cumbre de Presidentes de Comunidades Autónomas uniprovinciales), la actual previsión carece de sentido. Pero esa es una mera hipótesis, que nada tiene que ver con la realidad actual, en la que el único senador autonómico se designa por acuerdo de la mayoría del Parlamento, sin tener en cuenta «proporción» alguna.

Resulta equívoco, como hace el art. 24.uno.a), atribuir al Gobierno «el ejercicio de la potestad reglamentaria *no reservada por este Estatuto al Parlamento*», puesto que la llamada «potestad reglamentaria» del Parlamento, es de naturaleza legislativa, como ha señalado el Tribunal Constitucional, razón por la que no se trata de un reparto equivalente. Es cierto que esta equívoca redacción ya estaba en el Estatuto de 1982, pero ello no justifica que se haya mantenido.

Muy discutible es, en mi opinión, que, en los artículos dedicados al tema de las competencias, se haya procedido a una total reordenación, con la consiguiente, reenumeración y reubicación, de los largos listados de materias, conservando muy pocas la que tenían en la reforma de 1994. Algunos cambios tienen plena justificación, en cuanto que es otra la naturaleza de la competencia, al pasar de simple función ejecutiva a desarrollo legislativo, o a competencia exclusiva. Pero eso no sucede con aquellas que no alteran su régimen, que son la mayoría. Basta comparar el nuevo artículo 8 con el viejo, para constatar que muchas de ellas mantienen el mismo contenido y naturaleza originaria, pero se ha alterado su ubicación y, con ello, el número ordinal de referencia. Esta operación legítima en términos políticos, es poco afortunada por razones de la necesaria labor de asentamiento de los textos normativos llamados a permanecer y que no podemos cambiar por capricho. A veces se pone en peligro la seguridad jurídica. Tal vez ello explique que los propios parlamentarios riojanos hayan hecho una valoración contradictoria de las nuevas competencias asumidas tras la reforma: mientras en la discusión en el Congreso se habla de más de 20 nuevas competencias exclusivas (Martínez Sanjuán e Isasi Gómez, DSCD. núm. 193 de 12 de noviembre, pág. 10285 y 10286), los senadores hablen de más de 30 nuevas competencias (Ceniceros González, DSS, núm. 116, de 18 de diciembre 1998).

Una última consideración para concluir con estas referencias formales. La reforma modifica la Ley de aprobación del Estatuto de Autonomía originario, de 1982, que se mantiene pese al cambio tan sustancial que conlleva. El mantenimiento de la Ley Orgánica originaria tiene su simbolismo, que considero merece ser tenido en consideración. Claro sin llevar las cosas hasta extremos, que hoy carecen de sentido. Eso ocurre con buena parte de las Disposiciones Adicionales de la Ley de 1982. Que tuvieron su sentido entonces (las referencias a la Diputación Provincial de Logroño y a la constitución del primer Parlamento de La Rioja y de las primeras elecciones al mismo) pero que ahora tras dieciséis años de andadura estatutaria ya no lo tienen o significan otra cosa. Así la Disposición Adicional 1ª tiene sentido relativo, pero con otro contenido; las D.A. 2ª a 7ª no tienen hoy ningún sentido; la 8ª, sí que lo tiene, al igual que la 9ª, con exclusión de la referencia a la Diputación; tampoco lo tienen la 10ª y 12ª. Sí que lo tiene la 11ª, pero con otro contenido, puesto, que la reforma ha previsto la creación del Tribunal Económico-Administrativo. Por lo demás, al no haberse modificado el contenido de las Disposiciones Transitorias, en la 1ª existe una referencia al art. 14 que ahora debemos entender hecha al art. 13. Sería oportuno que con carácter urgente el Gobierno de La Rioja acometiera la publicación de una versión consolidada del nuevo Estatuto de Autonomía y procediera a su divulgación generalizada en los medios jurídicos.

### La actividad legislativa

La actividad del Parlamento ha sido muy intensa como demuestra el examen y consideración de su producción normativa y el volumen de su actividad institucional y de control al Gobierno.

La *producción normativa* se ha incrementado de manera importante este año,



no solo por el número de leyes aprobadas (doce), a las que debe sumarse la proposición de Ley de reforma del Estatuto de Autonomía, sino, sobre todo, por la importancia sustantiva de las materias sobre las que se ha regulado, muestra evidente de un avance en el ejercicio de la autonomía y de la acción de gobierno. Merece una mención especial la aprobación por el Pleno del Parlamento, el 28 de mayo de 1998, de una Proposición de Ley de reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja, y remitida, para su toma en consideración, al Congreso de los Diputados, de cuyo contenido hemos dado cuenta en el epígrafe anterior.

Se han aprobado tres leyes de contenido presupuestario o financiero de diferente alcance. La *Ley 1/1998, de 11 de febrero, que modifica el art. 2 de la Ley 9/1998, de Medidas Fiscales y Administrativas*, referido a los tipos tributarios y cuotas fijas de la tasa fiscal sobre el juego. La *Ley 11/1998, de 17 de diciembre, de Presupuestos Generales para 1999* y la *Ley 12/1998, de 17 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas*, llamada de «acompañamiento», que mantiene, aunque modificadas para ajustarse a la reforma del Impuesto sobre la renta, el sistema de deducciones en la cuota por adquisición o rehabilitación de vivienda habitual para jóvenes o segunda residencia en el medio rural, aprobadas por primera vez para el ejercicio de 1997. Además de otras medidas de incidencia fiscal y financiera (modifica tipos y cuotas de algunas tasas; régimen contractual y patrimonial de la Agencia de Desarrollo Económico; creación de una escala de funcionarios) establece un marco regulador mínimo para la coordinación del transporte urbano de viajeros en zonas que afectando a varios municipios requieran redes integradas.

Si exceptuamos dos leyes menores, por su contenido (la *Ley 2/1998*, de 11 de febrero, para la aprobación y autorización del convenio de cooperación entre la Comunidad Autónoma de La Rioja y la Comunidad Autónoma de Navarra—ley que al ser enviada al Congreso de Diputados para su tramitación fue rechazada por un defecto formal al haber sido enviada por un órgano distinto del Presidente de La Rioja— y la *Ley 6/1998*, de 6 de mayo, por la que se modifica parcialmente la *Ley 7/1995*, de 30 de marzo, de coordinación de Policías Locales), las siete restantes leyes lo son en relación con ámbitos sectoriales de una notable importancia política.

Destaca la *Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo* que cubre una importante laguna en cuanto que La Rioja no disponía de legislación urbanística propia de ninguna clase. Constituye una respuesta completa, al tiempo que acomodada a las circunstancias de los municipios de La Rioja, al reto planteado tras la *STC 61/1997* y una vez aprobada la *Ley estatal 6/1998*, de 13 de abril, sobre el régimen del suelo y valoraciones. La ley regula conjuntamente los instrumentos de ordenación del territorio y de la actividad urbanística, manteniendo un equilibrio entre las competencias autonómicas y municipales y entre lo público y lo privado, sobre cuyo significado se han puesto de manifiesto las diferencias que median entre las distintas fuerzas políticas. Establece las distintas clases de suelo y las cesiones para dotaciones y de aprovechamiento determinadas éstas últimas en función de la población de los municipios. Simplifica las clases de planes urbanísticos (el Plan General Municipal, obligatorio en los municipios de más de 1.000 habitantes y el Plan de Ordenación de Suelo Urbano, para los de menos de 1.000 habitantes) y reduce los plazos

de aprobación de los planes. En cuanto a la ejecución del planeamiento junto a los instrumentos tradicionales (compensación, cooperación y expropiación) introduce algunas figuras novedosas, como la concesión de obra urbanizadora, los convenios urbanísticos y la ocupación directa, como técnica de obtención de terrenos dotacionales. No faltan en la ley otras instituciones tradicionales: los patrimonios municipales del suelo, de existencia potestativa y la posibilidad de crear un Patrimonio regional del suelo, vinculado a las Zonas de interés regional; la edificación y uso del suelo y la disciplina urbanística (por cierto, se ha suprimido el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo en la modificación de zonas verdes y espacios libres). Con la finalidad de legalizar las ocupaciones de suelo desarrolladas al margen de la legalidad que sean susceptibles de ajustarse a ella, se ha previsto la figura de los Planes Especiales de Regularización Urbanística.

La *Ley 4/1998, de 18 de marzo, del menor*, establece los derechos de menor y regula el procedimiento de la declaración de desamparo y de las restantes medidas de protección de los menores, incluyendo la declaración de situación de riesgo. Se trata de una materia sujeta tradicionalmente a intervención administrativa y que ahora es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, razón por lo que la reciente legislación estatal que incide sobre esta materia (la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor), resulta de dudosa constitucionalidad en cuanto que una parte de ella es «legislación supletoria de la que dicten las Comunidades Autónomas con competencia en materia de asistencia social». Originalmente el Gobierno había proyectado regular esta materia mediante reglamento, si bien a resultados del dictamen del Consejo Consultivo se articuló como proyecto de ley, por permitir un mayor margen de actuación.

La *Ley 9/1998, de 2 de julio, de Caza*, parte del principio de conservación y aprovechamiento racional y sostenible de las especies cinegéticas, armonizando los diversos intereses afectados. Define las especies cinegéticas, así como la responsabilidad por los daños producidos por las piezas de caza que constituye un supuesto de responsabilidad civil objetiva de los titulares del aprovechamiento, si bien establece la responsabilidad patrimonial de la Administración en el caso de los terrenos vedados no voluntarios y de las zonas no cinegéticas, materia sobre la que el Consejo Consultivo ha emitido una interesante doctrina. La Ley regula, además, los requisitos necesarios para la práctica de la caza, clasifica los terrenos cinegéticos, las modalidades de caza, la planificación de los aprovechamientos, las medidas de protección y fomento de la caza, las explotaciones cinegéticas industriales, y otros aspectos relativos al transporte y comercialización de la caza, de la administración e inspección de la caza.

La *Ley 8/1998, de 16 de junio de Ordenación farmacéutica*, regula la asistencia farmacéutica, dentro del marco de la legislación general del sanidad y medicamentos, materia que hasta ahora había sido regulada provisionalmente con normas de rango reglamentario. No parece que la nueva regulación resuelva algunos de los problemas que suscita el marco. De acuerdo con la misma la dispensación de medicamentos, para uso humano y veterinario, está reservada a los establecimientos y servicios debidamente autorizados, ordenados de conformidad a la organización sanitaria. El objeto principal de la ley es la regulación de la

oficina de farmacia y todo lo relacionado con ella (definición, obligaciones del farmacéutico responsable; titularidad, autorización, traslado y transmisión), para cuya autorización se tendrá en cuenta la planificación general de las distintas zonas urbanas y no urbanas, según los módulos fijados en la ley. Regula, además, el régimen de los otros establecimientos de dispensación de medicamentos (botiquines rurales y los servicios farmacéuticos del sector sanitario, centros de distribución farmacéutica y los de uso veterinario).

La *Ley 3/1998, de 16 de marzo, de Investigación y Desarrollo Tecnológico*, tiene por objeto, el fomento, la coordinación y difusión de la investigación y desarrollo tecnológico realizado en La Rioja integrando dichas actuaciones en los programas nacionales y europeos. Los planes y programas son el instrumento operativo previsto en la ley que establece, además, la organización especializada encargada de la elaboración, seguimiento y control (Comisión Interdepartamental, Consejo Riojano, Comisión Técnica, Unidad Técnica) así como de los órganos ejecutores (los centros de investigación y desarrollo) declarados oficialmente e inscritos en el oportuno Registro. Sorprende la fronda organizativa desplegada que, a la postre, puede ser una rémora para el funcionamiento ágil y eficaz de la política investigadora.

La *Ley 7/1998, de 6 de mayo, del voluntariado*, responde a la necesidad de regular un sector que ha experimentado un notable incremento en los últimos años y que contaba ya con normativa reglamentaria dispersa. Regula el voluntariado estableciendo los cauces de participación de los ciudadanos que de forma solidaria y altruista prestan su colaboración en diversas actividades, al tiempo que reconoce el valor social de dicha actividad. A tal efecto, define el concepto de voluntario, enumera las actividades de interés general y los principios básicos del voluntariado, así como sus derechos. La actividad debe realizarse en el seno de entidades sin ánimo de lucro y debidamente inscritas, mediante la suscripción de un acuerdo o compromiso entre ambas partes cuyo contenido detalla la ley, así como el régimen de responsabilidad frente a terceros.

La *Ley 5/1998, de 16 de abril, de derechos y deberes de las personas usuarias, autorizaciones administrativas, infracciones y sanciones e inspección en el ámbito de los servicios sociales*, norma que, ante la importancia creciente de los servicios sociales, regula los derechos y deberes de los usuarios, así como el régimen de las autorizaciones administrativas específicas para el ejercicio de estas actividades y para el funcionamiento de centros e instalaciones a ellos dedicadas, la acción inspectora y de control de este sector, así como el régimen sancionador. No obstante no resuelve la falta de un procedimiento sancionador general.

En cuanto a la *actividad institucional y de control* la realizada por el Parlamento ha decaído ligeramente, si comparamos los datos estadísticos recogidos en la ficha institucional con las del año anterior. Y no tanto por las preguntas, interpelaciones o mociones presentadas, cuanto por las tramitadas y contestadas, labor que, en parte, es incumbencia del Gobierno. Téngase en cuenta, no obstante, que la actividad legislativa desarrollada ha sido muy intensa, como ha quedado puesto de manifiesto en los epígrafes anteriores. Precisamente ha sido con ocasión de los debates plenarios relativos a las importantes normas tramitadas (reforma del Estatuto, ley del suelo, ordenación farmacéutica, etc.) cuando se han

producido los momentos de mayor interés político y de mayor intensidad dialéctica de la actividad parlamentaria, reflejo de los distintas concepciones de los partidos políticos. Mención especial merece, un año más, el *Debate sobre el estado de la Región*, celebrado los días 15 y 16 de octubre, que de nuevo ha ofrecido una valoración absolutamente contrapuesta de la realidad política y social de la Región entre el Gobierno (apoyado por el Grupo Parlamentario Popular) y los partidos de la oposición. De las propuestas de resolución aprobados sobre los más diversos aspectos de la acción política y administrativa, 25 corresponden a las del PP, 1 a IU y 9 al PR, siendo rechazadas 6 de IU, 19 del PR y 10 del PSOE.

### Actividad reglamentaria

Se ha mantenido en términos semejantes a la de años anteriores. A efectos sistemáticos pueden agruparse las disposiciones normativas aprobadas en los siguientes bloques temáticos:

A) El grupo más abundante de reglamentos son los relativos a aspectos *organizativos y de régimen jurídico* de la Administración regional. Varios de ellos, responden a la necesidad de adecuar las estructuras organizativas de las Consejerías a las nuevas competencias asumidas (Decretos 57/1997, de 30 de diciembre, 43/1998, de 10 de julio, 67/1998, de 29 de diciembre), que, a su vez, han obligado a modificar, en varias ocasiones, el reglamento general que regula las competencias de los órganos de la Administración regional (Decretos 12/1998, 25/1998, 44/1998 y 68/1998). La puesta en funcionamiento de varios nuevos organismos ha exigido aprobar las medidas reglamentarias pertinentes. Es el caso de la *Agencia de Desarrollo Económico* (Decreto 9/1998, de 23 de enero, modificado por el 16/1998, de 27 de febrero). En relación con este organismo, al que se le ha confiado la promoción de la actividad económica regional debe tenerse en cuenta que los límites de la competencia de sus órganos (Director Gerente, Presidente y Consejo de Dirección) para otorgar subvenciones es más amplia que la que tienen los propios Consejeros, según resulta del examen conjunto del art. 43 del Decreto 9/1998 y el Decreto 74/1998, de 29 de diciembre, que modifica Decreto 92/1992, que regula con carácter general el procedimiento de concesión y gestión de subvenciones y ayudas. Agencia cuyo régimen contractual y patrimonial ha sido clarificado por la Ley 12/1998, de 17 de diciembre. O del desarrollo reglamentario de la Ley de Investigación y desarrollo tecnológico (Decreto 61/1998, de 6 de noviembre). Debe finalmente mencionarse el Decreto 4/1998, de 23 de enero, por el que se acuerda la constitución del Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja y la aprobación de sus Estatutos.

Dentro de este grupo de reglamentos merecen destacarse el Decreto 58/1997, de 30 de diciembre, por el que se regulan las funciones de la Administración en materia de información, calidad, evaluación e inspección de los servicios, que, en el marco del Plan de Modernización de la Administración Pública ha creado la Inspección General de Servicios y el Servicio de Información, Calidad y Evaluación y el Decreto 2/1998, de 9 de enero, de organización y funcionamiento de la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja.

En materia de gestión del personal debe mencionarse el Decreto 53/1998, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Personal.

B) El resto de los Decretos son reglamentos sectoriales dictados para regular muy diversos ámbitos competenciales o modificar otros anteriormente regulados y de los que destacaré sólo los más importantes. En materia de *sanidad*, el Decreto 30/1998, de 27 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Policía sanitaria mortuoria (modificado por el Decreto 54/1998). En materia de *asistencia social*, el Decreto 27/1998, de 6 de marzo, por el que se regulan las categorías y requisitos de los Centros Residenciales de Personas Mayores y el Decreto 60/1998, de 9 de octubre, por el que se regulan los requisitos de los pisos y viviendas tuteladas para personas mayores. En materia de *comercio*, el Decreto 28/1998, de 13 de marzo, ha suspendido temporalmente la concesión de licencia comercial específica para la apertura de grandes establecimientos comerciales, regulada en el Decreto 20/1997, salvo en determinados casos. En materia de *energía*, el Decreto 48/1998, de 24 de julio, ha regulado el procedimiento para la autorización de las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de la energía eólica. En materia de *agricultura*, el Decreto 3/1998, de 9 de enero, ha aprobado el Reglamento que regula las vías pecuarias. En materia de *vivienda*, el Decreto 63/1998, de 13 de noviembre, ha establecido el régimen de las ayudas autonómicas complementarias al Plan Nacional de Vivienda previsto en el Real Decreto 1186/1998, para el período 1998/2.001. En materia de *cámaras agrarias*, el Decreto 57/1998, de 1 de octubre, ha regulado las elecciones a la Cámara Agraria de La Rioja. En materia de *medio ambiente*, se han dictado varios Decretos, entre los que destacan el Decreto 32/1998, de 30 de abril, por el que se establecen normas de carácter técnico para las instalaciones eléctricas con objeto de proteger la avifauna, el Decreto 59/1998, de 9 de octubre, por el que se crea y regula el Catálogo Regional de especies amenazadas de la flora y fauna silvestre y el Decreto 64/1998, de 20 de noviembre, por el que se regula la realización de senderos y su uso público en el medio natural.

Es oportuno recordar que, en relación con el ejercicio de la potestad reglamentaria, tanto el Tribunal Supremo (por ejemplo la de 3 de junio de 1998) como el Tribunal Superior de Justicia de La Rioja han recordado la necesidad de contar con el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, habiendo declarado la nulidad de algunos reglamentos no dictaminados.

### Actividad institucional y política

El pasado 27 de febrero, a iniciativa del Presidente de La Rioja, se reunieron, en el Monasterio de San Millán de Yuso, Patrimonio de la humanidad, los presidentes de las Comunidades Autónomas uniprovinciales en el I Encuentro de estas Comunidades (acudieron todos salvo el de Navarra, si bien se unió a la comida de trabajo celebrada). En la declaración institucional firmada al efecto se defendieron soluciones específicas que consideran la uniprovincialidad como un hecho diferencial a tener en cuenta en muy diversos ámbitos. Así, por ejemplo, en el reparto de fondos y ayudas estatales o europeos; la necesidad de contar con

representación en la Federación de Municipios y Provincias; la reforma del Senado reforzando la representación relativa de las Comunidades Autónomas uniprovinciales (esta representación debiera ser de 3 senadores por provincia, tres por Comunidad Autónoma y uno más por millón de habitantes, de acuerdo con la propuesta del Presidente de La Rioja); la igualdad sustancial de derechos y deberes de los ciudadanos y regiones.

En este mismo plano institucional debe señalarse que el Presidente de La Rioja, Pedro Sanz, tuvo ocasión de exponer, el pasado mes de junio, sus puntos de vista sobre la reforma del Senado ante la ponencia de Reforma de la Cámara Alta, defendiendo en particular su propuesta de nueva composición de la Cámara a la que he hecho sintética referencia. Ese mismo mes ha sido elegido Vicepresidente de la Comisión VI (empleo, política económica, mercado único, industria y pyme) del Comité de las Regiones.

En el presente año ha culminado el proceso de transferencia de medios y servicios de importantes competencias. Destaca entre todas ellas la de *enseñanza no universitaria* (Real Decreto 1826/1998, de 28 de agosto), valorada en 16.100 millones que ha supuesto la transferencia de 2.500 nuevos funcionarios; la del IMSERSO (Real Decreto 75/1998, de 23 de enero); propiedad intelectual y ampliación de las funciones y medios de cultura (Real Decreto 1827/1998, de 28 de agosto); ampliación de medios económicos en materia de agricultura y ganadería (Real decreto 76/1998, de 23 de enero) y gestión del Fondo Español de Garantía Agraria (Real Decreto 1869/1998, de 4 de septiembre). En los últimos días del año se han cerrado nuevos acuerdos de transferencia, pero que cuyos Decretos han sido publicados en 1999. Gobierno y oposición han discrepado acerca de la valoración económica de estos nuevos servicios transferidos.

En relación con la Administración local, varias son las actuaciones que deben destacarse. Se ha aprobado el *Plan Regional de Obras y Servicios* para el bienio 1.999/2.000, por importe de 3.242 millones de pesetas (de los cuales más de 1.800 millones los aporta la Administración regional), instrumento financiero de extraordinaria importancia para los municipios riojanos de menos de 5.000 habitantes, que son la mayoría de los existentes, dado que los de más población, excluido Logroño, son objeto de un convenio independiente para la financiación de sus obras. La antelación con la que se ha aprobado contribuye a racionalizar la cooperación financiera de la Administración regional con las Entidades locales, que ha invertido en 1988 casi 900 millones con cargo al Plan 1.997/1.998.

Tras su constitución en enero, ha comenzado su actividad el Consorcio de Aguas y Residuos (con un presupuesto para 1998 de 365 millones de pesetas), entidad integrada por la Administraciones regional y los municipios que libremente se han adherido (hoy una importante mayoría) con la finalidad de gestionar, mediante fórmulas cooperativas que permitan economías de escala, la depuración de aguas residuales (y en el futuro el ciclo integral del agua) y la gestión de los residuos producidos en La Rioja. También se ha constituido el Consorcio para el Servicio de Extinción de Incendios, Salvamento y Protección Civil, integrado por la Administración regional y los Ayuntamientos de Arnedo, Calahorra y Haro (no parece que esté justificada la no incorporación del Ayuntamiento de Logroño), al que podrán sumarse posteriormente otros municipios o entidades

públicas. Finalmente debe mencionarse la singularidad del planteamiento adoptado por la Administración regional en relación con el mal llamado «Pacto Local», traducida en una interpretación muy amplia de su significado, no limitado exclusivamente a un proceso de transferencias a favor de las Entidades Locales, sino que engloba cualquier medida de cooperación o reforzamiento de su capacidad de actuación. Algunas de estas medidas se han traducido en la posibilidad de firmar convenios específicos con los Ayuntamientos que lo deseen (caso de los suscritos con el Ayuntamiento de Logroño, el previsto en relación con las competencias en materia de pastos, hierbas y rastrojeras o el apoyo técnico para el control de la contaminación acústica), habiendo concluido en junio un Seminario sobre la aplicación del Pacto Local en La Rioja a otras materias.

A lo largo del año, deben destacarse las gestiones realizadas para la construcción de un aeropuerto de tercer nivel en Agoncillo, aprovechando los terrenos destinados en la actualidad a instalaciones militares. En este sentido, el Ministerio de Fomento ha declarado la obra de interés general y ha manifestado su voluntad de financiar la obra con 1.500 millones de pesetas; se ha firmado el convenio de cesión de 120 hectáreas afectadas actualmente al Ministerio de Defensa; se ha redactado el Plan Director del Aeropuerto y se han adjudicado las obras de acceso al mismo.

En los últimos días del mes de diciembre, la Comunidad Autónoma, a través del Consejero competente, ha suscrito un convenio con el Ministerio de Medio Ambiente y la Confederación Hidrográfica para mejorar la calidad de las aguas del río Ebro y sus afluentes en el territorio riojano. El acuerdo persigue armonizar la gestión del canon de vertidos estatal y el canon de saneamiento regional.

Finalmente, en relación con la sanidad, debe recordarse el eco que tuvieron unas declaraciones efectuadas a la prensa regional (28 de mayo) por el reelegido Presidente del Colegio de Médicos en las que advirtió de la deficiente ordenación hospitalaria existente en La Rioja (la institución colegial no ha sido partidaria de la construcción del Hospital de Calahorra sin haber reconvertido el actual Hospital de San Pedro, en un gran hospital), así como de la exigua inversión realizada en los últimos doce años en tecnología y nuevos servicios hospitalarios.

### Conflictividad

En relación con el problema de la deslocalización industrial derivada de las medidas fiscales de apoyo a la empresa adoptadas por los territorios forales limítrofes del País Vasco y Navarra, se han dado pasos que pueden ser los definitivos en la resolución de este problema. Es cierto que el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en sentencia de 5 de diciembre de 1997, desestimó el recurso planteado por el Gobierno de la nación contra la Norma Foral de Guipúzcoa 1/1995, de 16 de febrero, de medidas fiscales de apoyo a la reactivación económica, en cuanto, razona el Tribunal, los órganos jurisdiccionales de un Estado miembro no pueden sustituir a la Comisión y no pueden decidir si las ayudas que la Norma Foral contiene tienen encaje o no en los supuestos excepcionales del art. 93.2 y, además, los posibles efectos discriminatorios para los residentes en el resto de la Unión Europea que no lo sean en territorio español,

han quedado subsanados por la propia legislación estatal (la D.A 8ª de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre). Este preciso razonamiento es el que el Tribunal Supremo, en su sentencia de 7 de marzo de 1998, ha desvirtuado anulando la Norma Foral de Vizcaya 8/1988, de 7 de julio, sobre incentivos fiscales a la inversión y de la que ya dimos cuenta, en síntesis, en el Informe del pasado año, que es de esperar tenga su continuidad en el resto de recursos pendientes de resolución. Otra sentencia de 13 de octubre de 1998 se ha pronunciado sobre la Norma Foral/1987, de las Juntas Generales de Guipúzcoa.

Por lo demás, si el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco ha continuado rechazando la legitimación de la Comunidad Autónoma de La Rioja en los distintos recursos que tiene planteados, ha admitido, en cambio, la legitimación de las centrales sindicales implantadas en La Rioja o la de la Federación de Empresarios de La Rioja.

Pero es en el ámbito de la Unión Europea donde se han producido las actuaciones de más interés. La problemática de la deslocalización industrial producida por medidas fiscales adoptadas por los poderes públicos de los Estados miembros es una cuestión que preocupa a los responsables europeos. De ahí la Resolución de 1 de diciembre de 1997 adoptada por el Consejo de Ministros de Finanzas, relativa a un *Código de conducta sobre la fiscalidad de las Empresas* (DO C 2, de 6 de enero de 1998). A tal efecto, el Consejo de Ministros, en su reunión de 9 de marzo de 1998, ha creado un Grupo de Trabajo sobre el Código de Conducta (Fiscalidad de las empresas), DO C 99, de 1 de abril de 1998. Este Grupo ha presentado su *Primer Informe Anual*, en noviembre de 1998 COM (1998) 595 final], si bien su examen preliminar se refiere a tres medidas fiscales potencialmente perjudiciales (imposición de los rendimientos del ahorro, el sistema común de imposición de los pagos de intereses y cánones entre empresas asociadas), ajenas a la problemática de las normas fiscales forales.

En relación con otras medidas fiscales a las que se refiere el *Código de Conducta*, señala el Informe que «podrían entrar en el ámbito de aplicación de las normas del Tratado sobre ayudas estatales, contenidas en los artículos 92 a 94». A tal efecto, la Comisión Europea ha adoptado, con fecha 11 de noviembre de 1998, una comunicación que establece cómo aplicará las normas sobre ayudas de Estado en materia de impuestos directos sobre empresas. Sobre la base de esta comunicación la Comisión evaluará los posibles aspectos de ayudas de todos los regímenes tributarios especiales en los Estados miembros, en el que se introduce como novedad la necesidad de aprobación previa de la ayuda por la Comisión, ordenando al Estado miembro, en caso contrario, que la recupere [SEC(1998) 1800 final].

En este sentido debe tenerse en cuenta el procedimiento abierto por la Comisión europea en relación con las ayudas concedidas a Daewoo Electronics Manufacturing España, SA (Demesa) por el Gobierno Vasco, que ha sido iniciado por la denuncia de ANFEL, Asociación española de fabricantes de electrodomésticos de línea blanca y de otros competidores europeos (Consejo europeo de fabricantes de electrodomésticos y la Asociación italiana de fabricantes de electrodomésticos de línea blanca), procedimiento del que se da noticia en el DO C 103, de 4 de abril de 1998.



## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Presidente: María del Carmen Las Heras Pérez-Caballero

Grupo Parlamentario Popular: 17 Diputados

Grupo Parlamentario del Partido Socialista de La Rioja-PSOE: 12 Diputados.

Grupo Parlamentario de Izquierda Unida: 2 Diputados

Grupo Parlamentario del Partido Riojano: 2 Diputados

En el GP Socialista ha causado baja, por fallecimiento, Doña Carmen Valle de Juan, que ha sido sustituida por D. Vicente Ruiz Simarro.

### Estructura del Consejo del Gobierno

Presidente: Pedro María Sanz Alonso (PP).

Número de Consejerías: 6

Consejería de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente: Manuel Arenilla Sáez (PP).

Consejería de Hacienda y Promoción Económica: Juan José Muñoz Ortega (PP).

Consejería de Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda: María Aránzazu Vallejo Fernández (PP).

Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes: Luís Angel Alegre Galilea (PP).

Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural: Francisco Javier Erro Urrutia (PP).

Consejería de 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

*Actividad parlamentaria* de los períodos de sesiones ordinarias (febrero-marzo y octubre-noviembre) y extraordinarias celebradas durante 1997 correspondiente a la IV Legislatura:

Del Pleno: 15 sesiones

De la Diputación Permanente: 2 sesiones

De la Junta de Portavoces: 21 sesiones

De la Mesa: 39 sesiones

De las Comisiones constituidas (7 Comisiones Permanentes Legislativas y 2 no Legislativas): 65 sesiones. De las Mesas de las Comisiones: 15 sesiones.

De las Comisiones Especiales: ninguna

De las Ponencias constituidas: 39 sesiones

*Datos globales* [el número entre paréntesis (..) corresponde a las contestadas o tramitadas]:

- Peticiones de Información: 322 (298)
- Preguntas tramitadas:
  - Orales en Pleno: 64 (32)
  - Orales en Comisión: 28 (17)
  - Escritas: 266 (157)
- Comparecencias: 34 (22)
- Interpelaciones: 10 (4)
- Mociones: 1 (1)
- Propositiones no de ley : 48 (26) 6 aprobadas.
- Propositiones de ley: 1, la relativa a la Reforma del Estatuto de Autonomía.
- Proyectos de ley: 12 (8). Quedan pendientes de aprobación los Proyectos de Ley de tasas e inspecciones por infracciones y controles sanitarios de carnes

frescas y otros productos de origen animal; de Colegios Profesionales; la reguladora del Juego y Apuestas y la de creación del Colegio Profesional de Protésicos Dentales.

#### *Debates y resoluciones más importantes*

Debate del «Estado de la Región», celebrado los días 15 y 16 de octubre de 1998 (DSDGLR, 52 y 53). Como resultado se formularon 72 propuestas de resolución, de las que sólo se aprobaron 35, se rechazan 35 y no fueron calificadas 2. Las propuestas aprobadas y rechazadas se publican en el BODGR 282, de 29 de octubre de 1998. Además merece destacarse:

#### **Reformas del Reglamento parlamentario**

Ninguna. Está en curso una proposición de ley presentada en 1996 por el Grupo Parlamentario Popular, de Reforma del Reglamento (BODGLR, serie A, núm. 39 de 5 de julio de 1996) que fue tomada en consideración el 7 de noviembre de 1996 (DODGLR, serie A, núm. 59, de 10 de enero de 1997).

#### **Normas Interpretativas y supletorias del Reglamento**

No ha habido.

#### **Actividad del Consejo Consultivo**

El Consejo Consultivo de La Rioja ha emitido durante el ejercicio 27 dictámenes, cuya actividad ha decaído respecto del año anterior. En los primeros meses del año se presentó el Repertorio General de su actividad correspondiente a 1996.

## MADRID

*Luis Aguiar de Luque y  
José Joaquín Mollinedo*

### Introducción

Durante 1998 el proceso de reforma estatutaria, formalmente iniciado a finales de 1997, va a proseguir su tramitación parlamentaria en las Cortes Generales. Primero en el Congreso de los Diputados (10 de febrero a 21 de mayo), y más tarde en el Senado, donde será aprobado por unanimidad el día 23 de junio. El 7 de julio será sancionado el texto por SM el Rey y al día siguiente se publicará el nuevo Estatuto en el Boletín Oficial del Estado como LO 5/1998, de 7 de julio, culminándose así el proceso de reforma.

Salvo las reticencias inicialmente manifestadas por el portavoz de CiU con ocasión del debate de totalidad en el Congreso de los Diputados respecto a la posibilidad de disolución anticipada de la Asamblea regional y ulterior convocatoria de elecciones para un mandato inferior al habitual («no tiene parangón en el derecho comparado europeo»), y la incorporación en dicha cámara de seis enmiendas de carácter técnico (cinco a propuesta del Grupo parlamentario popular y una a propuesta del Grupo socialista), irrelevantes en el plano político, el texto finalmente aprobado en las Cortes corresponde substancialmente con el originariamente aprobado por la Asamblea de Madrid el 2 de diciembre de 1997, que ya fuera glosado en el informe del pasado año, y, por tanto, pese a su importancia material, no será aquí objeto de nuevos comentarios.

Si que es preciso en todo caso llamar la atención acerca del significado de dicha reforma estatutaria como culminación del proceso de consolidación de las instituciones autonómicas madrileñas que ha venido teniendo lugar en estos últimos años. La instalación de las principales instituciones autonómicas en nuevas y definitivas sedes (la Presidencia de la Comunidad en la antigua Casa de Correos —que durante más de un siglo fuera sede del Ministerio de la Gobernación— y la Asamblea en unas nuevas edificaciones construidas al efecto en un popular barrio de la zona sur de Madrid), instalación que significativamente coincide con la aprobación del nuevo texto del Estatuto, es la materialización plástica de esta consolidación definitiva de la autonomía madrileña que goza, tras la reforma estatutaria, de un nivel competencial adecuado al modelo de Comunidad Autónoma que la clase política autonómica venía preconizando en los últimos años.

E igualmente, como no podía ser menos, la actividad institucional en la Comunidad Autónoma de Madrid durante el año 1998 va a estar en buena medida presidida por esta idea de culminar el proceso de consolidación de la Comunidad Autónoma como instancia específica de autogobierno, y desarrollar

e implementar las innovaciones previstas en el nuevo texto estatutario, consolidación, implementación y desarrollo que, en todo caso, como habrá ocasión de analizar más adelante, se verán frustradas, o al menos retardadas, en alguno de sus aspectos más significativos.

Por lo demás la vida política madrileña durante 1998, en consonancia con lo que se acaba de indicar, parece caracterizada en sus lineamientos generales por los rasgos que vienen siendo constantes durante estos últimos años. El juego político mayoría-oposición, como habrá ocasión de analizar más adelante, se sigue desarrollando por los cauces institucionales habituales, y la búsqueda de un espacio propio de gestión para las instancias comunitarias no está exento de pequeños focos de tensión, tanto con el Gobierno de la Nación pese a la coincidencia ideológica entre ambos niveles de gobierno (el Presidente del Gobierno interpondrá un recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley 1/1998 y el traspaso de competencias en materia de educación no universitaria sigue pendiente), como con las autoridades municipales de la región, de modo particularmente intenso con los responsables políticos del municipio Madrid-capital. Persisten un año más las discrepancias en torno a la Ley de Capitalidad y, por tanto, sigue sin darse curso al correspondiente proyecto de ley y, junto a esta cuestión, se han abierto nuevos puntos de fricción entre una y otra instancia: competencia sobre IFEMA, competencias sobre la Casa de Campo, proyecto del Ayuntamiento (al que se opone la Comunidad) de realizar unas autopistas subterráneas que comunicarían el centro de la ciudad con la periferia, protección por la Comunidad de la Ciudad Universitaria frente a ciertos excesos urbanísticos consentidos por la autoridad municipal, etc

Pues bien, sobre la base de estas consideraciones generales, veamos los aspectos más significativos de la actividad de las instituciones autonómicas madrileñas.

## **Producción legislativa**

### *Referencias generales*

La actividad legislativa de la Asamblea de la Comunidad de Madrid a lo largo de 1998 ha dado como fruto un total de 26 textos legales, lo que representa una labor normadora que cuantitativa y cualitativamente se sitúa en líneas generales en unos parámetros sustancialmente análogos a los de ejercicios precedentes. No obstante, algunas ligeras rectificaciones respecto al modo de desarrollarse esa actividad durante el periodo ahora objeto de comentario merecen ser apuntadas.

Por un lado, en lo que se refiere a los procesos de elaboración de tales leyes, observamos que los textos finalmente aprobados proceden en su práctica integridad de la iniciativa gubernamental y, al igual que en años anteriores, buena parte de los mismos se han tramitado mediante el procedimiento de urgencia (8) y en lectura única (11). Sin embargo, en el presente ejercicio parece advertirse un mayor nivel de debate parlamentario, que se ha manifestado principalmente en los proyectos de mayor contenido normativo, cuya elaboración ha tenido lugar tras largas tramitaciones y debate de numerosas enmiendas; así la Ley 1/1998, de

Fundaciones, la Ley 8/1998, de Vías Pecuarias, la Ley 10/1998, de Patrimonio Histórico (que curiosamente en el curso de su elaboración cambiará de denominación pues inicialmente llevaba por título Proyecto de ley de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid) y la Ley 11/1998, de Defensa de los Consumidores.

Por otro lado, la cifra absoluta de leyes elaboradas durante el año ahora objeto de comentario (26) también parece ligeramente superior a la media anual de leyes aprobadas en lo que va de Legislatura (5 en el segundo semestre de 1995; 21 en 1996; 22 en 1997, y 28 en 1998), lo cual encuentra su explicación en un fenómeno lógico en el último año natural de la Legislatura, a escasos seis meses de la extinción del mandato parlamentario, cuando es preciso cumplir con compromisos legislativos asumidos con anterioridad por el Gobierno ante la Asamblea.

Sin embargo, es igualmente preciso advertir inmediatamente a continuación que tales cifras absolutas respecto a la producción legislativa durante 1998 han de quedar relativizadas por el hecho de que un elevado número de leyes dictadas (siete, sin incluir la comúnmente conocida como Ley de Acompañamiento, cuya única finalidad, como es bien sabido, es la reforma y adecuación de un heterogéneo conjunto de textos legales precedentes a los principios inspiradores de la Ley de Presupuestos) están dedicadas a modificar, con mayor o menor trascendencia, preceptos singulares de disposiciones legislativas precedentes, alguna de ellas incluso del mismo año ahora objeto de comentario (Ley 24/1998, de 28 de diciembre).

Así, entre estas últimas, la Ley 2/1998, de 2 de marzo, tiene por objeto la modificación del artículo 188 de la Ley 27/1997, de 26 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid, con el fin de reducir las tarifas correspondientes a la aprobación definitiva por la Comunidad de instrumentos de planeamiento urbanístico general o de desarrollo.

Igualmente, la Ley 3/1998, de 17 de marzo, reforma la disposición adicional cuarta de la Ley 20/1997, de 15 de julio, de Medidas Urgentes en materia de Suelo y Urbanismo, introduciendo una fórmula más concreta para calcular el aprovechamiento medio de las unidades de ejecución en suelo urbano cuando no se delimiten áreas de reparto.

La disposición adicional sexta de la Ley 24/1997, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1998 es asimismo modificada por la Ley 7/1998, de 28 de mayo, para aumentar la participación de la Comunidad de Madrid en la financiación de las obras de sustitución del trazado viario de superficie de la línea de ferrocarril de cercanías por un trazado subterráneo en el citado municipio, incrementando aquélla participación autonómica desde el 30 por 100 al 50 por 100.

Por su parte, la Ley 12/1998, de 9 de julio, reforma el artículo 5 de la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid. La reforma legislativa pretende en este caso diferenciar distintos sistemas retributivos y de incompatibilidades de los Diputados autonómicos según éstos opten o no por un régimen de dedicación exclusiva a las funciones parlamentarias, y constituye, como habrá ocasión de comentar más adelante, el complemento normativo de las reformas estatutaria y reglamentaria aprobadas el año anterior.

Los artículos 30.1 y 31.1 de la Ley 3/1991, de 7 de marzo, de Carreteras de la Comunidad de Madrid, son también modificados por la Ley 14/1998, de 9 de julio, con el propósito de adaptar la normativa sobre límites y extensión de las franjas de dominio público y protección de las carreteras a las circunstancias materiales del suelo urbano por el que éstas discurren, según se refleja en el planeamiento urbanístico.

La Ley 15/1998, de 23 de octubre, reforma a su vez los artículos 39.1 y 44 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, haciendo legalmente posible la creación de más de una Viceconsejería en cada una de las Consejerías del Gobierno.

Una mención singular merece, en fin, la ya mencionada Ley 24/1998, de 28 de diciembre, cuyo objeto es modificar el artículo 6.1 de la Ley 4/1998, de 8 de abril, de Coordinación Universitaria de la Comunidad de Madrid, aprobada sólo unos meses antes en este mismo año. La modificación legislativa se limita a incorporar al Consejo Universitario de la Comunidad de Madrid una representación de la Federación de Asociaciones Estudiantiles que se encontraba ausente de dicho órgano en la redacción originaria de la Ley, tras el acuerdo alcanzado en tal sentido el 24 de noviembre por el Consejero de Educación, Sr. Villapalos, con los delegados de las universidades madrileñas tras la manifestación convocada por estos unos días antes (12 de noviembre).

#### *Los contenidos de las leyes ordinarias*

Al margen de los textos legales de modificación de leyes precedentes que acaban de ser glosados, y siguiendo el criterio empleado en Informes precedentes, las leyes aprobadas en 1998 pueden ser clasificadas según el contenido material de las mismas en las siguientes categorías:

A) Leyes-medida, esto es, leyes en sentido formal, pero de contenido materialmente administrativo y alcance limitado, incluso singular.

Pueden incluirse en esta categoría las leyes de concesión de créditos extraordinarios o suplementos de crédito; por ejemplo, la Ley 17/1998, de 16 de noviembre, de concesión de un suplemento de crédito por importe de 1.000.000.000 de pesetas destinado a fomento de empleo y dos créditos extraordinarios por importes de 4.000.000.000 y 15.000.000.000 de pesetas destinados, respectivamente, a la mejora del medio natural y educación universitaria; así como la Ley 22/1998, de 10 de diciembre, de concesión de un crédito extraordinario por importe de 4.000.000.000 pesetas destinado al Plan de Sanearamiento de la Deuda del Hospital General Universitario «Gregorio Marañón».

Debe mencionarse asimismo la Ley 13/1998, de 9 de julio, por la que se autoriza al Consejero de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes para disponer de bienes inmuebles por cuantía superior a 500 millones de pesetas, como pago de la compensación que corresponda abonar al concesionario con motivo de la extinción de la concesión administrativa ferroviaria de Vicalvaro a Morata de Tajuña.

Por último ha de citarse la Ley 18/1998, de 20 de noviembre, de Reconocimiento de la Universidad Privada «Camilo José Cela», que es precisamente

la primera ley autonómica de este tipo que, referida a una institución universitaria de régimen privado, se aprueba en la Comunidad de Madrid desde la asunción de competencias en materia de universidades.

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 la propia existencia de la misma.

Tal sería el caso de la Ley 25/1998, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1999 y, junto a ella, de la que le sirve de norma legislativa de acompañamiento, antes mencionada, es decir, Ley 26/1998, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, que, siguiendo una técnica legislativa discutible, discutida y ya criticada en precedentes Informes, modifica parcialmente numerosos y heterogéneos cuerpos legales anteriores: Ley 27/1997, de 26 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid; Ley 12/1994, de 27 de diciembre, de Tributación sobre los Juegos de Suerte, Envite y Azar; Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid; Ley 1/1983, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid; Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid; Ley 28/1997, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas; y, Ley 12/1995, de 21 de abril, de Estadística de la Comunidad de Madrid.

Debe mencionarse asimismo en este apartado la Ley 16/1998, de 27 de octubre, de Creación del Instituto de Realojamiento e Integración Social, por la que se crea este ente de Derecho Público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, adscrito a la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, para proporcionar viviendas a aquellas personas que habitan en chabolas, infraviviendas de planta baja o en viviendas provisionales y en condiciones de exclusión social, facilitándoles su integración social y progreso dentro de la sociedad.

C) Leyes financieras, de contenido directamente relacionado con los gastos e ingresos públicos.

Así, por ejemplo, la Ley 9/1998, de 22 de junio, por la que se establece una tasa por emisión de informe sobre el valor de bienes inmuebles que vayan a ser objeto de adquisición o de transmisión.

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 a través de la creación de nuevas estructuras públicas o parapúblicas de incidencia en el sistema social.

Ya ha quedado dicho precedentemente que en comparación con periodos anuales anteriores, durante 1998 se ha dictado un número superior de textos legales, incremento que tiene una particular importancia en relación con el apartado ahora contemplado de leyes de índole general con incidencia en sectores muy heterogéneos.

Aunque con apoyo en diferentes títulos competenciales, han sido aprobadas durante este año diversas leyes que afectan directa o indirectamente al ámbito de la educación, la investigación y la cultura en sus distintas manifestaciones. Entre



éstas cabría mencionar la Ley 4/1998, de 8 de abril, de Coordinación Universitaria de la Comunidad de Madrid, dictada de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.3 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, que encomienda a las Comunidades Autónomas las tareas de coordinación de las universidades de su competencia. La Ley regula, pues, los órganos e instrumentos a través de los cuales se ha de realizar la coordinación de las universidades madrileñas y la promoción de éstas en todas y cada una de las facetas que comprende el servicio público de la educación superior, estableciendo asimismo, según la experiencia de otras Comunidades Autónomas, un órgano de consulta y asesoramiento del Gobierno como es el Consejo Universitario de la Comunidad de Madrid. Dicha Ley, como quedó ya precedentemente indicado, fue a su vez reformada mediante la Ley 24/1998, de 28 de diciembre.

Podría mencionarse también la Ley 5/1998, de 7 de mayo, de Fomento de la Investigación Científica y la Innovación Tecnológica, dedicada a regular la actuación de los poderes públicos de la Comunidad de Madrid en materia de investigación científica e innovación tecnológica para atender a las necesidades socioeconómicas y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Con este propósito, la Ley diseña la organización administrativa de la Comunidad de Madrid en la materia (comisión interdepartamental, dirección general, consejo asesor), sienta los principios del régimen de planificación de la actividad pública al respecto (plan regional de investigación científica e innovación tecnológica) y establece las posibles medidas de estímulo del sector (formación y movilidad del personal investigador, ayudas y subvenciones, financiación de centros de investigación, etc...).

También ha de traerse a colación en este apartado la Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid, que contiene la normativa legal por las que se regirá la defensa, protección, conservación y sanciones contra las agresiones que pueda sufrir el legado cultural autonómico incluido en el objeto de la Ley, incluyendo a su vez las previsiones necesarias sobre la infraestructura administrativa y los medios necesarios para hacer efectiva la adecuada garantía del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid.

En fin, igualmente debe incluirse en esta primera rúbrica la Ley 21/1998, de 30 de noviembre, de Ordenación, Protección y Promoción de la Artesanía en la Comunidad de Madrid. Con esta Ley se pretende crear el marco legal necesario que asegure la debida protección y promoción del sector en el horizonte de los objetivos previamente establecidos en el Plan de Promoción de la Artesanía Madrileña, destacando entre las medidas legalmente previstas aquellas que se orientan hacia el fomento de la formación y educación de las actividades artesanales.

Junto a las anteriores, se han aprobado durante este año en la Comunidad de Madrid algunas leyes relacionadas con la agricultura y ganadería. Tal es el caso de la Ley 6/1998, de 28 de mayo, de Régimen Jurídico de la Cámara Agraria de la Comunidad de Madrid, dictada en desarrollo de la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, de Bases del Régimen Jurídico de las Cámaras Agrarias, que faculta a las Comunidades Autónomas que, como la Comunidad de Madrid, tengan transferidas las competencias en materia de Cámaras Agrarias, a la extinción de las Cámaras Agrarias Locales, así como a suprimir la adscripción obligatoria y las

aportaciones forzosas de agricultores y ganaderos y a proceder a la creación de una Cámara Agraria Provincial. En ejercicio de esta habilitación legal, la Ley comentada declara a extinguir las Cámaras Agrarias Locales madrileñas, que serán sustituidas en sus funciones por la Cámara Agraria de la Comunidad de Madrid, dotando a esta Corporación de Derecho Público de la estructura administrativa necesaria para desarrollar con eficiencia sus funciones.

Es también el caso de la Ley 8/1998, de 15 de junio, de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid, que, respetando lo dispuesto en la regulación básica de la materia, incluida en la Ley 3/1995, de 23 de marzo, configura las vías pecuarias autonómicas como bienes demaniales y establece el marco del ejercicio de las potestades administrativas sobre éstas.

Los derechos de determinados colectivos y de los consumidores han sido también objeto de atención por el legislador de la Comunidad de Madrid en 1998. Especial relevancia ha tenido en este ámbito la aprobación de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid. La Ley define al consumidor como destinatario final de bienes, productos y servicios, englobando en un mismo concepto a quienes adquieren o usan bienes y productos y a quienes utilizan servicios (consumidores y usuarios) y pretende garantizar la defensa y promoción de sus derechos, así como establecer los principios normativos destinados a la mejora de su calidad de vida en el ámbito de la Comunidad de Madrid. En este apartado ha de incluirse también la Ley 23/1998, de 21 de diciembre, sobre el acceso de las personas ciegas o con deficiencia visual usuarias de perro guía, que tiene por objeto garantizar a las personas ciegas o afectadas por deficiencias visuales de carácter grave o severo, usuarias de perros guía, el libre acceso a los lugares públicos o de uso público, independientemente de su titularidad pública o privada, en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

Otros sectores, como los de los servicios farmacéuticos o de transporte han recibido asimismo tratamiento legislativo en la Comunidad de Madrid durante este año y merecen una consideración diferenciada.

De un lado, la Ley 19/1998, de 25 de noviembre, de Ordenación y Atención Farmacéutica de la Comunidad de Madrid, probablemente el proyecto de ley cuya aprobación ha tenido mayor repercusión en los medios de comunicación (Prensa de Madrid de 23 de enero, 30 de abril, 1 de mayo, 18 de junio, entre otros) por la oposición a alguno de sus contenidos de determinados sectores profesionales en defensa de intereses corporativos, reparos que llegaron incluso a plantearse ante el Consejo Económico y Social, con ocasión del estudio del anteproyecto por dicho organismo (se imputaba a la ley una presunta inconstitucionalidad de dos de sus preceptos), sin que finalmente tales objeciones fueran acogidas en el Dictamen final. Dicha ley desarrolla en el ámbito autonómico madrileño la regulación contenida en la legislación estatal básica en la materia, a saber: Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del Medicamento; Ley 16/1997, de 25 de abril, de regulación de Servicios de las Oficinas de Farmacia; y, Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad. En este contexto normativo, la Ley tiene por objeto la ordenación de las oficinas de farmacia, como establecimientos sanitarios privados, de interés público, agrupando el articulado referido a los mismos

en bloques materiales bien definidos y referidos a funciones y servicios, requisitos técnico-sanitarios y locales e instalaciones, y planificación según el modelo considerado como mejor adaptado a las circunstancias específicas de la Comunidad de Madrid.

De otro lado, la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid, se dicta para cubrir el vacío normativo provocado en la materia como consecuencia de la sentencia 118/1996, de 27 de junio, del Tribunal Constitucional, por la que se declaró la inconstitucionalidad de los artículos 113 a 118 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, dedicados al transporte urbano de viajeros, al considerarse por el Alto Tribunal que la regulación por el Estado de la materia comportaba una extralimitación competencial. La nueva Ley autonómica será de aplicación a los transportes urbanos que se desarrollen íntegramente en el ámbito de la Comunidad de Madrid, realizados con vehículos automóviles que circulen sin camino de rodadura fija, ni medios externos de captación de energía, por toda clase de vías públicas, así como el que se realice por vías privadas cuando el transporte sea público. Entendiéndose además que en la Comunidad de Madrid existe un entramado de infraestructuras y servicios de transporte urbano e interurbano interconectados que no debe ser jurídicamente disgregado, la Ley pretende asegurar la adecuada coordinación de la regulación entre ambas modalidades de transporte.

Aunque se trata de la primera de las leyes aprobadas en este año en la Comunidad de Madrid, mencionamos en último lugar la Ley 1/1998, de 2 de marzo, de Fundaciones de la Comunidad de Madrid. El objeto de esta disposición legislativa autonómica es la regulación de las fundaciones de competencia autonómica, por desarrollar principalmente sus funciones en territorio madrileño. De esta forma, tales fundaciones se regirán en todo caso por la voluntad de su fundador, por sus propios estatutos, por los preceptos de la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones e Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General cuyos preceptos se consideran de aplicación general en todo el Estado y, finalmente, por la nueva Ley autonómica. El preámbulo del nuevo texto legal manifiesta expresamente su respeto a las prescripciones de la legislación estatal directamente aplicables en función de lo dispuesto en el artículo 149.1. 1ª, 6ª, 8ª y 14ª de la Constitución. Esta conclusión, sin embargo, no parece haber sido aceptada en las instancias estatales, toda vez que el Presidente del Gobierno ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad de claro significado competencial contra el art. 9.3 (aplicabilidad de la ley autonómica para «las fundaciones que desempeñen su actividad principalmente en la Comunidad de Madrid y que estén constituidas por una o varias personas jurídico-públicas cualquiera que sea el ámbito territorial de actuación de tales personas») y, por conexión, Disposición final 1ª, aptdos. 1 (inciso final) y 2. Con dicho recurso de inconstitucionalidad se prolonga, en buena medida, una diferencia de criterios entre las instancias estatales y autonómicas en torno al régimen jurídico de las fundaciones domiciliadas en Madrid, pero cuya ámbito de actuación se extiende a otras Comunidades Autónomas, que ya se manifestara en el año 1997 en torno a la instancia competente para ejercer el protectorado sobre la Fundación Teatro Lírico, discrepancia que terminó planteándose igualmente

ante el Tribunal Constitucional bajo la forma de conflicto positivo de competencias, aun pendiente de resolución. El Tribunal, mediante providencia de 16 de junio admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto y, en la medida en que el Presidente del Gobierno había invocado el art. 161.2 de la Constitución, acordó la suspensión de tales preceptos, suspensión que posteriormente, por auto de 24 de noviembre, el Tribunal acordó confirmar. El Grupo Parlamentario Socialista por su parte, por intermedio de 50 senadores, también ha impugnado ante el Tribunal Constitucional diversos preceptos de dicha ley, recurso que, por providencia de 16 de junio, el alto Tribunal acordó igualmente admitir a trámite. Son objeto de impugnación en este segundo recurso de inconstitucionalidad el art. 11.1 y 2, el inciso final del art. 17.2 y el art. 24.3 todos ellos relativos al papel del Patronato como órgano de gobierno de las fundaciones, el art. 27.2 en relación con la importancia conferida a la voluntad del fundador de una fundación a la hora de asignar destino a los bienes y derechos resultantes de la liquidación una vez extinguida ésta, y el art. 28.1 respecto a las funciones encomendadas al Protectorado.

### Potestad reglamentaria

Durante 1998 se han dictado por el Presidente y el Gobierno de la Comunidad de Madrid más de dos centenares de Decretos. Sin embargo, confirmando la tendencia apreciada en años anteriores, muy pocas de estas disposiciones encierran contenidos reglamentarios propiamente tales y de alcance general; en la mayoría de los casos, se trata de normas puramente organizativas y domésticas.

Si hubiera que destacar alguna materia que ha merecido una especial atención reglamentaria en la Comunidad de Madrid, ésta sería sin duda el régimen de la vivienda. El Decreto 24/1998, de 12 de febrero, modifica el precedente Decreto 43/1997, de 13 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de las ayudas en materia de viviendas con protección pública y rehabilitación con protección pública del Plan de Vivienda de la Comunidad de Madrid 1997-2000. A su vez, este último Decreto será íntegramente sustituido y completamente derogado al final del año por el Decreto 228/1998, de 30 de diciembre. Por otro lado, es aprobado el Decreto 31/1998, de 20 de febrero, por el que se regula el procedimiento de adjudicación de las viviendas de promoción pública. Muy poco tiempo después, esta norma sería modificada levemente mediante Decreto 55/1998, de 16 de abril.

Con incidencia en otro ámbitos materiales distintos deben mencionarse asimismo los Decretos 147/1998, de 27 de agosto, que regula los derechos de los consumidores y usuarios en el suministro de gasolinas y gasóleos de automoción en instalaciones de venta al público; 176/1998, de 8 de octubre, que establece el régimen provisional de funcionamiento de las Cámaras Agrarias; y 223/1998, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 15/1997, de ordenación de actividades feriales de la Comunidad de Madrid.

### Actividad político-institucional.

Durante 1998 la dinámica de las instituciones de la Comunidad Autónoma de Madrid no ha variado sustancialmente respecto a la de años precedentes, y las pequeñas alteraciones producidas responden en la mayor parte de las ocasiones a la idea de adecuar su estructura al previsible incremento de competencias derivado de la reforma estatutaria y del consiguiente traspaso por el Estado de nuevas funciones y servicios (en particular en materia de educación, sanidad y justicia), lo que aconseja de cara al próximo futuro establecer una organización de las instituciones autonómicas algo más compleja y especializada.

De un lado el Consejo de Gobierno no se ha visto modificado en su composición ni han variado sus apoyos parlamentarios. Hay en todo caso que dejar constancia de la modificación de su ley reguladora en dos ocasiones (Ley 15/1998 y Ley 26/1998 –o ley de acompañamiento); la primera tiene por objeto permitir la existencia de más de un Viceconsejero por Consejería «a fin de facilitar la actuación de los Consejeros en el ámbito de la dirección política»; la segunda, para modificar el régimen de conocimiento y de resolución de las reclamaciones económico administrativas planteadas en la Comunidad.

De otro lado, ya en el ámbito de los estrados parlamentarios, también como consecuencia de la reforma estatutaria, y a fin de propiciar una mayor profesionalización de los miembros de la Asamblea, se ha modificado el sistema de dedicación, percepción e incompatibilidades de los Diputados regionales mediante la antes mencionada Ley 12/1998, de 9 de julio, de reforma del art. 5 de la precedente Ley Electoral de la Comunidad de Madrid (Ley 11/1986).

Se abandona así, al menos para parte de los miembros de la cámara, el sistema de retribución mediante dietas por asistencia que con frecuencia ha venido provocando problemas de muy diversa índole. Baste citar como ejemplo que ya en 1993 la Asamblea acometió una primera reforma del régimen retributivo de los diputados regionales al que se le imputaban ciertas disfuncionalidades políticas no deseadas, aunque finalmente se mantuvieron entonces los elementos esenciales que venían caracterizando a aquel régimen (no sueldo y retribución mediante dietas de asistencia). Durante 1996, un nuevo problema, aunque de muy distinto tenor, vino a suscitar este sistema retributivo de los diputados regionales, problema que ha culminado, ya en 1998, con una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de fecha 25 de marzo, que merece un breve comentario.

La resolución judicial citada trae causa de la impugnación, por parte de una diputada de la Asamblea, de los Acuerdos de la Mesa de la Cámara de 29 de diciembre de 1995 y de 23 de enero de 1996, que declararon la incompatibilidad entre el cobro de dietas como diputado autonómico y la percepción de prestación o subsidio por desempleo.

Dos extremos particulares conviene resaltar ahora en relación con este pronunciamiento jurisdiccional:

(1) A pesar de que la representación procesal de la Asamblea planteó inicialmente una excepción de falta de jurisdicción del orden contencioso-administrativo para enjuiciar el asunto, por versar éste sobre un acto parlamentario que

afectaba, además, al estatuto jurídico del Diputado, el Tribunal Superior de Justicia entró a conocer del fondo del recurso por entender que no se trataba de juzgar en este caso un acto parlamentario presuntamente atentatorio de un derecho fundamental (cuyo conocimiento correspondería en su caso al Tribunal Constitucional en vía de amparo), sino un acto materialmente administrativo de una Cámara parlamentaria frente al que ni siquiera se había invocado precepto constitucional alguno.

(II) En segundo lugar, la sentencia desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto y, aceptando los razonamientos jurídicos de la representación procesal de la Asamblea, confirma los acuerdos impugnados al estimar que las dietas percibidas por la Diputada actora constituían legalmente rendimientos del trabajo salvo la parte de las mismas que la Cámara correspondiente asignase para gastos de viaje y desplazamiento (artículo 25 m) de la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas) y, por tanto, en cuanto tales, resultaban incompatibles con la percepción de prestaciones o subsidios por desempleo según la normativa reguladora de éstas.

La nueva regulación de este tema en la Ley 12/1998, distingue dos regímenes de dedicación de los diputados regionales, uno denominado de dedicación exclusiva al que se asocia un riguroso sistema de incompatibilidades y que justifica el tratamiento de esta cuestión en la ley electoral, y otro régimen de dedicación normal para el que se mantiene el sistema de retribución por dietas y para el que permanecen, por tanto, las posibilidades de que surjan problemas con ocasión de su puesta en práctica en la línea del precedentemente aludido.

La conflictividad y tensión política entre la mayoría y la oposición se ha mantenido en los moderados términos que vienen siendo habituales en la Comunidad Autónoma de Madrid desde hace ya varios años y se ha manifestado principalmente a través de los cauces parlamentarios ordinarios, habiendo tenido como momentos más significativos el Debate sobre el Estado de la Región y las sesiones dedicadas a la aprobación de los Presupuestos de la Comunidad.

El Debate sobre el Estado de la Región (en términos parlamentarios «Debate sobre Orientación Política General del Gobierno») tuvo lugar ya en la nueva sede de la Asamblea Regional los días 29 y 30 de septiembre (una vez inaugurada ésta el 28 de septiembre con presencia de SAR el Príncipe de Asturias).

El Debate se inició con una larga intervención de casi tres horas del Presidente de la Comunidad, Sr. Ruiz Gallardón, en la que se percibe la relativa proximidad de las elecciones autonómicas (de hecho es este el último Debate sobre el Estado de la Región de la actual legislatura). En la primera parte de su discurso, dedicado a glosar la actuación del Consejo de Gobierno en el último año, el Presidente fue analizando una por una la labor de las diversas Consejerías mediante un balance que, en los lógicos términos triunfalistas de este tipo de intervenciones, se retrotraía con frecuencia a las iniciativas gubernamentales emprendidas y desarrolladas durante toda la legislatura. Los últimos minutos de su intervención estuvieron dedicados a exponer las propuestas *pro futuro*, nuevamente en buena medida explicables en términos electoralistas, concretadas principalmente en cuatro puntos. (i) En el terreno de las infraestructuras y obras públicas el Presidente aludió en su balance de la gestión del Consejo de Go-

bierno a su propósito de impulsar (e incluso contribuir a financiar) la realización de las obras precisas para unir Madrid y Valencia con un tren de alta velocidad, propósito que se materializará el 19 de noviembre con la firma de un protocolo de colaboración para tal fin con el Presidente de la Comunidad Valenciana. (I) El proyecto más ambicioso de los presentados en este campo de las infraestructuras («un gran proyecto de futuro con el que me siento especialmente comprometido» dirá el Presidente) es, sin embargo, la conexión de los cinco principales municipios de la zona sur de Madrid-capital (Móstoles, Fuenlabrada, Getafe, Leganés y Alcorcón) mediante un nuevo metropolitano (coloquialmente denominado Metrosur) cuya realización debiera culminar el año 2003. (II) Junto a esta propuesta, ya en tono más impreciso, el Presidente manifestó su decisión de impulsar la realización de la denominada Gran Vía de Villaverde. (IV) En el terreno de la educación la principal propuesta del Presidente de la Comunidad es el compromiso de completar la financiación estatal de la enseñanza no universitaria, tan pronto como se produzcan las transferencias en materia educativa (más adelante habrá que volver sobre esta cuestión), mediante el denominado Plan de Calidad por un importe de 131.000 millones a lo largo de los próximos cinco años.

Los grupos de la oposición, por su parte, amén de las igualmente lógicas críticas formales y de fondo al discurso presidencial centraron sus discursos en la política urbanística del Consejo de Gobierno, el escaso carácter reivindicativo de su negociación con el Gobierno de la Nación, en particular en materia de tras-pasos en educación, y la política de empleo del Consejo de Gobierno.

El Debate concluirá con la aprobación de 12 resoluciones (7 a propuesta del Grupo Popular, 2 inicialmente propuestas por el Grupo Socialistas, 2 a propuesta del Grupo de Izquierda Unida y 1 la propuesta del diputado del Grupo Mixto) en las que se insta al Consejo de Gobierno para que intervenga o adopte medidas en una serie de temas muy heterogéneos. Por lo que se refiere a la creación de nuevos organismos, comisiones o entidades, se insta al Consejo de Gobierno para que cree o impulse la puesta en marcha del Defensor del Contribuyente, una Comisión que evalúe el impacto del denominado «efecto 2000», una Comisión regional para el Estudio de la Violencia doméstica (junto a otro abanico de medidas en torno a este tema) y la Universidad de Mayores. En el terreno de Educación y Cultura, se impulsa la ampliación de actuaciones de compensación educativa y la adopción de un conjunto de medidas en materia de cultura (elaborar Plan de Apoyo a los Jóvenes Creadores, Plan de rehabilitación de edificios pertenecientes al Patrimonio Histórico, Proyecto Museístico del Museo Arqueológico, etc), y en particular la elaboración de sendos proyectos de ley del Museo y del Libro. También en el ámbito de la elaboración de proyectos de ley se insta al Consejo de Gobierno a elaborar dos correspondientes a temas medio-ambientales (Protección del Medio Ambiente y Creación de un nuevo Parque Regional). En el campo socio-laboral, se insta al Gobierno para que elabore un Plan especial de apoyo a la creación de empleo dirigido a la pequeña y mediana empresa, exija un cumplimiento estricto de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y presente a la Cámara un Plan de actuación encaminado a evitar la siniestralidad en el sector de la construcción. Por último la Asamblea aprueba dos resoluciones de contenido extremadamente concreto, instar al Consejo de

Gobierno para que una por carretera dos polígonos industriales y para que solicite del Ministerio de Fomento un nuevo sistema tarifario provincial para Telefónica.

Por otro lado la Asamblea, al margen de la labor de apoyo y control al Consejo de Gobierno, ha intentado estar presente en aquellos acontecimientos de la vida económica y social madrileña a la búsqueda de un cierto espacio en la opinión. Así cabe mencionar la intervención de la Asamblea en el denominado «fraude de las gasolineras», iniciado en el territorio de la Comunidad de Madrid y que posteriormente se manifestó en otras Comunidades. La Asamblea constituyó a tal efecto una comisión de investigación (primera de las creadas al amparo del nuevo Reglamento parlamentario que en este punto tiene una regulación notablemente abierta por cuanto, según su art. 75, para la constitución de una Comisión de investigación basta que la propuesta goce del respaldo del 40% de los parlamentarios que integran la cámara) con objeto de «esclarecer de manera fehaciente la existencia de un presunto fraude en la venta de gasolinas, ... analizar las actuaciones llevadas a cabo por la Administración Regional y otras Administraciones Públicas y determinar, en su caso, las responsabilidades a que hubiese lugar». La mencionada comisión de investigación concluyó su labor con un Dictamen aprobado por el Pleno de la Cámara con fecha 23 de abril en el que, con sendos votos particulares de los Grupos Socialista y de Izquierda Unida, se exime de toda responsabilidad a la Administración autonómica, y al que se incorporan una serie de recomendaciones entre las que figura la remisión al Ministerio Fiscal de una copia del Dictamen.

Finalmente, para concluir con la vida parlamentaria en la Comunidad Autónoma de Madrid durante 1998, hay que aludir al abandono de un Diputado del Grupo de Izquierda Unida, Sr. Nieto Cicuéndez (a la sazón Senador por designación autonómica), y, a resultas de este acontecimiento, la creación del Grupo Parlamentario Mixto integrado por un único Diputado regional (grupo parlamentario inédito desde las elecciones de mayo de 1991).

La Mesa de la Asamblea declaró formalmente constituido dicho Grupo Parlamentario el 26 de mayo de 1998 y, a propuesta de su único integrante, aprobó, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 45 del Reglamento de la Cámara, el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto mediante acuerdo de 15 de septiembre de 1998.

El citado Reglamento aborda diferentes cuestiones relacionadas con la organización y el funcionamiento del Grupo, entre las que cabría destacar las siguientes:

a) Distribución de escaños. Ha de ser la Mesa de la Cámara la que determine, conforme a las prescripciones reglamentarias, el lugar en el que deben tomar asiento en el salón de sesiones los Diputados del Grupo Parlamentario Mixto.

b) Integración en la Diputación Permanente. El Grupo Parlamentario Mixto estará representado con un miembro en la Diputación Permanente de la Cámara.

c) Integración en las Comisiones. El Grupo Parlamentario Mixto tendrá derecho de representación en las Comisiones de la Asamblea, debiendo adaptarse por la Mesa la composición de éstas a la nueva composición de la Cámara.

d) Participación en los debates parlamentarios. El Grupo Parlamentario



Mixto tendrá derecho a intervenir en los debates que se desarrollen en los distintos órganos parlamentarios de los que forme parte, aunque, como regla general, su representante sólo podrá hacer uso de la palabra por un tiempo que no supere la tercera parte o la mitad del tiempo correspondiente a los demás Grupos Parlamentarios según los casos.

e) Participación en elecciones, designaciones y nombramientos de personas que haya de efectuar la Asamblea de Madrid.

f) El Grupo Parlamentario Mixto podrá participar en los procedimientos de elecciones, designaciones y nombramientos de personas que haya de efectuar la Asamblea de Madrid mediante la formulación en su caso de la pertinente propuesta.

h) Locales y medios materiales. El Grupo Parlamentario Mixto tendrá a su disposición un despacho entre los dispuestos por la Asamblea para el uso de Grupos Parlamentarios.

i) Medios económicos. El Grupo Parlamentario Mixto percibirá una subvención anual fija y una subvención anual variable durante el ejercicio de 1998. Mientras el Grupo Parlamentario Mixto esté constituido por un solo Diputado, la subvención fija se elevará a la quinta parte de la correspondiente a los demás Grupos Parlamentarios y el importe de la subvención variable será idéntico al percibido por los demás Grupos Parlamentarios.

Fuera ya de los estrados parlamentarios, y como ya se apuntó en informes de años anteriores, uno de los mayores esfuerzos de gestión de la actual mayoría gobernante en la Comunidad Autónoma de Madrid ha venido siendo el intento desde las instituciones autonómicas de racionalizar el uso de los recursos públicos, tanto sincronizando la actuación en determinados sectores de los diversos niveles de la administración con competencia en tales ámbitos, como programando para varios años la intervención en tales sectores del poder público a fin de logran una mayor incidencia en la realidad social. El resultado de ello ha sido la elaboración de unos «Planes» de muy diversa importancia, volumen y significado jurídico, alguno de los cuales se ha llegado incluso a someter a la consideración y aprobación de la Asamblea Regional.

Durante 1998, pese a las numerosas alusiones del Presidente de la Comunidad, Sr Ruiz Gallardón, a diversos planes elaborados o puestos en práctica durante 1998 por el Consejo de Gobierno con ocasión del Debate sobre el Estado de la Región, es lo cierto que las acciones de esa índole emprendidas por el Gobierno regional durante el período ahora examinado parecen haber tenido menor impacto en la opinión pública y en los medios de comunicación, probablemente por la menor importancia o el menor grado de elaboración de los Planes propuestos, lo que no obsta para que tanto aquellas programaciones de nuevo cuño, como los problemas de realización de planes elaborados en años anteriores merezcan ser reseñados a fin de explicitar las principales líneas de actuación de las instituciones autonómicas durante 1998 y dejar constancia de las dificultades encontradas para su puesta en práctica.

Entre los primeros, tres nuevos planes elaborados o propuestos por el Ejecutivo regional a lo largo del periodo aquí analizado son los que mayor reper-

cusión parecen haber tenido en los medios de comunicación: el Plan Estratégico del Sur y del Corredor del Henares, el Plan de la Familia, y el Plan de Calidad de la Enseñanza no universitaria.

El Plan Estratégico para el Sur y el Corredor del Henares, gestado en la Consejería de Hacienda, fue filtrado a la prensa a mediados de septiembre y comprendía la realización de una serie de proyectos de carácter cultural y social así como de infraestructuras en una zona con altos niveles de población (en torno al millón y medio de habitantes). Dicho Plan (que, en verdad, no pasó del estadio de «proyecto») fue objeto de numerosas críticas y contestado incluso desde sectores próximos a la mayoría de gobierno, por lo que finalmente parece haber quedado «aparcado», habiendo sido, sin embargo, parcialmente rescatada su propuesta de mayor envergadura por el Presidente de la Comunidad en el Debate sobre el estado de la Región, el Metrosur antes aludido.

El Plan de Protección a la Familia, elaborado en el seno de la Consejería de Presidencia, tiene por objeto la adopción de un conjunto de medidas heterogéneas (medidas fiscales, medidas de orden jurídico tales como crear un Consejo de la Familia o elaborar un proyecto de ley de Protección de la Familia, ayudas a centros escolares o para la formación de desempleados, impulsar la creación de nuevas escuelas de educación infantil o modificar el decreto de adjudicación de pisos sociales para favorecer a las familias, etc), Plan para el que se reservan ocho mil millones de pesetas del presupuesto de 1999 para su financiación. El Plan se da a conocer en la segunda mitad de octubre mediante su remisión a diferentes sectores implicados que participan en el Consejo Económico y Social, el cual a su vez lo informará antes de que finalice el año, formulando una serie de reparos al mismo. Superado el primer trimestre de 1999 el citado Plan no ha sido todavía aprobado por el Consejo de Gobierno.

El Plan de Calidad de la Enseñanza no universitaria fue elaborado en el seno de la Consejería de Educación y Cultura ante el inminente traspaso de competencias en dicha materia con objeto de implementar los fondos transferidos por el Estado para hacer frente a esta nuevo ámbito de actuación autonómica y mejorar de este modo la calidad de la enseñanza no universitaria en la Comunidad madrileña. Bien recibido por los sindicatos mayoritarios a principios del mes de septiembre (quienes a su vez se reclaman de haber participado en su gestación), a finales de mes el Presidente Ruiz Gallardón, con ocasión de su discurso en el Debate sobre el Estado de la Región, dará a conocer el importe de los fondos presupuestarios que comprende (131.000 millones en un período de cinco años) e indicará las principales rúbricas que comprende (homologación del personal no docente transferido al convenio colectivo existente en la Comunidad, mejora de retribuciones del personal docente de la enseñanza pública extensión de la gratuidad de la educación infantil en el tramo de tres a seis años, mejora de los servicios de comedor y transporte escolar, y mejoras en infraestructuras y equipamientos). Los grupos de la oposición mostrarán, no obstante, cierta renuencia a dicho Plan por entender que en buena medida su objetivo es paliar la escasez de los fondos transferidos desde el Estado para atender esta nueva competencia a consecuencia de la escasa capacidad negociadora del gobierno autonómico madrileño en este punto. En todo caso, el nuevo retraso de las transferencias en materia de educación al mes de junio de 1999, ha dejado en suspenso la puesta en práctica de este ambicioso Plan.

Y junto a estos, es preciso aludir igualmente a las dificultades surgidas con ocasión de la puesta en práctica de dos Planes de años anteriores: el Plan de Residuos y el Plan de Empleo.

El Plan de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos, aprobado por el Gobierno regional en el mes de julio de 1997, es un ambicioso proyecto de recogida, tratamiento y eliminación o reciclado de basuras que, con la colaboración de los Ayuntamientos, se propone dar satisfacción a la Ley de Envases, y racionalizar el tratamiento de los residuos urbanos. Puesto en práctica en una primera fase el 1 de enero de 1998, la sucesiva extensión de las previsiones del Plan al resto de los municipios de la región se ha topado con serias dificultades tanto de orden técnico y de financiación, como por la oposición de numerosos Ayuntamientos que consideran que no han sido consultados, como exige la Ley de Envases, a la hora de fijar el canon que deben pagar las empresas de embalaje al gobierno regional por cada kilo de basura clasificada, así como en relación a los criterios de distribución de este canos entre el Gobierno regional y los municipios implicados

El Plan de Empleo (su denominación exacta es la de «Acuerdo marco para apoyar la estabilidad y calidad del empleo») fue acordado a mediados de 1997 por el Consejo de Gobierno y las organizaciones sindicales más representativas en el marco de la concertación social y comprendía una serie de medidas que involucraban ya directamente, ya indirectamente a la Administración regional en favorecer la estabilidad del empleo. Dicho Acuerdo preveía entre sus cláusulas el compromiso del gobierno regional de favorecer en los concursos públicos que el convocase a aquellas empresas que acreditasen garantizar más contratos indefinidos. Los reparos manifestados por la representación patronal, que desde los primeros momentos expresó su rechazo a suscribir el Acuerdo, y por la Junta Consultiva de Contratación de la Comunidad que emitió un informe negativo sobre este punto, sembraron la duda en el Gobierno regional acerca de la legalidad de dicha medida en particular desde la perspectiva del derecho comunitario. La puesta en práctica del Acuerdo sobre el empleo quedó en suspenso solicitándose la emisión de un informe por el Consejo de Estado que con fecha 4 de junio se manifestó en favor de la legalidad de sus contenidos del Acuerdo. Puesto en práctica el Convenio y convocado el concurso público correspondiente a la realización de unas obras en cuya adjudicación se primaba a las empresas con más plantilla fija, la Comisión europea el 21 de diciembre comunicó a la Administración regional la incoación de expediente por entender que dicha cláusula contradice la libre competencia que las instituciones comunitarias garantizan.

### Transferencia de nuevas competencias

A lo largo de 1998 se ha materializado el traspaso de muy pocas nuevas competencias, habiéndose dictado tan solo tres decretos de transferencias relativos a Instituto Nacional de Educación Física (Real Decreto 1192/1987), ampliación de los medios adscritos a los servicios traspasados en materia de juventud (Real Decreto 2533/98) y gestión de la formación profesional ocupacional (Real Decreto 2534/98).

Sin embargo la eventual transferencia de nuevas competencias del Estado a la Comunidad de Madrid no ha estado ausente del debate político.

Por un lado, desde una perspectiva general, los responsables políticos de la Comunidad ha hecho frecuentes alusiones al futuro incremento de competencias de la Comunidad madrileña como consecuencia de la reforma estatutaria. Tres son los ámbitos de mayor significación en torno a los cuales parece que a medio plazo la Comunidad de Madrid asumirá nuevas competencias: Educación no universitaria, INEM y Sanidad, la primera con un carácter inmediato y las otras dos rúbricas en una perspectiva a medio-largo plazo.

Por otro lado las negociaciones (y desavenencias) entre el Ministerio de Educación y la Consejería de Educación en orden a la valoración del importe de los servicios correspondientes a enseñanza no universitaria es una cuestión que se remonta al año 1997 y de las que ya dimos cuenta en el Informe correspondiente. A lo largo de 1998 ha continuado el reiterado cruce de declaraciones, hasta culminar finalmente con un principio de acuerdo el 30 de julio sellado con un encuentro entre la Ministra de Educación y el Presidente de la Comunidad, con arreglo al cual las instancias autonómicas se harían cargo de tales bienes y servicios a partir del 1 de enero de 1999 valorándose el traspaso en 255.000 millones (insuficientes en opinión de los grupos políticos de la oposición). El Sr. Ruiz Gallardón así vendría a confirmarlo con su intervención en el Debate sobre el Estado de la Región: «El sistema de enseñanzas no universitarias, cuyo traspaso se hará efectivo el 1 de enero». Sin embargo, por razones no explicitadas, la Comisión Mixta de Transferencias no llegó a formalizar en todos sus extremos durante 1998 el acuerdo de principio alcanzado y el Presidente regional se limitó a indicar, ya en los primeros días de enero de 1999, que «la asunción de las competencias educativas se hará efectiva el 1 de julio» (Prensa de 5 de enero de 1999).

Finalmente el tercer frente en torno al que el tema de asunción de competencias a estado presente en el debate político madrileño ha sido el tema de la Administración de Justicia. En concreto, en relación con dicha cuestión, el Grupo Parlamentario Socialista en la Asamblea formuló una interpelación que dio lugar, tras el correspondiente debate en el Pleno de la Cámara, a la aprobación de una resolución de fecha 18 de marzo en la que, junto a otras cuestiones, se insta al Consejo de Gobierno para que «se solicite de la Administración del Estado el inicio del proceso conducente al traspaso a la Comunidad de Madrid de las funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de provisión de medios personales, materiales y económicos al servicio de la Administración de Justicia, que contemple y de respuesta a la situación de los órganos jurisdiccionales de la Comunidad de Madrid derivada, entre otras circunstancias, del denominado efecto capitalidad». A raíz de esta resolución, los diversos sectores afectados han tenido cierta presencia en los medios de comunicación, mostrando las ventajas y dificultades de un traspaso de esa índole. En todo caso, en el momento de escribir estas líneas, primer trimestre de 1999, ningún paso parece haberse dado para la formalización de ese proceso.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 103

Composición a 1-I-1998:

*Popular:* 54

*Socialista:* 32

*Izquierda Unida:* 17

Composición a 31-XII-1998:

*Popular:* 54

*Socialista:* 32

*Izquierda Unida:* 16

*Mixto:* 1

### Estructura del 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 Eduardo 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: PP (54).

Composición del Gobierno: Homogéneo PP.

## Cambios en el Gobierno

Ninguno.

## Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Ninguna.

## Mociones de reprobación

Ninguna.

## Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Datos globales:

*Interpelaciones tramitadas:* 6

*Preguntas tramitadas:*

Orales en Pleno: 173

Orales en Comisión: 41

Escritas: 1.880

*Mociones aprobadas:* 4

*Proposiciones no de ley aprobadas:*

En Pleno: 6

En Comisión: 5

## *Debates y resoluciones más importantes:*

Durante el año 1998 se han celebrado en el Pleno de la Asamblea de Madrid dos «debates monográficos» a resultas de los cuales se han aprobado diversas resoluciones. Los debates han versado sobre «política general en materia educativa» (DSAM núm. 262, de 8 de mayo de 1998) y sobre «desarrollo estratégico de la zona sur» (DSAM núm. 749, de 16 de diciembre de 1998).

Se ha celebrado asimismo en el Pleno de la Asamblea de Madrid durante este año el correspondiente «debate sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno» («debate sobre el estado de la Región») (DSAM núm. 672, de 29 y 30 de septiembre de 1998), a resultas del cual fueron aprobadas diversas resoluciones sobre diferentes materias de relevancia regional.

### **Reformas del Reglamento parlamentario**

Ninguna.

### **Normas interpretativas y supletorias del Reglamento**

Ninguna.

Se han dictado no obstante algunas disposiciones de diferente naturaleza que, con mayor o menor intensidad y precisión, implican desarrollo o ejecución del Reglamento de la Asamblea de Madrid. Así, por ejemplo, la Resolución de la Presidencia de 18 de febrero de 1998, sobre Registro General y Registros Interiores de la Secretaría General (BOAM núm. 146, de 22 de enero de 1998); el Acuerdo de la Mesa de 15 de septiembre de 1998, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del Grupo Parlamentario Mixto (BOAM núm. 177, de 24 de septiembre de 1998); y los Acuerdos de la Mesa de 22 de diciembre de 1998, sobre Subvenciones y Medios Materiales de los Grupos Parlamentarios y sobre Asignaciones y Cotizaciones a la Seguridad Social de los Diputados.

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

Ninguna.

## MURCIA

*Angel Garrorena Morales*  
*Luis Gálvez Muñoz*  
*Enrique Martínez-Useros Mosquera*

### Cuestiones generales

La continuidad en la acción de gobierno y, por lo tanto, la consiguiente normalidad, ha sido la nota más destacada de la vida política y administrativa de la Comunidad Autónoma de Murcia durante el año 1998. No quiere ello decir que no haya habido dentro de este período novedades dignas de ser reseñadas (difícil sería afirmar tal cosa cuando esta año ha sido adoptada y ha entrado en vigor la reforma del Estatuto de Autonomía que modifica las estructuras institucionales de la Comunidad Autónoma murciana y que actualiza sus techos competenciales) ni significa tampoco que hayan faltado a lo largo de este tiempo aislados momentos de una cierta tensión (por ejemplo, hemos asistido, hacia el mes de marzo, al airado abandono del Pleno de la Asamblea Regional por lo grupos de la oposición en protesta por la no admisión a trámite de una pregunta parlamentaria sobre la ESO dirigida al Presidente Valcarcel; e IU-Los Verdes ha amagado con recurrir en amparo ante el TC por idéntico motivo). Pero, en todo caso, se ha tratado de acontecimientos previsibles, vinculados al curso normal de las instituciones y explicables a partir del lógico pluralismo existente en su seno.

A este panorama menos «noticiable» que el de Informes anteriores ha contribuido sin duda el hecho de que el Gobierno del PP que hoy rige la Comunidad se encuentre ya en su tercer año de mandato. Quiere ello decir que buena parte de su programa se concretó en medidas adoptadas en los dos años y medio precedentes (reforma de la Administración regional, ensayo de nuevas fórmulas para la financiación de obras públicas, política de concertación con los agentes sociales en determinados sectores...) y que ahora se está más bien en fase de ejecución y cierre de tales iniciativas, con la vista lógicamente puesta –tanto Gobierno como oposición– en la convocatoria de las próximas elecciones. Esa sensación, por lo menos, se percibe al repasar el discurso con el que el Presidente de la Comunidad abrió el Debate sobre el estado de la Región, celebrado este año los días 9 y 10 de septiembre. Frente a su habitual tono vigoroso y combativo, el de este ejercicio parlamentario ha sido un mero discurso de transición en el que, significativamente, toda la información vertida y aun todas las magnitudes utilizadas hacen referencia, como si de un balance final se tratara, a los resultados obtenidos a lo largo de los tres años de mandato más que a los logros alcanzados durante el último curso político, verdadero objeto de tal actividad de control. Este es, pues, el entendible espíritu de *cierre de etapa* que ha presidido casi toda la actividad desarrollada por las instituciones autonómicas murcianas durante el año que ahora comentamos.



Continuidad, asimismo, en el crecimiento (aunque con claros signos de estabilización en cifras más moderadas para 1999) ha sido también la tónica de la economía de esta Comunidad durante 1998, año en el cual el producto interior bruto (PIB) ha conocido un crecimiento estimado del 4,2%, superior a la media nacional, y en el que además el Gobierno autonómico ha recibido, como un auténtico regalo, la noticia de que, según datos de la propia Unión Europea, Murcia ha sido, entre las doscientas seis Comunidades territoriales que componen la Unión, la Región en la que más ha descendido el paro entre abril de 1996 y el mismo mes de 1997. Una cierta incomodidad para el proyecto económico del Gobierno de esta Comunidad Autónoma ha debido de suponer, en cambio, el hecho de que el Gobierno central, por boca de su Ministro de Fomento, haya advertido públicamente contra los peligros que presenta el llamado sistema *alemán*, de *peaje en sombra* o de *canon a la demanda* como fórmula de financiación de obras y actuaciones públicas, llegando incluso a anunciar su renuncia a seguir utilizándolo en el futuro, cuando precisamente el Ejecutivo murciano ha acogido dicho modelo con notorio entusiasmo en su Ley de Construcción y Explotación de Infraestructuras, de 1997, hasta hacer del mismo uno de los puntales básicos de su política económica. Las razones del Ministro de Fomento, expresadas primero en el seno de una reunión interna de la Comisión Nacional de Infraestructuras del Partido Popular cuyo contenido se filtró a la prensa en febrero de este año (*vid. «La Verdad» de 22-2-1998*) y después públicamente asumidas como postura del Gobierno, insisten en señalar que el citado modelo, bajo la apariencia de eludir cualquier endeudamiento, lo que realmente hace es consumir los presupuestos de años venideros en términos que, si no se tiene un sentido restrictivo respecto de su uso, podrían llegar a ser alarmantes. La censura coincide en gran parte con la crítica que ya hicimos nosotros, en el Informe de 1996, a lo que entonces tan sólo eran proyectos. Y en ese mismo criterio nos mantenemos todavía. Con todo, y para ser objetivos, bueno será reconocer que 1998 ha confirmado el espaldarazo de bastantes economías europeas (Gran Bretaña, Finlandia, Portugal) a este controvertido sistema de financiación de infraestructuras que la Comunidad Autónoma murciana ha hecho suyo.

Donde sí se han producido cambios de consideración ha sido en la estructura del sistema universitario regional. El mismo se había venido basando hasta ahora en la concentración de todas las enseñanzas superiores en un sólo complejo universitario, la Universidad de Murcia, dotada de dos *campus*, sito uno en la propia ciudad de Murcia y ubicado el otro en la ciudad de Cartagena. Sin embargo, durante el presente año y en función de determinadas circunstancias que así parecían recomendarlo, la Comunidad Autónoma murciana ha optado por un modelo plural en el que han pasado a existir de pronto tres Universidades, dos de ellas públicas (la anterior Universidad murciana, a la que ahora viene a sumarse la Universidad de Cartagena, creada este año por Ley 5/1998) y, a su lado, una tercera, la Universidad Católica de Murcia (UCAM) constituida como Universidad de la Iglesia al amparo de los acuerdos existentes entre ésta y el Estado. El Presidente de la Comunidad, por su parte, ha contraído asimismo (dentro del Debate sobre el estado de la Región y en algunas otras intervenciones oficiales) el compromiso de establecer en la ciudad de Lorca un nuevo *campus* adscrito a alguna de las Universidades públicas ya existentes, lo que terminará de difundir la oferta universitaria por toda la geografía regional. El paso de un modelo a otro

ha estado precedido, como es lógico, de un tenso debate sobre las ventajas e inconvenientes de ambas opciones, debate en el que se han cruzado los argumentos estrictamente académicos con las estrategias de partido y aun con los intereses puramente localistas. Con todo, hoy la polémica está ya cerrada; al menos, por lo que hace a la decisión principal, favorable en este caso, como dijimos, a la pluralidad de Universidades. La Comunidad Autónoma, que en un principio vio con indisimulada incomodidad la creación de la Universidad Católica, ha prestado este año su apoyo para que dicha institución consiga del Consejo de Universidades la homologación de los títulos universitarios que imparte; valga recordar, en este orden de cosas, las gestiones realizadas por la Consejera de Cultura, hacia septiembre de 1998, encaminadas a tal fin. Y la única vía de tensión que subsiste en este momento es la que enfrenta a la recién creada Universidad de Cartagena (partidaria de ir a un sistema de especialización que le asegure a ella, en cuanto Universidad Politécnica, la impartición en exclusiva de toda titulación de carácter técnico) con los órganos rectores de la Universidad de Murcia, interesada ésta en conservar, por el contrario, la condición generalista —abierta a la posibilidad de impartir también ella algunas enseñanzas técnicas— que siempre tuvieron sus estudios. Fricciones de este tipo aconsejan, como es lógico, acelerar al máximo la elaboración de la futura Ley de Coordinación del Sistema Universitario en la que tales enfrentamientos habrán de encontrar su solución; la Ley está anunciada para comienzos de la próxima legislatura y a ella hay que remitir todavía múltiples aspectos del proyecto universitario de la Comunidad Autónoma de Murcia necesitados de concreción.

En fin, en el ámbito de los partidos políticos, al que también solemos extender todos los años este comentario, casi todas las informaciones de interés tienen que ver con la preparación de tales partidos para las elecciones autonómicas a celebrar el próximo mes de junio de 1999, lo que no quiere decir sino que estamos en un claro año preelectoral. En el Partido Popular de la Región de Murcia toda la atención está puesta en el XIII Congreso Nacional del Partido que habrá de oficializar el «giro hacia el centro» propugnado por dicha formación en los últimos meses; pero el Presidente regional del PP y Presidente de la Comunidad Autónoma, Ramón Luis Valcárcel, se ha apresurado a indicar que el PP murciano no necesitará realizar un gran esfuerzo para conseguir dicho viraje toda vez que ese cambio ya lo efectuó, anticipadamente y por razones autóctonas, con ocasión de las anteriores elecciones autonómicas de 1995. En ese momento quedaron solventadas ciertas tensiones internas que se saldaron con la salida de los sectores más conservadores del Partido, fruto de cuya escisión fue la constitución incluso a nivel nacional del PaDE, Partido Demócrata Español, encabezado por Juan Ramón Calero, hasta ese instante uno de los «barones» mejor situados del PP y líder de su organización en la Comunidad Autónoma de Murcia. De esta manera, puede decirse que, en su criterio, el PP de la Región aborda el viraje hacia el centro que en todo el país se anuncia con el trabajo ya hecho. La única incógnita que permanece, pues, en este extremo, cara a la próxima consulta electoral, consiste en saber cuáles serán los resultados que consiga si finalmente decide presentar candidatos a dichas elecciones, habida cuenta del cierto peso que se le supone en algunas zonas como Murcia, Archena o Caravaca.

Izquierda Unida, por su parte, ha confirmado en su VII Asamblea Regional a

su actual coordinador, seguro candidato a la Presidencia de la Comunidad en las elecciones de mayo.

La mayor novedad, por tanto, la constituye –igual que en otras Comunidades Autónomas– la celebración de elecciones primarias en el Partido Socialista de la Región de Murcia para determinar quién haya de ser su candidato en tales comicios. Lo singular de esta experiencia en la Comunidad Autónoma murciana ha consistido en que, a contrapelo de lo ocurrido en algunas otras Comunidades y sobre todo en la organización estatal del Partido, su celebración ha servido aquí para limar diferencias entre viejas familias y para aumentar, en consecuencia, la cohesión del Partido Socialista murciano, al menos cara a las próximas elecciones. Tras la decisión de la actual Secretaria General del Partido y ex-Presidenta de la Comunidad Autónoma, María Antonia Martínez, de no concurrir a tales primarias, compitieron en las mismas el Vicesecretario regional, Ramón Ortiz, que partía con el apoyo de toda la Ejecutiva, y Antonio Martínez Ovejero, candidato presentado a última hora que tenía en su haber una importante trayectoria como militante del Partido en los años de formación de la autonomía murciana y que había ocupado además altos cargos con Barrionuevo en los Ministerios de Transportes y de Interior. Los resultados del 27 de junio de 1998, fecha en que tuvieron lugar las primarias, fueron claramente favorables a Ramón Ortiz, que obtuvo un 72,68 % de votos y se impuso en 49 de las 64 agrupaciones, lo que le convierte en el próximo candidato a la Presidencia de la Comunidad Autónoma por el Partido Socialista de la Región de Murcia. Añadamos tan sólo que, hacia diciembre de este año, el también constituido Partido Democrático de la Nueva Izquierda en la Región de Murcia (PDNI), recién escindido de Izquierda Unida, ha pedido al PSOE murciano que acelere los contactos conducentes a decidir si ambas formaciones van a concurrir o no con listas comunes a las elecciones autonómicas de mayo de 1999.

## Estatuto de autonomía, transferencias y otras cuestiones institucionales

### *Reforma del Estatuto*

Durante 1998 ha concluido el proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, iniciado en 1997 como consecuencia de una moción adoptada entonces en la Asamblea Regional con el asentimiento unánime de todos los grupos de la Cámara. Fruto del trabajo de la Comisión *ad hoc* creada en aquel momento e integrada por dos miembros de cada grupo parlamentario fue –como se recordará– la adopción por la Asamblea Regional de una Proposición de ley suscrita de modo conjunto por tales formaciones para servir de base a la reforma del Estatuto de Autonomía. Dicha Proposición de ley (a la que IU-Los Verdes presentó, pese a suscribirla *in integrum*, nueve enmiendas de adición o de mejora en los techos competenciales, que no prosperaron) fue aprobada finalmente por la Asamblea de la Comunidad Autónoma de Murcia el 22 de julio de dicho año y de ahí pasó, como es preceptivo, a las Cortes Generales. El año de 1997 concluyó, pues, cuando esa Proposición de reforma había iniciado su tramitación en el Congreso de los Diputados, los grupos parlamentarios de esta Cámara habían presentado ya 56 enmiendas a la misma y se estaba, por

tanto, pendiente tan sólo de su debate en la Comisión Constitucional y en el Pleno. Diez de dichas enmiendas habían sido formuladas –según vimos en el Informe anterior– por el Grupo federal de IU y no eran, en gran parte, sino reproducción de las ya presentadas por esta formación en la Asamblea Regional. Las otras 46, en cambio, tenían un formato muy peculiar porque, aunque constituían dos bloques de veintitrés enmiendas, unas suscritas por el Grupo Popular en el Congreso y otras por el Grupo Socialista de dicha Cámara, coincidían por parejas en un texto común, signo claro de que habían sido previamente consensuadas por ambas fuerzas políticas en el marco de una operación más amplia tendente a introducir un mínimo de razonable homogeneidad en esta nueva fase de reforma de todos los Estatutos de Autonomía del 143 CE. Las más atendibles de entre dichas enmiendas suponían –recordémoslo asimismo, para poder entender mejor lo que viene detrás– una reducción de las pretensiones competenciales de la Comunidad Autónoma de Murcia en materias como «régimen local» (en relación con la cual se pedía que la misma no quedara contemplada en el Estatuto como competencia exclusiva sino tan sólo como de desarrollo legislativo y ejecución), «corporaciones de Derecho público» (para la que se solicitaba igual restricción), «consultas populares de carácter local» (respecto de cuyo objeto los enmendantes consideraban inadecuada tal asunción de competencia por estimar que ésta debía quedar limitada a las solas consultas de ámbito regional) y «policía» (donde se advertía que la pretendida adscripción de unidades de la Policía Nacional sólo podía intentarse para la vigilancia y protección de edificios e instalaciones de la propia Comunidad, pero no para toda competencia de policía como parecía sugerir el texto de la Proposición traída a debate del Congreso). En sentido inverso, otras enmiendas (de nuevo dos con texto coincidente, firmadas por los Grupos Socialista y Popular) proponían la incorporación de la materia «régimen de las zonas de montaña» al catálogo de las recibidas como exclusivas por la Comunidad Autónoma.

Dentro, pues, de 1998 la tramitación parlamentaria de la reforma ha proseguido su curso en el Congreso de los Diputados con la reunión de la Ponencia designada por la Comisión de Constitución para elaborar el Informe correspondiente, reunión que se celebró el 25 de febrero y como consecuencia de cuyos acuerdos quedaron incorporadas a la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía veintidós de las veintitrés enmiendas con texto idéntico respaldadas por los Grupos Popular y Socialista; a instancias de Izquierda Unida se accedió a dejar pendiente para el más ponderado debate en Comisión el acuerdo sobre la enmienda formulada por ambos grupos en la que éstos proponían rebajar las competencias en materia de régimen local a la condición de atribuciones de desarrollo legislativo; las enmiendas presentadas por el Grupo Izquierda Unida fueron rechazadas, en fin, por la Ponencia en su totalidad. El subsiguiente debate en la Comisión Constitucional del Congreso tuvo lugar el 24 de marzo (*vid. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Núm. 413*). Como resultado de las votaciones celebradas a su cierre, quedó ratificado el Informe de la Ponencia y, por lo tanto, la aceptación de las veintidós enmiendas consensuadas en su momento por socialistas y populares. En el mismo sentido favorable a lo propuesto por ellos se votó la enmienda de ambos grupos pendiente de decisión en el trámite de la Ponencia, con lo cual «régimen local» se incorporó como materia al listado de competencias de desarrollo legislativo y ejecución y no al de

competencias exclusivas. Y, por supuesto, en este instante se reprodujo asimismo el rechazo de las diez enmiendas intentadas por el Grupo de Izquierda Unida, si bien en esta ocasión estuvo a punto de producirse una inesperada novedad, ya que la enmienda que postulaba la introducción de la figura del Defensor del Pueblo recibió aquí el respaldo del Grupo Socialista, y el Grupo Popular hubo de recurrir a los votos de CiU para evitar que prosperara. El Pleno del Congreso, en su reunión del día 16 de abril (*vid. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno. Núm. 150*), aprobó por fin la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia sin modificaciones con respecto al texto del Dictamen de la Comisión, por 302 votos a favor y una abstención.

Llegada la reforma al Senado el 22 de abril, su texto fue remitido a la Comisión General de las Comunidades Autónomas. Al mismo se presentaron catorce enmiendas, trece de ellas depositadas por el Grupo mixto que básicamente reproducían el contenido de las formuladas por IU en anteriores fases de la tramitación, y una suscrita por el Grupo Socialista en el Senado que venía a proponer la adición de un nuevo apartado al art. 11 a fin de incluir entre las competencias exclusivas de la Comunidad las «especialidades de la legislación procesal que pudieran derivarse de las peculiaridades del Derecho consuetudinario»; la intención de esta última enmienda era proveer mejor desde ya a cuantas consecuencias puedan deducirse en su día del pretendido reconocimiento del «Consejo de Hombres Buenos de Murcia» al que después habremos de referirnos (*vid. el texto de tales enmiendas en el BOCG, serie III B, de 8 de mayo de 1998*). El Informe de la Ponencia constituida en el seno de la Comisión General, emitido el 12 de mayo, acordó, no obstante, no incorporar ninguna de esas enmiendas al texto de la Proposición de Ley Orgánica remitida por el Congreso (*vid. BOCG del 14 de mayo*), y de igual parecer fue la propia Comisión General de las Comunidades Autónomas en su Dictamen de 14 de mayo (*vid. Diario de Sesiones del Senado. Comisión. Núm. 287*). El Pleno del Senado, en su sesión del día 20 de mayo, adoptó finalmente dicho texto sin alteración alguna —lo que hizo innecesario su retorno al Congreso— por 199 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones (*vid. Diario de Sesiones del Senado. Pleno. Núm. 88*). La reforma, definitivamente adoptada, fue publicada en el BOE de 16 de junio como Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio, de reforma del Estatuto para la Región de Murcia.

En la desembocadura, pues, de este proceso, el Estatuto de Autonomía ha quedado modificado tanto en sus techos competenciales como en sus estructuras de autogobierno.

Por lo que hace al primero de estos dos grandes bloques, además de haber abierto el texto del art 8 para incluir la mención específica de «los tribunales consuetudinarios y tradicionales en materia de aguas», la reforma ha ampliado el listado de competencias exclusivas (art 10) extendiéndolo ahora a ordenación del litoral, transporte marítimo entre puertos o puntos de la propia Comunidad, industrias agroalimentarias, aguas superficiales y subterráneas, policías locales, denominaciones de origen, comercio interior y régimen de zonas de montaña, entre otras materias. El art 11, por su parte, ha pasado a contemplar como competencias de desarrollo legislativo y ejecutivas las de ordenación farmacéutica, consultas populares en el ámbito de la Región (desaparece, por tanto, la referen-

cia a las consultas de ámbito local incluida en el texto inicial de la Proposición de ley de reforma) y régimen local. En fin, el elenco de competencias de ejecución (arts 12 y 17) ha quedado ampliado con la referencia a la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, al nombramiento de notarios, registradores y corredores de comercio, así como a la participación en la fijación de las demarcaciones correspondientes, y a la ejecución en el territorio regional de los planes estatales para la implantación o reestructuración de los sectores económicos. El art 19, a su vez, ha incorporado la posibilidad de que la Comunidad Autónoma acuerde con el Estado la adscripción de una unidad del Cuerpo Nacional de Policía, pero no sin acoger la enmienda que hace explícito que tal adscripción tan sólo tendrá lugar, en su caso, para la «vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones».

En lo que respecta a las estructuras de autogobierno de la Comunidad, la reforma ha pasado a prever asimismo la ampliación del número de miembros de la Asamblea Regional (entre 45 y 55 diputados, según el art 24,2), la posibilidad de que los parlamentarios regionales perciban una retribución fija (una vez que desaparece el párrafo 4 del art 25 que lo hacía imposible al hablar tan sólo de dietas), la ampliación de los períodos ordinarios de sesiones, extendidos ahora entre septiembre y diciembre y entre febrero y junio (art 26,1) y la facultad del Presidente de la Comunidad en orden a la posible disolución anticipada de la Asamblea si concurren determinadas condiciones (art 27,4). El art 32,2 ha sido también modificado para eliminar la mención que limitaba hasta hoy a diez el número de miembros del Consejo de Gobierno, excluido de dicho cómputo el Presidente; y el art 23,2 ha venido, en fin, a aclarar que la designación de senadores autonómicos se hace «para cada legislatura de la Asamblea Regional».

### *Transferencias y financiación*

En 1998 se han producido tan sólo dos Reales Decretos en los que se contempla el traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Murcia. El primero de ellos es el Real Decreto 1.824/1998, de 28 de agosto, por el que se transfieren a dicha Comunidad los medios y servicios correspondientes a la hasta ahora Oficina Nacional de Turismo e Intercambio de Jóvenes y Estudiantes (TIVE). En realidad, tal y como explicita la exposición de motivos del citado Real Decreto, se trata tan sólo de una ampliación del traspaso más genérico realizado en su día en materia de juventud por el Real Decreto 2.520/1982, ampliación debida a que entonces no se pudo alcanzar un acuerdo sobre el mecanismo adecuado para que la Comunidad Autónoma de Murcia se hiciera cargo de dicho servicio. Ahora, alcanzado ese acuerdo por la Comisión mixta de transferencias en su reunión de 14 de julio, el TIVE ha pasado a depender de la Administración Regional; en concreto, de la Consejería de Presidencia, a la que el Decreto regional 57/1998, de 8 de octubre, ha atribuido tal cometido.

Asimismo, por Real Decreto 1.868/1998, de 4 de septiembre, se ha producido el traspaso a la Comunidad Autónoma murciana de los medios adscritos a la gestión del Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA). El coste efectivo total de los servicios transferidos es de 141 millones de pesetas y la Comunidad

Autónoma ha dispuesto de tales medios y funciones para adscribirlos por Decreto 56/1998, también de 8 de octubre, a la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Agua.

Por su parte, el Decreto 47/1998, de 23 de julio, ha atribuido a la Consejería de Presidencia las competencias y funciones que la Comunidad Autónoma acaba de recibir en materia de Notarias, Registros de la Propiedad y Mercantiles y Corredores de Comercio como consecuencia de la última reforma del Estatuto de Autonomía.

Con todo, la verdadera batalla en materia de traspasos ha continuado estando centrada en el tenso pulso que todavía siguen manteniendo Gobierno y Comunidad Autónoma a fin de determinar el coste efectivo en el que deben tasarse las transferencias relativas a educación no universitaria. La insistencia de la Comunidad en que ese traspaso no puede producirse sin que la Administración Central reduzca antes determinados *déficits* educativos históricamente padecidos por la Región de Murcia ha llevado a convenir con el Ministerio de Educación y Ciencia la construcción de trece nuevos centros de educación secundaria cuya ejecución se encuentra en fase muy avanzada. No obstante, y pese a estos esfuerzos, las conversaciones habidas entre ambas Administraciones a lo largo del presente año no han permitido cerrar un acuerdo satisfactorio que permita transferir la educación a la Comunidad de Murcia dentro de 1998, pese a que la fecha prevista para ello era la de 1 de enero de dicho año. Las cifras filtradas a la prensa en los últimos meses de 1998 (*vid. «La Verdad» de 22 de octubre*) hablan de una oferta final del Ministerio que rondaría en torno a los 74.000 millones. Pero por ahora habrá que esperar a 1999 para que esas negociaciones concluyan. Entre tanto, y pese a no haber asumido todavía las competencias en esta materia, el Gobierno regional, a través de la Consejería de Cultura y Educación, ha firmado con todos los agentes implicados en la actividad educativa (organizaciones sociales, funcionarios, asociaciones de padres, colegios de licenciados, centrales sindicales...) el llamado *«Acuerdo para la Educación en la Región de Murcia»*, suscrito el 2 de Octubre, en el que se contemplan una serie de actuaciones prioritarias a cubrir en el plazo de cuatro años y para cuyo logro el Gobierno regional compromete una inversión de 23.315 millones de pesetas.

Con relación a la financiación autonómica, concretamos tan sólo las cifras básicas relativas a 1998. A lo largo de este año, la Comunidad Autónoma de Murcia, según datos facilitados por la Consejería de Economía y Hacienda, ha recibido en concepto de entregas a cuenta un total de 29.699 millones de pesetas que se distribuyen del siguiente modo: 15.703 millones (tarifa autonómica del IRPF), 13.896 millones (participación en ingresos territoriales del IRPF) y 99 millones (participación en ingresos generales del Estado).

### *Otras cuestiones institucionales*

Tras su creación por Ley 2/1997, el Consejo Jurídico de la Región de Murcia ha iniciado su actividad en los primeros meses del presente año. Mediante los Decretos 1 a 5/1998, del Presidente de la Comunidad Autónoma, de 15 de enero, se produjo el nombramiento de sus cinco Consejeros, tres designados en su día

por la Asamblea Regional y los otros dos recién propuestos por el Consejo de Gobierno. La constitución del órgano tuvo lugar el 20 de enero de 1998 y de ese mismo día es el acuerdo de elección de su Presidente. El Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico ha sido asimismo aprobado por Decreto 15/1998, de 2 de abril, en cumplimiento de lo establecido por la disposición adicional segunda de la citada Ley 2/1997. Su texto ha acabado de concretar la estructura administrativa del Consejo (dando una pormenorizada regulación a la figura del Letrado-Secretario General, estableciendo el régimen de los Letrados y del resto del personal; determinando las unidades que componen su organigrama, etc...), ha fijado asimismo las reglas de procedimiento a las que el Consejo debe ajustar su actividad, se ha ocupado también de las cuestiones relativas al presupuesto y a la gestión económica del órgano y ha especificado de forma más operativa determinados aspectos relativos al régimen de designación, incompatibilidades y cese de los Consejeros y del Presidente. En su primer año de funcionamiento el Consejo ha desplegado, en fin, una actividad considerable. Ha emitido 56 dictámenes, 10 de ellos sobre anteproyectos de ley, 14 sobre proyectos de reglamento y el resto sobre diversas cuestiones administrativas objeto de su competencia. En un alto número de casos el Consejo de Gobierno ha terminado adecuando su decisión a las recomendaciones del Consejo.

También en el ámbito propio de las instituciones regionales, la Comunidad Autónoma ha seguido insistiendo en el intento de obtener el debido reconocimiento del Consejo de Hombres Buenos de Murcia como Tribunal consuetudinario en materia de riegos. Un intento similar quedó ya frustrado el año anterior al no prosperar entonces la enmienda a la LOPJ que contenía tal propuesta. Como aquel fracaso no se produjo porque existiera una oposición parlamentaria frontal contra la misma sino porque en la votación final de conjunto, celebrada en el Congreso, el rechazo provocado por otros contenidos introducidos en el Senado arrastró el de esta cuestión, durante 1998 tanto el Grupo Federal de Izquierda Unida en el Congreso como el Grupo Socialista de dicha Cámara han formulado sendas Proposiciones de Ley Orgánica de modificación de la LOPJ de 1985 en las que se solicita la adición de un nuevo apartado 4 al art 19 de dicho cuerpo legal cuyo texto, caso de prosperar, diría lo siguiente: «Se reconoce el carácter de Tribunal consuetudinario y tradicional al Consejo de Hombres Buenos de Murcia» (*vid. BOCG, serie B, núms 211 y 211, de 23 de junio*). Hacia diciembre de 1998, la citada iniciativa había cubierto su tramitación en la Comisión de Justicia del Senado y, por parte de los grupos parlamentarios interesados, se estaba en el convencimiento de que ningún nuevo obstáculo retardaría su conversión en ley más allá de los primeros meses de 1999. En la actualidad las decisiones de este Consejo, al que ya se referían en su tiempo las Ordenanzas de la Huerta de 1849 y cuyos antecedentes se remontan a 1267, han de ser aceptadas por los propios regantes para que obliguen y tan sólo se convierten en jurídicamente vinculantes si son recurridas por ellos y refrendadas por la Sala de lo contencioso-administrativo. Con la incorporación del Consejo de Hombres Buenos al art 19 de la LOPJ la situación cambiaría de forma radical.

Peor suerte ha cabido, en cambio, sin que ello sea ya una novedad, a la Proposición de ley formulada por el Grupo IU-Los Verdes en la Asamblea



Regional de esta Comunidad con fecha 4 de junio de 1998 para la reforma de la Ley 2/1987, Electoral de la Región de Murcia (*BOARM*, núm. 169, de 16 de junio). Se instaba en ella, una vez más, la modificación de los artículos que en dicha Ley establecen un mapa electoral estructurado en cinco circunscripciones y su sustitución por el modelo de circunscripción única, habitual en otras Comunidades uniprovinciales y más adecuado a los intereses electorales de las minorías. Frente a dicha Proposición, el Grupo Popular presentó una enmienda a la totalidad en la que se postulaba la no toma en consideración de la misma. Debatida esta última en el Pleno de 9 de junio de 1998, motivó la derrota, por 21 votos en contra, de la requerida modificación de la Ley Electoral; 4 votos se expresaron a favor y 11 se abstuvieron. Como se recordará por los Informes de otros años, IU ya había pretendido en anteriores ocasiones (la última, mediante una enmienda a la Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía) idéntica modificación. Y también como en oportunidades precedentes, el Partido popular, que mientras estuvo en la oposición fue el principal adalid del cambio a una circunscripción única y que así lo incluyó en su día entre sus promesas al electorado, ha vuelto a utilizar su mayoría en la Cámara para impedir tal reforma con el especioso argumento de que una modificación de esa entidad no debe ser acometida si no es con el voto unánime de toda la Cámara, mayoría tan exigente que, de operar, convertiría a las leyes electorales en auténticas normas intangibles, más endurecidas que la propia Constitución. Pero ésta es una cuestión ya vieja que, por agotada, no merece que le dediquemos más espacio.

Finalmente, están en este momento todavía en elaboración tanto la reforma de la Ley 1/1998, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración Regional, como la del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia. Sobre la primera está trabajando desde hace casi dos años un Consejo Técnico Consultivo creado «*ad hoc*» y sobre la segunda parece que existe en este momento un complejo debate que aplazará aún por algunos meses la obtención de un texto final.

## La estructura territorial de la Comunidad Autónoma de Murcia

### *Murcia, Comunidad uniprovincial*

Durante 1998 han adquirido una entidad más precisa (lo que nos permite hablar de ellas con una dimensión institucional de la que hasta ahora carecían) ciertas cuestiones que tienen como denominador común su cruzada referencia a la estructura territorial de la Región de Murcia. Como es bien sabido, Murcia es una Comunidad uniprovincial. De ahí que el art 1 del Estatuto de Autonomía diga: «La provincia de Murcia... se constituye en Comunidad Autónoma...». Por otra parte, el art 3.2 de la citada norma añade que «la Comunidad... se organiza territorialmente en municipios y comarcas» y que «las comarcas gozan... de plena personalidad jurídica, así como de autonomía para el cumplimiento de los fines que les sean atribuidos por la ley»; pero esta legalidad que debería haber desarrollado al Estatuto y llenado de contenido a la mencionada estructura comarcal no ha sido nunca aprobada. En consecuencia, el único referente territorial de la Comunidad Autónoma de Murcia sigue siendo la provincia y, como

tal Comunidad uniprovincial, la misma ha participado por ejemplo este año –no estará de más que aprovechemos la oportunidad para recordarlo– en la reunión que todas las Comunidades uniprovinciales han celebrado en La Rioja el 27 de febrero, reunión que ha concluido con la firma del llamado «Documento de San Millán de la Cogolla» cuyo texto se cierra con determinadas propuestas (consideración de la uniprovincialidad como un «hecho diferencial» del que deben derivarse ciertas consecuencias; inclusión de las referidas Comunidades en la Federación de Municipios y Provincias; corrección de su infrarepresentación en el Senado; avance hacia un mayor equilibrio en los techos competenciales; presencia ante la Unión Europea, etc...) unas de ellas más conocidas y esperables y otras más novedosas, pero todas dignas de interés.

Ahora bien, sobre este presupuesto inicial –y hasta ahora podríamos decir que pacífico– se esbozan desde hace tiempo algunas tensiones que, toda vez que en esta ocasión han llegado a adquirir constancia oficial, hacen preciso que les prestemos una mínima atención en este Informe.

### *Sobre la provincialidad de Cartagena*

La principal de esas tensiones viene de atrás y tiene que ver con la aspiración de Cartagena a poseer un peso específico propio, y en alguna medida paritario con el de la Ciudad de Murcia, en el marco territorial e institucional de la Región. La crisis económica padecida en los últimos años por la comarca del Campo de Cartagena y, en cierto modo también, la actividad desplegada por algunos grupos, con el Partido Cantonalista a la cabeza, han extremado recientemente ese sentimiento de postergación, así como la correlativa demanda de medidas llamadas a compensarlo o, cuanto menos, a paliarlo. Con todo, hasta fechas muy recientes la provincialidad de Cartagena era tan sólo la solicitud –y casi el *slogan*– de esos limitados grupos a los que me acabo de referir. Sin embargo, por razones que exceden del tipo de análisis que corresponde realizar a este Informe, pero a las que no ha sido extraña una arriesgada emulación al alza en cuya espiral han entrado los partidos (al menos aquellas de sus estructuras que compiten por el electorado de Cartagena), las cosas han cambiado radicalmente a partir de un determinado momento, situándonos en presencia de un panorama bien distinto.

Por hacer una apretada relación de los hechos que conducen al acuerdo municipal de 5 de marzo de 1998, recordemos que hacia abril del año anterior el desliz de un concejal del Grupo Popular en el Ayuntamiento de Cartagena, producido en una conversación privada, había dejado traslucir la supuesta existencia de una opinión favorable a la provincialidad en bastantes ediles de su propio Grupo. Para paliar el efecto de esta noticia, filtrada entonces a los medios de comunicación, la Alcaldesa de Cartagena, perteneciente asimismo al Grupo Popular, se vio en la necesidad de comparecer públicamente para aclarar que su posición se inclinaba, antes bien, por la creación de la comarca del Campo de Cartagena como una solución intermedia. También los Alcaldes de los otros seis Municipios afectados por tal proyecto (Fuente Alamo, Torre Pacheco, San Pedro del Pinatar, San Javier, Los Alcáceres y La Unión) se apresuraron a reunirse dentro del propio mes de abril para pronunciarse en contra de la provincia. Sin embargo, en mayo

de 1997 el Partido Cantonal depositó en el Ayuntamiento de Cartagena un escrito respaldado por 32.000 firmas en apoyo de la celebración de un referéndum que clarificara la opinión de los propios ciudadanos en torno al tema de la provincialidad. Ello obligó a que el 30 de junio de dicho año el Pleno del Ayuntamiento tuviera que decidir sobre tal posibilidad, rechazándola, no obstante, con base en un informe de los servicios jurídicos municipales que la estimaba jurídicamente inviable. Estando, pues, así las cosas, y cuando no era previsible una inmediata complicación del tema, el Secretario General de la Agrupación socialista de Cartagena anunció que el I Congreso Municipal de ese Partido, a celebrar en dicha localidad en noviembre de 1997, asumiría la tesis de la provincialidad, en un intento de dejar así anclado al PP en la opción por la comarca. Ese acuerdo, efectivamente adoptado en su día, contó con un tibio respaldo de la Ejecutiva Regional, siendo acogido sin embargo con no pequeña sorpresa y un cierto desmarque por parte de la Ejecutiva Federal del PSOE que, desde Madrid, podía presumir con razón el surgimiento de una peligrosa cascada de iniciativas similares en otros lugares de la geografía española. Entrado ya el año 1998, en el coloquio que siguió a una conferencia pronunciada en febrero en el Paraninfo de la Universidad de Murcia, el Ministro de Administraciones Públicas afirmó que no veía la necesidad de crear una nueva provincia «a no ser que alguien diera en apoyo de tal iniciativa un argumento colosal». Ello motivó que los partidarios de la provincialidad de Cartagena —ahora incluidos la mayoría de los Grupos con representación municipal— movilizaran la idea de que ese «argumento colosal» bien podría serlo una consulta popular en la que un 70-80% de los ciudadanos se pronunciara a favor de dicha solución. Esa es la forma en que la cuestión llega al Ayuntamiento de Cartagena, cuyo Pleno de 5 de marzo aprueba una moción consensuada por todos los Grupos —también, pues, por los concejales del PP— en la que PSOE e IU aceptan retirar su iniciativa para la celebración de la referida consulta a cambio de que todos se pronuncien a favor de «la legítima aspiración» de Cartagena a la provincia. La común estrategia ahora acordada pasa, pues, por trabajar para persuadir a los otros seis Municipios —muchos de ellos recalcitrantes todavía frente a tal idea— de la bondad de la solución provincial.

Ese es, pues, el itinerario, y aun el transfondo, de una decisión que, de seguir adelante —lo que tampoco hay que contemplar como algo con más o menos posibilidades de las que el relato anterior deja traslucir— conllevaría consecuencias de notoria importancia.

### *Proyectos de comarcalización*

De todos modos, la consecuencia más cierta que de esa decisión se ha derivado hasta este momento ha sido la de acelerar el proyecto de comarcalización de la Región de Murcia por el que finalmente se debe dar cumplimiento a lo previsto en el antes citado art 3.2 del Estatuto de Autonomía. Esta parece ser, en fin, la manera oficial de frenar la iniciativa a favor de la pluriprovincialidad, así como de resolver, al tiempo, otros problemas que suscita la conflictiva relación entre ciertos territorios de la Comunidad. Con fecha 27 de marzo de 1998, por tanto tan sólo veintidós días después de aquel acuerdo municipal, el Grupo Popular

presentó en la Asamblea Regional una Proposición no de ley, la núm. 472, sobre Comarcalización de la Región de Murcia, en la que se insta al Consejo de Gobierno para que inicie los trabajos y estudios previos que deben cristalizar sin más retrasos en el correspondiente Proyecto de Ley de Comarcalización. La Proposición fue debatida y votada en la sesión de 7 de mayo de 1998, quedando adoptada por 22 votos a favor, ninguno en contra y 16 abstenciones. En cumplimiento de dicho mandato, la Consejería de Presidencia y la Universidad de Murcia, con fecha 28 de diciembre de 1998, han suscrito un convenio en el que se encarga a esta última la realización de los estudios geográficos, jurídicos, históricos, sociológicos y económicos que han de servir de soporte al citado Proyecto de Ley de Comarcalización de la Región de Murcia.

## Actividad normativa

### Leyes

La actividad legislativa de la Comunidad Autónoma de Murcia se ha mantenido durante 1998, al menos por lo que hace al número de leyes aprobadas, en unos índices muy similares a los de años precedentes. Doce leyes han sido adoptadas por la Asamblea Regional en este tiempo. Puestos a dar cuenta de ellas, podríamos ordenarlas en los siguientes bloques.

Un primer grupo de esas leyes tiene, como es habitual, un claro contenido financiero. Ahí entra, lógicamente, la Ley 12/1998, de 31 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1999, a la que hay que unir la Ley 8/1998, de 4 de diciembre, por la que se autoriza un crédito extraordinario para cubrir necesidades de gasto de las Consejerías de Economía y Hacienda y de Industria, Trabajo y Turismo, y la Ley 9/1998, de igual fecha que la anterior, en la que se concede un suplemento de crédito a las Consejerías de Presidencia, Economía y Hacienda y Educación. Con una mayor vocación de permanencia en el ordenamiento jurídico, aunque también con un carácter misceláneo que termina siendo preocupante— todo hay que decirlo—, se ha aprobado, asimismo, la Ley 7/1998, de 4 de diciembre, de *«modificación de la Ley 3/1990, de Hacienda de la Región de Murcia y de adecuación de determinadas disposiciones tributarias a la normativa estatal»*, según reza su extenso título. En realidad, se trata de un complejo texto normativo en el que se modifican tres leyes regionales, la citada Ley 3/1990, pero también la Ley 7/1997, de Tasas y Precios Públicos, y la Ley 13/1997, de Acompañamiento de los Presupuestos del año anterior, a fin de adecuarlas a la Ley 1/1998, dictada por el Estado este mismo año en materia de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, a la Ley General Tributaria, a la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas e incluso a la Ley estatal de Acompañamiento de los Presupuestos aprobada en 1997. Naturalmente, a este primer grupo de normas hay que añadir aquella parte de la Ley 11/1998, la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos de la Comunidad para el año próximo, en la que se contemplan determinadas *«medidas financieras»* entre las que se incluyen nuevas modificaciones tanto de Ley de Hacienda como de la Ley de Tasas.

En un segundo bloque debemos incluir aquellas leyes que contienen un acto singular por el que se crea determinada corporación o entidad de Derecho Público cuya constitución ha pasado a ser competencia de la ley regional. Tal es el caso de la Ley 1/1998, de 28 de abril, de creación del Colegio Profesional de Ingenieros en Informática de la Región de Murcia, y de la Ley 2/1998, también de 28 de abril, de creación del Colegio Profesional de Ingenieros Técnicos en Informática de la Región de Murcia, ambas leyes consecuencia de la reciente asunción de competencias de desarrollo legislativo por la Comunidad en materia de corporaciones profesionales. Y, bien que en un ámbito muy distinto del anterior y con apoyo en un título competencial muy diferente, a esa misma lógica responde la Ley 5/1998, de 3 de agosto, de creación de la Universidad Politécnica de Cartagena, cuyo comentario hemos avanzado prácticamente al inicio de este Informe. La Ley concreta los títulos oficiales cuyas enseñanzas se impartirán inicialmente, fija qué centros han de quedar integrados en dicha Universidad, establece su condición de Universidad Politécnica y prevé fórmulas de colaboración transitoria con la Universidad de Murcia. La aprobación de esta Ley debe acelerar, según dijimos, los trabajos legislativos conducentes a la adopción de otras normas relativas al ámbito universitario tales como la Ley reguladora de los Consejos Sociales de las Universidades de la Región o como la Ley de Coordinación Universitaria de la Región de Murcia.

En fin, a un tercer grupo corresponden ciertas leyes –sin duda las más atendibles– llamadas a constituir la norma legal aplicable en determinado sector o respecto de determinada materia. Cuatro importantes leyes se incluyen en este apartado. En primer lugar, la Ley 3/1998, de 1 de julio, de Cajas de Ahorro de la Región de Murcia, consecuencia de la atribución a la Comunidad Autónoma de competencia exclusiva en la materia tras la última reforma del Estatuto. La Ley aporta una regulación exhaustiva sobre tales entidades de crédito. Su exposición de motivos sigue hablando, con todo, de «legislación básica estatal a la que debe adaptarse» la ley regional, lo cual no deja de ser incorrecto una vez que la Región de Murcia tiene competencia exclusiva sobre Cajas de Ahorro; lo hace, eso sí, para referirse a normas como la Ley de Disciplina e Intervención de Entidades de Crédito o incluso la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, respecto de las cuales la relación de adecuación a la que viene obligada la ley regional es de distinto carácter, lo que aconseja cuidar el lenguaje utilizado. También se ha aprobado durante este año la Ley 4/1998, de 22 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de la Región de Murcia, que viene a sustituir a la de 1988, incorporando ahora contenidos fundamentales que no estaban contemplados en aquélla (sobre todo, los relativos al régimen estatutario de los funcionarios pertenecientes a los Cuerpos de Policía Local); la Ley intenta adecuar asimismo el alcance del concepto de «coordinación» a la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en su STC 32/1983. Siguiendo el dictamen del Consejo Jurídico Regional, no se han incorporado finalmente al texto de la Ley aquellos preceptos en los que se preveía la posibilidad de utilizar a las Policías Locales para tareas de competencia de la Comunidad Autónoma, lo que hubiera supuesto la creación encubierta de una Policía autonómica y hubiera lesionado la autonomía que los municipios deben tener en orden a la utilización de sus funcionarios. La Ley 6/1998, de 30 de noviembre, ha venido a dar a su vez una regulación bastante adecuada a los Consejos Escolares de la Región de Murcia mer-

ced a la cual se contempla y articula (en sus distintos niveles, Consejo Escolar de la Región, Consejos Escolares Comarcales, Consejos Municipales...) la participación en la planificación y programación de la enseñanza no universitaria de los sectores afectados por ella. Finalmente, la Ley 10/1998, de 21 de diciembre, sobre Régimen del Comercio Minorista en la Región, muy discutida en sede parlamentaria y con una incidencia social notable que la ha hecho ser noticia en más de una oportunidad, ha concretado la ordenación del sector, ha fijado las obligaciones de los comerciantes minoristas, ha normado los horarios comerciales y la actividad promocional de ventas y ha creado el Consejo Asesor Regional de Comercio.

Mención aparte merece la Ley 11/1998, de 28 de diciembre, de Medidas Financieras, Administrativas y de Función Pública Regional, la cual incide una vez más en los conocidos vicios de las llamadas «leyes de acompañamiento». Esta vez, se mechan aquí disposiciones de carácter tributario (deducciones en el impuesto sobre la renta, fijación del tipo de gravamen en el impuesto sobre transmisiones...) o relativas a la retribución del personal, con la modificación en cascada —y con suficiente entidad como para merecer una ley particular de reforma— de un amplio paquete de leyes regionales, ahí incluidas la Ley de Tasas, la Ley de Hacienda de la Región, la Ley reguladora de la Función Pública, la Ley de Ordenación de Cuerpos y Escalas de la Administración Regional o la Ley del Presidente, del Consejo de Gobierno y de su Administración. Las disposiciones finales de la Ley autorizan al Consejo de Gobierno para que, en el plazo que se indica, apruebe los textos refundidos de la mayoría de tales leyes (lo que es ya una exigencia inaplazable del principio de seguridad jurídica); pero lo hace con manifiesto olvido de que la disposición final primera de la Ley de Acompañamiento del año anterior ya hacía lo mismo respecto de alguna de las leyes antes citadas, sin que ese compromiso haya sido cumplido dentro de plazo.

### *Reglamentos*

Lo primero que llama la atención al examinar la producción reglamentaria de este año es el alto número de disposiciones que guardan relación con la actividad social del Gobierno. Sobre todo, destaca la preocupación que cabe advertir en tales normas hacia los problemas de la mujer, tanto aquellos que tienen que ver con la posición todavía discriminada que ésta ocupa en la sociedad como aquellos otros que apuntan a la violencia padecida por ella en ciertos contextos y, en particular, en el ámbito familiar. De ahí que el Decreto 37/1998, de 18 de junio, haya creado la Comisión Interadministrativa de seguimiento del II Plan para la Igualdad de oportunidades entre Hombres y Mujeres, y los Decretos 1/1998, de 8 de enero, y 39/1998, de 25 de junio, se hayan preocupado por establecer y regular, respectivamente, la Comisión Delegada del Gobierno para las Acciones contra la Violencia y la Discriminación ejercidas sobre la Mujer, y el Consejo Asesor Regional contra la Violencia Familiar y el Maltrato a las Mujeres. La citada Comisión Delegada del Gobierno, presidida por el Vicepresidente del Consejo de Gobierno, queda constituida por los Consejeros de Presidencia, Cultura y Educación, Sanidad y Política Social e Industria, Trabajo y Turismo. El Consejo Asesor está llamado a operar, por su parte, como órgano consultivo de la

Administración en dicha materia e incluye la presencia en el mismo de determinados agentes sociales implicados en el tema. También para el problema de la inmigración se ha creado por Decreto 72/1998, de 20 de noviembre, el Foro Regional para la Inmigración, con categoría de Consejo Asesor adscrito a la Consejería de Sanidad y Política Social. En fin, en materia de medio ambiente se han dictado el Decreto 48/1998, de 30 de julio, de Protección del Medio Ambiente frente al ruido, adoptado en ejecución de la Ley 1/1995 de Protección Medioambiental, cuyo texto contiene una regulación muy precisa en materia de prevención, niveles admisibles de ruido, rehabilitación sonora y medidas correctoras, y el Decreto 27/1998, de 14 de mayo, sobre Entidades Colaboradoras en materia de Calidad Ambiental.

Por lo que hace a los reglamentos de carácter orgánico, y sin perjuicio de que la mayoría de los citados hasta ahora también lo sean, se ha seguido haciendo uso de la figura de los Consejos Técnicos Consultivos en dos concretos Decretos, el 38/1998, de 18 de junio, por el que se crea el Consejo Técnico Consultivo del Presidente en materia de Política Institucional, y el 70/1998, de 17 de diciembre, regulador del Consejo Técnico Consultivo sobre Reordenación de Servicios del Hospital General Universitario. Según vimos en su lugar, se ha adoptado asimismo el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, por Decreto 15/1998, de 2 de abril. Y en cumplimiento de lo preceptuado en el art 6 de la Ley de Turismo de la Región, Ley 11/1988, se ha dictado por fin el Decreto 6/1998, de 12 de febrero, que crea la Comisión Interdepartamental de Turismo.

Por su conexión con determinados sectores, merecen destacarse finalmente el Decreto 8/1998, de 26 de febrero, sobre productos agrícolas obtenidos por técnicas de producción integrada, el Decreto 69/1998, de 13 de noviembre, por el que se regula el régimen de funcionamiento y gestión de las cuentas y fondos del Tesoro Público Regional (norma ésta que se dicta en desarrollo del Título III de la Ley 3/1990, de Hacienda de la Región de Murcia) y el Decreto 76/1998, de 17 de diciembre, que establece las normas que han de regir las actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo a acometer por la Comunidad Autónoma en el próximo cuatrienio.

### Relaciones de conflicto y de colaboración

Como ya viene siendo habitual en los últimos años, la conflictividad registrada entre la Comunidad Autónoma de Murcia y el Estado o entre ella y las otras Comunidades ha sido prácticamente nula durante 1998. Ningún conflicto de competencia se ha planteado en este tiempo ante el Tribunal Constitucional, ni por la Comunidad Autónoma ni contra ella. Tampoco la vía del recurso de inconstitucionalidad ha sido utilizada para impugnar ninguna ley regional. En fin, según la información que hemos recabado del propio Tribunal Constitucional, siguen aún pendientes de sentencia los dos recursos que en 1995 interpuso el Presidente del Gobierno frente a la Ley 7/1995, de Fauna Silvestre, Caza y Pesca Fluvial, y contra la Ley 8/1995, de Promoción y Participación Juvenil, ambas de la Comunidad Autónoma de Murcia. Y si de la jurisdicción constitu-

cional venimos a la jurisdicción contencioso-administrativa, los datos que nos facilitan los Servicios Jurídicos de la Comunidad tampoco exhiben, a su vez, una realidad conflictual mucho mayor; no parece que, por parte del Estado, se haya planteado recurso contencioso alguno apoyado en el argumento de que la Administración regional haya rebasado sus competencias al actuar o al dictar sus reglamentos, ni el Ejecutivo regional ha ejercido tampoco acción contra el Estado basada en idéntico fundamento. Dado que, en años anteriores, al menos en esta vía contencioso-administrativa, siempre se ha registrado algún grado —aunque fuera mínimo— de conflictividad competencial, habrá que concluir que el anterior panorama no viene a ser sino una confirmación más del lógico descenso de las relaciones de conflicto que debe producirse en todo el Estado español, salvadas tal vez algunas Comunidades, una vez que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y aún el propio rodaje del modelo han ido efectuando ya buena parte de los ajustes que requiere nuestro Estado compuesto.

Muy distinto es, en cambio, ese panorama por lo que respecta a las relaciones de colaboración mantenidas por la Comunidad Autónoma de Murcia. En este terreno, la Comunidad se ha mostrado bastante activa durante el año que ahora concluye. Entre los convenios suscritos por ella, podemos destacar desde luego el celebrado con el Ministerio de Educación y Ciencia para la construcción de varios Institutos de Educación Secundaria, según cuyo texto el Ministerio aporta la cantidad de 2.940 millones de pesetas a tal fin y la Comunidad Autónoma asume la contratación de las obras así como las actuaciones previas en materia de estudios y proyectos. Igualmente cabe reseñar —y así lo hizo el Presidente de la Comunidad en su discurso sobre el estado de la Región— el firmado también con el Ministerio de Educación y Ciencia para que éste asuma buena parte de los costes e intervenga con otras medidas colaboradoras en la construcción de un edificio destinado a albergar los Archivos Histórico Provincial y General de la Región de Murcia. Con el Ministerio de Trabajo se han cerrado, a su vez, varios convenios, entre ellos uno para establecer formas de actuación conjunta en campañas de difusión de los servicios sociales dirigidos a ciertos colectivos merecedores de una atención especial, y otro para la realización de programas del Plan de Acción Integral orientado a personas con discapacidades. El Ministerio de Interior y la Consejería de Sanidad y Política Social han establecido, por su parte, en diciembre de este año, un convenio de colaboración en materia de drogodependencias. Y, por no hacer más larga esta lista, la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Agua ha suscrito un convenio en virtud del cual se encomienda a la Comunidad Autónoma la gestión de determinadas actuaciones de intervención y regulación de los mercados del aceite de oliva, de los cereales, de la carne de vacuno y de otros productos esenciales que el acuerdo menciona.

También la colaboración horizontal ha funcionado —bien que con manifestaciones más modestas— durante 1998. De todos modos (y dada la rareza de estos acuerdos entre Comunidad y Comunidad) hay que convenir que ello no deja de ser noticia. Así, el 24 de junio de este año ha quedado suscrito el Acuerdo marco de Cooperación para la Promoción Turística del Arco Mediterráneo, en el que colaboran las Comunidades Autónomas de Murcia, Valencia y Baleares, con presencia de la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo. Y en diciembre de 1998 el Gobierno de la Comunidad Autónoma murciana ha remitido a la Asamblea



Regional una «*Solicitud de autorización para prestar consentimiento al Convenio marco de Colaboración Transregional en materia de inmigración con otras Comunidades Autónomas*». Entidades firmantes de este convenio lo son la Generalidad Valenciana, la Junta de Andalucía, la Diputación de Barcelona y, como observadores, la Región de Murcia y el Consejo Insular Balear. La solicitud de autorización debe entenderse que se hace por considerar que son de aplicación aquí los arts 145 de la CE, 23.7º del Estatuto de Autonomía y 155 y siguientes del Reglamento de la Asamblea Regional, lo que, dada la limitada entidad del acuerdo y sobre todo la condición de simple observador en la que la Comunidad Autónoma de Murcia participa, no deja de producir extrañeza. No obstante, esa tramitación, y con dicho carácter, está ya iniciada.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Cámara por Grupos parlamentarios

Total diputados: 45

Composición a 1-I-1998:

*Popular:* 26

*Socialista:* 15

*IU-Los Verdes:* 4

Composición a 31-1-1998: sin cambios.

### Estructura del Gobierno

Entre 1-I-98 y 31-XII-1998:

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:* Francisco Marqués Fernández.

*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 mas importantes**

Debate sobre comarcalización de la Región de Murcia. Tuvo su origen en una proposición no de ley formulada por el Grupo Popular en la Asamblea Regional. En dicha proposición se insta al Consejo de Gobierno para que, tras la realización de los estudios oportunos y concluidos los trámites de audiencia necesarios, envíe a la Cámara un Proyecto de Ley de Comarcalización de la Región de Murcia. La resolución fue adoptada por 22 votos a favor, ninguno en contra y 16 abstenciones. Sesión celebrada en la Asamblea Regional el 7 de mayo de 1998 (DSAR, núm. 154).

Debate sobre actuación política del Consejo de Gobierno («Debate sobre el estado de la Región»). Se inició con la intervención del Presidente del Consejo de Gobierno, el cual repasó en la misma los distintos aspectos de la actividad del Consejo durante 1998, con particular atención a los avances institucionales (reforma del Estatuto de Autonomía) y a las magnitudes económicas de su política. Al término del debate, la Asamblea adoptó un total de 53 resoluciones, entre las que destacan las que instan al Gobierno regional a crear un Consejo Regional de Cultura, a propiciar un acuerdo para la educación con los agentes sociales o a enviar a la Cámara un Proyecto de Ley de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales. Sesión celebrada en la Asamblea Regional los días 9 y 10 de septiembre de 1998 (DSAR, núm. 172). Para las resoluciones aprobadas, vid. BOARM, núm. 185, de 17 de septiembre.

**Reformas del reglamento parlamentario:**

No se han producido.

**Normas interpretativas y supletorias del reglamento:**

No se han producido.

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

Con atribuciones próximas al Defensor del Pueblo sigue funcionando en la Asamblea Regional la Comisión de Peticiones y Defensa del Ciudadano.

El Consejo Consultivo de la Región de Murcia ha quedado constituido el 15 de enero de 1998, después de que por Decretos núms. 1 al 5, del Presidente de la Comunidad, de fecha 15 de enero, se produjera el nombramiento de todos sus miembros. En su primer año de actividad, el Consejo ha sido instado en 65 ocasiones (61 por la Administración Regional y 4 por las Corporaciones Locales) y ha emitido 56 dictámenes, cuya distribución por asuntos es la siguiente: 10 sobre anteproyectos de ley, 14 sobre proyectos de reglamento y el resto sobre la actividad administrativa objeto de su competencia. El Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico ha sido aprobado por Decreto 15/1998, de 2 de abril, y publicado en el BORM núm. 97, del 29 de dicho mes.

## Rasgos generales

El elemento primordial que caracteriza la política de Navarra durante el año 1998 viene marcado por la violencia de la organización terrorista ETA. Por un lado se producen diversos atentados contra cargos públicos de UPN y PSN, y la violencia alcanza su culmen de barbarie con el asesinato del concejal de UPN Tomás Caballero. El día 6 de mayo ETA asesina de dos tiros en la cabeza a Tomás Caballero, portavoz de UPN en el Ayuntamiento de Pamplona, cuando salía de su casa por la mañana y se encontraba en su automóvil. Este vil asesinato causó honda conmoción en toda Pamplona y Navarra y de inmediato la ciudadanía se lanzó a la calle para protestar en silencio por el asesinato de un representante del pueblo de Pamplona. La respuesta institucional y, sobre todo, la respuesta popular fue de gran magnitud, en protesta por el asesinato y con el ardiente deseo de la búsqueda de la paz y del fin definitivo de la violencia. No obstante la violencia siguió adelante, como el día 20 de agosto en que la parlamentaria foral del PSN Sra. Apesteguía sufrió un nuevo ataque contra su casa mediante el lanzamiento de cócteles molotov y posteriormente a través de otra serie de amenazas contra cargos públicos de diferentes partidos políticos.

En septiembre se celebra en Estella una reunión de diversas fuerzas políticas y movimientos sociales de Navarra y del País Vasco, donde se firma un documento que ha recibido el nombre de Acuerdo o Declaración de Lizarra. A partir de este momento, ETA anuncia mediante un comunicado una tregua indefinida. Este hecho ha producido una satisfacción en la sociedad navarra y española, aunque también ha sido acogido con una cierta cautela en los medios políticos y sociales.

Consecuencia del comunicado de ETA es la iniciativa del Gobierno de Navarra que pretende que quede clara la posición de la Comunidad Foral en relación con ciertos aspectos de aquel comunicado. A tal efecto el Gobierno de Navarra remite una comunicación al Parlamento de Navarra, aunque dicha remisión no cuenta con el apoyo de las restantes fuerzas políticas navarras tanto respecto al simple hecho de la propia remisión como también respecto de su texto. De ahí que la Cámara parlamentaria reciba la comunicación y demore su debate prácticamente un mes, hasta que los Grupos políticos acuerdan que puede ser debatida en sesión plenaria. Por otra parte los Grupos políticos UPN, PSN y CDN consensúan entre sí una propuesta de resolución, a la que se adhirió el parlamentario foral de NI, mientras que el resto de fuerzas políticas presenta sus propias propuestas ( Ezker Abertzalea, IU y EA). La propuesta de los grupos de UPN, PSN y CDN fue aprobada con 43 votos a favor (los suyos, más IU y NI)

y 2 votos en contra (EA), no participando en la votación los cinco parlamentarios de Ezker Abertzalea. Las restantes propuestas de resolución fueron rechazadas, excepto la de Ezker Abertzalea que fue retirada. El debate ocupó los días 4 y 5 de noviembre y se centró tanto en cuestiones relativas a la conveniencia de la remisión por el Gobierno de la comunicación como sobre el fondo de las distintas propuestas de resolución respecto de la posición de Navarra con motivo de la tregua de ETA. En el contenido de la resolución aprobada, tras manifestarse la esperanza surgida tras el anuncio de tregua, se expresa el rechazo del uso de la violencia, se afirma que sólo el pueblo navarro y las instituciones forales pueden tomar decisiones que afecten a Navarra y que sólo los navarros y navarras son dueños de su destino sin que la tregua de ETA o la entrega final de las armas esté condicionada a una negociación que afecte al status institucional actual de Navarra y a sus relaciones con otras Comunidades Autónomas, se reconoce asimismo el derecho de todos los grupos políticos a defender cualquier proyecto político mediante métodos democráticos, y se expone la necesidad de que las fuerzas políticas navarras estén presentes en aquellos foros en que se debata sobre el futuro de la paz.

La otra gran cuestión que ha estado presente a lo largo de 1998 ha sido la referente a la estabilidad del Gobierno. El año 1997 concluye con un pacto presupuestario entre UPN y PSN, que se limita a materias presupuestarias y además entra en período de debilidad a raíz de la designación en diciembre de 1997 del nuevo Secretario General del PSN Sr. Lizarbe. Los desencuentros entre el Gobierno de UPN y el PSN derivan en la ruptura del pacto y en la absoluta soledad del Gobierno que sólo cuenta con 17 escaños de un total de 50 para gobernar. La situación de debilidad parlamentaria del Gobierno se traduce en la presentación de enmiendas a la totalidad a numerosos proyectos de ley foral, en la retirada de dos proyectos de ley foral por el Gobierno, en el elevado número de proposiciones de ley foral presentadas y con un relativo éxito, y en el importante control que desde el Parlamento se hace al Gobierno minoritario, amén del elevado número de mociones que resultan aprobadas. El momento culmen de esta situación de debilidad se da con motivo de la remisión al Parlamento de un proyecto de ley foral sobre subvenciones a la enseñanza privada, donde el proyecto del Gobierno es enmendado por todos los Grupos Parlamentarios de modo que el Gobierno se encuentra sólo dentro de la Cámara. No obstante el Gobierno, una vez rechazadas las enmiendas a la totalidad, dado que los Grupos Parlamentarios no se apoyan entre sí para devolver el proyecto al Gobierno, inicia contactos con el Grupo Parlamentario CDN, que dan lugar a un acuerdo entre ambas fuerzas políticas, lo que lleva a que el Grupo Parlamentario de UPN apoye las enmiendas parciales presentadas por CDN y así consigue ver luz el proyecto y convertirse en ley foral. Otro caso similar se produce en relación con la aplicación en Navarra del Real Decreto 1663/1998, de 24 de julio, sobre exclusión de diversos medicamentos de la cobertura de la Seguridad Social, que se ha venido conociendo como el «medicamentazo». Frente a la posición del Consejero de Salud del Gobierno de Navarra, la Cámara aprobó diversas resoluciones exigiendo de éste que se posicionara en contra de las pretensiones del Gobierno estatal. Fue finalmente la intervención del Presidente del Gobierno la que dio lugar a que el Gobierno de Navarra se separara de las medidas estatales y aprobara unas de signo contrario mediante el Decreto Foral 258/1998, de 1 de

septiembre, sobre prestación complementaria de determinados medicamentos por parte de la Administración foral. Esta situación de inestabilidad ha cobrado un giro con el nuevo pacto realizado ahora entre el Gobierno de UPN y el partido CDN que ha llevado a la aprobación con los votos de ambas fuerzas políticas de dos proyectos de ley de importancia capital como son la ley foral de presupuestos generales de Navarra para 1999 y la ley foral del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Además el pacto entre UPN y CDN alcanza a otras materias, tales como la reforma del Amejoramiento del Fuero en orden a la modificación del sistema de elección del Presidente del Gobierno, el impulso del proceso de transferencias, la elaboración de un proyecto de ley foral de carrera profesional para facultativos sanitarios y de enfermería y de otro para la atención farmacéutica, la construcción de una vía de gran capacidad hacia Francia o las gestiones sobre el paso por Navarra del Tren de Alta Velocidad.

Otra noticia singular durante este año en Navarra ha sido la celebración del juicio seguido contra el ex-Presidente del Gobierno de Navarra Sr. Urralburu y el ex-Consejero de Obras Públicas Sr. Aragón, además de sus esposas, y los Sres. Roldán y Esparza. La duración de la vista oral del juicio desde el día 25 de marzo hasta el día 29 de julio y su seguimiento por los medios de comunicación dio lugar a la continua presencia en este tiempo de los problemas de corrupción acaecidos en la etapa de la Presidencia del Sr. Urralburu. Finalmente la Sentencia de 7 de septiembre condenaba a los acusados a diversas penas, que en el caso del Sr. Urralburu alcanzaron a once años de prisión y en el del Sr. Aragón a siete años y dos meses de prisión, además de penas de multa y embargo de bienes. No obstante, concluida esta primera parte de este juicio, puesto que se han presentado recursos de casación contra las condenas, no se ha terminado con la anterior etapa dado que se halla abierto el denominado «caso Otano» relacionado con la existencia de diversas cuentas suizas, que dio lugar en 1996 a la dimisión del Sr. Otano como Presidente del Gobierno de Navarra.

Fuera de las tres cuestiones singulares que centraron la vida política y social de Navarra durante el año 1998, cabe referirse a otros temas de incidencia menor. Así por ejemplo sigue en el candelero la reforma del art. 29 del Amejoramiento del Fuero en orden al sistema de designación del Presidente del Gobierno que ha dado lugar a sendas mociones parlamentarias en las que se exige el planteamiento de esta modificación, cuestión que se ha incorporado ahora al pacto entre el Gobierno de UPN y el CDN. El Gobierno de Navarra ha nombrado a sus representantes en la Comisión Negociadora, incluyendo en la misma además de miembros y altos cargos del Gobierno al líder del CDN Sr. Alli.

Al igual que en otros lugares, también en Navarra se han celebrado primarias dentro del PSN para designar a su candidato a la Presidencia del Gobierno. Las mismas contaron con tres candidatos, el reciente Secretario General Sr. Lizarbe, la Presidenta del Parlamento Sra. Eguren, y el ex Parlamentario Foral Sr. Uriz, resultando victorioso el Sr. Lizarbe.

Dentro del marco de la evolución de la economía es de resaltar, en primer lugar, su buena marcha con un alto índice de industrialización y un descenso del desempleo que bajó hasta cotas cercanas al 9%, y en segundo lugar, la aprobación del Plan de Empleo por el Gobierno con el concurso de los sindicatos y

empresarios y su ratificación por el Parlamento y, además, la creación del Servicio Navarro de Empleo donde participan activamente sindicatos y empresarios.

Tras el correspondiente proceso de negociación celebrado en 1997, aparece publicada la Ley 19/1998, de 15 de junio, por la que se aprueba la modificación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra.

Por último sigue viva la polémica judicial respecto de Itoiz tanto respecto de la legalidad de las obras, como en relación con los sabotajes que han sufrido las mismas. Debe destacarse en este punto la firma del Convenio con el Estado sobre la ejecución del Canal de Navarra, y la aprobación del Plan de Regadíos por el Parlamento.

### Actividad legislativa

La actividad legislativa ha llevado a la aprobación de 24 leyes forales, el mismo número que el año 1997, destacando en el presente ejercicio las leyes forales de contratos, de presupuestos para 1999 y del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Se ha reducido el número de leyes de contenido puramente presupuestario, en el sentido de aprobación de suplementos de crédito o créditos extraordinarios y de aprobación de cuentas que suponen un total de cuatro leyes forales. Solamente cabe resaltar que en este año 1998 se han aprobado las cuentas de Navarra de 1996 y de 1997, llamándose ahora la atención sobre el hecho de que en el siguiente ejercicio económico se aprueben las cuentas del año anterior, lo que se culminará con la pretensión de que el informe de la Cámara de Comptos sobre las mismas y la aprobación de la correspondiente ley foral se haga antes del comienzo del debate presupuestario del ejercicio del año inmediatamente posterior a la dación de cuentas, a fin de que las observaciones de aquel Organismo pueden ser tenidas en cuenta a la hora de elaborar el nuevo presupuesto.

El Gobierno presentó 22 proyectos de ley foral, habiendo sido aprobados un total de diecisiete, dos fueron retirados y los tres restantes se encuentran en tramitación. No obstante debe destacarse el elevado número de proposiciones de ley foral que alcanza a un total de 19, de las cuales una es fruto de la iniciativa legislativa popular y dos de ellas fueron para la presentación de una proposición de ley ante el Congreso de los Diputados. Mientras la proposición de ley foral de iniciativa legislativa popular fue tomada en consideración y ahora se halla en tramitación, fueron rechazadas las proposiciones dirigidas al Congreso de los Diputados. Del resto de 19 proposiciones de ley foral, seis fueron retiradas, 5 no fueron tomadas en consideración, 5 fueron tomadas en consideración y tres se hallan pendientes de este trámite. Llama la atención el elevado número de proposiciones presentadas que casi iguala al número de proyectos presentados por el Gobierno y el hecho de que un total de 5 proposiciones se hayan tomado en consideración, de las cuales dos ya se han convertido en leyes forales.

La ley foral más importante de este año 1998 ha sido la Ley Foral 10/1998, de 16 de junio, de contratos de las Administraciones Públicas de Navarra. Esta ley había sido muy demandada a raíz de los escándalos y posteriores juicios penales



acaecidos en Navarra respecto de la contratación de determinadas obras públicas y de la creación de sendas comisiones de investigación parlamentarias sobre la adjudicación de obras públicas por parte de la Administración foral. La Ley Foral ha sido producto de un importante trabajo técnico, que la ha configurado con un esquema muy diferente al de la ley estatal y además ha introducido una serie de modificaciones de cara a los procedimientos de adjudicación, escalonando los mismos en función de su cuantía, y ha buscado las máximas garantías en aras a evitar la repetición de situaciones pretéritas. No obstante esta Ley Foral ha sido ya objeto de una levísima modificación a través de la técnica de la ley foral de presupuestos y está prevista su modificación a través de una proposición de ley foral que ha sido tomada en consideración.

La Ley Foral 21/1998, de 30 de diciembre, de presupuestos para 1999 es fruto del pacto entre el Gobierno de UPN y el CDN, de ahí que a las propuestas del Gobierno se han incorporado los incrementos de gastos en los programas solicitados por CDN que han sido especialmente los de Administración Local, Educación y Sanidad. Debe resaltarse que se sigue con el hábito de efectuar a través de esta Ley Foral modificaciones en otras leyes forales que poco tienen que ver con la materia presupuestaria como son los Textos Refundidos del Estatuto del Personal y de Financiación Agraria o la Ley Foral de ordenación del territorio y urbanismo, de modo que sus disposiciones adicionales se han convertido en un cajón de sastre de modificaciones legales.

Cobra especial relieve la Ley Foral 22/1998, de 30 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. De nuevo aquí se ha reproducido el pacto entre UPN y CDN. La Ley Foral, aunque persigue en parte los principios de la modificación efectuada a nivel estatal, no sigue el mismo sistema, dando lugar respecto a los contribuyentes a resultados a veces bien diferentes derivados de la aplicación de una u otra legislación. Así la técnica del mínimo vital ha quedado a medio camino, no incluyéndose los hijos dentro de la misma, y en consecuencia se ha mantenido el sistema de deducciones por éstos con algunas modificaciones. Frente al pacto de estas dos fuerzas políticas, se ha colocado el resto de fuerzas parlamentarias dando lugar a la presentación por todas ellas de enmiendas a la totalidad que fueron rechazadas.

Dentro de la materia de la Hacienda Pública destacan además otras leyes, ya menos conflictivas, como la Ley Foral 23/1998, de 30 de diciembre, de modificaciones tributarias, o la Ley Foral 16/1998, de 19 de noviembre, que modifica ciertas tasas sanitarias para adecuarlas a las exigencias comunitarias.

Sin lugar a dudas la ley foral más polémica del año 1998 ha sido la Ley Foral 11/1998, de 3 de julio, sobre financiación de la enseñanza privada. Se trata de una ley muy corta y que sin embargo dio lugar a un gran debate parlamentario, que ya provenía en parte de la ruptura del pacto entre el Gobierno y el PSN. Un ejemplo de la singular problemática parlamentaria de este proyecto de ley foral fue la presentación al mismo de enmiendas a la totalidad de todos los Grupos Parlamentarios, lo que denotó la soledad del Gobierno apoyado sólo por los 17 votos de su Grupo Parlamentario. Ello no indujo sin embargo a su retirada y las enmiendas a la totalidad fueron todas ellas rechazadas. El proyecto de ley fue negociado por el Gobierno con el Grupo Parlamentario CDN siendo aprobadas

las enmiendas parciales formuladas por este Grupo Parlamentario, que son las que configuran el actual texto de la Ley Foral. Aquí se comienza a fraguar el nuevo pacto entre el Gobierno y otra fuerza política de la Cámara, es decir, ahora entre el Gobierno de UPN y el CDN. El debate de la Ley Foral se centró en el apoyo a la enseñanza privada por la vía de los conciertos y la Ley Foral asegura las ayudas económicas mediante los votos de UPN y CDN y la posición contraria del resto de los Grupos Parlamentarios.

Dentro del ámbito educativo la Ley Foral 19/1998, de 1 de diciembre, viene a referirse a la enseñanza universitaria. Se trata de un proyecto que entra de nuevo en tramitación parlamentaria para intentar dar solución a la percepción de un determinado complemento por el profesorado universitario. Ahora el proyecto ve la luz, tras encontrar la solución en la ley de reforma universitaria, por la vía de permitir el reconocimiento de los complementos de forma individualizada.

Destaca en este año la regulación dedicada a los Colegios y Cámaras. Por un lado la Ley Foral 3/1998, de 6 de abril, regula los Colegios Profesionales, la Ley Foral 4/1998, de 6 de abril, la Cámara Agraria y la Ley Foral 17/1998, de 19 de noviembre, la Cámara de Comercio e Industria. Son leyes que siguen el esquema general conocido de este tipo de Corporaciones de Derecho Público, a las que se encomiendan determinadas funciones públicas y sobre las que se mantiene un cierto control por parte de la Administración. De todas ellas la que planteó más problemas en su tramitación, aunque tampoco fueron grandes, es la Ley Foral de Colegios Profesionales que recibió la presentación de tres enmiendas a la totalidad.

En materia de urbanismo se ha aprobado una ley breve, pero importante, que es la Ley Foral 24/1998, de 30 de diciembre, sobre aprovechamiento urbanístico. Se trata de una materia que ha dado lugar a un gran debate parlamentario, en primer lugar, porque el Parlamento de Navarra ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones, después porque sobre la misma materia el Gobierno presentó un proyecto de ley foral que hubo de retirar ante la presentación de enmiendas a la totalidad por parte de todos los Grupos Parlamentarios, a excepción de UPN, y en tercer lugar porque se debatieron dos proposiciones de ley foral una de Ezker Abertzalea y otra del PSN, que no fueron tomadas en consideración. Finalmente la proposición de ley foral presentada por el Grupo Parlamentario CDN obtuvo éxito y fue aprobada, con la introducción de diversas enmiendas consensuadas entre todos los Grupos Parlamentarios.

En materia de medio ambiente, de nuevo una ley muy breve suscitó la polémica. Se trata de la Ley Foral 5/1998, de 27 de abril, que abrió la posibilidad de la caza en contrapasa en Navarra. El Gobierno, con el apoyo del CDN, consiguió aprobar esta Ley Foral, frente al resto de Grupos de la oposición que argumentaron la no sujeción de este sistema de caza de la paloma torcaz a las exigencias del Derecho comunitario.

Sin prácticamente ninguna oposición fue tramitada la Ley Foral 13/1998, de 6 de octubre, por la que introdujeron diversas modificaciones en la legislación electoral de Navarra. La principal de ellas, relativa a la celebración de elecciones de forma conjunta con las del Parlamento Europeo, tiene como fin permitir la celebración de elecciones el próximo día 13 de junio de 1999.

En el ámbito local, a diferencia del año anterior, se han producido pocas novedades y las ocurridas de muy poco relieve. Por un lado la Ley Foral 9/1998, de 1 de junio, sobre polígonos locales y por otro la Ley Foral 18/1998, de 19 de noviembre, sobre el pago fraccionado en semestres del Impuesto de Actividades Económicas. Incide asimismo en el ámbito local la Ley Foral 8/1998, de 1 de junio, sobre transporte regular de viajeros en la Comarca de Pamplona, que pretende solucionar los problemas del transporte urbano de viajeros de la capital y de su núcleo de influencia, dando entrada en la gestión a la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona. Esta Ley Foral es tributaria y desarrollo de la Ley Foral 7/1998, de 1 de junio, reguladora del transporte público urbano por carretera que regula este tipo de transporte, en sus diversas modalidades, dentro del territorio de la Comunidad Foral.

La agricultura ha sido objeto de un Texto Refundido sobre financiación agraria, que ha sido objeto de modificación este mismo año a través de la Ley Foral 14/1998, de 6 de octubre, que modifica uno de sus preceptos en orden a fijar el nivel de pago de intereses, y que ha recibido una modificación de varios de sus preceptos a través de la Ley Foral 21/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos para 1999.

Por último, de nuevo se incide en la materia de estadística, a través de la Ley Foral 15/1998, de 19 de noviembre, que aprueba el Plan de Estadística para los años 1999-2002, y se regula por vez primera el voluntariado, a través de la Ley Foral 2/1998, de 27 de marzo.

### Actividad reglamentaria

En cuanto a la actividad reglamentaria cabe destacar la relativa a la Administración Local, que ha cobrado un impulso importante a través de diversas medidas adoptadas respecto de su régimen jurídico y presupuestario, y sobre todo porque cobra un relieve que no había tenido en 1997. Por el contrario pierde esa posición destacada la materia de medio ambiente y vuelve a tener una cierta importancia, aunque relativa, la organización administrativa.

La materia de las entidades locales ha recibido un fuerte impulso y muy positivo, en primer lugar, en cuanto a solucionar un problema enquistado que era la situación de los recursos de alzada frente a sus actos y acuerdos y el atasco de los mismos en su órgano de resolución, el Tribunal Administrativo de Navarra. Así el Decreto Foral 20/1998, de 26 de enero, introduce determinadas modificaciones en la regulación del recurso de alzada, principalmente en orden a la no suspensión con su interposición de la ejecución de las sanciones locales, a fin de evitar la interposición de recursos de alzada en materia de multas de tráfico por el mero hecho de la suspensión de su ejecución, lo que hacía que el número de estos recursos se hubiera elevado de forma desmesurada. Por su parte el Decreto Foral 31/1998, de 9 de febrero, reorganiza el Tribunal Administrativo de Navarra, al que se adicionan otras disposiciones de menor rango en orden a dotar de medios personales efectivos al Tribunal Administrativo. La segunda materia destacable es la relativa a los presupuestos y contabilidad de las entidades locales que precisaba del establecimiento de unos sistemas aceptables y claros, lo que se hace con

los Decretos Forales 270/1998, 271/1998, 272/1998 y 273/1998, de 21 de septiembre, los dos primeros sobre presupuestos y estructura presupuestaria respectivamente, y los dos últimos de aprobación de la Instrucción General de Contabilidad de la Administración Local de Navarra y de la Instrucción de Contabilidad Simplificada. Por último dentro del ámbito local cabe citar el Decreto Foral 297/1998, de 13 de octubre, sobre cooperación entre el Gobierno de Navarra y las entidades locales de la zona mixta y vascofona en orden a la protección y fomento del euskera en el ámbito municipal donde se contemplan ayudas económicas y de apoyo técnico a los municipios por parte de la Administración foral.

La organización administrativa siempre es cambiante y de ahí que reciba todos los años la correspondiente normativa reglamentaria en orden a su modificación para adecuarla a las nuevas necesidades. Así, por ejemplo, se procede a la reestructuración de diversos Departamentos del Gobierno de Navarra: Decreto Foral 128/1998, de 20 de abril, relativo al Departamento de Presidencia e Interior (nueva regulación de la Dirección General de Interior), Decreto Foral 149/1998, de 29 de abril, relativo al Departamento de Industria, Comercio, Turismo y Trabajo (nueva regulación de la Dirección General de Trabajo y adscripción del Servicio Navarro de Empleo) y Decreto Foral 248/1998, de 17 de agosto, relativo al Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones (regulación completa de este Departamento). Por otra parte se procede a modificar la estructura del Departamento de Economía y Hacienda para incorporar el Instituto Navarro de Estadística mediante Decreto Foral 371/1997, de 15 de diciembre, y además se regula el funcionamiento del Consejo de Estadística de Navarra mediante el Decreto Foral 308/1998, de 19 de octubre. También cabe citar el Decreto Foral 307/1998, de 19 de octubre, en el que se establecen las competencias de los diversos órganos y organismos autónomos de la Administración foral en materia de contratos de suministro y asistencia. No obstante la norma organizativa más importante la constituye el Decreto Foral 148/1998, de 29 de abril, de creación del Servicio Navarro de Empleo, que se constituye como un organismo autónomo, para recoger las competencias de la Administración foral en materia de empleo y donde participan en su órgano máximo, el Comité de Dirección, junto a representantes de la Administración, representantes de los sindicatos y de los empresarios.

A pesar de no ser ya el medio ambiente la materia más destacable de este periodo anual en cuanto al desarrollo reglamentario, no se pueden olvidar los Decretos Forales 230/1998 y 231/1998, de 6 de julio, en los que se aprueban los Planes Rectores de Uso y Gestión de las Reservas Naturales y de las Reservas Integrales de Navarra. Constituyen un ejemplo de sistematización y de claridad, puesto que además de recoger las normas generales aplicables a todas las reservas, establecen luego detenidamente el régimen jurídico aplicable a cada una de ellas. Menor alcance tiene el Decreto Foral 224/1998, de 6 de julio, por el que se modifica el Reglamento de control de actividades clasificadas para la protección del medio ambiente, en un aspecto muy concreto cual es el relativo a las autorizaciones provisionales.

En materia de vivienda la labor reglamentaria destaca por la confección de un nuevo Reglamento sobre ayudas a la vivienda que sustituye *in totum* al

Reglamento del año anterior. El Decreto Foral 287/1998, de 28 de septiembre, por el que se regulan las medidas de apoyo y financiación en materia de vivienda, pasa a derogar el texto refundido reglamentario de 1997, incorporando todas las modificaciones y adiciones efectuadas al mismo durante 1997 y 1998, y añadiendo asimismo otras materias relativas a la vivienda que se hallaban dispersas en otros textos normativos. Es, así pues, de alabar el hecho de que se pueda contar con un texto que aglutine la normativa sobre vivienda a nivel reglamentario. En segundo lugar se ha procedido a regular el procedimiento sancionador en materia de vivienda y control de la edificación mediante el Decreto Foral 322/1998, de 2 de diciembre, en el que se establece la sujeción de este procedimiento a lo dispuesto en la Ley 30/1992 del procedimiento administrativo común.

La materia sanitaria ha sido estrella en este ejercicio no tanto por la abundancia de su regulación sino por la aprobación de un reglamento que excepciona la aplicación en Navarra del denominado «medicamentazo», es decir, la exclusión del abono por la Seguridad Social de determinados medicamentos. El Decreto Foral 258/1998, de 1 de septiembre, establece la prestación complementaria de determinados medicamentos con cargo a fondos propios de la Comunidad Foral de Navarra. Ello supuso que la posición inicial del Gobierno, manifestada por su Consejero de Salud, tuviera que ser modificada dada la posición fijada por el Parlamento contraria a la aplicación de las medidas estatales sobre gasto farmacéutico en Navarra. Finalmente la intervención del propio Presidente del Gobierno dio lugar a que el Gobierno de Navarra adoptara la posición exigida por las fuerzas parlamentarias y se separara de la posición marcada por el Gobierno del Estado. En segundo lugar cabe referirse al Decreto Foral 241/1998, de 3 de agosto, por el que se regula la asistencia personalizada y la elección de médico especialista.

En materia de agricultura destaca sobremanera el Decreto Foral Legislativo 54/1998, de 16 de febrero, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones de rango legal sobre financiación agraria y que constituye un auténtico texto legal. Al igual que ocurría en materia de vivienda, mediante el Decreto Foral 369/1997, de 9 de diciembre, se aprobó el procedimiento sancionador en materia de agricultura, ganadería y alimentación, en orden a sujetar el mismo a lo dispuesto en la Ley 30/1992, del procedimiento administrativo común. Por último, mediante el Decreto Foral 217/1998, de 29 de junio, se regularon las elecciones a la Cámara Agraria de Navarra que se han celebrado este año 1998.

En educación se han dictado dos normas reglamentarias dignas de reseñar. La primera de ellas el Decreto Foral 258/1998, de 16 de julio, que aprueba el Reglamento orgánico de los Institutos de enseñanza secundaria y la segunda el Decreto Foral 298/1998, de 13 de octubre, sobre creación o reconocimiento de centros universitarios o impartición de estudios superiores en la Comunidad Foral de Navarra.

La materia de Hacienda ha tenido un notable desarrollo. Por un lado, mediante el Decreto Foral 34/1998, de 9 de febrero, se modifican parcialmente los Reglamentos de los Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto sobre Sociedades, en orden a ejecutar las modificaciones legales efectuadas a finales del año 1997. Por otro, el Decreto Foral 221/1998, de 29 de junio,

regula los fraccionamientos y aplazamientos de pago. Por último, a final del año 1998, se aprueban sendos Decretos Forales para dar ejecución inmediata en 1999 a la nueva Ley Foral del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de 30 de diciembre de 1998. Se trata del Decreto Foral 370/1998, de 30 de diciembre, sobre el nuevo sistema de estimación directa simplificada para empresarios y profesionales, y el Decreto Foral 371/1998, de 30 de diciembre, sobre retenciones a cuenta en relación con el nuevo Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, donde se opta por mantener el modelo anterior en orden a facilitar las tareas de retención por los sujetos que deban efectuarlas y añadiendo solamente aquellas novedades singulares establecidas en la nueva regulación legal, y sobre todo, reduciendo los porcentajes de retención sobre los rendimientos del trabajo dada la reducción de las tarifas del impuesto efectuada por la Ley Foral 22/1998.

Por último, cabe citar en relación con la materia del deporte, el Decreto Foral 305/1998, de 13 de octubre, donde se regula la disciplina deportiva de Navarra, fijándose sobre todo las competencias del Comité Navarro de Disciplina Deportiva; y en relación con la industria el Decreto Foral 326/1998, de 9 de noviembre, sobre seguridad industrial donde se regula la intervención de los organismos autorizados en esta materia.

### Conflictividad y colaboración

La actividad conflictiva con el Estado se centra en la interposición por parte del Parlamento de Navarra de recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, lo que por su parte dio lugar al desistimiento del recurso interpuesto contra la Ley 7/1997, de 14 de abril, en materia de suelo. Los recursos se interponen en defensa de las competencias de Navarra, por entender que el Estado se ha extralimitado en la regulación del derecho de propiedad y del aprovechamiento urbano entrando en regulaciones propias del urbanismo y, por tanto, competencia de la Comunidad Foral de Navarra.

Por parte del Gobierno de Navarra se han recurrido ante el Tribunal Constitucional diversos preceptos de la Ley 7/1998, de 13 de abril, sobre condiciones generales de la contratación, por entender que la misma viola en dichos preceptos el Derecho Civil Foral de Navarra.

Asimismo se han planteado dos cuestiones de inconstitucionalidad. La primera de ellas ha sido formulada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra y versa sobre la Ley Foral 17/1994, en relación con el sistema retributivo instaurado por el Estatuto del Personal de las Administraciones Públicas de Navarra y se limita a las devoluciones de ingresos en concepto de grado de la carrera administrativa abonadas por la Administración a su personal y que fueron rechazadas por el Tribunal Supremo. La segunda lo ha sido por la Audiencia Nacional respecto de la Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de espacios naturales de Navarra, que se centra en las modificaciones efectuadas por esta Ley Foral respecto de las reservas naturales en aquello que afecta a las obras del pantano de Itoiz.

Por parte del Estado no se ha presentado ningún recurso de inconstitucionalidad y asimismo no se han planteado conflictos de competencia.

El nudo de la conflictividad jurisdiccional ha vuelto de nuevo a centrarse en el asunto de Itoiz-Canal de Navarra, dando lugar a diversas intervenciones de los Tribunales de Justicia.

En cuanto a la Junta de Transferencias la misma ha actuado poco durante 1998, pasando a reanudar su actividad solamente a finales de año en que ha comenzado a estudiar la solicitud de nuevas transferencias al Estado.

En cuanto a las relaciones de colaboración, éstas se han recogido en tres convenios y afectan tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas. Así como convenio con una Comunidad Autónoma, se halla el convenio de cooperación con la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de infraestructuras viarias. Con el Estado se ha celebrado un convenio, con el Consejo General del Poder Judicial y el Ministerio de Justicia, en orden a la Oficina de asistencia a las víctimas del delito. El último convenio es el más importante y versa sobre la ejecución del Canal de Navarra y se celebra con el Ministerio de Medio Ambiente.

### Actividad institucional

La actividad parlamentaria se ha caracterizado no sólo por mantener el alto nivel de control sobre el Gobierno sino por acrecentarlo. Razón de ello ha sido la situación minoritaria del Gobierno así como el ejercicio de los diversos instrumentos parlamentarios por los Grupos Parlamentarios de la oposición. Ello ha llevado a que los proyectos de ley foral más importantes hayan sido objeto de varias enmiendas a la totalidad, a la presentación de proposiciones de ley foral, y con motivo de todo ello a un control continuo de la labor del Gobierno. Esta situación parlamentaria ha originado importantes debates sobre un amplio elenco de materias e incluso ha obligado al Gobierno a retirar dos proyectos de ley foral, así como un Plan que había remitido para su aprobación por el Parlamento.

Junto con la actividad legislativa, destaca la relativa a los Planes que el Gobierno ha debido enviar al Parlamento para su aprobación, en virtud de las exigencias introducidas en diversas leyes forales, especialmente en la Ley Foral de presupuestos para 1998. Estos Planes ha sido objeto de un intenso debate, con presentación de un gran número de enmiendas. Como Planes más importantes aprobados cabe citar el Plan de Empleo, el Plan de Regadíos, el Plan Estratégico de Caza o el Plan Forestal. En todos ellos se han introducido importantes criterios que vienen a sujetar la actuación del Gobierno según los dictados parlamentarios.

Por el contrario el funcionamiento de las Comisiones especiales creadas para el estudio de una materia ha sido lánguido, dado que o prácticamente no se han reunido o sus reuniones no han pasado de un acercamiento inicial de búsqueda de documentación. Basta al efecto citar la Comisión para el estudio del sistema educativo navarro de enseñanzas no universitarias creada en 1997, cuya actividad ha sido muy escasa durante 1998, y la creada en 1998 Comisión sobre conciertos en materia de salud, educación y servicios sociales que se ha limitado a consti-

tuirse. Por otra parte se ha creado una Comisión de investigación sobre el procedimiento de adjudicación de emisoras de frecuencias FM, derivada especialmente de la no adjudicación de ninguna en euskera. Esta Comisión de investigación iniciará sus actuaciones en 1999.

El Parlamento de Navarra, en Pleno o Comisión, ha aprobado un gran número de resoluciones, fruto de debates específicos o de mociones, hasta un total de 44, y la Junta de Portavoces ha aprobado 15 declaraciones políticas. Muchas de ellas están relacionadas con el tema más importante de este año que ha sido el del terrorismo. Por un lado debe destacarse la resolución parlamentaria de condena del asesinato de Tomás Caballero Pastor; por otro, la resolución parlamentaria consecuencia del debate de la comunicación remitida por el Gobierno sobre la tregua anunciada por ETA. Junto a ellas han existido diversas declaraciones políticas de condena de actuaciones terroristas contra diversos cargos públicos. Fuera de este ámbito, las resoluciones se han dirigido bien a mover la actuación del Gobierno, bien a exigirle que actúe en un determinado sentido, o bien para que realice determinados informes o estudios. Así dentro del apartado relativo a instar la actuación del Gobierno cabe citar las resoluciones sobre la reforma del art. 29 de la LORAFNA, la remisión de proyectos de ley determinados o de Planes sobre riesgos laborales, viviendas bioclimáticas y eliminación de escombreras o vertederos, el transporte escolar, la enseñanza de idiomas, o los seguros agrarios. Incluso en algunos de estos casos la resolución es amplia y establece con un cierto grado de concreción cuál debe ser el contenido de la actuación del Gobierno. En este año 1998 han cobrado mayor relevancia las resoluciones que exigen del Gobierno una actuación en un determinado sentido, normalmente contrario a la posición inicial del propio Gobierno, y que han versado sobre la no reducción en la progresividad del IRPF, la exclusión de medicamentos de la financiación pública, la modificación de la iniciativa del Gobierno sobre reforma del art. 29 de la LORAFNA, la aplicación del modelo D de enseñanza en euskera en diversos centros escolares e incluso el requerimiento al Gobierno para que paralice la adjudicación de la concesión de emisoras de frecuencia FM. Dentro del tercer apartado se solicitan informes o estudios sobre cuestiones diversas como la exclusión social, el mapa escolar, la educación infantil, el mal de Alzheimer, el uso del PVC o las horas extraordinarias en la Administración.

De forma directa o indirecta en algunos casos el destinatario de las resoluciones es el Gobierno del Estado, como es el caso de Aceralía, la reforma del Mercado del Aceite de Oliva, el polígono de tiro de las Bardenas Reales, el proyecto de Ley de Estatuto de la Función Pública, la supresión del Juzgado Togado Militar de Pamplona, las zonas de Objetivo 2 europeo, o la tarifa plana para Internet.

Como cuestiones difíciles de encajar en los anteriores grupos cabe citar las resoluciones relativas a la Declaración de 1998 como Año de los Derechos Humanos, la ratificación de la Carta de las Lenguas Regionales o Minoritarias, o la extradición del General Pinochet.

Han cobrado especial relevancia, dado su número, las resoluciones relativas a actividades de solidaridad internacional, aprobándose condenas en defensa de los derechos humanos en América y habiendo pasado por el Parlamento diversos



colectivos políticos o de ONGs presentando su actuación en diversos países, lo que ha llevado incluso a la solicitud por un Grupo Parlamentario de la creación de una Comisión de Solidaridad Internacional.

Asimismo se ha mantenido el nivel de control sobre el Gobierno a través de las comparecencias de miembros de éste, incluso del Presidente, en las diversas Comisiones de la Cámara. Así el Presidente del Gobierno ha comparecido para informar sobre las fusiones de las Cajas de Ahorro de Navarra, de la reforma del Senado y de las transferencias pendientes. Asimismo se ha informado sobre competencias de Navarra en materia de tráfico. Indudablemente destacan las cuestiones relativas al medio ambiente y a la educación, pudiendo resaltarse dentro de ésta última la materia relativa al euskera.

De igual modo se han celebrado un gran número de sesiones de trabajo con diversos colectivos, a los que se solicitaba información respecto de una concreta materia. Las materias sobre las que se ha demandado más información han sido las de medio ambiente y educación. En materia de medio ambiente ha destacado la celebración de sesiones de trabajo con numerosos colectivos respecto de la tramitación de los Planes de Caza y Forestal, que ha supuesto en la práctica que todos los colectivos interesados en ellos han comparecido ante la Cámara para ofrecer su opinión respecto de estos Planes.

La actividad de la Cámara de Comptos ha sido destacada en este período, sobresaliendo la remisión en este mismo año 1998 de dos informes sobre las cuentas generales de Navarra de 1996 y 1997, de modo que los informes se acercan temporalmente de modo muy útil al período analizado lo que puede servir de base para el ejercicio posterior una vez cerradas las cuentas. Además se han hecho informes de fiscalización sobre otras materias, entre los que cabe destacar las obras del túnel de Belate, la inspección de prestaciones y conciertos sanitarios, el Ayuntamiento de Pamplona o el sector público local.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición del Parlamento de Navarra por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 50.

Composición a 1-I-1998 (inalterada):

*Unión del Pueblo Navarro*: 17.

*Socialista*: 11.

*Convergencia de Demócratas de Navarra*: 10.

*Ezker Abertzalea*: 5.

*Izquierda Unida-Ezker Batua de Navarra*: 4.

*Grupo Mixto*: 3 (2 EA y 1 NI).

### Estructura del Gobierno

A 1-I-1997 (inalterada):

Presidente: Miguel Sanz Sesma.

Vicepresidente: Rafael Gurrea Indurain.

Número de Consejerías: 10

*Presidencia e Interior*: Rafael Gurrea Indurain.

*Economía y Hacienda*: José M<sup>a</sup> 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**

Por apoyo parlamentario: Minoritario.

Partidos y número de Diputados que le apoyan: UPN (17).

Composición del Gobierno: Homogéneo (UPN).

**Cambios en el Gobierno**

Ninguno.

**Investidura, moción de censura y cuestión de confianza**

Ninguna.

**Mociones de reprobación**

Ninguna.

**Debates y resoluciones más importantes*****Datos globales:***

Interpelaciones tramitadas: 3.

Preguntas

Orales: 12.

Escritas: 574.

Mociones presentadas: 107

Resoluciones aprobadas: 48 (y 15 declaraciones políticas)

Rechazadas: 39

Retiradas: 13

***Debates y resoluciones más importantes:***

- Comunicación del Gobierno en relación con la tregua anunciada por la organización terrorista ETA (Diario de Sesiones de 4 y 5 de noviembre de 1998)
- Mociones sobre reforma del artículo 29 del Amejoramiento (Diarios de Sesiones de 25 de febrero de 1998 y de 21 de mayo de 1998)
- Mociones sobre exclusión de los medicamentos de la financiación pública (Comisión de Sanidad 5 de marzo y 22 de mayo de 1998).

– Moción de ratificación de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias (Diario de Sesiones de 5 de mayo de 1998).

– Mociones sobre el polígono de tiro de las Bardenas Reales (Diario de Sesiones de 30 de junio y 9 de diciembre de 1998).

Comparecencias: 93.

Sesiones de trabajo: 77.

### **Reformas del Reglamento del Parlamento de Navarra**

Ninguna. En tramitación la modificación del art. 54 del Reglamento.

### **Normas interpretativas y supletorias del Reglamento**

Normas sobre constitución, organización y funcionamiento de la Comisión Especial para el estudio del sistema de conciertos en materia de servicios sociales, de educación y de salud de la Comunidad Foral de Navarra (BOPN de 30 de junio de 1998).

Normas sobre constitución, organización y funcionamiento de la Comisión de Investigación sobre el expediente de contratación de la concesión de emisoras de radiodifusión sonora en ondas métricas, con modulación de frecuencia (BOPN de 16 de diciembre de 1998).

### **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:

- Informes sobre el examen y censura de las Cuentas Generales de Navarra de 1996 y 1997.
- Informe sobre inspección de prestaciones y conciertos.
- Informe de fiscalización de la ejecución y liquidación del túnel de Belate.
- Informe de fiscalización del organismo autónomo Instituto Navarro de Deporte y Juventud.
- Informe sobre expropiaciones en la Autovía de la Barranca.
- Informe sobre el sector público local en 1996.
- Informe sobre el Ayuntamiento de Pamplona.

## PAÍS VASCO

*José Manuel Castells Arteche y  
Alejandro Saiz Arnaiz*

### Aspectos político-institucionales

El año transcurre con extraordinaria intensidad en el plano político, esbrazando un cauce lógico que avanza desde el Plan Ardanza, hasta la desembocadura del pacto de Gobierno nacionalista, pasando por la declaración de Lizarra-Estella y la consiguiente tregua unilateral e indefinida de ETA.

Senda discutible, naturalmente, pero a la que nadie puede negar coherencia en sus actores, tal como se tratará de describir a continuación. Comenzando con el plan de paz del presidente Ardanza que se publica el 12 de marzo. Plan que propugna un final dialogado «que sea susceptible en principio de incidir en el actual sistema jurídico político», para lo que se requiere como premisa necesaria, «un cese de hostilidades por parte de ETA»; proponiendo igualmente que el Estado aceptase el acuerdo que alcancen los partidos políticos vasco y que pactara con éstos la incorporación de dichos acuerdos al ordenamiento jurídico.

La oposición frontal al Plan por parte del P.P., y el desmarque, si bien más matizado, del PSE-PSOE, supone el fracaso de la tentativa, acompañada de la sucesiva marginación del Pacto de Ajuria Enea, que este año cumplía su décimo aniversario. La dinámica de dos líneas contradictorias en el afrontamiento del fin de ETA, se iniciaba de este modo y manera.

El otro hecho capital en la progresiva delimitación partidista, serán las elecciones al Parlamento vasco celebradas el 25 de octubre. El nuevo realineamiento del PSE-PSOE, miembro hasta julio del Gobierno junto con el PNV-EA, es lanzado por su nuevo secretario general, Nicolás Redondo, hasta el momento de la ruptura que tiene lugar a comienzos de julio, cerrándose así un período de colaboración con el P.N.V. que databa desde octubre de 1936. La base argumental se centrará, por parte socialista, en la presunta unidad de acción de sus socios gubernamentales con Herri Batasuna, demostrable, según las mismas fuentes, en una política común y coincidente en temas como la incorporación de Treviño a la provincia de Álava, el plan general de promoción del uso del Euskera, la exigencia de acercamiento de los presos de ETA al País Vasco propugnada por la parlamentaria Comisión de Derechos Humanos, así como las públicas coincidencias en la ley del Deporte y en el «non nato» Reglamento del Parlamento. En el trasfondo se encontraba el proceso electoral y el conseguir la mejor posición de salida.

Puesto que parece fundadamente verosímil que las fuerzas políticas nacionalistas habían llegado previamente a un acuerdo con ETA, para que esta organización detuviera la lucha armada a cambio de realizarse un cambio de trayecto-

ria de los partidos políticos implicados, en una dirección de coincidencia táctica en clave «soberanista» y de integración territorial. Realineamiento consiguiente también aquí que en un principio no parecía requerir forzosamente la ruptura del Gobierno con la exclusión de PSE-PSOE, pero cuya propia dinámica avanzaba hacia un frente institucional dotado de una novedosa coalición de fuerzas, en la que entraría Herri Batasuna. El hecho electoral tenía la palabra, en todo caso.

No puede afirmarse que eventos como el cierre jurídico del periódico EGIN y de EGIN Irratia carezcan de importancia. Sin embargo, al igual que el encaramiento de la mesa nacional de Herri Batasuna, acaecido al final del año anterior, no suponen hitos decisivos para los proyectos en marcha que se desarrollan pasando por encima literalmente de tan graves acontecimientos.

En vísperas del inicio de la campaña electoral, cuatro formaciones políticas (PNV, EA, IU y HB), más las centrales sindicales ELA y LAB, firman el acuerdo de Lizarza-Estella. Acuerdo que recoge en líneas generales el Plan Ardanza y que atiende a la premisa de una paralización de todas las expresiones de violencia. Pocos días después, en la noche del 16 de septiembre, ETA declara un alto el fuego incondicional e indefinido.

El hecho no por importante, resulta más sorprendente e inesperado. El día anterior a esta declaración, persona tan cualificada en asuntos antiterroristas como el Ministro Mayor Oreja declara a la cadena Telecinco que valoraría como un engaño una tregua de ETA, negando a la misma cualquier viabilidad. Por su parte, el presidente Aznar realiza tres días después de la declaración de ETA, una matizada manifestación que, sin embargo, asumía la tregua y sus consecuencias.

El proceso electoral se desarrolla, y no deja de ser paradójico el dato, en medio de una virulencia verbal inusitada, desconocida al menos desde la transición democrática. Las posiciones abiertas desde el Plan Ardanza se revelan públicamente con toda acritud, produciéndose un pacto solapado de no agresión entre las fuerzas nacionalistas por un lado y el PP y el PSE-PSOE, más el adnículo de Unidad Alavesa, por el otro. La confrontación esencial se sitúa, casi exclusivamente, en la diferente percepción del hecho nacional, salvo Izquierda Unida, que pretende, sin éxito electoral, plantear otros derroteros.

A pesar de aumentar más de un 11% la participación respecto de los anteriores comicios, el resultado, tal como lo tituló «El País», supone que nacionalistas y estatales mantienen sus escaños, produciéndose la reiteración en la mayoría parlamentaria de PNV-EA y de la nueva coalición sucesora de HB, Euskal Herritarrok. Las elecciones sindicales que se desarrollan paralelamente confirmarán un neto triunfo del sindicato ELA-STV.

El PSE-PSOE va a realizar un gran esfuerzo a lo largo y ancho de noviembre para formar parte del nuevo Gobierno, llegando a constituir una comisión negociadora presidida significativamente por Benegas. Declaraciones de Arzalluz y Egibar parecen decantar al PNV por un ejecutivo de coalición con participación del partido socialista. Sin embargo, a finales de mes se escenifica la ruptura entre el PNV y el PSE-PSOE, con los alegación de la no aceptación socialista del «ámbito vasco de decisión», configurado en elemento decisorio en el nuevo proceso abierto.

El pacto del Gobierno PNV-EA quedaba de tal manera como única salida, puesto que el PP declaró desde el inicio de las conversaciones su negativa frontal a formar parte de un gobierno con el PNV. El 30 de diciembre es investido Lehendakari, Juan José Ibarretxe, con el apoyo explícito de Euskal Herritarrok.

La magnitud política de tales acontecimientos relega a un plano secundario otros hechos que serían muy destacables en años menos intensivos. En este sentido, puede citarse una Sentencia del Tribunal Supremo que rectifica posiciones precedentes y cuestiona la legalidad de los incentivos fiscales a la inversión acordados por las Juntas Generales de Vizcaya, sentencia que junto con la demanda de dictamen prejudicial al Tribunal Europeo de Justicia planteada por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma, abre un interrogante extracomunitario vasco sobre la política financiera y tributaria de las instituciones vascas. También puede ser importante la alusión a que se plantea un frente municipal para modificar la ley de Territorios Históricos, para que el gran olvidado estatutario, el municipio vasco, pueda de este modo al menos hacer oír su voz en el crucial Consejo Vasco de Finanzas. Señalar igualmente la nueva y novedosa mayoría del Ayuntamiento de Bilbao, que tras la ruptura del equipo de gobierno PNV-PP, pasa a configurarse por un tripartito PNV-PSE-IU...

Hacer notar con todo, que la estratificación partidista y sindical, ciertamente innegable, no ha sido acompañada de una similar situación a nivel ciudadano. La sociedad vasca, tras el alivio ocasionado por la tregua, asiste a un claro relanzamiento económico y a una evidente revitalización del tejido industrial y del sector servicios. La contradicción con la virulencia política no puede ser más manifiesta, por parte de una sociedad aquietada y tranquila ante los indudables tiempos de bonanza, sólo interrumpidos por esporádicos y deleznable incidentes callejeros.

## Potestad normativa

### *Actividad del Parlamento*

En el aspecto cuantitativo la producción legislativa del primer semestre del año, que dura hasta que finaliza tensamente la legislatura, es ciertamente considerable: un conjunto de veinte leyes, de valor si bien desigual, se promulgan en este período.

En el plano cualitativo debe de aludirse en primer lugar y de forma obligada, a la Ley General de protección del medio ambiente del País Vasco, norma que consigue salir a la luz pública, tras tres anteproyectos precedentes y que supone entre otros objetivos, la acomodación a lo que diversas Comunidades autónomas habían previamente ensayado. La experiencia contigua podía configurarse en un valor añadido; sin embargo, la peculiaridad vasca y su difícil y complicado entramado doméstico, la problemática derivada de la determinación del nivel de delimitación competencial entre las instituciones comunes y los órganos forales en los diversos aspectos sectoriales contemplados por esta norma, dificultarán en gran medida su definitiva promulgación, primando sobre las diversas técnicas de protección medioambiental, que son desarrolladas con indudable esmero técnico.

La ecléctica solución existente en la ley consiste en atribuir al Parlamento la formalización de un Programa marco ambiental; dejar indecisa la nominación del órgano ambiental competente en la materia, aunque la obvia deducción es que éste debe de pertenecer al Gobierno vasco, y crear un consultiva Comisión ambiental del País Vasco, de composición acreditada por las instituciones comunes, forales y municipales. Ley que llena un vacío, cubierto hasta este momento por coyunturales normas de valor reglamentario.

Otra norma de cualidad es la Ley 19 de Ordenación Universitaria. Ley que crea diversos órganos de consulta y participación (Consejo vasco de Universidades, Consejo de Coordinación de la enseñanza pública universitaria), que estableció el denominado Plan universitario, a aprobar por el Gobierno para la ordenación de la enseñanza universitaria y que reguló de forma exhaustiva la financiación universitaria. Sin embargo la ley pasará por encima de los auténticos problemas de fondo del mundo universitario, tales como la descentralización real o la segregación de la mastodóntica Universidad pública (70.000 alumnos divididos en tres campus), la equiparación del profesorado a los funcionarios de la Administración autonómica o el engarce más adecuado con la sociedad. Ley también tardía, pero de menor alcance que la anteriormente citada.

La Ley 2/1998 va a regular el ejercicio de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas de la Comunidad autónoma. Ley de excelente factura técnica, que se mueve obligadamente en los intersticios de la estatal Ley 30/1992, pero que sin embargo ha supuesto un relevante esfuerzo por adaptarse a las nuevas realidades jurídicas posteriores a la mencionada ley, así como a las exigencias mismas del derecho europeo.

Sendas leyes atienden el componente propio de la Administración prestacional y de los servicios sociales. La más destacable es la Ley 12/1998, denominada significativamente «contra la exclusión social», norma que posee la intención de permitir, mediante el consiguiente apoyo económico, la mejor inserción de aquellas personas que carecieran de recursos personales o económicos suficientes para llevar una vida independiente; ley que programa convenios interinstitucionales para propiciar dicha inserción. Una vez más aparecen diversos organismos, con fuerte participación foral y municipal, encaminados a la mejor prestación de las ayudas económicas. Con similar intención, la Ley 17/1998, reguló «el voluntariado» respecto de aquellas personas que se comprometen a realizar tareas sociales sin ánimo de lucro, así como se regulan las organizaciones en las que se agrupan, creando con tal fin el Consejo vasco del voluntariado, práctica social que ha alcanzado altas cotas de participación en la Comunidad autónoma vasca.

En aplicación de diversas sentencias del Tribunal Constitucional, en especial la de 20 de marzo de 1997, se dictan diversas leyes: la Ley de medidas urgentes en materia de régimen de suelo y ordenación urbana; la 20/1998, de constitución de un patrimonio público del suelo, y la 11/1998 por la que se establece simplemente que los propietarios del suelo urbano deberán ceder de forma obligatoria y gratuita el 10 por ciento del aprovechamiento urbanístico lucrativo libre de cargas de urbanización.

En el interior de una política de apoyo al sector implicado, puede ubicarse la Ley 10/1998, de desarrollo rural, que establece unos programas de desarrollo de



un ámbito sectorial generalmente bastante poco afectado por políticas públicas; en el mismo sentido, la Ley 6/1998, regula la pesca en aguas interiores, así como el marisqueo y los cultivos marinos, de especial protección en las reservas de las biosferas. Igualmente la Ley 16/1998, que ha supuesto la pretensión de adaptación modernizadora respecto de las seculares cofradías de pescadores, consideradas como corporaciones de derecho público y reguladas ampliamente.

Con una intención de privatización y de mejor participación en el mercado energético, se modificó, por la Ley 7/1998, el potente Ente Vasco de la Energía, cuya creación se llevó a cabo en los comienzos de la andadura autonómica y que agrupa a un auténtico «holding» de empresas públicas y privadas, en paulatina expansión.

Encaminada a una mayor participación social en el Ente público «Radio Televisión Vasca», la Ley 8/1998, incrementó la intervención social en el Consejo de Administración del Ente, pretendiendo así evitar las críticas sobre el decisionismo gubernamental en su dirección.

Una ley, de adaptación de otra promulgada poco tiempo antes, a los nuevos aires preceptibles en la materia, es la Ley 14/1998, titulada del Deporte vasco. Ley omnicompreensiva de todo el ámbito deportivo, de creación de un Comité vasco de promoción olímpica, y de regularización, ciertamente minuciosa, de todas las entidades que inciden sobre el deporte, especialmente las federaciones, determinándose con precisión el ámbito del deporte escolar y universitario.

Ley que además de esa voluntad de intención modernizadora, sufrirá no obstante, de la difícil coyuntura política. Cuando un artículo hace referencia a la posibilidad al menos, de la existencia de selecciones deportivas vascas, capacitadas para participar en las competiciones estatales e internacionales, esta simple mención a una hipotética posibilidad, despertó las suspicacias políticas consiguientes, motivando la agudización de la crisis abierta ya en el Gobierno vasco. Cuestión que resulta plenamente marginal al texto literal de la ley, pero que marcó de este modo su global contenido.

Por último, destacar la innovación tecnológica que ha supuesto la regulación del voto electrónico, en tanto papeleta electoral en soporte magnético, cara a la inminente elección al parlamento vasco, que ha supuesto la Ley 15/1998.

### *Potestad reglamentaria*

El fin de la legislatura y la crisis en el Gobierno por la salida del PSE-PSOE, más la coyuntura electoral abierta desde la primavera, suponen coaligadamente la razón de una cierta paralización normativa del Gobierno, al menos en el espacio del segundo semestre de este año.

De todos modos sí es destacable la explícita pretensión de la puesta en marcha de la Ley de ordenación universitaria aprobada este mismo año. Se demuestra tal voluntad con sendas normas que regulan, y dan paso libre, al Consejo vasco de Universidades (Decreto 315/1998) y el Consejo de coordinación de la enseñanza universitaria (Decreto 214/1998). En igual ámbito educativo, debe mencionarse la Orden de la Consejería de Educación, Universidades e Inves-

tigación, de 30 de julio, que determinó los criterios de escolarización del alumnado con necesidades educativas especiales y la correspondiente dotación de recursos, así como el Decreto 196/1998, que ha regulado el régimen de gestión económico-financiera de los centros docentes que conforman la escuela pública vasca, tanto más necesaria después de la publicación de una parte de las ikastolas que había tenido lugar años anteriores.

En el cercano espacio de la formación profesional, se aprecia la cada vez más importante función de esta clase de formación, que ha supuesto este año la creación del Instituto vasco de cualificaciones y formación profesional (Decreto 119/1998), el establecimiento del programa de empleo-formación en actividades empresariales dirigido a jóvenes (Decreto 279/1998), así como la creación del llamado Observatorio del sistema vasco de formación profesional (Decreto 34/1998), encargado de las informaciones necesarias para la planificación de las políticas de formación profesional y de recursos humanos.

Otro apartado que pese a las circunstancias anotadas, ha tenido una particular actividad, ha sido el de la seguridad ciudadana y su protección. En este plano se inserta la regulación de la planificación, funciones y organización de la Comisión de protección civil de Euskadi (Decreto 24/1998), prevista en la Ley de gestión de emergencias, o la nueva configuración del Comité de tráfico del Departamento de Interior (Orden de 24 de septiembre).

También es denotable en dicho apartado el Decreto 168/1998, que ha desarrollado la Ley Orgánica 4/1997, regulando el régimen de autorización y utilización de videocámaras por parte de la ertzaintza en lugares públicos, creándose al respecto una plural, en cuanto a composición, Comisión de videovigilancia y libertades. En el espacio orgánico, el Decreto 7/1998, ha establecido los aspectos relativos al pase a la situación administrativa de segunda actividad de los funcionarios de los cuerpos de la Policía del País Vasco, determinándose, por el Decreto 30/1998, el proceso de normalización del euskera en la Ertzaintza, estableciéndose cursos de capacitación lingüística en la Academia de policía de Arkaute.

Dos normas atienden a la seguridad en espacios abiertos y cerrados. El Decreto 216/1998, aprobó el Plan General de inspecciones y comprobaciones de los locales e instalaciones recreativas, proponiendo un estándar de seguridad exigible, y el Decreto 240/1998 reguló, muy estrictamente según las reacciones suscitadas, las condiciones para la celebración de espectáculos con artificios pirotécnicos, consignando las medidas y zonas de seguridad preceptivas.

En el aspecto de la asistencia social es destacable el Decreto 41/1998, que reguló los servicios sociales residenciales para la tercera edad, tanto más reseñable ante el notorio envejecimiento de la población vasca. Con igual pretensión ordenadora, el Decreto 40/1998 estableció las normas de ordenación de las entidades, servicios y centros que intervienen en la prestación de servicios sociales, muy numerosos y de muy variada adscripción.

Muy controvertido, por entrar en un ámbito de discusión abierto entre el pequeño y medio comercio versus grandes superficies comerciales, fue el Decreto 5/1998, que estableció los requisitos procedimentales a que debían sujetarse la licencia comercial para la apertura de grandes establecimientos, considerados tales los de más de 2.000 metros cuadrados.

De absoluta necesidad era la regulación establecida en el Decreto 67/1998, de la profusa actividad editorial realizada por la Administración pública del País Vasco, pretendiéndose unificar su producción y comercialización, dispersa en los diferentes Departamentos.

El Decreto 82/1998, cumpliendo las previsiones de la ley estatal de puertos, determina el procedimiento y el órgano competente en la Comunidad autónoma para designar y separar a los presidentes y vocales de los Consejos de administración, de los dos puertos de interés general, el de Bilbao y el de Pasajes. Se cumplimentó inmediatamente dichos nombramientos, que variarán según los dos gobiernos del año.

En la materia medio ambiental, reseñada la muy importante ley general de protección, se persiste en las medidas concretas de salvaguarda del medio ambiente: el Decreto 258/1998, aprueba el Programa de armonización y desarrollo de actividades socioeconómicas de la reserva de la biosfera del Urdaibai, entrando en el conflicto entre el desarrollo económico de la zona y su relación dialéctica con un medio-ambiente a proteger en un espacio ciertamente privilegiado. En similar dirección, el Decreto 253/1998, aprueba definitivamente el Plan de ordenación de los recursos naturales del área de Pagoeta, radicada en la costa guipuzcoana. El Plan rector de uso y gestión del Parque natural del Gorbeia, se aprobó por el Decreto 66/1998.

El Decreto 259/1998, establece la gestión del aceite usado, que en vez de salir al cauce más próximo con la natural contaminación, fija un destino más adecuado, estableciéndose un cúmulo de obligaciones para los productores de aceite.

Importante ha sido el Decreto 212/1998, que ha aprobado el Reglamento de recaudación de la hacienda general del País Vasco, llenando un hueco, puesto que las ordenaciones pertinentes de referían a las haciendas forales en exclusiva.

Por su pertinencia, destacaré finalmente, el Decreto 267/1998, que ha creado la estructura organizativa (comité ejecutivo, el grupo euro y los equipos coordinadores de las diferentes departamentos del Gobierno), encaminados a la mejor ejecución de un llamado Plan director de adaptación al euro por parte de la Administración pública de la Comunidad autónoma.

Por último, el Decreto 78/1998, crea la denominada Comisión asesora de publicidad no sexista, como órgano para conseguir la igualdad real entre hombres y mujeres en el ámbito de la publicidad.

### Transferencias

Frente a situación de semiparalización en el proceso de transferencia que se denota en el año precedente, 1998 supone el traspaso a la Comunidad autónoma de las funciones y servicios de la seguridad social en materia de asistencia y servicios sociales encomendada al Instituto social de la Marina (I.S.M.), acordada por Real Decreto 558/1998, de 2 de abril, sin que quedara afectada el resto —ciertamente muy superior en función— del mencionada I.S.M.

Por Real Decreto 559/1998, de 2 de abril, se traspasaron las funciones y ser-

vicios de la Administración del Estado a la Comunidad autónoma en materia de mediadores de seguro.

A finales de este año y después de una larga negociación entre ambas instancias, se alcanzaba un acuerdo político –pendiente de plasmación jurídica–, por el que la Administración del Estado transfería las autopistas en régimen de concesión, en base al principio de territorialidad que define la naturaleza foral de esta competencia; el traspaso concreto en la dirección del Gobierno vasco y las diputaciones forales, se refería a la Autopista A-8 (Bilbao-Behobia), por lo que en diciembre se debía comenzar a reunir la ponencia técnica para el estudio de la articulación jurídica y económica del mencionado traspaso.

Diferente suerte ha corrido la negociación que sobre el traspaso de las políticas que en relación con el empleo y formación, desempeña el I.N.E.M. Según el Gobierno vasco, las discrepancias en las negociaciones relativas a las políticas activas de empleo (promoción y gestión de empleo, así como formación profesional), se centra básicamente en que la Administración general del Estado no propone la transferencia del I.N.E.M., sino sólo la gestión anual de los programas, planes y políticas de empleo que siga diseñando el I.N.E.M., evidenciándose el desacuerdo en lo relativo a la titularidad de la cuota de formación profesional, cuota que como es sabido se financia principalmente por el propio trabajo mediante deducción en su nómina y con el fondo social europeo. Como en esta materia la competencia de la Comunidad autónoma es de ejecución y no sólo de mera gestión de las políticas del Estado según el modelo de financiación propia, junto a la transferencia de la materia tienen que pasar –como recursos asociados a la misma– los ingresos que la financien, es decir, la cuota de formación profesional.

En tanto se negocia este traspaso, se ha vuelto a suscribir durante este año un Convenio de financiación para la formación continua de los trabajadores ocupados en la Comunidad autónoma, entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Gobierno vasco.

Como consecuencia de la transferencia del I.S.M. se ha iniciado la correlativa negociación para su traspaso en la dirección, esta vez, de los territorios históricos que no ha culminado todavía. Donde sí se ha llevado a cabo la transferencia doméstica es en relación a determinadas funciones que realiza el organismo pagador de las ayudas europeas financiadas con cargo al FEOGA-Garantía; así, el Decreto 367/1998, de 15 de diciembre, de ampliación de funciones correspondientes a la gestión de ayudas directas financiadas con cargo al FEOGA-Garantía, que se traspasan de las instituciones comunes de la comunidad autónoma del País Vasco al territorio histórico de Álava, similares decretos se suceden para el resto de territorios históricos.

### **Conflictividad jurisdiccional**

Continúan los recursos presentados por la Administración del Estado, este año contra determinadas normas derivadas del Gobierno vasco, interpuestos ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. Puede aludirse al recurso

presentado contra el Decreto 297/1998, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el acuerdo regulador de las condiciones de trabajo para los años 1997 y 1998 del personal de la Policía autónoma del País Vasco, o el interpuesto contra el Decreto 169/1998, por el que se regulan las normas específicas para las transferencias de cantidades de referente en el sector de leche de vaca y de los productos lácteos en la Comunidad autónoma.

Por su parte, el Gobierno vasco interpone un recurso ante el Tribunal Supremo el 30 de julio, contra el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que no se incluye a la Comunidad autónoma del País Vasco entre los destinatarios de los créditos de la iniciativa PYME de desarrollo empresarial para 1998, en una temática sobre la que se incidió en el Informe del año precedente, que afecta a una interpretación diferenciada sobre el concierto económico.

Ante el Tribunal Constitucional, siguiendo la costumbre de años anteriores, ningún recurso se ha planteado por las instituciones vascas. Por el contrario, son numerosos los presentados contra normas de la Comunidad autónoma por parte de diversas instancias centrales. Se cita en este sentido, los recursos de inconstitucionalidad acumulados números 663, 673 y 687/1998, planteados por el Defensor del Pueblo, 50 senadores y el Presidente del Gobierno, contra el apartado 3 de la disposición adicional 2ª de la Ley del Parlamento vasco 16/1997, de 7 de noviembre.

- La cuestión de inconstitucionalidad 950/1998, planteada por la sección 2ª de la sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, respecto a la disposición transitoria tercera apartados 4 y 7 de la Ley del Parlamento vasco 2/1993, de 19 de febrero, de cuerpos docentes de la enseñanza no universitaria de la Comunidad autónoma.

- El conflicto positivo de competencia 3783/1998, contra el Decreto del Gobierno vasco 63/1998, de 31 de marzo, por el que se aprueba el Acuerdo con las organizaciones sindicales sobre modernización en la prestación del servicio público de la Justicia y su repercusión en las condiciones de trabajo del personal al servicio de la Administración de Justicia.

- El recurso de inconstitucionalidad 3550/1998, promovido por el Presidente del Gobierno contra el artículo único párrafo 1º de la Ley vasca 11/1998, de 20 de abril, por la que se determina la participación de la Comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística.

- Igual recurso de inconstitucionalidad 4033/1998, promovido por el Presidente del Gobierno contra el artículo 16.6 referente a las selecciones deportivas vascas, de la Ley del parlamento vasco 14/1998, de 11 de junio, de deporte del País Vasco.

Se asiste de este modo a una relativa alza en los conflictos jurisdiccionales planteados, siendo de resaltar por su transcendencia la sentencia ya mencionada del Tribunal Supremo sobre los incentivos fiscales a la inversión otorgados por las Juntas Generales de Vizcaya. Me refiero a la Sentencia de 7 de febrero de la sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que anula la norma foral 2/1998 de las Juntas Generales de Vizcaya, sobre incentivos fiscales, por «resultar patente la desigualdad y la diferencia de efectiva pre-

sión tributaria global en el interior del espacio fiscal español». Iguales sentencias para iguales acuerdos, de las Juntas Generales de Guipúzcoa (Sentencia de 22 de octubre del mismo Tribunal) y de Álava (Sentencia de 13 de octubre).

### Potenciación formal de los Territorios Históricos

Desde los albores de la autonomía se había destacado la diferenciada naturaleza dual de los órganos forales de los Territorios históricos, a los que indicativa y significativamente se llega a calificar por Herrero Rodríguez de Miñón, como «fragmentos de Estado». La realidad binaria de un ejecutivo y un legislativo -Diputaciones forales y Juntas Generales si bien éste último desprovisto de la potestad legislativa formal por expreso mandato de la ley de territorios históricos de 1983-, se mantenía sin necesidad de una mayor precisión sobre la naturaleza jurídica de dichas Juntas Generales y de su máximo producto, las normas forales.

Una interesante declaración aparece en el presente año, claramente inscribible en la dirección de la consideración de las Juntas como órgano equivalente en un determinado aspecto a las Cámaras legislativas. A tal intención parece acogerse la disposición adicional primera de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa, cuando determina lo siguiente:

«1. En la Comunidad Autónoma del País Vasco, la referencia del apartado 2 del artículo 1º (Administraciones Públicas) incluye las Diputaciones Forales y la Administración Institucional de ellas dependiente. Asimismo, la referencia del apartado 3, letra a) del artículo 1º incluye los actos y disposiciones en materia de personal y gestión patrimonial sujetos al derecho público adoptados por los órganos competentes de las Juntas Generales de los Territorios históricos».

Como el apartado, letra y artículo citado en este precepto, se refiere a los actos y disposiciones en materia de personal y gestión patrimonial sujetos al derecho público adoptados por, entre otros órganos constitucionales, los que sean competentes del Congreso de Diputados, del Senado y de las Asambleas legislativas de las Comunidades autónomas, puede deducirse una clara voluntad en el legislador de equiparación entre los órganos en cuestión.

Asimilación predicha en cuanto al régimen del control jurisdiccional, que la ley en cuestión no le concede mayores contenidos, salvo el trazado de una innegable valoración añadida a un órgano que hasta el momento al menos y en su normativa propia, sólo ha dispuesto de potestad reglamentaria. En este mismo sentido y con un contenido similar, se define la reciente Ley 4/1999, de modificación de la Ley 30/1992 (Disposición decimosexta).

Reseñar por último e incluir esta disposición en el propio titulado de este epígrafe, que el proyecto de ley orgánica de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, finalizada ya su tramitación en las Cortes Generales, en su artículo único, sexto se introduce la siguiente Disposición adicional cuarta:

«2. En el ámbito de la Comunidad autónoma del País Vasco, además de los sujetos legitimados a que se refiere el artículo 75 ter, 1º lo estarán también, a los efectos de los conflictos regulados en el artículo 75 bis de esta Ley, las corres-

pondientes Juntas Generales y Diputaciones Forales de cada Territorio Histórico, cuando el ámbito de aplicación de la Ley afecte directamente a dicha Comunidad Autónoma».

### La Comisión arbitral

Es cierto, como se ha indicado en otro apartado, que la Comisión arbitral llamada a dirimir conflictos competenciales entre las instituciones comunes y los órganos forales no ha emitido aún su primer veredicto. Es más, el primero potencial parece diluirse, puesto que como consecuencia de los traspasos internos entre las instituciones implicadas, a las que se ha hecho mención, la Diputación foral de Vizcaya ha desistido del conflicto positivo de competencias presentado ante la Comisión Arbitral, frente a determinados artículos del Decreto del Gobierno vasco 101/1998, de 6 de mayo de modificación de otro anterior, por el que se constituía el organismo pagador de los gastos correspondientes a la política agraria común en la Comunidad autónoma.

No obstante, determinadas alusiones a esta Comisión parecen dar a entender que se pretende realzar su prestigio. En esta voluntad puede ubicarse la referencia de la Ley 29/1998, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, en cuya disposición adicional primera, se establecía:

«2. No corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de las decisiones o resoluciones dictadas por la Comisión Arbitral a que se refiere el artículo 39 del Estatuto de Autonomía del País Vasco».

Igual exención tiene lugar en el proyecto de ley orgánica de modificación de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en su disposición adicional cuarta de su artículo único, sexto.

### Valoración global

Se ha destacado la extrema intensidad del año transcurrido a nivel político, con la paralela aguda mengua del hecho administrativo, en tanto tributario de la supeditación a la notoria sensibilidad partidista.

Y sin embargo, es bien cierto que 1998 ha sido el año que alteró todo: comportamientos, planteamientos, alianzas políticas. La desaparición de la lucha terrorista tras la tregua de ETA, si bien no definitiva, alcanza rasgos de irreversibilidad. La bipolaridad del conjunto de partidos se evidencia a medida que avanza el año, agrupados en dos sólidos frentes según se reclaman nacionalistas vascos o de diferente concepción nacional. La virulencia y la descalificación interpartidista alcanza cotas inusitadas, al menos desde una perspectiva formal. No obstante, en cuanto al fondo, el PNV y PP que en el parlamento español formaron un pacto no formalizado, continúan sosteniendo dicho pacto, como lo demuestra el voto favorable de PNV a los presupuestos generales del Estado. El nuevo Gobierno vasco emerge en esta crisis galopante y su cometido será todo menos fácil.

También es preciso aludir a la favorable situación económica que hace crecer a la economía vasca por encima de la estatal. Se produce y existe una sensación ciudadana de que los partidos políticos lo están haciendo mal y gestionando deficientemente el alto el fuego, tal como le manifestaron los representantes empresariales al Ministro Piqué. Que en el ojo del huracán, en el más pleno estadio de su instrumentalización partidista, se encuentra el euskera, oscilante entre su reafirmación en el «Bai Euskarari», que llenó los estadios de Bilbao, Pamplona, San Sebastián, Vitoria y Bayona, y su cuestionamiento constante ante la alusión a su vez de la utilización lingüística nacionalista...

En este contexto, el año 1998 será un año para la historia, si los propósitos que se han esbozado se cumplen, si los eventos que se han insinuado se materializan, si las esperanzas despertadas no se frustran. De transición, en otro caso. Año importante en todo caso.



## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición del Parlamento por Grupos Parlamentarios

Total de parlamentarios: 75

Composición de los Grupos hasta la disolución del Parlamento y la convocatoria de elecciones por Decreto del Lehendakari de 31 de agosto:

*Nacionalistas Vascos*: 22 parlamentarios

*Socialistas Vascos*: 12 parlamentarios

*Ezker Abertzalea (HB)*: 11 parlamentarios

*Popular Vasco*: 11 parlamentarios

*Eusko Alkartasuna*: 8 parlamentarios

*Izquierda Unida*: 6 parlamentarios

*Foralista Alavés (UA)*: 4 parlamentarios

*Grupo Mixto*: 1 parlamentario (procedente del Grupo Foralista Alavés).

Composición de los Grupos a 31 de diciembre de 1998, tras la celebración de las elecciones del 25 de octubre:

*Nacionalistas Vascos*: 21 parlamentarios

*Popular Vasco*: 16 parlamentarios

*Euskal Herritarrok*: 14 parlamentarios

*Socialistas Vascos*: 14 parlamentarios

*Eusko Alkartasuna*: 6 parlamentarios

*Grupo Mixto*: 4 parlamentarios (2 de Izquierda Unida-Ezker Batua, 2 de Unidad Alavesa).

### Estructura del Gobierno

a) Gobierno tripartito PNV-PSE-EA (hasta el 2 de julio)

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* (F. Egea).

*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).

b) Gobierno bipartito PNV-EA (desde el 2 de julio):

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).

*Educación, Universidades e Investigación* (I. Oliveri).

*Interior* (J.M. Atutxa).

*Industria, Agricultura y Pesca* (J. Retegui).

*Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social* (S. Intxaurreaga).

*Sanidad* (I. Azkuna).

*Cultura* (M.C. Garmendia).

*Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente* (P. Ormazabal).

*Transportes y Obras Públicas* (A. Amann).

*Comercio, Consumo y Turismo* (B. Greaves).

c) Gobierno bipartito PNV-EA (desde el 7 de enero de 1999):

Presidente: Juan José Ibarretxe (PNV)

Número de Consejerías: 10. Existe una sola Vicepresidencia cuyo titular es la Consejera de Hacienda y Administración Pública.

*Hacienda y Administración Pública* (I. Zenarruzabietia).

*Educación, Universidades e Investigación* (I. Oliveri).

*Interior* (J. Balza).

*Industria, Comercio y Turismo* (J.J. Imaz).

*Justicia, Trabajo y Seguridad Social* (S. Intxaurreaga).

*Sanidad* (I. Azkuna).

*Cultura* (M.C. Garmendia).

*Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente* (P. Ormazabal).

*Transportes y Obras Públicas* (A. Amann).

*Agricultura y Pesca* (I. Gerenabarrena).

### Tipo de Gobierno

Tipo de Gobierno (a) por apoyo parlamentario (tripartito PNV-PSE-EA, hasta el 2 de julio): 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 de Gobierno: tripartito de coalición. Reparto de carteras: PNV, Presidencia, Vicepresidencia y cinco Departamentos; PSE, tres Departamentos; EA, dos Departamentos.

Tipo de Gobierno (b) por apoyo parlamentario (bipartito PNV-EA, desde el 2 de julio): Minoritario.

Partidos y número de parlamentarios que lo apoyan: PNV, 22 escaños; EA, 8 escaños (30 parlamentarios sobre el total de 75).

Composición de Gobierno: bipartito de coalición. Reparto de carteras: PNV, Presidencia, Vicepresidencia y siete Departamentos; EA, dos Departamentos.

Tipo de Gobierno (c) por apoyo parlamentario (bipartito PNV-EA, desde el 2 de julio): Minoritario. La elección de Ibarretxe como Lehendakari por el Parlamento Vasco (el día 29 de diciembre de 1998) fue posible en la primera vuelta, y en consecuencia por mayoría absoluta, gracias al apoyo de los parlamentarios de Euskal Herritarrok (EH). Sin embargo, este grupo político no se ha integrado en el Gabinete de coalición, y cuando se escribe este Informe (a comienzos del mes de enero de 1998) no está aún concretado el tipo de relaciones que mantendrán los electos de EH con el Gobierno minoritario PNV-EA. La intención de los dos socios de Gobierno es la de cerrar un acuerdo de «colaboración parlamentaria» con EH a lo largo de las próximas semanas.

Partidos y número de parlamentarios que lo apoyan: PNV, 21 escaños; EA, 6 escaños (27 parlamentarios sobre el total de 75).

Composición de Gobierno: bipartito de coalición. Reparto de carteras: PNV, Presidencia, Vicepresidencia y siete Departamentos; EA, tres Departamentos.

### Cambios en el Gobierno

El tripartito PNV-PSE-EA con el que se inició el año 1998 llegó hasta el 2 de julio, momento este en el que los tres Consejeros socialistas abandonaron el Gobierno a resultas del desacuerdo con sus socios nacionalistas (PNV y EA) en el trámite de debate y aprobación (finalmente frustrada) por el Pleno del Parlamento del que iba a ser nuevo Reglamento de la Cámara. La pretensión socialista según la cual la promesa o juramento de acatamiento de la Constitución habría de convertirse en un requisito para la plena adquisición de la condición de parlamentario fue derrotada al aprobarse un voto particular en sentido contrario por la confluencia del PNV, EA y HB. Tras el conflicto por ese concreto aspecto del proyecto de Reglamento, y aunque sólo faltaban dos meses para el agotamiento de la Legislatura, los Consejeros socialistas dimitieron. Sus vacantes fueron cubiertas por dos nuevos Consejeros del PNV (Transportes y

Obras Públicas, y Comercio, Consumo y Turismo) y uno de EA (Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social).

El bipartito minoritario PNV-EA nacido el 2 de julio ha sido sustituido el 7 de enero de 1999 por un nuevo Gobierno integrado por los mismos socios políticos (véase *supra*). Con anterioridad, y a resultas de la elección del hasta entonces Consejero de Interior (en aquel momento en funciones), J.M. Atutxa, como Presidente del Parlamento Vasco el día 25 de noviembre de 1998, el Lehendakari designó a J.M. Martiarena como Consejero de Interior en funciones.

### **Investidura, moción de censura y cuestión de confianza.**

El 29 de diciembre el Parlamento Vasco salido de los comicios celebrados el 25 de octubre, eligió como Lehendakari al candidato del PNV J.J. Ibarretxe. Este obtuvo 40 votos (22 PNV, 6 EA, 13 EH). El PP presentó como candidato a Lehendakari a C. Iturgaiz, que fue apoyado por 18 parlamentarios (16 PP, 2 UA). Se abstuvieron en la votación los parlamentarios socialistas y de IU.

### **Mociones de reprobación.**

Ninguna.

### **Debates y resoluciones parlamentarias más importantes**

Debate y resolución definitiva sobre la comunicación del Gobierno relativa al empleo en la Comunidad Autónoma del País Vasco (fueron aprobadas un total de veinte propuestas de resolución del total de ciento once presentadas).

Debate y resolución definitiva sobre la comunicación del Gobierno sobre el documento «Política industrial. Marco general de actuación 1996-1999». Informe 1997 (fueron aprobadas tres propuestas de resolución del total de cuarenta y ocho presentadas).

### **Reformas del Reglamento parlamentario**

Ninguna. El proyecto de nuevo Reglamento parlamentario, en el que se trabajaba desde los comienzos de la pasada Legislatura, no superó el trámite parlamentario de su aprobación por el Pleno: el conflicto entre el PNV y el PSE al que se aludido más arriba lo hizo imposible.

### **Normas interpretativas y supletorias del Reglamento**

Aunque no se trata de una norma interpretativa del Reglamento ha de mencionarse aquí, por afectar al procedimiento legislativo, la Resolución de carácter

general de la Presidencia del Parlamento Vasco en desarrollo de la previsión contenida en el artículo 13.2 de la Ley 8/1986, de 26 de junio, de iniciativa legislativa popular (Boletín Oficial del Parlamento Vasco de 7 de febrero, núm. 154, de 20 de febrero de 1998).

### **Instituciones similares a Consejo Consultivo, 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-Diagnóstico de los Ayuntamientos de Euskadi 1995 (22 de enero).
- Informe de fiscalización de la Universidad del País Vasco 1995 (27 de marzo).
- Informe de fiscalización de la cuenta general del Territorio Histórico de Gipuzkoa para 1996 (27 de marzo).
- Informe de fiscalización de la cuenta general del Territorio Histórico de Bizkaia para 1996 (4 de junio).
- Informe de fiscalización de las sociedades públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco 1996 (14 de mayo).
- Informe de fiscalización de los organismos autónomos de la Comunidad Autónoma del País Vasco 1996 (21 de mayo).

De la actividad del *Ararteko* (Defensor del Pueblo de la Comunidad Autónoma) se ponen de relieve los siguientes aspectos: Durante 1997 se tramitaron un total de 2660 expedientes de queja (lo que supone un incremento del 25 por ciento respecto del año anterior); las actividades de oficio iniciadas por la Institución se elevaron a 52. El Informe anual correspondiente a 1997 fue publicado en el Boletín del Parlamento con fecha 23 de julio de 1998 (número 179); su debate ante la Comisión de Derechos Humanos se celebró el 13 de mayo, y el 22 de ese mismo mes ante el Pleno.

Informes extraordinario: «Intervención con menores infractores» (fue elevado a la Presidencia del Parlamento el día 21 de diciembre de 1998, y aún no ha sido publicado en el Boletín del Parlamento Vasco).

### *Comisión Arbitral del País Vasco*

La Comisión Arbitral se constituyó formalmente el 23 de diciembre de 1996. Durante el año 1998 no se ha publicado ninguna decisión de la misma.

## IV. LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL

### LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Marc Carrillo

#### Aspectos generales

La primera consideración que merece la evaluación de la jurisprudencia elaborada por el Tribunal Constitucional durante el año 1998 es la acentuación de una línea interpretativa marcada, en general, por la continuidad en los criterios interpretativos empleados para resolver las controversias competenciales que definen la conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas (CCAA). La excepción, no obstante, a esta regla general la constituye, sin duda, la STC 173/98, de 23 de julio, dictada a propósito de la *Ley del Parlamento vasco 3/1988, de 12 de febrero, de Asociaciones*, de la que parece apuntarse la introducción de un régimen concurrencial en el sistema constitucional de distribución de competencias, así como nuevos criterios sobre la reserva de ley orgánica y su incidencia en la determinación de los contornos del bloque de la constitucionalidad. Pero además de esta relevante resolución jurisdiccional, de la actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional (TC) merecen destacarse las decisiones que ha tomado referentes a la autonomía de los entes locales (STC 91/98, y varias otras conexas con ésta); o a la distribución competencial sobre puertos (sobre todo la STC 40/98); la muy controvertida en el propio seno del TC sobre la titularidad competencial de los estudios de impacto ambiental para la posterior realización de una obra pública (STC 13/98); las dictadas en materia de pesca (por todas, la STC 15/98) o carreteras (por todas, la STC 132/98), en las que el factor territorial opera como elemento condicionante para la resolución de la controversia; y, por supuesto, los aspectos de orden procesal que aparecen en los primeros fundamentos jurídicos de una buena parte de las sentencias de este año, basados en la doctrina ya dictada sobre este particular en años precedentes.

En relación al año anterior, en 1998, el TC ha aumentado notablemente el número de sentencias cuyo objeto ha sido resolver controversias competenciales; se ha pasado de las 16 que se dictaron en 1997 a 28 en el que motiva este capítulo del Informe, superando a su vez a las 23 sentencias pronunciadas en 1996. Hay que precisar, no obstante, que algunas de estas sentencias presentan un contenido menor dado que su fundamentación es de remisión a otras de contenido claramente referencial dictadas en este año: este es el caso de las referidas a la materia de puertos marítimos, cuyo referente principal se encuentra en la STC 40/1998. E, incluso, en algunos casos la remisión es absoluta, como lo muestran las dictadas sobre la autonomía de los entes provinciales; en todas ellas, la decisión se basa en los fundamentos jurídicos de la STC 109/1998.

El grueso de los asuntos que el TC ha resuelto este año procede de actuaciones procesales que datan de los años 1988-90. Así, de 1988 datan 7 controversias competenciales; de 1989, 4 y de 1990 otras 4. Pero a estos datos hay que añadir que el TC todavía ha tenido que pronunciarse sobre 2 actuaciones que databan de 1985, 1 de 1986 y 4 de 1987. Por el contrario, algunas controversias son algo más próximas en el tiempo, dado que se registran 4 de 1992 y una en los años 1991, 1995 y 1996. Todo lo cual confirma, una vez más, el problema del excesivo retraso en la resolución de los casos sometidos al enjuiciamiento de la jurisdicción constitucional. Un problema que exige reducir la media –todavía– de los siete años y medio que son necesarios para resolver controversias competenciales cuya importancia precisa de una sentencia más cercana al tiempo en el que se produjeron las actuaciones conflictuales.

Entre las disposiciones más relevantes que durante el presente año han sido objeto de enjuiciamiento por parte del TC destacan las siguientes: del año 1985, una *Orden del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (hoy Ministerio de Fomento), de 11 de diciembre de 1985, por la que se establecen nuevos límites a las aguas del puerto de Marín*; del año 1986, el *Decreto de la Xunta de Galicia 290/1986, sobre tarifas a aplicar en los puertos de dicha Comunidad Autónoma*; del año 1987, la *Ley del Parlamento de Cataluña 23/1987, de 23 de diciembre, reguladora del Plan Único de Obras y Servicios*, así como también la *Ley 5/1987, de 4 de abril, del Régimen Provisional de las Competencias de las Diputaciones Provinciales*; del año 1988, destacan sin duda, la *Ley del Parlamento Vasco 3/1988, de 12 de febrero, de Asociaciones* y el *Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental*, así como también la *Ley del Parlamento Vasco 2/1989, de 30 de mayo, reguladora del Plan General de Carreteras del País Vasco*, y el *Real Decreto 1307/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones*; de 1990, la *Ley de las Cortes de Castilla-León 3/1990 de 16 de marzo, de Seguridad Industrial de Castilla y León*; la *Ley 3/1990, de 21 de diciembre, de Caza de Extremadura*; de 1992, la *Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante* y la *Ley 1/1992, de 7 de mayo, de Pesca Fluvial, de Castilla-La Mancha* y de 1996, la *Ley Orgánica 4/1996, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias*.

El estudio de las sentencias sobre controversias competenciales del presente año sigue ofreciendo lo que ya no deja de ser un lugar común en las valoraciones de años precedentes: se trata, obviamente, del valor del precedente jurisprudencial como fundamento decisorio de una buena parte de las resoluciones dictadas este año por el TC. La lógica y necesaria remisión al acervo jurisprudencial contenido en sentencias anteriores consolida una línea interpretativa y proporciona seguridad jurídica. Sin embargo, en ocasiones la incorporación de extensos razonamientos ya conocidos con anterioridad hace que la sentencia muestre una textura final en exceso extensa. Probablemente, ésta es una consecuencia que podría ser evitada en el futuro.

El balance que ofrecen los datos estadísticos sobre los procedimientos que dieron lugar a una decisión del TC, muestra este año un ligero predominio del

recurso de inconstitucionalidad (en 14 sentencias) sobre el conflicto positivo de competencias (en 8 sentencias), destacándose a su vez la cuestión de inconstitucionalidad como un procedimiento atípico para la resolución de controversias competenciales (en 6 sentencias), aspecto éste que no constituye novedad alguna, habida cuenta de que, en los últimos años, el procedimiento del art. 163 de la CE viene siendo un cauce más de expresión de la conflictividad competencial.

Las materias competenciales afectadas ofrecen una amplia variedad de ámbitos. No obstante, el TC se ha pronunciado con mayor reiteración o especial significación este año en materias como las referidas a puertos, pesca, entes locales, obras públicas y derechos fundamentales.

Finalmente, en cuanto al sentido de los fallos emitidos cabe reseñar en primer lugar, que proliferan en ellos los votos particulares (10 sentencias sobre 28 han sido votadas por mayoría) y en algunas de ellas, estos votos han sido numerosos; y también en alguna ocasión, el voto del Presidente ha servido para dirimir el sentido del fallo. Todo ello pone de relieve un progresivo y quizás excesivo desacuerdo en un Tribunal que, por otra parte, su composición (incluyendo a la Presidencia y Vicepresidencia) ha sido renovada parcialmente a finales del año. En 11 ocasiones el TC se ha pronunciado desestimando en su totalidad las pretensiones del promotor de la controversia competencial (en 4 ocasiones, el destinatario lo han sido las CCAA y en las restantes el Estado, aunque en relación a éste, en 3 sentencias el rechazo lo fue respecto de cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por Tribunales de Justicia y en otra por causa de un recurso planteado por el Defensor del Pueblo). Por el contrario, en 16 supuestos la decisión ha sido estimativa de dichas pretensiones (en 5 de forma total y en las 11 restantes de forma parcial); asimismo, de entre éstas últimas, 6 de ellas tienen también un contenido interpretativo. Y por último, en un solo supuesto el TC ha dictado una sentencia de fallo íntegramente interpretativo. De estos 16 supuestos de sentencias total o parcialmente estimativas, en 9 casos el beneficiario ha sido el Estado y 7 las CCAA.

### Consideraciones específicas

De nuevo este año es preciso iniciar este apartado haciendo mención a la especial relevancia que en el contencioso competencial que se sustancia ante el TC tienen también las cuestiones de orden procesal. Y en esta ocasión la mención está —si cabe— más justificada habida cuenta del amplio glosario de problemas de esta naturaleza que contienen las 28 sentencias, aunque cierto es que se trata de cuestiones ya conocidas y que, de hecho, sirven al TC para ir consolidando una línea interpretativa sobre este particular.

Las 28 sentencias dictadas por el TC durante este año presentan un contenido jurisprudencial que, en gran parte, es tributario de una doctrina ya consolidada sobre el sistema de distribución de competencias. No obstante, la excepción más significativa a esta línea de continuidad la ofrece sin duda, la relevante STC 173/1998, de 23 de julio, sobre la *Ley del Parlamento Vasco 3/1988, de 12 de febrero, de Asociaciones*, además de las dictadas sobre los ámbitos materiales



referidos a puertos y carreteras a las que ya hemos hecho mención anteriormente. A modo de síntesis, de los temas más recurrentes que ofrece la jurisprudencia constitucional se pueden destacar los siguientes:

- 1) *Las cuestiones de orden procesal.*
- 2) *La competencia del legislador autonómico sobre derechos fundamentales, ¿puede suponer la introducción de un régimen concurrencial de competencias?*
- 3) *De nuevo las cuestiones referidas a la determinación del ámbito de lo básico.*
- 4) *El territorio como límite general del ejercicio de competencias y como criterio específico para su delimitación.*
- 5) *La autonomía de los entes locales y las competencias autonómicas en materia de administración local.*
- 6) *Otras cuestiones: la autonomía institucional de las CCAA, la absorción de competencia de ejecución por la competencia sustantiva, la delimitación material de las competencias, el contenido y límites de las leyes de presupuestos autonómicas, la ejecución del derecho comunitario, etc.*

1) *Las cuestiones de orden procesal.*

- a) Sobre el carácter objetivo del proceso conflictual más allá del caso concreto.

Ciertamente, no es éste un tema nuevo en el análisis de las cuestiones de orden procesal en la jurisprudencia constitucional (vid. SSTC 96/96 y 71/97). De acuerdo con el art. 66 LOTC la sentencia que se dicta en un conflicto positivo de competencias «*declarará la titularidad de la competencia controvertida y acordará, en su caso, la anulación de la disposición, resolución o actos que originaron el conflicto en cuanto estuvieren viciados de incompetencia, pudiendo disponer lo que fuera procedente respecto de las situaciones de hecho o de derecho creadas al amparo de la misma*». Pues bien, de acuerdo con dichas situaciones la STC 147/98 reitera el carácter objetivo del proceso, pues más allá del caso concreto la finalidad del conflicto positivo de competencias es la determinación de la titularidad de la competencia controvertida. Por esta razón, en los supuestos en los que se haya derogado la normativa que dio lugar a la controversia competencial, el resultado de la nueva situación no siempre dará como consecuencia la pérdida sobrevenida del objeto. Más concretamente, el TC considera que *el proceso no se extinguirá si la disputa competencial se mantiene viva entre las partes* y la nueva normativa mantiene unos criterios sustancialmente iguales en relación con el ejercicio de la competencia controvertida (en el mismo sentido, se pronuncian las SSTC 174/98 y 40/98).

- b) El canon de constitucionalidad a emplear por el TC cuando se ha producido una modificación del ordenamiento posterior a la formalización del conflicto.

También en este caso los criterios jurisprudenciales están suficientemente consolidados, especialmente desde la STC 146/93. La cuestión del canon de constitucionalidad que ha de retener el TC para enjuiciar la adecuación de una norma al bloque de la constitucionalidad ha cobrado especial importancia en los

últimos años, como consecuencia de las sucesivas reformas de los Estatutos de Autonomía de las CCAA que accedieron al autogobierno por la vía del art. 143 CE. Dado el tradicional retraso en resolver los contenciosos competenciales, el lapso de tiempo transcurrido entre la formalización del conflicto y el pronunciamiento del TC, registra en ocasiones una modificación del ordenamiento que, según en qué términos se plantee, puede modificar sustancialmente los elementos definitorios de la controversia. Ante ello, y como reiteradamente ha expuesto la jurisprudencia constitucional, el TC tiene que atenerse al contenido de las nuevas prescripciones normativas. Así lo sostiene la STC 14/98, en relación al recurso de inconstitucionalidad planteado en su momento por el Estado con respecto a determinados preceptos de la Ley 3/1990, de 21 de diciembre, de caza de Extremadura. El problema procesal planteado por la sentencia estribó en que, al tiempo de plantearse el recurso, Extremadura carecía de competencias de desarrollo de la legislación básica estatal en materia de medio ambiente; sin embargo, como consecuencia de una posterior reforma de su Estatuto de Autonomía dicha carencia desapareció. La modificación del ordenamiento que supuso la reforma del Estatuto, motiva ahora al TC a recuperar la reiterada jurisprudencia sobre la materia para sostener que el bloque la constitucionalidad que ha de servir de canon para el enjuiciamiento de la ley es el efectivamente existente en el momento de procederse a la resolución del proceso constitucional (Vid. en el mismo sentido la STC 15/98).

- c) El juicio de relevancia en el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad dotada de contenido conflictual.

Se trata aquí de un requisito de carácter general que afecta al juicio de constitucionalidad que con carácter incidental deben realizar los órganos dependientes de la jurisdicción ordinaria al plantear una cuestión de inconstitucionalidad ante el TC. En la STC 174/98 el TC precisa que para que se tenga por cumplido el requisito de relevancia, acerca de la norma legal objeto de la citada cuestión, no es suficiente que la norma reglamentaria directamente impugnada en el proceso contencioso-administrativo invoque como norma de cobertura una determinada disposición legal, sino que es necesario que entre esta norma y la decisión que el juez deba adoptar, exista una relación de dependencia tal que no sea posible resolver el proceso sin su aplicación.

Este juicio de relevancia sobre la ley exige del juez o tribunal promotor una especial diligencia jurisdiccional basada, sobre todo, en un adecuado conocimiento de la jurisprudencia constitucional sobre la materia competencial objeto de la posible cuestión, a fin de evitar —como ocurre a veces— que su planteamiento sea más un producto de la ausencia de una adecuada percepción de la jurisprudencia vigente sobre la materia, que de una presunta inconstitucionalidad por infracción de las normas que integran el bloque de la constitucionalidad. El análisis de la conflictividad registrada entre el Estado y las CCAA de los últimos y, específicamente, de los motivos que justifican el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad basada en posibles vulneraciones del orden competencial establecido en el bloque de la constitucionalidad, muestra que la jurisprudencia constitucional no siempre ha sido bien asimilada por la jurisdicción ordinaria. El resultado de ello ha sido el planteamiento de cuestiones de inconstitucionalidad escasamente fundamentadas y, por tanto, dotadas de un débil juicio de relevancia.

- d) Sobre la posibilidad de atraer al debate procesal leyes o normas con rango de ley en un proceso conflictual.

Ciertamente, esta es una posibilidad que queda habilitada por el art. 67 de la LOTC. Ahora bien, tal posibilidad –sostiene el TC– no es incondicionada. De acuerdo con lo ya sentado por la jurisprudencia constitucional (SSTC 39/82, 5/87 y ahora reiterado por la STC 13/98), ello sólo resulta viable en la medida en que la cuestión sobre la titularidad de la competencia sea inseparable de la apreciación sobre la adecuación o inadecuación de la ley o la normas con rango de ley, para fundamentar aquella competencia al orden constitucional derivado del bloque de la constitucionalidad. En consecuencia, el art. 67 LOTC no permite en modo alguno convertir un conflicto de competencia en un recurso de inconstitucionalidad.

- e) Otras cuestiones de orden procesal.

Pueden reseñarse también, de forma más breve, algunos otros criterios procesales que no dejan de ser lugares comunes en los análisis jurisprudenciales de los últimos años. La STC 80/98 insiste sobre la interpretación del plazo para plantear un requerimiento previo al la formulación del conflicto, recordando que el plazo de dos meses ha de exigirse sólo respecto de la adopción del acuerdo de requerir y de su comunicación y envío al órgano en cuestión, con independencia del lapso de tiempo que pueda haber transcurrido entre la formulación y la posterior recepción por el órgano requerido; asimismo, la citada STC 80/98 precisa que el contenido de la demanda de planteamiento de un conflicto positivo de competencia viene condicionado por lo solicitado previamente en el escrito de requerimiento, de forma tal que no puede prosperar el conflicto sobre aquellos puntos no incluidos previamente en aquél.

En relación a los efectos de las sentencias, en este año se aprecia algún caso –como es de la STC 195/98– en el que la declaración de inconstitucionalidad no va acompañada de la nulidad de los preceptos afectados. Este el caso de algunos artículos de la *Ley estatal 4/1989, de Conservación de los espacios Naturales y la Flora y Fauna Silvestres*, y de la *Ley 6/1992, por la que se declara Reserva Natural de las marismas de Santoña y Noja*, en el que el TC declara que, a pesar de la declaración de inconstitucionalidad que afecta a algunos de sus preceptos, la ley estatal sigue vigente en tanto no sea derogada por el legislador autonómico, porque de lo contrario se produciría una desprotección medioambiental de la zona con grave perjuicio para los intereses generales en juego. En un sentido parecido hay que destacar también a la STC 226/98.

Finalmente, la STC 118/98, siguiendo una estela jurisprudencial que tiene su origen en las STC 11/81 y ha sido reiterada recientemente en la STC 27/97, recuerda que el planteamiento de un conflicto positivo exige de quien lo promueve una carga probatoria de sus argumentos que debe huir del fácil laconismo. La debida motivación de las razones que mueven a una parte a promover un conflicto de competencias es *conditio sine qua non*, puesto que el TC no puede razonar en abstracto.

2) *La competencia del legislador autonómico sobre derechos fundamentales, ¿puede suponer la introducción de un régimen concurrencial de competencias?*

No hay duda de que la STC 173/98, dictada en relación al recurso de inconstitucionalidad presentado contra la *Ley del Parlamento Vasco 3/1988, de 12 de febrero, de Asociaciones*, es la resolución del TC que suscita mayor atención desde un punto de vista jurisprudencial y doctrinal. La razón es evidente: pues, además de la división de opiniones generada en el seno del TC (manifestada en la emisión de un voto particular compartido por cinco magistrados, sobre los seis que integraron la mayoría), la sentencia aborda cuestiones de gran calado teórico que no han sido ni son pacíficas ni en la doctrina, como tampoco en la propia jurisprudencia. Este es el caso de las complejas relaciones entre la ley orgánica y la ley autonómica; la naturaleza de la ley orgánica y su relación con el sistema constitucional de distribución de competencias (art. 81.1 y art. 149.1.1 CE); la problemática derivada de la inacción del legislador estatal para desarrollar un derecho fundamental y los límites del legislador autonómico cuando se adelanta al primero ejerciendo las competencias que constitucionalmente le corresponden en materia de derechos fundamentales; y la cuestión, en fin, del juicio de constitucionalidad ejercido por el TC ante la abstracción normativa que supone la inexistencia de una ley orgánica reguladora del derecho de asociación que regule las condiciones básicas de ejercicio de este derecho fundamental.

Como cuestión de carácter previo, el TC precisa el ámbito material y la intensidad del título competencial sobre asociaciones previsto en el art. 10.13 del EAPV. A este respecto afirma que la competencia del País Vasco no se extiende a todo tipo de asociaciones, sino a un elenco determinado de las mismas, esto es a asociaciones de carácter docente, cultural, benéfico, asistencial o similares, que desarrollen su actividad principalmente en el territorio de la Comunidad Autónoma. En consecuencia, desde esta perspectiva la ley vasca no es susceptible de reproche de inconstitucionalidad, pues el hecho de que el legislador vasco haya titulado la ley –genéricamente– de «asociaciones» es una opción de técnica legislativa al respecto que entra de lleno en el ámbito de la libertad de configuración del legislador.

En cuanto a la intensidad del ejercicio de la competencia en materia de este derecho fundamental por parte del País Vasco (art. 10.13 del EAPV), el TC considera que el carácter exclusivo de la misma habilita a la CA para el ejercicio tanto de la potestad legislativa, como de la ejecutiva, por lo que no se circunscribe a la regulación de los aspectos puramente administrativos de las asociaciones, sino que también puede extenderse a la normación de su régimen jurídico.

Con este planteamiento general, el TC aborda en primer lugar el significado de la reserva de ley orgánica y su relación con la ley autonómica y, en general con el sistema constitucional de distribución de competencias. En primer lugar recuerda que las normas que establecen reservas en favor de determinadas fuentes no son atributivas de competencia; el art. 81 de la CE, que establece una reserva material en favor de la ley orgánica no puede ser considerada como una vía para delimitar competencias entre el Estado y las CCAA, reiterando de forma más explícita en este sentido la doctrina iniciada con la STC 137/86, sentencia que a su vez corrigió el criterio que en sentido contrario sentó la STC 5/1981, según la cual las reservas de ley orgánica recogidas en el título 81.1 CE (y las

demás contenidas en el texto constitucional) configuraban un título atributivo de competencias, que debía añadirse a los previstos más explícitamente en el art. 149.1 CE.

El TC especifica en este sentido y para poder decidir sobre el caso planteado, la necesidad de establecer la adecuada delimitación del ámbito material de la reserva de ley orgánica en conexión con el sistema de distribución de competencias; a este respecto, considera que el ámbito de la reserva no es coextenso al de las competencias atribuidas al Estado, por lo que se hace preciso fijar un criterio a partir del cual separar el ámbito propio de la Ley Orgánica y el ámbito sobre el que inciden los distintos títulos competenciales. Y este criterio lo sitúa el TC en la diferenciación entre la regulación de los aspectos esenciales o desarrollo directo de un derecho fundamental considerado en abstracto, y la regulación de la materia sobre la que se proyecta el derecho. El primer ámbito corresponde a la ley orgánica, y el segundo al legislador ordinario, estatal o autonómico.

Esta posición jurisprudencial del TC plantea diversos temas de gran interés. En primer lugar, el hecho de que sobre una materia objeto de reserva de ley orgánica el legislador autonómico se avance al estatal no puede comportar, evidentemente, ningún reproche de inconstitucionalidad, porque de lo contrario la reiterada inacción de las Cortes Generales, conllevaría una hibernación del autogobierno de las CCAA en aquellas materias en las que pudiendo legislar, debiesen de «esperar» al legislador estatal competente para fijar los aspectos esenciales —en este caso— de la regulación del derecho. Se trata aquí de una cuestión resuelta por la jurisprudencia desde los inicios de la jurisprudencia constitucional (STC 32/81), por lo que, en principio, no cabe insistir al respecto. No obstante, el problema tiene otro calibre cuando el legislador inactivo es el legislador orgánico y la colisión se produce entre la ley orgánica y la ley autonómica. Sobre ello volveremos más adelante.

La segunda y decisiva cuestión es la que se refiere al ámbito propio de la legislación orgánica y el que corresponde a la legislación autonómica. Ya se ha hecho una mención genérica al criterio del TC que se completa en la STC 173/98 de la forma siguiente: el ámbito que corresponde a la ley orgánica tiene por objeto la regulación del derecho de asociación en cuanto tal; mientras que el objeto de la ley autonómica corresponde a la regulación del régimen jurídico de las asociaciones. La delimitación concreta de lo que sea el desarrollo del derecho de asociación, dice el TC, se ve dificultada por la inexistencia de la correspondiente ley orgánica, por lo que a partir del contenido constitucionalmente declarado del derecho de asociación, se encuentra en la necesidad interpretativa de identificar un contenido abstracto de la reserva de ley orgánica en el que se incluyan los aspectos esenciales de la titularidad del derecho, las facultades esenciales que lo integran, el alcance del derecho en las relaciones entre particulares, las garantías fundamentales para su protección y la fijación de los límites en atención a otros derechos y libertades constitucionales. Por lo que concierne a la competencia de la ley autonómica, el límite queda fijado por el art. 149.1.1ª CE. Este artículo, de acuerdo con el criterio del TC, atribuye al Estado un título competencial propio y con un objeto delimitado que le habilita para regular el contenido primario, las facultades elementales y los límites esenciales en aquello que sea necesario regular para asegurar la igualdad entre los españoles; por tanto, el ejercicio de

esta competencia estatal condiciona las competencias autonómicas en este ámbito material.

Pues bien, con esta delimitación de ámbitos realizada, en una buena parte, desde la abstracción forzada por la inexistencia de una regulación estatal a través de la ley orgánica del derecho de asociación, el TC establece el alcance de lo que deba ser esta ley orgánica limitado a los principios generales o básicos de la regulación del derecho fundamental, *ampliando en este sentido el margen de manobra normativo del legislador estatal o autonómico al respecto*. Hay que hacer notar al respecto, que en la delimitación de ámbitos entre la ley orgánica por un lado, y la ley ordinaria y la ley autonómica por otro, el TC no reserva a la primera la regulación del régimen jurídico del derecho fundamental, como cabría deducir de lo que significa el desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas (ex art. 81.1 CE), sino los aspectos esenciales o desarrollo directo. Mientras que el régimen jurídico de las asociaciones correspondería al legislador no orgánico (ya fuese, el estatal o, como en este caso, el autonómico). Materialmente, ello significa una ampliación de margen de acción legislativa para la ley autonómica, sin perjuicio de subrayar *la dificultad en delimitar de forma tangible las diferencias que puedan existir entre los aspectos esenciales de un derecho y el régimen jurídico del mismo*.

En todo caso, un aspecto de indudable trascendencia de esta sentencia es que el TC se ve obligado a razonar, como se apuntaba anteriormente, desde la abstracción que supone la inexistencia de la ley orgánica. Porque es evidente que con la delimitación que lleva a cabo sobre el de la ley orgánica y de la ley autonómica, y con la reflexión realizada a propósito de la relación entre la reserva del art. 81.1 CE y el límite del art. 149.1.1ª CE, el TC se está ubicando *coyunturalmente* en una posición cercana a la que es propia del legislador y bastante lejana a su función jurisdiccional. Pero una posición que probablemente resulta inevitable para salvar a la constitucionalidad genérica de la ley impugnada, especialmente si se atiende a la renuente actitud del legislador orgánico a desarrollar el art. 22 CE.

No obstante, conviene añadir inmediatamente que en la fundamentación jurídica de la STC 173/98, planea de forma indubitada la provisionalidad que afecta a la controversia competencial planteada como consecuencia de una futura e hipotética colisión entre la ley autonómica vigente y una eventual ley orgánica reguladora del art. 22 CE. A este respecto, el TC afirma que si en el futuro, el Estado considerase necesario establecer esas condiciones básicas, al dictarlas, la nueva regulación estatal desplazaría automáticamente aquellos preceptos de leyes autonómicas que entren en contradicción con aquella. De esta forma, el TC parece configurar el título competencial del art. 149.1.1ª CE como una especie de competencia concurrente, cuyo ejercicio posterior a la legislación autonómica no supone la nulidad de ésta, sino su inaplicación por desplazamiento normativo en aquellos de sus preceptos que entren en contradicción con dichas condiciones básicas.

Esta es la solución que el TC ha tomado para hacer frente a la situación creada por la inacción del legislador orgánico y, a su vez, el ejercicio por parte del legislador autonómico de la potestad legislativa que le compete. Una solución que hay que entenderla en la lógica constructiva de no neutralizar la ley autonómica, por la posible tensión que pueda presentar con las hipotéticas previsiones

de un legislador estatal que todavía no se ha pronunciado en el ejercicio de su competencia a través de la ley orgánica pertinente acerca de lo que entiende que han de ser las condiciones básicas de ejercicio de este derecho fundamental, para que quede preservada la igualdad entre los españoles. O dicho de otra forma: una solución que responde a la necesidad de impedir que la inacción del legislador estatal haya de arrastrar a la del legislador autonómico. Cuestión ésta que siempre ha sido negada por el TC y ahora –aun tratándose del legislador de los derechos fundamentales– no podía convertirse en una excepción al criterio general.

Cierto es que la vía adoptada parece introducir en el sistema constitucional de distribución de competencias, un modelo concurrencial por el que el legislador inicial puede quedar en su momento desplazado por quien le corresponde la competencia del art. 149.1 1ª. Solución ésta, que no deja de ser atípica en el sistema diseñado por el bloque de la constitucionalidad. Pues hasta ahora, la tensión habida entre ley orgánica y ley autonómica se ha circunscrito al derecho a la educación, al derecho al sufragio y, ahora, al derecho de asociación; y en los dos primeros casos no se ha dado un supuesto de inacción del legislador estatal como el que ahora nos ocupa.

No obstante, con los criterios de delimitación establecidos por la STC 173/98 entre el objeto de la legislación orgánica y aquella que no lo es (estatal y autonómica), criterios que pretenden, sin duda, entender la legislación básica estatal con una lógica principialista, el TC ha ejercido una beligerante función jurisdiccional al respecto en el sentido de preservar un margen más amplio de legislación para las CCAA. La incógnita que ahora se plantea son las consecuencias derivadas de una futura ley de las Cortes Generales que no responda a la citada lógica. Parece razonable pensar que en caso de colisión, el resultado no habría de ser siempre el desplazamiento de la ley autonómica, fruto de un entendimiento del problema como una cuestión de prevalencia del derecho estatal en caso de conflicto sobre competencias no exclusivas de las CCAA. Porque es evidente, que el desarrollo de la legislación básica estatal contenida en una ley orgánica es de competencia exclusiva de las CCAA.

### 3) *De nuevo las cuestiones referidas a la determinación del ámbito de lo básico.*

No es que esta habitual sección de la valoración jurisprudencial ofrezca en el presente año novedades de especial calado. Sin embargo ello no puede ser obstáculo para reseñar que el TC mantiene en algunos casos una concepción expansiva de los límites de la legislación básica estatal, hasta el punto de reducir el margen de maniobra del legislador autonómico de manera tal, que hace afirmar a los votos disidentes de la mayoría que este planteamiento produce un vaciamiento competencial para las CCAA. Sin duda, la sentencia que es expresión de esta doctrina no es otra que la STC 66/88; sentencia que, obviamente, es consecuencia de la STC 206/98, dictada con motivo del recurso de inconstitucionalidad presentado contra la *Ley 8/1987, de 8 de junio, de regulación de los Planes y Fondos de Pensiones*. Lo que ahora enjuicia el TC es el *Real Decreto 1307/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones*, y lo hace desestimando en su práctica integridad los argumentos de la Comunidad Autónoma promotora del conflicto. Al igual que hizo en la citada STC 206/97, el TC sostiene en la de este año que la competencia controverti-

da para regular con la extensión que lo hace dicho Reglamento, corresponde también al Estado, en virtud de sus competencias en materia de legislación mercantil y de ordenación de los seguros. El problema que plantea la interpretación arbitrada por el TC es que la indudable competencia básica sobre esta materia, prácticamente agota toda su regulación y ejecución. No de otra manera se puede interpretar la sentencia dado el calibre del detallismo con el que se regula los Planes y Fondos de Pensiones. La normación básica se configura aquí de tal forma que el segmento de actuación para la Comunidad Autónoma queda reducido a la mínima expresión. Y parece un exceso considerar que el ámbito de lo básico extendido al reglamento administrativo pueda venir justificado en este caso —como así lo exige con carácter general la jurisprudencia constitucional— porque el Reglamento sea un complemento indispensable de la ley o, sobre todo porque la ley no resulte un instrumento idóneo para regular exhaustivamente todos los aspectos básicos. Un exceso que permite razonablemente sostener a los magistrados disidentes que esta forma de entender el ámbito de lo básico produce un vaciamiento competencial.

Solución distinta es la que se contiene en la STC 195/98, en la misma línea expuesta en la STC 102/95, dictada en relación con la *Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres*. En la citada STC 195/98, el Tribunal declaró la inconstitucionalidad de unos preceptos de Ley 6/1992, por la que se declara Reserva Natural de las Marismas de Santoña y Noja, argumentando que la declaración de lo básico no puede llegar a incidir —o con mayor precisión, en este caso no puede hacerlo— sobre competencias de naturaleza ejecutiva. Con base en la STC 102/95, se reitera que no se puede considerar como normación básica la declaración de un espacio natural protegido, en la consideración de que tal declaración y consiguiente delimitación de su ámbito territorial es un acto netamente ejecutivo que consiste en aplicar la legalidad individualizándola en un espacio determinado. Es preciso hacer notar que la STC 195/98 también ofrece especial interés en relación a lo dispuesto en su parte dispositiva, al declarar la titularidad de la competencia controvertida en favor de la Comunidad Autónoma recurrente y asimismo la inconstitucionalidad de la ley estatal, *pero no su nulidad*. Lo cual significa, en palabras del propio TC, que la ley estatal seguirá vigente en tanto no sea derogada por el legislador autonómico, porque de lo contrario se produciría una desprotección medioambiental de la zona con graves perjuicios para los intereses generales en juego, además de recordar que España ya fue condenada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en su sentencia de 2 de enero de 1993, por no haber clasificado las marismas de Santoña como zona de especial protección. El interés añadido de esta sentencia se manifiesta en el hecho de que, a pesar de la declaración de inconstitucionalidad, el TC mantiene latente la vigencia de la ley estatal hasta que el legislador autonómico no legisle, criterio que congela para este caso los efectos sentados en la importante STC 61/97 a propósito del valor supletorio del derecho estatal.

La concepción formal de la legislación básica sentada en las ya lejanas SSTC 69/88, 80/88 y 227/88, es asumida por el criterio jurisprudencial aplicado en la STC 118/98 dictada en relación con el *Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica*. La razón es clara: para el TC, los preceptos reglamen-



tarios que desarrollan las normas legales básicas como son, en este caso, las que desarrollan la legislación sobre la planificación hidrológica, no pueden por ese sólo hecho considerarse, asimismo, como básicas. Doctrina ésta que resulta especialmente respetuosa con una concepción de la normativa básica estatal fijada como criterio general en la ley de las Cortes, lo cual contrasta con el planteamiento exageradamente expansivo sostenido en la STC 66/98 antes referida, a través de la superposición de títulos competenciales horizontales cuya motivación resulta poco convincente.

4) *El territorio como límite general del ejercicio de competencias y como criterio específico para su delimitación.*

El principio de territorialidad y su incidencia en el ámbito competencial aparece de nuevo en varias sentencias como criterio delimitación competencial. Sin duda, la más significativa es la STC 65/98 dictada con motivo del recurso de inconstitucionalidad presentado contra la *Ley estatal 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras*. La sentencia distingue dos funciones que de acuerdo con el bloque de la constitucionalidad corresponde ejercer al territorio: por un lado, la de ser límite general para el ejercicio de las competencias por las CCAA y, por otro, la de ser criterio específico de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA en determinadas materias. Pues bien, de acuerdo con este doble planteamiento, unido a la invocación del criterio del interés general, el TC considera que una carretera de itinerario puramente comunitario (factor éste, que en principio habría de servir para atribuir la competencia a la Comunidad Autónoma) puede ser considerada, no obstante, de titularidad estatal. Las razones que arguye en favor de esta solución estriban en la aplicación al caso de la competencia exclusiva sobre obras públicas de interés general que corresponde al Estado de acuerdo con el art. 149.1.24ª, sin que –por otra parte– le sea atribuido al TC determinar cuáles puede ser estas razones de interés general. Y ciertamente, no casa con sus funciones jurisdiccionales dicha concreción, pero no deja de ser limitativo de la competencia autonómica sobre las carreteras circunscritas a su territorio que, finalmente, su titularidad revierta en favor del Estado en base a la invocación del interés general. Un interés general que el legislador estatal debe motivar con la mayor diligencia y precisión, a riesgo de que la citada apelación se convierta en una vía abierta para la utilización abusiva de títulos horizontales que, a la postre, pueden ser la antesala de lo que el propio TC ha calificado en ocasiones como un vaciamiento competencial.

Con este objetivo, basado en impedir una interpretación exclusivamente finalista de las competencias que entienda toda concurrencia competencial como un conflicto que ha de resolverse en favor del derecho estatal, se pronuncia la STC 15/98 dictada a propósito de la *Ley 1/1992, de 7 de mayo, de Pesca Fluvial, de Castilla-La Mancha*. De acuerdo con el criterio ya establecido en la STC 227/88, y en relación a la concurrencia de títulos competenciales específicos, que como el de la pesca fluvial coinciden sobre una misma realidad física, el TC recuerda (en función de lo ya establecido en las SSTC 113/83 y 77/84) que la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio siempre –eso sí– que ambas tengan distinto objeto jurídico, y que el ejercicio de las competencias autonómicas no interfiera o perturbe el ejercicio de las estatales. Ello significa que la

conurrencia competencial no puede resolverse en términos de exclusión, sino de integración de títulos competenciales. Y para ello, el TC recurre, como viene siendo habitual en su jurisprudencia de los últimos años, a la necesidad de que las diversas Administraciones Públicas promuevan fórmulas de diversas de colaboración. Fórmulas que, en todo caso, es evidente, que han de ser entendidas como una fase posterior al reconocimiento de la competencia y no como una vía encubierta para su atenuación o, incluso, supresión.

En este mismo sentido promotor de fórmulas de colaboración se pronuncia la STC 118/98 que, en relación al *Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica*, reconoce que el carácter relativo del territorio como límite infranqueable del autogobierno autonómico en el sentido siguiente: la declaración de protección especial de zonas, tramos de cuenta intercomunitaria, etc., corresponde a la Comunidad Autónoma, sin que la circunstancia de que se extienda más allá de los límites territoriales de la misma pueda desplazar la competencia de su declaración en favor del Estado.

El principio de territorialidad sirve a su vez para declarar inconstitucional (en relación al recurso contra la *Ley del Parlamento Vasco 2/1989, de 30 de mayo, reguladora del Plan General de Carreteras del País Vasco*) la inclusión en la red vasca de carreteras, el tramo que discurre por el Condado de Treviño, enclave poblacional que pertenece a la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Y no porque el País Vasco no pueda ejercer competencias de gestión a través de la Diputación Foral de Álava, sobre la carretera que transcurre por el citado condado, sino porque la titularidad de la carretera le corresponde al Estado.

##### 5) *La autonomía de los entes locales y las competencias autonómicas en materia de administración local.*

Sin duda, la STC 109/98 es también una de las resoluciones más significativas que el Tribunal ha tomado este año. Si bien se refiere en concreto a las competencias de la Generalidad de Cataluña sobre las Diputaciones Provinciales, su trascendencia excede al caso concreto. El contencioso competencial se originó a través de la vía atípica de seis cuestiones de inconstitucionalidad promovidas contra determinados preceptos de dos leyes del Parlamento de Cataluña: la *5/1987, de 4 de abril, del Régimen provisional de las Competencias de las Diputaciones Provinciales* y la *23/1987, de 23 de diciembre, por la que se establecen los criterios de financiación de las obras y servicios a incluir en el Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña*. La motivación de las citadas cuestiones se fundamentaba, por una lado, en la posible vulneración por las citadas leyes de la legislación básica estatal (LRBRL), al imponer a las Diputaciones que encauzasen sus recursos destinados a obras y servicios municipales a través del Plan Único, privándose a las Diputaciones catalanas de una atribución mínima exigida por la legislación básica estatal; y, por otro, en la violación de la autonomía local y, más concretamente, de la autonomía presupuestaria, porque las Diputaciones quedaban obligadas a canalizar todas las cantidades que destinasen a financiar inversiones en obras y servicios a través del Plan Único fijado por la ley autonómica. De forma más sustantiva, el reproche de constitucionalidad de los órganos judiciales promotores se centró en que el citado Plan Único operaba

como un mecanismo sustitutivo de los planes provinciales, contradiciendo lo establecido en la normativa básica estatal (art. 36.2.a) LRBRL).

El problema de principal relevancia jurídica que se planteaba al TC en este caso era determinar si dicha contradicción existía realmente o si, por el contrario, la propia LRBRL a través de su art. 59 legitimaba la vigencia de un régimen peculiar surgido del período pre-estatutario y ratificado por el propio Estatuto (Disp. Trans. 6ª), mediante el cual el Parlamento de Cataluña podía aprobar un Plan Único de Obras y Servicios.

El TC avala que el art. 36.2 a) de la LRBRL no significa otra cosa que respetar una peculiaridad catalana, según la cual el citado Plan Único tiene un carácter sustitutivo de los diversos planes provinciales, negando que la contradicción que se le imputa entre la ley básica y la ley de desarrollo existan. A ello podría añadirse que, en todo caso, la Disposición Transitoria 6ª del EACat siempre podría servir como parámetro para salvar la adecuación de la ley autonómica al bloque de la constitucionalidad. El superior rango del Estatuto habilitaría siempre a una ley autonómica como la que es objeto de esta controversia.

Las consecuencias sobre la administración provincial de la Ley del Parlamento de Cataluña 23/1987 impone a las Diputaciones a que canalicen a través del Plan Único las cantidades destinadas a inversiones en obras y servicios, lo que de facto supone la supresión de los planes provinciales en el territorio catalán. Sin embargo, a criterio del TC, tal circunstancia no comporta vulneración de la legislación básica de forma tal que impida todo tipo de participación de las Diputaciones en la elaboración de dichos Planes. Tal participación queda asegurada con la presencia de sus representantes en la Comisión de Cooperación Local; y, en todo caso, subsiste la posibilidad de que las Diputaciones catalanas desempeñen su competencia de cooperación económica a los municipios mediante cualquier otra fórmula, no necesariamente encauzada a través de las obligatorias aportaciones al Plan Único.

El segundo reproche de constitucionalidad incide sobre la autonomía presupuestaria de los entes provinciales. Antes de entrar en el fondo de la cuestión planteada, el TC sostiene un criterio general que no deja de ser coherente con lo que, en su momento, ya calificó como un ejemplo de la naturaleza bifronte que caracteriza a la Administración local. Y es el siguiente: de la autonomía presupuestaria reconocida en los artículos 137 y 142 de la CE no puede deducirse que la autonomía de gasto atribuida a las Provincias excluya *a radice* una intervención proveniente de otros niveles de gobierno; y más concretamente del Estado y de las CCAA. Tal intervención es una consecuencia lógica a la doble dependencia normativa de la que es tributaria la Administración Local. Ahora bien, dicha intervención no puede suponer una reducción a la mínima expresión del margen de maniobra del que han de disponer las Diputaciones para determinar el quantum de sus aportaciones al Plan Único diseñado por la ley autonómica. Y es en relación a esta segunda cuestión donde la legislación del Parlamento de Cataluña cuestionada ofrece algunos problemas que el TC detecta, a causa del carácter exhaustivo del citado Plan Único. Más concretamente, a causa del detallismo del Plan se reduce el margen de maniobra de las Diputaciones hasta el punto de impedir, de hecho, cualquier otra forma de colaboración de la entidad provincial con los municipios de su entorno que no sea la diseñada a través del

Plan Único. Este reduccionismo de la ley es lo que censura el TC como contrario a la autonomía local de las Provincias.

Es preciso recordar, que todo el basamento general de esta resolución del TC tiene su origen en la temprana STC 32/81, también referida a las Diputaciones catalanas, en la que determinó cuál había de ser el ámbito de la autonomía local. Sobre ésta, la CE no precisa cuáles han de ser los intereses que la definen ni cuál ha de ser el mínimo de las competencias para atender a su gestión y que el legislador ha de atribuir a la provincia; en este sentido, la garantía institucional de la autonomía local no asegura un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial, pero sí que sostiene lo que se ha dado en llamar la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Pues bien, es en el marco de este genérico referente jurisprudencial que el TC considera que un precepto de la Ley catalana 23/1987 es contrario a la autonomía local. En el mismo sentido de esta sentencia cabe citar también las SSTC 172/98 y 175/98.

El mismo referente jurisprudencial opera en la STC 40/98 para, a través de un fallo de contenido claramente interpretativo el TC salve la constitucionalidad de un precepto de la *Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante*, por el que se reconoce al Estado la facultad para incidir sobre la competencia urbanística, sustituyendo la previa licencia municipal por el informe de la autoridad urbanística competente, siempre que no alcance a aquellas otras obras portuarias que, aunque realizadas en la zona de servicio del puerto son de naturaleza diversa. Tal interpretación suscitó un voto particular en el sentido de considerar que la autonomía local quedaba vulnerada.

6) *Otras cuestiones: la autonomía institucional de las CCAA, la absorción de competencias de ejecución por la competencia sustantiva, la delimitación material de las competencias, el contenido y límites de las leyes de presupuestos autonómicas, la ejecución del derecho comunitario, etc.*

a) En relación a la autonomía institucional de las CCAA, la STC 225/98 plantea un tema de especial interés, derivado del recurso de inconstitucionalidad promovido por el Defensor del Pueblo contra un precepto de la *Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto del Estatuto de Autonomía de Canarias*. Se trata del establecimiento de un porcentaje del 30% de los votos válidos emitidos en la circunscripción insular o, sumando los de todas las circunscripciones en donde hubiera presentado candidatura, al menos haya obtenido el 6% de los votos válidos emitidos en la totalidad de la Comunidad Autónoma, como un mínimo indispensable para que las listas de partido o coalición sean tenidas en cuenta a efectos de su representación parlamentaria. El Defensor de Pueblo consideró que este criterio de reparto de escaños vulneraba el mandato de proporcionalidad dispuesto en el art. 152.1 CE y, asimismo, lesionaba, el derecho a la igualdad en el ejercicio del derecho de sufragio (art. 14 y 23.2) y el pluralismo político (art. 1.1 CE). El TC rechaza estas alegaciones de inconstitucionalidad con un argumento basado en la autonomía institucional de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con la cual, el Estatuto de Autonomía al configurar las piezas claves de sus sistema electoral, ha atendido particularmente al mandato constitucional de «asegurar» la representación de las

distintas zonas de su territorio, operando como criterio parcialmente corrector de la proporcionalidad. Para el TC se trata de una opción legítima, que encuentra su apoyo en el denominado «hecho insular», circunstancia geográfica específica, propia de las CCAA que son territorialmente un archipiélago. En segundo lugar, el fin perseguido por la barrera local o de la circunscripción fijado en el 30%, es el de asegurar la presencia de fuerzas políticas mayoritarias en la circunscripción, pero minoritarias en el conjunto de la Comunidad Autónoma. Su objetivo, sostiene el TC, no es el de excluir a las minorías sino el de asegurar su presencia por razón del territorio.

Pues bien, el interés de la sentencia se centra desde luego en su fundamentación jurídica, basada en que la opción de representación que ha tomado el nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias se adecua a los criterios de proporcionalidad derivados del art. 152.1 CE. Pero este interés se prolonga, sin duda, a la argumentación que expone el voto particular, para el que dichos criterios no son exigibles en las CCAA que accedieron al autogobierno por una vía distinta del art. 151 CE. Es decir, que los requisitos de orden institucional expuestos en el art. 152 CE no son preceptivamente aplicables a las CCAA cuyo autogobierno se organizó de acuerdo con el procedimiento del art. 143 CE. En consecuencia, la opción tomada por el Estatuto de Canarias, a juicio del voto disidente de la mayoría, no quedaría vinculada por los mandatos ex art. 152 CE. La Constitución es lo que es y no otra cosa, argumenta el magistrado disidente.

Otra sentencia que merece ser reseñada en este ámbito institucional es la STC 91/98, dictada para resolver diversas cuestiones de inconstitucionalidad planteadas en relación a algunos preceptos del *Real Decreto-Legislativo 2795/1980, de 12 de diciembre, por el que se articula la Ley 39/1980, de 5 de junio, de bases sobre el Procedimiento Económico-Administrativo*, en la medida en que dichos preceptos pudieran entrañar vulneración de determinados artículos del Estatuto de Autonomía de Cataluña y de Ley Orgánica del Poder Judicial y de la Ley 12/1983, del Proceso Autonómico.

El interés no se cifra en que se trate en ellas de instituciones autonómicas, puesto que su objeto —los Tribunales Superiores de Justicia y el proceso judicial ante ellos— carece de esta naturaleza, como reiteradamente ha puesto de manifiesto la jurisprudencia constitucional (por todas, la STC 38/82). En este sentido es del todo evidente que los TSJ están integrados dentro del Poder Judicial, que es único para todo el Estado (SSTC 56/90 y 62/90). En verdad, el interés se centra en la relevancia que puede tener la regulación de algunos procedimientos judiciales y su adecuación al bloque de la constitucionalidad. Porque es lo cierto que no todos estos procedimientos y, en concreto, las competencias de los TSJ quedan reservados a las predicciones que establezca la LOPJ y la legislación procesal del Estado.

A este respecto, las cuestiones de inconstitucionalidad que dan razón a esta sentencia traen causa de la previsión establecida en el art. 20.1. c) del EACat. de que en el orden contencioso-administrativo, de los órganos jurisdiccionales en Cataluña, la competencia ha de extenderse, en primera instancia, al supuesto de «*actos dictados por la Administración del Estado de Cataluña*». Esto ha de ser interpretado en el sentido de que cuando los actos administrativos residenciables en vía contencioso-administrativa procedan de los órganos de la Administración

periférica del Estado, radicados en Cataluña, la competencia para su enjuiciamiento en primera instancia, corresponderá a los Juzgados y Tribunales con sede en esta Comunidad Autónoma (no obstante, en el caso resuelto por esta sentencia, se trataba de un órgano de la Administración central). Sin que, en consecuencia, el legislador estatal (art. 117.3 CE) pueda variar esta previsión normativa establecida de forma jurídicamente más reforzada en el Estatuto de Autonomía. Dicho de otra forma: la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma que es el Estatuto, determina la competencia jurisdiccional de un órgano estatal, cuestión ésta sobre la que el legislador estatal nada puede oponer, salvo a través de lo que pudiese deducirse de una eventual reforma del estatutaria.

b) La primera sentencia del presente año en materia autonómica, la STC 13/98, plantea el problema la absorción de competencias de ejecución por la competencia sustantiva. Se trata del conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno Vasco en relación a determinados artículos del *Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación del impacto ambiental*. Esta discutida sentencia, resuelta en su momento por el voto de calidad del Presidente del TC, se fundamenta en la *ratio decidendi* siguiente: los estudios de impacto ambiental (EIA) previos a la realización de una obra pública no pueden ser entendidos como un ámbito material susceptible de ser ubicado exclusivamente en la materia competencial de medio ambiente. Antes al contrario, dichos estudios constituyen una técnica transversal que condiciona la práctica totalidad de la actuación estatal que se materializa físicamente, produciendo las consiguientes repercusiones en el territorio y en el medio ambiente de una o varias CCAA. En este sentido, *la evaluación del impacto ambiental no puede caracterizarse, por consiguiente, como ejecución o gestión en materia de medio ambiente*. En consecuencia, es conforme con el orden constitucional de competencias que la normativa estatal que es objeto de este conflicto, confíe la evaluación del impacto ambiental a la propia Administración que realiza o autoriza el proyecto de una obra, instalación o actividad que se encuentra sujeta a su competencia.

La consecuencia de este planteamiento jurisprudencial es especialmente tajante respecto de las reducidas posibilidades de ejercer competencias de ejecución sobre esta particular por parte de las CCAA. La razón es evidente; en la medida en que el criterio de la mayoría del TC es anudar los EIA a los actos finales de aprobación o autorización de una obra pública, la competencia sustantiva sobre la materia absorbe o atrae a la competencia específica sobre gestión del medio ambiente, cuando al tratarse de una clara competencia ejecutiva de gestión sobre el medio ambiente, su titularidad ha de corresponder a las CCAA. Sin que puedan oponerse razones tan genéricas como el interés general para revertir una competencia de esta naturaleza en favor del Estado sin grave alteración del sistema de distribución de competencias diseñado por el bloque de la constitucionalidad.

Ni tampoco, que la solución a un supuesto de esta naturaleza puede resolverse con una genérica apelación a la formalización de instrumentos de colaboración entre ambas Administraciones; el hecho de que sobre un mismo medio físico o recurso natural se proyecten títulos competenciales distintos en favor del Estado

o de las CCAA no puede resolverse, *ab initio*, con la consabida invocación a la necesaria colaboración interadministrativa. Porque, es evidente que ésta puede ser y es, de hecho, muy aconsejable, pero su activación sólo ha de ser admisible después del ejercicio de las competencias que correspondan a las respectivas Administraciones. Nunca como sustitutivo de la titularidad competencial.

A este respecto, y en especial acerca de la evaluación que sobre el medio ambiente hace esta sentencia, es preciso añadir que resulta apreciable un cambio sustancial al sostenido en la STC 102/95 (dictada en relación, entre otras disposiciones, a la *Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres*), en la que el TC defendió una concepción más amplia del medio ambiente, es decir, una visión de esta materia competencial con potestad para incidir sobre otras materias competenciales.

En un sentido contrario a la sentencia sobre los EIA se inscribe la STC 14/98, dictada en relación a determinados preceptos de la *Ley 3/1990, de 21 de diciembre, de caza de Extremadura*, donde las previsiones específicas sobre validez jurídica de los contratos de caza y su colateral incidencia sobre el Derecho Civil no permite que por esta única razón, el estado pueda llegar a absorber la competencia.

c) A propósito de la delimitación material de la competencias reconocidas en el bloque de la constitucionalidad, la STC 40/98 ofrece un buen ejemplo de lo que siempre ha sido considerado como un necesario esfuerzo de objetivación de los contornos que definen una materia competencial, a fin de arbitrar una forma más precisa de atribución de la titularidad competencial. Se trata del recurso de inconstitucionalidad presentado por varias CCAA contra la *Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante*, donde con estos fines, el TC aborda el contenido de los conceptos: «tráfico portuario», «instalación portuaria», «puertos de refugio», «puertos deportivos», «marina mercante», etc., precisando —en todo caso— que no es al TC a quien corresponde señalar en abstracto cuál de las definiciones constitucionalmente posibles es la más adecuada o conveniente.

En el mismo sentido se puede incluir también la STC 179/98, que desestimó el recurso de inconstitucionalidad contra la *Ley de las Cortes de Castilla-León 3/1990, de 16 de marzo, de Seguridad Industrial de Castilla y León*, que al remitirse, inevitablemente a la STC 203/92, de la que es jurídicamente deudora, realiza la debida delimitación competencial a través de la definición de lo que se entiende por industria y seguridad industrial, sin que en ningún caso el Estado pueda argüir en su favor la aplicación de títulos competenciales aleatorios (transversales u horizontales) a este supuesto para intentar absorber para sí la titularidad de una competencia que el bloque de la constitucionalidad reserva a la Comunidad Autónoma.

d) La reiterada doctrina sobre la ejecución del Derecho Comunitario según la cual dicha función corresponde a quien materialmente ostente la competencia específica (STC 236/91) aparece de nuevo este año en la STC 148/98, por la que se estima el conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno Vasco en relación a seis *Resoluciones de la Dirección general de Ordenación Pesquera, de 10 de mayo de 1989, por las que se denegó a otros tantos solicitantes ayudas*

*España-CEE formuladas para la modernización de sus respectivos buques pesqueros.*

e) Merece también especial mención la STC 171/98, como muestra de una interpretación finalista de los títulos competenciales en conflicto. Se trata del conflicto planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña sobre la normativa reguladora de la estructura orgánica de la ONCE. A pesar de que el art. 149.1 CE no concede al Estado título competencial expreso sobre la materia del juego, el TC rechaza la competencia reclamada por la Comunidad Autónoma para autorizar las modificaciones, alteraciones o variaciones que el régimen de sorteos del «cupón pro ciegos» de la ONCE pudiera experimentar y para inspeccionar, en el ámbito territorial propio, los servicios de dicha organización. Y este rechazo se fundamenta en que las facultades señaladas en los Reales Decretos reguladores de la ONCE encuentran su título competencial habilitante en la competencia sobre Hacienda General (ex. art. 149.1.14<sup>º</sup> CE), lo cual supone hacer reaparecer un título horizontal de forma instrumental, reavivando la doctrina de los poderes implícitos (en gráfica expresión de unos de los magistrados disidentes) para absorber una competencia autonómica de ejecución.

f) Finalmente, en este apartado procede incluir también la STC 174/98, en la medida que reitera el planteamiento sostenido desde la STC 178/94 a propósito del contenido y los límites materiales a la ley de presupuestos, en la línea ya conocida según la cual, dicha ley ha de prever un contenido mínimo, necesario e indisponible, constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos; y un contenido posible o eventual definido por un doble requisito: que la materia guarde relación directa con los ingresos y gastos que integran el Presupuesto, y que su inclusión esté justificada por ser complemento necesario para la mayor inteligencia y la mejor ejecución del Presupuesto. La invocación de esta doctrina se hace con motivo de la *Ley 6/1992, de Presupuestos para el año 1992 aprobada por las Cortes de Aragón*. El TC se plantea si la citada doctrina es también aplicable a la leyes de presupuestos de las CCAA: la respuesta, en la línea con lo expuesto en la STC 116/94 (que controló la constitucionalidad de una Ley de Presupuestos de Navarra) es negativa, ya que la doctrina sobre la limitación material del contenido de estas leyes sólo ha de resultar aplicable a las CCAA si de sus Estatutos de Autonomía o de otras normas integrantes del bloque de la constitucionalidad se deducen reglas de contenido esencialmente igual a las previstas en el art.134 CE.

g) De forma más sintética también merece interés la STC 132/98, a propósito de la *Ley vasca sobre el Plan General de Carreteras*, por dos razones bien distintas: la primera, versa sobre la declaración contenida en la misma sobre la aplicación supletoria del derecho estatal, de acuerdo con lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía y en el correspondiente Decreto de traspaso de competencias. El TC, razonablemente, rechaza dicha declaración contenida en la ley vasca, puesto que tal previsión normativa significaría negar la aplicabilidad directa de todo el Derecho estatal en esta materia, en la que es indudable que dispone de títulos competenciales de aplicación directa. La segunda, plantea el significado de la previsión de la ley vasca según la cual, la coordinación entre ambas Administraciones Públicas en materia de carreteras ha de hacerse «bajo criterios de reci-



prociudad». La reciprocidad –sostiene el TC– tiene un significado jurídico preciso consistente en que un poder público condiciona su actuación a que otro poder público, distinto y ajeno al primero, actúe de la misma manera que él, so pena de que ambos se nieguen recíprocamente a los que a los dos interesa, permaneciendo inactivos o actuando cada uno por su cuenta. El TC niega que el criterio de reciprocidad pueda ser incluido en la ley vasca, puesto que ello significaría ignorar que el Estado dispone de competencias en materia de carreteras y que, por tanto, está habilitado para ejercer la función de coordinación sobre este ámbito material de competencias. En consecuencia, la introducción del principio de reciprocidad no se corresponde con los principios de solidaridad, cooperación y coordinación que integran el sistema de descentralización política establecido por la CE.

## TRAMITACIÓN DE CONFLICTOS DE COMPETENCIA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Marc Carrillo*

*Luis Javier Mieres Mieres*

El año 1998 ofrece un relativo descenso del alto nivel de conflictividad registrado el año pasado. Un descenso que sin ser espectacular –pues, se ha pasado de 60 a 49 nuevos conflictos– no dejaba de ser previsible, atendiendo al carácter coyuntural del aumento de la conflictividad competencial que se produjo en 1997 como consecuencia de la modificación de las leyes reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas (CCAA). No obstante, este nivel de conflictividad sigue siendo notablemente superior al registrado en años anteriores ya que, por ejemplo, en 1994 los nuevos conflictos se cifraron en 18, en 1995 fueron 27 y en 1996 la cantidad descendió a 22.

Una primera valoración general del sentido de estos nuevos conflictos competenciales es que una parte de los planteados por las CCAA se proyecta sobre leyes del Estado de modificación de otras anteriores, algunas de las cuales fueron ya objeto de un anterior juicio de constitucionalidad. Este es el caso, de la *Ley 41/1997, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres*, y de la *Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones*, ley que es resultado de la importante STC 61/1997 que resolvió los recursos de inconstitucionalidad contra la antigua legislación urbanística. Otra serie de recursos con contenido conflictual han sido los planteados contra la *Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1998*, que no dejan de ser consecuencia de la modificación del sistema de financiación de las CCAA que ya fue objeto de un buen número de recursos el año anterior. La razón de esta conexión estriba en que las CCAA recurrentes (Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura) consideran –entre otros argumentos– que la cesión del impuesto de la renta de las personas físicas vulnera los principios de suficiencia y autonomía financiera, así como el principio de solidaridad. Argumentos que, en gran parte, son una reproducción de los aducidos el año anterior frente al nuevo cuerpo normativo que legislador aprobó para construir la modificación del sistema regulador de la financiación de las CCAA.

Merece especial mención este año la singularidad que ofrece el planteamiento de un conflicto positivo entre dos CCAA. Éste es el caso del promovido por la de Cataluña contra la *Orden del Consejero de Educación y Cultura de la Diputación General de Aragón, de 8 de Agosto de 1997 y que posteriormente se concretó a través de la Orden del mismo Consejero de 10 de febrero de 1998, mediante las que se ejerció el derecho de retracto respecto de los bienes que se relacionan en el anexo de ésta última, procedentes del Monasterio de Sigena y adquiridos por la Generalidad de Cataluña*.

Como viene siendo habitual en esta sección del Informe, la actividad conflictual ante el Tribunal Constitucional es analizada a partir de tres variables: los nuevos conflictos deducidos por los recursos de inconstitucionalidad y los conflictos de competencia que expresan la controversia competencial entre el Estado y las CCAA; las situaciones de desistimiento o allanamiento a la pretensiones de la parte contraria o también aquellas circunstancias que dan lugar a la desaparición sobrevenida del objeto del proceso; y, finalmente, las decisiones de naturaleza cautelar tomadas por el Tribunal en virtud de lo dispuesto en el art. 161.2 CE, sobre el mantenimiento o el levantamiento total o parcial de la suspensión automática de la eficacia de la norma autonómica impugnada por el Presidente del Gobierno.

La aparición de nuevos conflictos en 1998 sigue la tendencia de los últimos años en los que el procedimiento del recurso de inconstitucionalidad y, por tanto, la ley estatal y autonómica como objeto del recurso, siguen acaparando un notable protagonismo respecto de las disposiciones reglamentarias. Las razones pueden ser diversas; a la ya expuesta de carácter más coyuntural, de la aparición de nuevos recursos como un efecto residual de los que fueron planteados el año anterior sobre la financiación autonómica, podría también incluirse otra causa de orden más global, consistente en el hecho de que la reforma de los Estatutos y la consiguiente asunción de nuevas competencias por las CCAA que accedieron al autogobierno por la vía del artículo 143, ha ampliado materialmente su capacidad legislativa y, con ello, se han acrecentado las posibilidades de entrar en controversia competencial con el Estado y, a su vez, de éste con las CCAA.

El predominio de la ley como objeto del conflicto confirma al igual que el año anterior el descenso del procedimiento del conflicto positivo de competencias previsto para cuando la *vindicatio potestatis* se proyecta sobre disposiciones de naturaleza infralegal.

La cuestión de inconstitucionalidad planteada por los Tribunales Superiores de Justicia y, este año también, por la Audiencia Nacional, sigue manifestándose una vez más como una vía procesal para plantear controversias competenciales ante el Tribunal Constitucional. La reiterada constatación anual de esta tendencia que ya parece consolidada, pone de relieve un hecho incontrovertido como es que la jurisdicción ordinaria *también* ejerce un juicio sobre la delimitación competencial de materias entre el Estado y las CCAA. Un juicio en el que como demuestra la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo y como se pone de manifiesto en algunas de las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas este año, aparece como objeto de la duda de constitucionalidad la definición del ámbito de la autonomía de las Corporaciones Locales.

La cuestión de inconstitucionalidad plantea –no obstante– en éste y en otros supuestos, el problema de su adecuada aplicación procesal por parte de la jurisdicción ordinaria. Esto es, la de su diligente justificación como requisito necesario para determinar la validez de la ley impugnada, de la cual depende el fallo que haya de tomarse en sede judicial ordinaria. En este sentido, es evidente que la citada diligencia del órgano jurisdiccional promotor ha de venir avalada por un pleno conocimiento de la jurisprudencia constitucional sobre el sistema de distribución de competencias, que excluya todo tipo de reticencias sobre la adecuada fundamentación de la cuestión planteada; con este requisito se trata, en definitiva, de impedir que este procedimiento constitucional sea empleado de forma

poco reflexiva en casos en los que un buen conocimiento de la jurisprudencia constitucional haría innecesario su planteamiento.

Los Autos del Tribunal a través de los cuales se acuerdan el desistimiento, el allanamiento o también la terminación del proceso por desaparición sobrevenida del objeto constituyen una actuación conflictual porcentualmente menor respecto de la aparición de nuevos conflictos. Al igual que se aprecia en los Informes de los años anteriores, el desistimiento sigue siendo la vía procesal más utilizada para dar por concluida una controversia competencial. En algunos casos la controversia también se concluye como consecuencia de la desaparición sobrevenida del objeto del recurso. Y de nuevo en este año es preciso hacer notar que tampoco se registra ninguna terminación del contencioso competencial como resultado de la adopción de una posición de allanamiento de alguna de las partes.

Finalmente, en lo que concierne a las actuaciones referidas al incidente de suspensión respecto de conflictos competenciales registrados en años anteriores, se registra de nuevo la tendencia favorable al mantenimiento de la vigencia del Auto de suspensión, cuyo automatismo suspensivo inicial deriva del artículo 161.2 CE. Y también, sigue siendo habitual que en los nuevos conflictos planteados a iniciativa del Presidente del Gobierno, en todos ellos y sin excepción, tanto el recurso de inconstitucionalidad como el conflicto positivo de competencia, continúen incorporando la aplicación procesal de las previsiones de carácter suspensivo contempladas en la Constitución.

El análisis más detallado de los datos estadísticos de las tres actuaciones conflictuales que conforman el contenido de este capítulo del Informe permite constatar, como se apuntaba al principio, que se ha producido un cierto descenso en la aparición de nuevas controversias competenciales, dentro de una tendencia al crecimiento registrada en los últimos años. Con carácter general, las actuaciones conflictuales (es decir, la suma de nuevos conflictos, de los allanamientos/desistimientos/desaparición sobrevenida del objeto y de los incidentes de suspensión) han sido 63, nueve menos que en 1997. Los nuevos conflictos han sido 49, por 60 el año anterior; las actuaciones referidas a allanamientos, desistimientos o desaparición sobrevenida del objeto han sido solamente 5, la misma cifra registrada en 1997; y, por último, los Autos concernientes a la aplicación de la medida cautelar de la suspensión han llegado a la cifra de nueve, dos más que el año pasado.

Los datos parciales de la nueva conflictividad siguen ofreciendo, no obstante, algunos elementos definitorios de una tendencia que de nuevo se confirma este año. Así, en cuanto al tipo de procedimiento que formaliza la controversia, vuelve a destacar el predominio del recurso de inconstitucionalidad sobre el conflicto positivo de competencias, habida cuenta de la ya citada hegemonía de la ley como norma generadora del contencioso competencial: así, se han registrado nada menos que 35 recursos de inconstitucionalidad por sólo 5 conflictos. La cuestión de inconstitucionalidad, como vía atípica pero no por ello menos relevante para la formulación de nuevos conflictos, sigue manteniéndose en una cifra más o menos constante con lo manifestado en años anteriores: concretamente, en el presente año la jurisdicción ordinaria ha presentado 9, dos más que en 1997. El allanamiento ha dejado de ser también en 1998 una vía para la conclusión de controversias, dando paso a un predominio del desistimiento (se ha producido en 3 ocasiones, en las que el recurrente fue una Comunidad Autónoma) y también a

la desaparición sobrevenida del objeto (ocurrida en las dos ocasiones restantes, en las que el recurrente fueron el Estado y una Comunidad Autónoma, respectivamente). Y en cuanto a la prolongación o el levantamiento de la suspensión de la norma autonómica impugnada por el Gobierno del Estado, sigue predominando el criterio de mantenerla (así ha sido, en 7 de los 9 supuestos registrados, y en uno de ellos la decisión ha sido mixta).

Una prospección más detallada de estos datos generales ofrece una serie conclusiones que, en líneas generales, no registran cambios especialmente significativos a los que han ofrecido los últimos Informes sobre la conflictividad ante el Tribunal Constitucional. Veámoslo.

Volviendo de nuevo a la nueva conflictividad generada este año, cabe destacar que el Estado ha superado a las CCAA en esta actividad, pues de las 49 nuevas controversias registradas, el primero ha generado 28 por 21 las CCAA.

Mayor equilibrio se aprecia en cuanto a los procedimientos constitucionales que formalizan procesalmente los nuevos conflictos. Así, se aprecia que el empleo del recurso de inconstitucionalidad contra la ley se encuentra repartido casi a partes iguales entre el Estado y las CCAA: en 17 ocasiones ha sido el primero quien ha recurrido leyes autonómicas, y en 18 han sido las leyes estatales las recurridas ante el Tribunal Constitucional. Por su parte, el conflicto positivo de competencias, en franco descenso en cuanto a las cifras absolutas, se muestra muy equilibrado entre el Estado y las CCAA: el primero ha planteado 2 y las CCAA 3. Y en lo que concierne a la cuestión de inconstitucionalidad promovida por los tribunales, ya se ha señalado que la cifra de 9 mantiene a esta forma singular de expresión de los nuevos conflictos en la tónica de los últimos años.

La ley vuelve a ser de nuevo la norma que protagoniza el mayor número de nuevos conflictos. Así, el Estado ha impugnado 26 leyes autonómicas mientras que las CCAA lo han hecho respecto de las leyes estatales en 18 ocasiones. No obstante, y como consecuencia de los criterios constitucionales de legitimación procesal, los recursos procedentes del Estado tienen un origen más diversificado, lo cual no deja de constituir una relativa novedad, pues a parte de los 12 interpuestos por el Presidente del Gobierno, el resto lo han sido de la siguiente forma: 9, a través de la cuestión de inconstitucionalidad planteada por diversos tribunales, 3 por el Senado y los dos restantes por el Defensor del Pueblo. Por su parte, las CCAA han recurrido 18 leyes estatales, entre las cuales en 10 ocasiones ha sido el Consejo de Gobierno autonómico quien ha planteado el recurso, mientras que en 8, la iniciativa al respecto ha corrido a cargo del Parlamento de la Comunidad Autónoma, manifestándose así un evidente equilibrio institucional en cuanto a la *vindicatio potestatis* en materia competencial.

A parte de un cierto aumento, la cuestión de inconstitucionalidad muestra también este año una notable diversificación de los órganos judiciales que la han promovido. Así, si el año pasado era el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña quien acaparaba de forma casi absoluta el protagonismo en este apartado, este año el activismo judicial a través de esta vía es más plural, pues junto a las 4 cuestiones planteadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del citado Tribunal Superior, se han de añadir las 2 formalizadas por sus homónimas del Tribunal Superior de Justicia de Canarias y las que también han presentado respectivamente

las de los Tribunales Superiores del País Vasco y Navarra y, finalmente, la promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. A todo ello hay que añadir que, sin ninguna excepción, las citadas cuestiones de inconstitucionalidad han tenido por objeto exclusivo leyes autonómicas.

En cuanto a la litigiosidad promovida por las CCAA, la hegemonía perdida el año pasado por Cataluña —que había sido la Comunidad Autónoma que ha planteado un mayor número de conflictos competenciales en los últimos años— se confirma en 1998, puesto que los 21 nuevos conflictos que tienen su origen en la decisión tomada al respecto por órganos de autogobierno autonómicos, presentan un panorama suficientemente diversificado. Pues de las 17 CCAA existentes, más las dos ciudades autónomas del norte de África, son 7 las que este año han acudido al Tribunal Constitucional: Andalucía, Canarias y Castilla-La Mancha en 4 ocasiones cada una; Cataluña en 3; y, por último, Aragón, Extremadura y Navarra, cada una de ellas 2 veces.

Esta distribución de la litigiosidad competencial vuelve a poner de relieve que, más allá de la indudable fundamentación jurídica que motiva estos recursos de inconstitucionalidad y conflictos positivos de competencia, se aprecia de nuevo un cierto alineamiento político de estas iniciativas sobre la controversia competencial. La razón estriba en que salvo en el caso de Aragón, donde el PP —partido que da apoyo al Gobierno del Estado— también gobierna en dicha Comunidad Autónoma junto con el apoyo del PAR, y la singularidad que ofrece Navarra, con gobierno minoritario de la UPN, el resto de las CCAA litigantes no son gobernadas por el PP; o dicho de otra forma, aquellas que lo son se muestran pasivas al respecto. No se registra ningún caso donde gobernando el PP en solitario y con amplia mayoría parlamentaria, se haya planteado un nuevo conflicto. Por el contrario, destacan de nuevo las tres CCAA gobernadas por el PSOE (Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura), que siguen mostrando un especial activismo conflictual frente a las disposiciones normativas del Estado. Sobre todo en relación a una ley que es una derivación de aquéllas que el año anterior formaron parte del grueso de recursos presentados contra la modificación del sistema de financiación de las CCAA (la *Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1998*). También merecen especial mención dos supuestos concretos de litigiosidad competencial. En primer lugar, el caso de Cataluña cuya coalición de gobierno en la Comunidad Autónoma (CiU) da apoyo parlamentario al Gobierno monocolor del PP en el Estado, y sin embargo sigue manteniendo una notable predisposición para el cuestionamiento de la constitucionalidad de las normas estatales (*Ley 26/1998, de 13 de julio, por la que se modifica la Ley 38/1988, de Demarcación y Planta Judicial*); en segundo lugar, y en el mismo sentido, también cabe destacar el hecho de que Canarias muestre una especial litigiosidad, a pesar de que el partido mayoritario del gobierno autónomo de las islas (Coalición Canaria), ostente la responsabilidad de gobierno en la Comunidad Autónoma en coalición con el PP y que, a su vez, aquél proporcione apoyo parlamentario a dicho partido para sostener el Gobierno del Estado (especial significado tiene los recursos contra la *Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social*, en cuanto modifica el art. 3.1 de la *Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales, incluyendo a las Islas Canarias en el ámbito de aplicación y exigibilidad del Impuesto sobre Electricidad*, y también contra la *Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico*).

Finalmente, entre las materias competenciales que de forma más reiterada han sido objeto de controversia competencial es preciso destacar la hacienda del Estado, como consecuencia de los reiterados recursos contra la Ley de Presupuestos para 1998, el medio ambiente, la ordenación del territorio y su relación con el urbanismo, la función pública, el régimen de los entes locales, el régimen de las fundaciones, el régimen tributario, etc.

| ACTUACIONES CONFLICTUALES EN 1998   |    |
|---|----|
| NUEVOS CONFLICTOS .....   | 49 |
| DESISTIMIENTOS/ALLANAMIENTOS/DESAPARICIÓN<br>SOBREVENIDA DEL OBJETO ..... |    |
| Desistimiento .....   | 5  |
| Allanamiento .....  | 3  |
| Desaparición sobrevenida del objeto .....                                 | 0  |
| Desaparición sobrevenida del objeto .....                                 | 2  |
| INCIDENTE DE SUSPENSIÓN .....   |    |
| Se mantiene la suspensión .....   | 9  |
| Se levanta la suspensión .....  | 7  |
| Decisión mixta .....  | 2  |
| Decisión mixta .....  | 1  |
| PROCEDIMIENTOS CONSTITUCIONALES DE LOS NUEVOS CONFLICTOS                  |    |
| RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD .....                                     |    |
| Planteados por el Estado .....  | 35 |
| Planteados por las CCAA .....   | 17 |
| Planteados por las CCAA .....   | 18 |
| CONFLICTO POSITIVO DE COMPETENCIAS .....                                  |    |
| Planteados por el Estado .....  | 5  |
| Planteados por el Estado .....  | 2  |
| Planteados por las CCAA <sup>1</sup> .....                                | 3  |
| CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD .....                                    |    |
| Planteada por la Audiencia Nacional .....                                 | 9  |
| Planteada por el TSJ (Cataluña) .....                                     | 1  |
| Planteada por el TSJ (Canarias) .....                                     | 4  |
| Planteada por el TSJ (Navarra) .....                                      | 2  |
| Planteada por el TSJ (País Vasco) .....                                   | 1  |
| Planteada por el TSJ (País Vasco) .....                                   | 1  |
| LOS NUEVOS CONFLICTOS PLANTEADOS POR EL ESTADO .....                      |    |
| POR EL GOBIERNO .....   | 28 |
| POR LAS CORTES GENERALES .....  | 14 |
| POR EL DEFENSOR DEL PUEBLO .....  | 3  |
| POR EL PODER JUDICIAL .....   | 2  |
| POR EL PODER JUDICIAL .....   | 9  |

1. Uno de ellos fue planteado frente a otra Comunidad Autónoma

**LOS NUEVOS CONFLICTOS PLANTEADOS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

|                          |    |
|--------------------------|----|
| ANDALUCÍA .....          | 4  |
| ARAGÓN .....             | 2  |
| CANARIAS .....           | 4  |
| CASTILLA LA-MANCHA ..... | 4  |
| CATALUÑA .....           | 3  |
| EXTREMADURA .....        | 2  |
| NAVARRA .....            | 2  |
| Total .....              | 21 |



## LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

*Marc Carrillo*

### Consideraciones generales

El año 1998 ofrece un número considerablemente superior de sentencias del Tribunal Supremo (TS) al registrado el año anterior. Se ha pasado de 37 a 58, las cuales han sido publicadas, con alguna pequeña excepción, entre julio de 1997 y junio de 1998. No obstante, estas sentencias resuelven actuaciones (actos administrativos y disposiciones generales) que se iniciaron entre 1985 y 1998, aunque el grueso de las mismas data del período comprendido entre 1988 y 1990, con lo cual el retraso en llegar a una sentencia firme en el TS resulta también especialmente notorio.

Se mantiene la tendencia manifestada en años anteriores en la que siguen siendo los actos y disposiciones de las Comunidades Autónomas, los que suscitan un mayor nivel de resoluciones de orden competencial mientras que también sigue ocurriendo lo contrario con las actuaciones del Estado. Las Comunidades Autónomas, por el contrario, son más remisas al respecto prefiriendo –al parecer– acudir Tribunal Constitucional a través del conflicto positivo de competencia. Seguramente, por esta razón siguen siendo escasas las sentencias que versan sobre actuaciones del Estado relacionadas con el autogobierno de las CCAA. Por su parte, las sentencias sobre actos y disposiciones de las Corporaciones manifiestan la misma la tendencia intermedia registrada en los últimos años.

De nuevo hay que hacer notar, como no podía ser de otra manera, que la progresiva influencia de la jurisprudencia constitucional en estos contenciosos, que abordan también controversias de orden competencial, forma parte integrante de algunos de los considerandos más significativos de la jurisprudencia del TS, revelando una vez más que la jurisdicción ordinaria es también una jurisdicción de conflictos.

Los datos estadísticos más significativos que ofrece la actividad jurisdiccional del TS son los siguientes: de las 58 sentencias dictadas, 11 lo han sido respecto de actuaciones procedentes del Estado, 14 de las Corporaciones Locales y 33 de las Comunidades Autónomas.

Finalmente, destacar que este conjunto de sentencias ha versado sobre una amplia pluralidad de materias competenciales, sin que quepa subrayar la preeminencia de algunas de ellas sino, si acaso, su más absoluta variedad.

## Recursos contra actuaciones del Estado

Una parte de los recursos planteados contra actuaciones del Estado presentan no sólo controversias de orden competencial sino también problemas de adecuación del acto o disposición a la ley.

Probablemente, una de las sentencias más relevantes de este apartado de la jurisprudencia del TS es la STS de 17/9/97, dictada en relación al *Real Decreto 1095/1989, de 8 de septiembre, que declara las especies que pueden ser objeto de caza y pesca y dicta normas de protección y el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 23 de enero de 1991*, que desestimó un recurso de reposición al respecto. El interés de la misma radica en que, a pesar de haber sido ya dictada la STC 61/97, de 20 de marzo, en la que el TC consolidó la doctrina sobre la cláusula de supletoriedad, prefigurada en la STC 118/96, en el sentido de no admitir ya que el Estado pueda crear derecho supletorio, el TS considera que, en ausencia de legislación autonómica sobre la materia y en aplicación del principio de supletoriedad del art. 149.3, se ha de aplicar el derecho estatal. El caso es significativo de los lógicos problemas jurídicos que ofrece el tránsito hacia la nueva e importante situación creada por la STC 61/97.

Esta sentencia trae causa de la STC de 26 de junio de 1995 y en la misma el TS se atiene a la doctrina sentada por la jurisdicción constitucional por la que el reglamento pueda ser también una vía excepcional para la fijación de la normativa básica estatal, como es el caso que motiva esta resolución del TS; y del mismo tenor es el criterio que se sostiene en ella, por el que el Estado puede dictar normas básicas en materia de medio ambiente por la conexión que este ámbito material muestra con respecto a la regulación de la caza y la pesca.

Una segunda sentencia se refiere al uso de las lenguas autonómicas y más específicamente a la denominada lengua valenciana. La STC de 26/1/98 pone de relieve la necesidad de que los poderes públicos desarrollen las acciones positivas previstas de forma especial por la ley para el aseguramiento del principio de cooficialidad lingüística reconocido por el bloque de la constitucionalidad para la Comunidad Valenciana. De esta forma el TS desestima un recurso de casación planteado por el Abogado del Estado en relación a la consignación en lengua valenciana de datos en el permiso de conducir. El interés del particular afectado se exponía ante un órgano de la Administración periférica del Estado en aquella Comunidad Autónoma, y de acuerdo con las previsiones establecidas en su Estatuto de Autonomía y en la *Ley 4/1983, de Uso y Enseñanza de la Lengua Valenciana*, la satisfacción a sus pretensiones –al tratarse de una Administración de esta naturaleza– debía satisfacerse a través de formas de colaboración entre las diversas administraciones y las posibles acciones de promoción. El TS constata, sin embargo, que transcurridos siete años de la entrada en vigor de la citada ley sobre la lengua valenciana, no se han tomado medidas para proteger su uso ante la administración periférica, y específicamente, para procurar su empleo en el permiso de conducir, razón por la cual le lleva a desestimar el recurso del Estado basado en la violación del art. 3 de la CE.

También en el marco del derecho lingüístico destaca la STS de 20/4/98, dictada en relación con el *Acuerdo del Consejo General del Poder Judicial de 19 de*

diciembre de 1995, por el que se convocaron plazas de Magistrados suplentes y Jueces sustitutos. El recurrente —una entidad corporativo-profesional— consideraba que la no inclusión del conocimiento del euskera en las bases de la convocatoria, como complemento a los requisitos exigidos, es contrario al art. 35.1 del EAPV. El recurrente aduce que la base que es objeto de su recurso es reproducción literal de lo preceptuado en el art. 201.3 LOPJ. En relación a esta cuestión, y más allá de que el TS entienda que carece de competencia para abordar el problema de constitucionalidad de la ley alegada, el interés primordial de la sentencia se centra en su afirmación de que en un caso de contradicción —como considera que se produce en este supuesto— entre una Ley Orgánica y el Estatuto, éste no debe prevalecer. De esta forma diluye la condición de norma institucional básica que ostentan los Estatutos de Autonomía de las CCAA, haciéndolos vulnerables a cualquier Ley Orgánica estatal, y no únicamente a la que formalmente consagre su reforma.

Relacionada con la Administración de Justicia cabe mencionar también la STS de 10/10/97 dictada a propósito de la *Orden Ministerial de 22 de noviembre de 1989, que relaciona los Juzgados de Distrito que pasan a convertirse en Juzgados de Primera Instancia e Instrucción*. El TS rechaza que la participación de la Comunidad Autónoma en la organización de la demarcación judicial de ámbito inferior a la provincia, implique que puedan establecer por sí misma la demarcación judicial, algo que corresponde al Estado a través de un diseño global en todo el territorio del Estado. El TS limita esta participación autonómica, de acuerdo con lo previsto en el art. 152 CE, al nivel consultivo, requisito que justifica se ha producido con motivo de la aprobación de la *Ley 38/1988 de Demarcación de Planta Judicial*.

En el ámbito de la organización de la administración electoral, destaca la STS de 15/12/97 por el que se rechaza que los acuerdos de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de Andalucía agoten la vía administrativa y sólo sean recurribles ante el TSJ de Andalucía. Se trata de cuestión de legalidad ordinaria, y el argumento del TS se centra en considerar que el acto impugnado es un acuerdo de sanción sobre un cargo público del gobierno andaluz, de contenido distinto del que hubiere podido recaer en un procedimiento electoral para la constitución de las instituciones de autogobierno (como por ejemplo, podría ser la resolución de la Junta sobre la proclamación de electos). En este sentido, este tipo de acuerdo de carácter sancionador siempre deberá ser recurrible ante la Junta Electoral Central, como órgano superior de la Administración Electoral, cuya resolución será la única que agote la vía administrativa en este caso. La distinción establecida por el TS con base en el art. 21 de la LOREG es clara; el objeto del recurso en cuestión no tenía relación directa con el procedimiento electoral que permite la constitución de las instituciones autonómicas de autogobierno y, por esta razón, no podía agotar la vía administrativa en la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma.

Especial significación cabe atribuir también a la STS de 15/5/98 a propósito de las funciones que la *Ley del Parlamento de Cataluña 7/1987, de 4 de abril, sobre establecimiento y regulación de actuaciones públicas especiales en la «conurbación» de Barcelona y en las comarcas comprendidas en su zona de influencia*. El TS entiende que la intervención del Parlamento catalán no vulnera ningún

precepto estatutario por invasión de funciones de otros poderes públicos de la Comunidad Autónoma; más bien se trata de que a través de una decisión sin fuerza de ley, que se inserta en el procedimiento administrativo, no se produce una subordinación o confusión de la potestad legislativa con la ejecutiva, pues el Parlamento no actúa ejerciendo funciones normativas, sino desempeñando una función de carácter excepcional a título de arbitro para resolver un conflicto entre Administraciones Públicas relacionado con la actividad expropiatoria.

Por su parte, la STS de 28/5/98 rechaza los argumentos de la Diputación Foral de Vizcaya contra el *Reglamento del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, aprobado por Real Decreto 828/1995, de 29 de mayo*, porque la citada norma establece los puntos de conexión para la aplicación de la tres modalidades impositivas, sin perjuicio de lo previsto en los regímenes tributarios forales de Concierto y Convenio Económico y sin que, por tanto, el citado Decreto entre en conflicto con lo regulado en el art. 31.1. del Concierto Económico vasco.

En este mismo ámbito tributario, cabe destacar la STS 12/2/98 por la que el Tribunal declara incompatible la admisión de un tasa de prestación de policía sanitaria general frente al derecho de franquicia vigente en el archipiélago canario y también en relación a las normas de Derecho Comunitario Europeo que prohíbe las exacciones de efecto equivalente a las que gravan la importación.

Finalmente, cabe incluir en este apartado dos sentencias sobre ámbitos materiales similares. En la STS 19/5/98 rechaza las pretensiones competenciales del recurrente en relación a lo regulado en el *Decreto 1327/1995, de 28 de julio, sobre instalaciones de desalación de agua marina o salobre*, porque el agua marina se incluye dentro del ámbito integrante del dominio público y, en consecuencia, no se puede entender que el título competencial en juego sea el relacionado con la actividad industrial y los aprovechamientos hidráulicos. Y en la segunda, la STS 31/3/98, considera que el *Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de mayo de 1993, por el que se autoriza la inclusión de las Salinas de Ibiza y Formentera en la Lista del Convenio sobre Humedades de Importancia Internacional, especialmente como hábitat para la Aves Acuáticas*, no constituye una declaración de espacio natural protegido. De esta forma, no se ha producido una invasión competencial por parte del Estado sobre las competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma de Baleares, ni tampoco una concepción expansiva del título competencial atribuido al Estado en materia de relaciones internacionales, como consecuencia de la dimensión exterior de del objeto de la controversia. Sin embargo, resulta difícil desvincular el objeto de dicho Acuerdo (un hábitat para aves acuáticas) de lo que es propio de una declaración de espacio natural y, por tanto, de una típica competencia ejecutiva de gestión que corresponde, de acuerdo con el bloque de la constitucionalidad, a la Comunidad Autónoma. Y algo semejante se puede argüir para no tener que afirmar que el título art. 149.1.3 ha sido utilizado con gran abstracción del sistema constitucional de distribución de competencias. Más concretamente, la noción de parte contratante establecida en el Convenio de Ramsar para llevar a cabo la declaración de ampliación de la lista de zonas naturales protegidas no puede ignorar el sistema interno de distribución de competencias. Parece lógico, que la configuración de la voluntad internacional del Estado se habría tenido que expresar conforme a dicho sistema.

## Recursos contra actuaciones de las Corporaciones Locales

Gran parte de los actos y disposiciones generales de los entes locales plantean problemas de legalidad ordinaria con escasa incidencia en cuestiones de competencia. A modo de síntesis de las resoluciones más significativas, se pueden destacar las siguientes:

La STS de 26/6/98 dictada en relación al *Acuerdo del Pleno del Consejo Insular de Mallorca de 24 de octubre de 1990, por el que se aprobó el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Insular de Urbanismo*, se acoge a la doctrina sentada por la jurisdicción constitucional en la STC 32/85, en la que se declaró que la composición de las Comisiones Informativas debe respetar el principio de proporcionalidad, integrando de acuerdo con este criterio a los diferentes grupos políticos que integran la Corporación.

Las relaciones entre el ordenamiento comunitario y la normativa local en materia fiscal es abordada en la STS 13/6/98, por la que el TS entiende que el *Acuerdo del Ayuntamiento de septiembre de 1991, por el que se aprobó la Ordenanza Fiscal del Arbitrio sobre la Producción y la Importación de la Ciudad de Ceuta*, se encuentra inserto en un sistema general de imposición interior construido sobre la base de criterios objetivos que no discrimina productos grabados por razón de su origen y que, por eso mismo, no constituye «exacción de efecto equivalente a un derecho de aduana» ni vulnera los arts. 9 y 12 del Tratado de la CE.

En el ámbito tributario es preciso destacar también la STS 9/12/97 por la que en relación al *Acuerdo del Organismo Autónomo Local de Gestión Tributaria de la Diputación de Barcelona, de 18 de julio de 1994*, sostiene que la Generalidad de Cataluña carece de competencias para establecer por sí misma beneficios fiscales sobre los tributos locales creados en Leyes del Estado, a no ser que lo sea en la forma y con los requisitos establecidos en las mismas.

La no adecuación a la legislación básica estatal en materia de procedimiento administrativo es causa de nulidad del *Decreto Foral 68/1987, de 22 de diciembre, de la Diputación Foral de Guipúzcoa, por el que sea crea la tarifa aplicable a las Sociedades de Información, a los efectos de la Licencia Fiscal de Actividades Comerciales e Industriales*, dictada en la STS 14/5/98.

El régimen legal de la cooficialidad de lenguas es reproducido por la STS de 20/3/98 a fin de resolver unos recursos de casación en interés de ley contra los *Acuerdos de Ayuntamiento de Barañáin, por los que se aprueban determinadas convocatorias donde se establece la exigencia del conocimiento del Euskera como requisito excluyente para el acceso a determinadas plazas*, en los siguientes términos: en primer lugar, el conocimiento de las lenguas españolas diferentes al castellano puede valorarse como mérito no eliminatorio; en segundo lugar, para concretas y determinadas pruebas puede dársele carácter eliminatorio a la prueba de conocimiento del idioma cooficial en la Comunidad Autónoma al objeto de garantizar el derecho a usar la lengua a los ciudadanos de la Comunidad; en tercer lugar, la apreciación del cumplimiento de esa finalidad hace que sea discriminatoria la exigencia cuando se imponga para cubrir plazas que no estén directamente vinculadas a la utilización por los administrados de las lenguas de la Comunidad.

Las reglas de competencia establecidas en la normativa de la Unión Europea y las que derivan de la propia CE sirven para que la STS de 7/2/98 declare la nulidad de la *Norma Foral 8/1988, de 7 de julio, de las Juntas Generales de Vizcaya, sobre Incentivos Fiscales a la Inversión*, porque de tal previsión resulta patente la desigualdad y la diferencia de efectiva presión tributaria global en el interior del espacio fiscal español, puesto que las otras empresas españolas que operen en el País Vasco, pero establecidas fuera de él, que también son residentes en la Unión Europea, no tendrán reembolso alguno de la reconocida diferencia de tributos que abonen y quedarán en desventaja competitiva.

El significado de la colaboración entre las administraciones públicas es la *ratio decidendi* de la STS de 20/11/97 dictada en relación a los *Acuerdos del Ayuntamiento de Tarrasa (Barcelona) de 23 de febrero de 1989 y 17 de abril de 1989 de requerimiento al Consejero competente de la Generalidad de Cataluña, a fin de que antes del 31 de agosto de 1989 se celebre un convenio de cooperación entre la Comunidad y el Municipio en materia de construcción y mantenimiento de centros docentes, como condicionante previo a la asunción de tales obligaciones por el Ayuntamiento*. El sentido de la resolución judicial recuerda que la cooperación no puede entenderse como una decisión unilateral y en este sentido insiste en que las obligaciones de cooperación no pueden quedar sometidas a la voluntad de los órganos municipales, pues la autonomía local no es posible ejercerla al margen de lo establecido en las normas que integran el bloque de la constitucionalidad.

La STS de 12/11/97 pone un especial énfasis en la relación que los reglamentos organizativos de la Administración local tienen con las fuentes del ordenamiento estatal y autonómico; el contencioso trae causa de los *Acuerdos del Ayuntamiento de Cádiz, a propósito de la convocatoria de la reunión de Comisión Informativa de Urbanismo, de declaración de urgencia de determinados asuntos incluidos en el orden del día, etc.* A este respecto señala, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional en materia de administración local, que subraya la naturaleza bifronte de ésta, que los reglamentos organizativos municipales no son prevalentes a la legislación autonómica de desarrollo, ni tampoco a la legislación estatal que carezca de carácter básico.

## Recursos contra actuaciones de las Comunidades Autónomas

Como ya viene siendo habitual, las sentencias que versan sobre actuaciones de las CCAA siguen siendo las más numerosas. Y en este año la diferencia con respecto al resto es porcentualmente superior, a pesar del aumento generalizado de todas ellas. Como nota específicamente característica habría que destacar el relevante protagonismo de la Comunidad Autónoma de Cataluña, cuyas actuaciones que ya fueron recurridas en su momento han sido el objeto de un buen número de las 33 sentencias que este año versan sobre actos y disposiciones de las CCAA.

Los asuntos que se enjuician son también de muy variado calibre. A este respecto pueden destacarse contenciosos referidos a los siguientes temas competenciales: la adecuación al ámbito de lo básico; la incidencia de títulos horizontales

sobre competencias de las CCAA; las competencias sobre medio ambiente, el régimen lingüístico, la autonomía local, etc.

a) Sobre el ámbito de lo básico la STS 23/6/98 acuerda que la *Orden de la Secretaría de la Presidencia de la Región de Murcia de 21 de junio de 1990, sobre períodos de caza para la temporada 1990/91*, se ajusta, a la legislación básica sobre la materia (Ley 4/1989), de tal forma que el Estado no puede prohibir genéricamente la caza en la modalidad de cetrería, actividad ésta que cabe entender que el TS la incluye dentro de las competencias ejecutivas de gestión, de las que es titular la Comunidad Autónoma afectada.

Por su parte, algo similar ocurre con la STS de 16/4/98, que resuelve el recurso presentado en relación a un *Acuerdo del Secretariado General del Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalidad de Cataluña, de 12 de enero de 1990, mediante el que se deniega la solicitud de exención a los municipios de la cobertura de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, a las personas incluidas en el padrón de beneficencia*. La cuestión planteada en esta controversia plantea el problema de la adecuación a la legislación básica sobre régimen local de esta prestación de los municipios. Y es lo cierto que de la LRRL no se deduce la obligación de los municipios de prestar los servicios de beneficencia que venían atendiendo históricamente. Así lo ratifica también el Texto refundido de la legislación de régimen local, por lo que la competencia para prestar dicho servicio corresponde a la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de que entre ambas Administraciones Públicas se acuerden fórmulas de colaboración.

La inadecuación a la norma básica estatal, contenida en el *Decreto-ley de 14 de marzo de 1986, sobre medidas urgentes administrativas, financieras, fiscales y laborales* (que no es precisamente la forma más adecuada para fijar la legislación básica, aunque en estos años el TC era más tolerante al respecto), es el argumento empleado por la STS 12/2/98, que declara nulo de pleno derecho un precepto del *Decreto 60/1989, de 22 de mayo, de la Consejería de Turismo del Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares*.

b) Especial interés muestra la STS 6/6/98 en la medida en que hay indicios suficientes para afirmar que el TS reproduce una técnica interpretativa que el TC ha empleado con excesiva intensidad en las controversias competenciales que resuelve. Se trata de la recurrente *invocación de títulos competenciales de carácter horizontal o transversal* de forma no siempre razonada, más allá de la afectación al interés general, con el efecto consiguiente de la neutralización de la competencia autonómica sobre la materia. Este es el caso que afecta a la *Orden del Departamento de Transportes y Obras Públicas de Gobierno Vasco de 13 de marzo de 1989, sobre incremento de tarifas y mínimos de percepción en los servicios públicos regulares de transporte interurbano de viajeros por carreteras*. La razón estriba en que si bien se reconoce que el País Vasco es el titular de la potestad tarifaria de estos servicios, el Estado es a su vez el titular de la competencia en materia de política económica general. La superposición de esta competencia determina que todo aumento de las tarifas de precios deba ser autorizada por la Comisión Delegada para Asuntos Económicos del Gobierno del Estado. Planteada la cuestión en estos términos tan taxativos sin, por ejemplo, arbitrar

fórmulas de coordinación entre ambas Administraciones, el efecto que inmediatamente comporta es la neutralización de la competencia autonómica sobre esta materia.

Sin embargo, en un sentido contrario a la resolución anterior parece manifestarse la STS 4/3/98, con respecto del *Acuerdo de la Comisión de Precios de la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Castilla y León, de 17 de julio de 1990, sobre aprobación de la elevación de tarifas del servicio urbano de autobuses*.

c) Las competencias sobre *medio ambiente* enfrentan a la Generalidad con la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos. La STS de 17/6/98 declara que la controversia planteada por la citada entidad local con respecto a un anuncio por el que *se convoca licitación por el sistema de concurso para contratar los servicios técnicos necesarios para la realización de asesoría y control de estaciones depuradoras de aguas residuales*, no supone en principio una invasión de las competencias de medio ambiente que le son propias. El TS declara que el acto de la Generalidad es un acto unilateral en ejercicio de las competencias que le corresponden en materia de medio ambiente y no viola la autonomía local tal circunstancia; no obstante una eventualidad de esta naturaleza, podría llegar a producirse después de resolverse el concurso que se impugna; es decir, cuando se creen los servicios encargados del control y fiscalización de estaciones depuradoras.

La STS de 1/10/97 ratifica la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña para declarar un espacio como zona protegida (*Decreto 332/1986, sobre la declaración de reserva natural de las Isla Sapiña del delta del Ebro*), en virtud de las normas que integran el bloque de la constitucionalidad y, de acuerdo con lo preceptuado en Ley estatal 4/1989, sobre la *Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres*.

d) La legitimidad de la actividad de fomento para promocionar el uso de las *lenguas autonómicas* se plantea de forma palpable en la STS 25/3/98. En la misma el TS rechaza el recurso del Abogado del Estado contra una *Orden del Departamento de Cultura de la Generalidad de Cataluña de 10 de marzo de 1989, de convocatoria de concurso público para la concesión de subvenciones a largometrajes cinematográficos para el año 1989*.

El argumento del TS es el ya clásico aplicado habitualmente en el tratamiento del principio de igualdad: dada la notoria desigualdad de uso de la lengua catalana en favor de la castellana en la exhibición de películas, es legítimo que el poder público otorgue un tratamiento diferenciado a realidades fácticas que también son diferentes, sin que ello suponga vulneración de los artículos 9, 3 y 14 de la CE.

e) *La autonomía local* es abordada en la STS 20/2/98 para considerar que en materia de fijación de topónimos, es más respetuosa con el principio constitucional de la autonomía local, la propuesta hecha por las instituciones municipales del Ayuntamiento de Manacor, que no sido convocado en el preceptivo trámite de audiencia (lo cual motivó su nulidad por defecto de forma), que la realizada por



el Decreto 36/198, de 14 de abril, de la Comunidad Autónoma de Baleares, por la que se regulan las formas oficiales de los Topónimos.

En la STS de 24/10/97, el Tribunal no considera que el requisito de un informe preceptivo de la Comisión de Urbanismo dependiente de la Generalidad de Cataluña, sobre la ubicación de los parques acuáticos, suponga una lesión de la autonomía local de los municipios afectados (*Decreto 103/1988, de 28 de marzo, de la Generalidad de Cataluña, por el que se regula la instalación y funcionamiento de los parques acuáticos*). La justificación que expone el TS es que el emplazamiento de un parque de esta naturaleza tiene un impacto supramunicipal.

Por el contrario, la STS de 12 /11/97 estima un recurso que fue fundamentado, también, en la vulneración de la autonomía local, básicamente porque en las previsiones estatutarias de la Comunidad de Madrid no se contempla que la misma disponga de competencias específicas para ordenar la reparación de viviendas por razones de mera salubridad. Frente a las indudables competencias legislativa y de ejecución de la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, el TS sostiene que –sin, por supuesto, negarlas– el Ayuntamiento de la capital del Estado –como entidad local– dispone de un mínimo competencial en materia de ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, entre las que se encuentra la reparación de viviendas por las razones apuntadas. Este mínimo competencial es el que define la autonomía local.

#### f) Otras cuestiones.

Es de interés la STS 2/3/98 que aborda la *tutela de los derechos del particular* ante el cambio en la titularidad de la competencia como consecuencia del traspaso de la misma de una a otra administración. El criterio decisorio del TS es que en una circunstancia de esta naturaleza, se produce una sucesión de responsabilidades frente a los particulares afectados y una necesidad de coordinación entre las administraciones intervinientes.

En la STS de 21/2/98, se estiman los recursos planteados por la Federación de Municipios de Cataluña y un municipio integrado en la misma: La sentencia entiende que quedan integrados en el marco de las competencias ejecutivas de gestión en materia de administración de justicia y, por tanto, asumidos por la Generalidad catalana, los gastos derivados del servicio de depósito de detenidos en los municipios que –a su vez– hayan asumido de forma delegada esta competencia.

La STS de 29/1/98 reconoce la competencia de la Generalidad de Cataluña, la potestad para clausurar una emisora clandestina, en virtud de las competencias de naturaleza ejecutiva que le corresponden en materia de radiotelevisión.

A propósito de la *responsabilidad por las obligaciones asumidas por una Administración pública cuando se ha producido un traspaso de servicios*, la STS de 5/2/98 reitera el criterio sentado tradicionalmente según el cual, cuando el Real Decreto de Traspasos disponga que las obligaciones vencidas con anterioridad a la efectividad de los traspasos son asumidas por la Administración central, por «obligación vencida» debe entenderse las obligaciones de pago concretas y no toda la relación contractual globalmente considerada, atendiendo al efecto a la

fecha de la recepción provisional como hecho determinante de la exigibilidad de la obligación de pago. Y sin que, en cualquier caso, pueda perjudicarse a quien haya contratado con estas Administraciones públicas.

La STS de 1/12/97 reconoce el carácter supletorio de la *Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*, sobre la legislación catalana en la materia. Esta supletoriedad determina que los miembros del Cuerpo Nacional de Policía solo podrán afiliarse a organizaciones sindicales integradas exclusivamente por miembros del propio cuerpo.

La STS de 18/12/97 reitera a su vez la jurisprudencia del TC sentada en la STC 204/92, en relación al carácter preceptivo del Dictamen del Consejo de Estado en relación a los reglamentos autonómicos, requisito que únicamente puede ser eludido cuando en el procedimiento de elaboración de dichas normas haya mediado la consulta de órganos autonómicos homologables al Consejo de Estado.

La STS de 12/12/97 establece –con apoyo en la STC 227/88– que las situaciones en las que el Estado conserva la titularidad dominical y las facultades de tutela y de policía sobre el dominio público afectado, no son óbice para que el canon establecido sea percibido por la Administración autonómica a la que corresponde gestionar la concesión (en este caso, se trataba de un puerto deportivo) a la que quedó adscrito el dominio público.

Tiene especial relevancia la STS de 13/9/97 a propósito del alcance de las previsiones del bloque de la constitucionalidad en relación a las competencias del TSJ de Cataluña en lo concerniente a la jurisdicción contencioso-administrativa. En el capítulo dedicado a la jurisprudencia constitucional de este año, la STC 91/98 constituye un buen punto de referencia al respecto. En el caso que aquí nos ocupa, el TS declara improcedentes los recursos de apelación que le fueron presentados contra actos o disposiciones provenientes de la Comunidad Autónoma, puesto que al tratarse de una materia objeto de competencia exclusiva de la Generalidad, la resolución de la Sala del TSJ agota el procedimiento.

Finalmente, la STS de 22/12/97 plantea una cuestión de autonomía institucional de las CCAA a raíz de la *Orden de la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía de 8 de octubre de 1986, en la que se establecen normas sobre control y justificación de las subvenciones percibidas por centros Privados durante el curso 1985*. Se discute si los Consejeros disponen también de la potestad reglamentaria, en aplicación del art. 97 de la CE y la entonces vigente y preconstitucional Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957, que reconocía dicha potestad también a los Ministros. Dicho esquema –sostiene– el TS, con apoyo de lo dispuesto en el Estatuto y en la Ley andaluza del Gobierno y de la Administración de 1983, que es aplicable a la Comunidad Autónoma, razón por la cual el Consejero estaba habilitado para dictar la citada Orden.



## V. LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

### PROBLEMAS DEL MODELO Y ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL

*Jesús Ruiz-Huerta Carbonell  
Julio López Laborda*

#### Introducción

A lo largo de 1998 hemos podido asistir a las dificultades planteadas por la aplicación del modelo de financiación autonómica aprobado al final de 1996. Ha habido que esperar un año para que se pusieran de manifiesto algunas de las limitaciones del modelo que habían sido señaladas en informes anteriores.<sup>1</sup> La caída recaudatoria del IRPF y la aplicación de las cláusulas de garantía han provocado un importante coste para la hacienda pública y serias dificultades para el funcionamiento adecuado del modelo de financiación de las Comunidades de régimen común. Por otra parte, la reforma del IRPF va a implicar importantes alteraciones en la financiación autonómica que es necesario poner de relieve. A ello dedicamos la siguiente sección del trabajo.

Desde otro punto de vista, 1998 ha venido marcado por el debate sobre los saldos fiscales de algunas Comunidades, especialmente Cataluña. En opinión muy compartida en esa Comunidad Autónoma, el saldo de la balanza fiscal sería demasiado elevado, a la luz de las carencias de la propia Comunidad y en comparación con otras regiones europeas de similar nivel de desarrollo. En consecuencia, desde distintas instancias se manifiesta que habría que proceder a una nueva reforma del modelo de financiación autonómica para solventar ese desequilibrio, reputado de excesivo. La sección tercera de este documento se dedica a examinar el significado de las balanzas fiscales, el signo y la entidad de los saldos y las consecuencias que se derivan para el funcionamiento del modelo y el propio proceso de descentralización.

Por último, parece oportuno dedicar algunas reflexiones a la articulación institucional del modelo de financiación. Para ello, en la sección cuarta centraremos la atención en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, organismo que ha desempeñado un papel clave en las sucesivas reformas del modelo de financiación que se han ido planteando. Asimismo, se dedican algunas consideraciones al examen de la eventual creación de una oficina de asesoramiento técnico ubicada en el Senado. Desde nuestro punto de vista, el reforzamiento técnico del Senado puede ser una vía oportuna para fortalecer su papel en el ámbito de la financiación autonómica y anteceder los principales cambios que puedan producirse en el futuro en el marco de su proceso de reforma.

---

1. Véase, especialmente, Ruiz-Huerta y López Laborda (1997)

## Efectos de la reforma del IRPF sobre la financiación de las Comunidades Autónomas<sup>2</sup>

Como anticipábamos en el Informe anterior,<sup>3</sup> el año 1998 ha estado presidido por la reforma del IRPF, culminada con la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. La reforma del IRPF tiene importancia por sí misma, al afectar al tributo con mayor relevancia social, económica y política de nuestro sistema fiscal, y por tanto, en la medida en que se produzca una caída de la recaudación, a los gastos públicos. Pero, adicionalmente, los cambios que se introduzcan en este impuesto pueden incidir en las competencias que las Comunidades Autónomas ostentan sobre el mismo, tanto en la vertiente normativa como en la recaudatoria.

### *Reforma del IRPF y competencias normativas*

Las competencias normativas de las Comunidades Autónomas en el IRPF vienen reconocidas, en primer lugar, en el art. 19.2 de la LOFCA, a cuyo tenor, en el IRPF cada Comunidad Autónoma podrá asumir competencias normativas en la regulación de la tarifa y las deducciones de la cuota.

El art. 13.uno de la vigente Ley de Cesión de Tributos (en adelante, LCT) especifica cuál es el alcance de las competencias fijadas por la LOFCA. Según el tenor de dicha norma, las Comunidades Autónomas pueden regular:

- La tarifa autonómica, individual y conjunta.
- Las deducciones por circunstancias personales y familiares, por inversiones no empresariales y por aplicación de renta, siempre que no supongan, directa o indirectamente, una minoración del gravamen efectivo de alguna o algunas categorías de renta.

Aunque la Ley del IRPF modifica sustancialmente la estructura del gravamen, sin embargo, no afecta a las competencias de las Comunidades Autónomas en el tramo autonómico del Impuesto. Ello puede provocar la aparición de algunas situaciones dignas de tomar en consideración:

1. Si bien la nueva Ley del IRPF no incorpora expresamente la tarifa conjunta, esa posibilidad sigue abierta para las Comunidades Autónomas. Por lo tanto, respetando los mínimos personal y familiar fijados por el nuevo Impuesto, y el límite del 20 por 100 establecido por el art. 13.uno de la LCT, las Comunidades Autónomas pueden mantener la existencia de tarifas autonómicas individuales y conjuntas.

2. De acuerdo con la LOFCA, las Comunidades Autónomas sólo tienen atribuidas competencias normativas en relación con las deducciones de la cuota del IRPF, además de la tarifa. Por consiguiente, no podrán alterar el régimen establecido por la nueva Ley del IRPF en materia de mínimo personal y familiar.

---

2. Esta sección está basada en López Laborda (1999).

3. Ruiz Huerta y López Laborda (1998).

Ahora bien, las Comunidades conservan sus competencias para regular las deducciones de la cuota por circunstancias personales y familiares, por inversiones no empresariales y por aplicación de renta. Eso quiere decir que pueden seguir creando sus propias deducciones, atendiendo a circunstancias como la edad del sujeto pasivo, el número de hijos, los ascendientes, la adquisición de vivienda, habitual o no, etc.

Aunque ninguna Comunidad ha hecho, hasta la fecha, uso de su competencia normativa sobre la tarifa del IRPF, son numerosas las que han legislado en materia de deducciones, como se aprecia en el cuadro 1.

**CUADRO 1.**  
**DEDUCCIONES AUTONÓMICAS EN LA CUOTA DEL IRPF. 1998**

| COMUNIDAD AUTÓNOMA   | DEDUCCIONES  |
|----------------------|--|
| ARAGÓN               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sujetos pasivos de edad igual o superior a 75 años, con base imponible inferior a 2.000.000 pts. (tributación individual) ó 3.000.000 pts. (tributación conjunta): 25.000 pts.</li> <li>• Ascendientes de edad igual o superior a 75 años: 25.000 pts.</li> <li>• Invidentes, mutilados e inválidos: 25.000 pts.</li> </ul>   |
| BALEARES             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sujetos pasivos de edad igual o superior a 65 años, con base imponible no superior a 1.500.000 pts. (tributación individual) ó 2.000.000 pts. (tributación conjunta): 4.000 pts.</li> <li>• Invidentes, mutilados e inválidos: 10.000 pts.</li> <li>• 15% de gastos de custodia, hasta 25.000 pts. anuales. Mismos límites base imponible que deducción por edad.</li> <li>• 10% de gastos de estudios universitarios, hasta 10.000 pts. por hijo.</li> </ul> |
| CASTILLA Y LEÓN      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Familia numerosa: 30.000 + 10.000 a partir del cuarto hijo.</li> <li>• 10% de donaciones para rehabilitación o conservación del patrimonio histórico artístico.</li> </ul>  |
| CATALUÑA             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Por nacimiento de segundo o tercer hijo: 25.000 pts.</li> </ul>   |
| COMUNIDAD VALENCIANA | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Por nacimiento o adopción del tercero o sucesivos hijos: 25.000 pts.</li> <li>• Sujetos pasivos de edad igual o superior a 65 años: 10.000 pts.</li> <li>• Adquisición de primera vivienda habitual por sujetos pasivos de edad igual o inferior a 35 años: 3%.</li> </ul>  |

|          |   |
|----------|---|
|          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cantidades destinadas a la adquisición o rehabilitación de vivienda habitual procedentes de ayudas públicas: 15.000 pts.</li> <li>• Donaciones con finalidad ecológica: 20%.</li> <li>• Donaciones relativas al patrimonio cultural valenciano: 5%.</li> </ul>   |
| GALICIA  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Por nacimiento de hijos: 20.000 (1º y 2º), 30.000 (3º), 40.000 (4º), 50.000 pts. (5º y sucesivos).</li> </ul>  |
| LA RIOJA | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adquisición o rehabilitación de primera vivienda por menores de 32 años, con base imponible no superior a 3.000.000 (tributación individual) ó 5.000.000 pts. (tributación conjunta): 5%.</li> <li>• Adquisición o rehabilitación de segundas viviendas en el medio rural: 7%, hasta 75.000 pts.</li> </ul>  |
| MADRID   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Por nacimiento de hijos, siempre que la base imponible del sujeto pasivo no sea superior a 3.500.000 (tributación individual) ó 5.000.000 pts. (tributación conjunta): 25.000 pts. por cada hijo.</li> <li>• Por ascendientes inválidos de edad igual o superior a 65 años: 10.000 pts. Mismo límite base imponible.</li> <li>• Donativos a fundaciones: 10%.</li> </ul> |
| MURCIA   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adquisición o rehabilitación de vivienda habitual: 2%.</li> <li>• Adquisición de vivienda nueva no habitual: 10%.</li> <li>• Donaciones a fundaciones: 20%.</li> </ul>   |

*Fuente:* elaboración propia.

Indudablemente, el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias en cualquiera de estas materias –tarifa conjunta, deducciones familiares y personales en la cuota– puede llevar aparejado un incremento no despreciable de la complejidad del Impuesto. Pero, según nuestra opinión, tal resultado sería plenamente coherente con la aplicación efectiva de los principios de autonomía y responsabilidad. Cada gobierno autonómico deberá valorar cuidadosamente los beneficios y costes derivados de la utilización de su capacidad normativa.

### *Reforma del IRPF e ingresos autonómicos*

Vamos a preguntarnos ahora por el impacto de la reforma del IRPF sobre los ingresos de las Comunidades Autónomas. Partiendo de que la reforma viene acompañada de una reducción general de la carga fiscal por el IRPF, asumida por el Gobierno de la Nación, podemos identificar los siguientes efectos:<sup>4</sup>

4. Recientemente, se han ocupado de este tema Ezquiaga y García (1998), Fernández Gómez (1998), Monasterio (1998) y Castañer, Onrubia y Paredes (1998).

1. Desde luego, una reducción de los ingresos generados por el IRPF va a suponer una minoración de la financiación que perciben las Comunidades Autónomas en concepto de participación territorializada en la recaudación líquida del Impuesto. Además, como la modificación operada en la estructura del Impuesto no afectará de manera uniforme a todas las Comunidades, el impacto de la reducción impositiva se distribuirá entre ellas desigualmente.

2. En la medida en que el IRPF interviene en la cuantificación de los ITAE (Ingresos Tributarios Ajustados Estructuralmente), la reducción de la recaudación por aquel impuesto minorará el importe de los ITAE y, por tanto, también los ingresos de las Comunidades Autónomas por participación en los impuestos estatales no cedidos.

3. Por lo que se refiere al rendimiento generado por la parte del IRPF sobre la que las Comunidades pueden ejercer sus competencias normativas, es indudable que la reforma del Impuesto producirá, también, efectos sobre los ingresos autonómicos. Aun cuando la reforma garantizase su neutralidad desde el punto de vista recaudatorio, esto es, asegurara que las Comunidades Autónomas iban a seguir percibiendo, con el gravamen autonómico, los mismos recursos que antes de la reforma, tal neutralidad podría conseguirse a nivel agregado, pero no para todas y cada una de las Comunidades Autónomas.

Esta neutralidad global de la reforma parece perseguirse con la fijación de unos tipos marginales en la tarifa complementaria que, como se aprecia en el cuadro 2, representan porcentajes superiores al 15 por 100 del tipo global (estatal y autonómico) y que difieren para los distintos tramos de base liquidable. Si esto es, efectivamente, así, habrá algunas Comunidades beneficiadas con el nuevo impuesto autonómico, y otras, lógicamente, perjudicadas.

También cabe que esa nueva tarifa autonómica no pretenda ser neutral para el conjunto de Comunidades, sino que garantice a cada Comunidad Autónoma, al menos, los mismos recursos que ésta obtenía con el IRPF antes de la reforma.

CUADRO 2.  
TARIFA AUTONÓMICA Y TARIFA ESTATAL EN EL NUEVO IRPF

| Tramos de base Liquidable Pesetas | Tipo estatal Porcentaje | Tipo autonómico Porcentaje | Tipo global Porcentaje | Tipo autonómico/global Porcentaje |
|-----------------------------------|-------------------------|----------------------------|------------------------|-----------------------------------|
| 600.000                           | 15,00                   | 3,00                       | 18,00                  | 16,67                             |
| 1.500.000                         | 20,17                   | 3,83                       | 24,00                  | 15,96                             |
| 2.000.000                         | 23,57                   | 4,73                       | 28,30                  | 16,71                             |
| 2.500.000                         | 31,48                   | 5,72                       | 37,20                  | 15,38                             |
| 4.400.000                         | 38,07                   | 6,93                       | 45,00                  | 15,40                             |
| en adelante                       | 39,60                   | 8,40                       | 48,00                  | 17,50                             |



Ciertamente, la disminución de los ingresos autonómicos, a través de los tres efectos que se acaban de señalar, puede ser corregida si la reforma del IRPF tiene un impacto positivo sobre la actividad económica y, derivadamente, sobre la recaudación tributaria. En efecto, es posible que, a consecuencia de la reforma, los individuos modifiquen algunas de sus decisiones económicas (sobre su trabajo o ahorro, por ejemplo) y eso provoque un aumento de sus bases liquidables y, en consecuencia, del IRPF que deban satisfacer. Este incremento de la recaudación favorecerá a las Comunidades Autónomas, vía aumento de los ITAE y de la participación territorializada en el IRPF, pero también elevará los ingresos percibidos con el gravamen autonómico sobre la renta: como la tarifa autonómica se aplica sobre una base liquidable común, el aumento de ésta se traducirá en el incremento de la recaudación del impuesto autonómico.<sup>5</sup>

Una vez delimitados los efectos ocasionados por la reforma del IRPF sobre la financiación autonómica, y concretados esos efectos en una previsible reducción de los ingresos percibidos por las Comunidades Autónomas, debemos interrogarnos acerca de la pertinencia del establecimiento de algún mecanismo que limite o elimine esas pérdidas.

Monasterio (1998) entiende que los argumentos en apoyo de la instrumentación de una compensación en favor de las Comunidades Autónomas pueden basarse en el hecho de que los ingresos autonómicos quedan afectados, a consecuencia de la reforma del IRPF, sin que las Comunidades Autónomas hayan ejercido sus competencias tributarias. Y la única vía que este autor encuentra para llevar a cabo esa compensación es la aplicación del art. 13.3 de la LOFCA, que permite la revisión del porcentaje de participación en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos «cuando se lleven a cabo reformas sustanciales en el sistema tributario del Estado».

Por nuestra parte, no podemos compartir las opiniones favorables al establecimiento de compensaciones para las Comunidades Autónomas. La razón estriba en que las Comunidades Autónomas conocían la intención de la Administración Central de impulsar la reforma del IRPF y de reducir la tributación por este impuesto, y asumieron las consecuencias derivadas de estas decisiones con su aceptación mayoritaria, el 23 de septiembre de 1996, del «Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001».<sup>6</sup>

El propio modelo de financiación recoge una garantía para proteger a las Comunidades Autónomas frente a una evolución del IRPF irregular o significativamente inferior a la de la participación en los impuestos estatales no cedidos. Concretamente, se garantiza que, en el conjunto del quinquenio, los recursos proporcionados por la tarifa complementaria y por la participación territorializada en el IRPF tendrán un crecimiento igual, como mínimo, al experimentado

---

5. Véase López Laborda (1996).

6. Véase la *Resolución del 26 de marzo de 1997, de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, por la que se ordena la publicación del acuerdo 1/1996, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001*, BOE núm. 96, de 22 de abril de 1997, pp. 12725-12741 (corrección de erratas, BOE núm. 140, de 12 de junio de 1997, p. 17998). Especialmente, Acuerdo Primero, apartado 3, y Acuerdo Séptimo, epígrafe 2.1.

por el PIB estatal, en términos nominales. En caso de que este último crezca por encima de la recaudación del Estado por el IRPF en el mismo período quinquenal, la garantía de crecimiento mínimo de la financiación de cada Comunidad será del 90 por 100 del incremento del IRPF estatal.

En el sistema acordado en septiembre de 1996, se reconoce que el incremento de los recursos de las Comunidades debe producirse a través de tres vías: la mejora de la gestión tributaria autonómica, la lucha contra el fraude fiscal y el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias normativas.

No obstante estos argumentos, lo cierto es que, en abril de 1998, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas tomó un acuerdo mediante el cual se garantiza que los ingresos autonómicos derivados del IRPF tendrán, en todo caso, un crecimiento igual, como mínimo, al experimentado por el PIB estatal. Este mismo límite se aplicará, por otra parte, a la evolución de la participación de las Comunidades Autónomas en los impuestos estatales no cedidos. En nuestra opinión, este acuerdo hace recaer, indebidamente, el peso de la reforma del IRPF sobre los órganos centrales del Estado, y supone, en realidad, una reforma del modelo de financiación para el período 1997-2001: la modificación del Impuesto sobre la Renta sirve de excusa para la alteración de ciertas reglas del modelo que no estaban operando satisfactoriamente para algunas Comunidades.

Podemos simular qué repercusión tendría la introducción de esta nueva cláusula para las Comunidades Autónomas, supuesta su aplicación al quinquenio 1997-2001. Para ello, hemos utilizado las hipótesis y resultados presentados en López Laborda (1997). En aquel trabajo se realizaba un ejercicio de simulación de la evolución de la financiación autonómica en el período 1997-2001, bajo seis escenarios alternativos, que daban diferentes valores a las tasas de crecimiento, durante el quinquenio, de las variables que determinan el crecimiento de la financiación autonómica: el PIB, los ITAE (ingresos tributarios ajustados estructuralmente) y la recaudación del IRPF.<sup>7</sup> En todos los escenarios se manejaba una hipótesis de crecimiento anual del PIB nominal del 5 por 100. Además, se consideraban dos hipótesis alternativas de crecimiento de los ITAE: el 5 y el 6 por 100. Finalmente, se utilizaban tres posibles tasas de evolución del IRPF nacional: 4, 5 y 6 por 100.

Con estos datos, el coste para los órganos centrales del Estado del nuevo modelo de financiación autonómica podría incrementarse en el quinquenio 1997-2001 en torno a 100.000 millones de pesetas para el conjunto de Comunidades Autónomas.

### Balanzas fiscales y financiación autonómica

A través de las balanzas fiscales, se trata de determinar los saldos de los diversos territorios de un país en términos de ingresos y gastos públicos. Aunque lo

7. La descripción detallada del funcionamiento del modelo de financiación en el quinquenio 1997-2001 se encuentra en Ruiz-Huerta y López Laborda (1997).

adecuado sería sumar los ingresos y gastos centrales y autonómicos,<sup>8</sup> los ejercicios que normalmente se hacen consisten en estudiar la distribución territorial de los ingresos públicos recaudados por la administración central y la distribución territorial del gasto que también depende de la administración central. De esta manera se pretende conocer cuánto aportan los diversos territorios españoles a la financiación de los servicios públicos suministrados por el sector público central y cuánto se benefician de tales servicios.

En el marco del debate político español, el Presidente de la Generalidad de Cataluña solicitó la elaboración de balanzas fiscales como medio para conocer la participación de las Comunidades en la financiación de los servicios públicos y para intentar determinar cuál es el grado de solidaridad entre territorios en lo que respecta a los flujos de ingresos y gastos públicos. Clarificar las cifras en la dirección anterior es, a nuestro juicio, necesario y conveniente para ampliar el ámbito del consenso científico, reducir el campo de la demagogia y evitar la manipulación y el mal uso de los datos por parte de los creadores de opinión y de los políticos.

Para algunos, los desequilibrios existentes son excesivos y sería necesario buscar algún tipo de compensación; para otros, los saldos son consecuencia de un conjunto de factores socioeconómicos e históricos y deben interpretarse como un factor de equilibrio ante los desajustes personales y territoriales existentes.

### *¿Qué son las balanzas fiscales?*

La elaboración de una balanza consiste esencialmente en imputar territorialmente los ingresos que obtiene y los gastos que efectúa el sector público central no empresarial. No se trata de una tarea sencilla, puesto que exige la búsqueda y utilización de un gran volumen de información y comporta, además, la toma de un buen número de decisiones de tipo metodológico, no siempre pacíficas. Como se aprecia en el cuadro 3, los resultados alcanzados por distintos estudios existentes arrojan diferencias substanciales y eso tiene mucho que ver con las decisiones metodológicas tomadas por los responsables de la investigación. Según los datos del cuadro, las diferencias entre los resultados de los estudios realizados para el año 1993 son superiores a los dos billones de pesetas en el caso de Madrid, de más de 800.000 millones en el caso de Andalucía, o de casi 400.000 millones en Cataluña. Por otra parte, las desviaciones respecto a los valores medios son también muy grandes, especialmente en algunas Comunidades como Aragón, Baleares, La Rioja y, sobre todo, Navarra.

En definitiva, la enorme dispersión de las cifras que se pone de manifiesto a partir de los estudios existentes debe advertirnos sobre la utilización interesada

8. Especialmente relevante en el caso de las Comunidades Forales, por su régimen especial de financiación. En todo caso, sería importante conocer los efectos de traslación de los tributos propios (concertados, en el caso de las Comunidades Forales) de las Comunidades, así como los posibles efectos «derrame» o las externalidades de algunos gastos que se realizan a partir de las competencias propias de las Comunidades.

de las cifras. Sólo cuando las opciones metodológicas sean muy claras y puedan ser aceptadas por los diversos agentes políticos, las balanzas podrán ser empleadas para diagnosticar la situación de las Comunidades y aclarar el panorama sobre la cuantía realista de los saldos.

CUADRO 3. DISPERSIÓN DE LOS RESULTADOS DE LAS BALANZAS FISCALES DE LAS CC.AA. ESPAÑOLAS OBTENIDOS EN DIVERSOS ESTUDIOS. AÑO 1993

| Comunidades Autónomas | Recorrido absoluto    |                 | Recorrido relativo (%) |
|-----------------------|-----------------------|-----------------|------------------------|
|                       | Saldo (m. mili. ptas) | Saldo/VABcf (%) |                        |
| Andalucía             | 838,3                 | 11,1            | 79,8                   |
| Aragón                | 336,2                 | 17,4            | 1.505,9                |
| Asturias              | 345,6                 | 23,2            | 257,6                  |
| Baleares              | 219,0                 | 16,5            | 924,1                  |
| Canarias              | 353,9                 | 16,6            | 213,4                  |
| Cantabria             | 74,1                  | 10,0            | 297,3                  |
| Castilla y León       | 687,3                 | 17,2            | 153,8                  |
| Castilla-La Mancha    | 351,1                 | 20,0            | 216,9                  |
| Cataluña              | 387,7                 | 3,6             | 61,7                   |
| Comun. Valenciana     | 272,5                 | 5,0             | 358,6                  |
| Extremadura           | 159,8                 | 14,6            | 66,3                   |
| Galicia               | 172,4                 | 5,6             | 44,2                   |
| Madrid                | 2.591,9               | 28,8            | 170,5                  |
| Murcia                | 205,3                 | 15,0            | 195,1                  |
| Navarra               | 177,6                 | 19,4            | 3.738,9                |
| País Vasco            | 566,0                 | 15,8            | 404,1                  |
| La Rioja              | 69,3                  | 16,3            | 1.026,7                |
| Ceuta y Melilla       | 144,9                 | 90,6            | 319,5                  |

Recorrido absoluto = Importe más alto del saldo fiscal obtenido para esa Comunidad MENOS importe más reducido

Recorrido relativo = Recorrido absoluto / Importe medio del saldo para esa Comunidad

Fuente: Barberán (1999).

Las decisiones metodológicas más relevantes que deben tomarse a la hora de elaborar una balanza fiscal podrían resumirse en los puntos siguientes:

a) La primera se refiere al ámbito de aplicación: ¿qué instituciones deben ser incluidas para determinar los saldos fiscales? ¿por qué no incluir las Comunidades Autónomas? ¿qué cambios se producirían en los resultados si tenemos en cuenta los flujos de ingresos y gastos de las Comunidades? ¿cómo incorporar los datos correspondientes a la Unión Europea? ¿qué ocurre con las Comunidades forales?

b) La segunda tiene que ver con los criterios de imputación a seguir. Hay que tomar una serie de decisiones sobre la incidencia de los ingresos y el impacto de los gastos en cada territorio, cuantificando adecuadamente los efectos de traslación de los ingresos y las externalidades de los servicios públicos, que tendrán una relevancia decisiva en los resultados obtenidos. Una posibilidad sería acudir al criterio de flujo monetario: los ingresos se imputarían a las Comunidades donde fueran recaudados y los gastos a aquéllas en las que formalmente se materializaran. Este criterio, que permite una rápida cuantificación, plantea el problema de que los territorios donde se recaudan los tributos no tienen por qué coincidir con aquéllos donde efectivamente se soporta la carga del gravamen. ¿A qué territorio debemos asignar esos impuestos? En el mismo sentido, el gasto efectuado en una región concreta (por ejemplo, la construcción de un hospital en un municipio situado en la frontera de una Comunidad) puede beneficiar a los residentes de otras regiones. ¿Cómo repartir los beneficios de ese gasto?

Tanto en un caso como en otro, parece razonable acudir al criterio del beneficio para conocer con detalle el resultado de las balanzas. Para ello, habrá que utilizar diversos criterios de imputación del gasto y de reparto territorial de los ingresos totales recaudados. Y, en todo caso, será preciso disponer de las fuentes de información necesarias, lo que no siempre estará asegurado.

c) La última decisión afecta a los criterios seguidos en relación con el déficit público. El problema procede de que la diferencia entre los ingresos y los gastos a imputar territorialmente nos da la medida del déficit no financiero de la Administración Pública Central. ¿Qué debemos hacer con el déficit? Cabrían dos opciones básicas posibles: una, no hacer ajuste alguno por déficit; la otra, neutralizarlo de manera que la suma de los saldos fiscales sea nula. Para hacer el último ajuste, se suele suponer que el déficit se financiará en períodos posteriores con ingresos tributarios, y el reparto entre Comunidades se puede hacer en proporción a los recursos públicos obtenidos por las diferentes Comunidades cada año, de modo que el aumento del gasto será mayor en las regiones que tengan mayor capacidad recaudatoria. De esta forma, cuando el déficit es muy grande, las diferencias de los saldos en una Comunidad pueden ser muy elevadas según se neutralice o no el efecto del déficit público. Como se recoge en el trabajo de Barberán et al. (1999), entre 1991 y 1994, con déficit muy elevados en España, los resultados negativos del saldo de la Comunidad de Cataluña se elevaban al 6,6 por 100 del PIB cuando no se considera el efecto del déficit, mientras que alcanzaba el 8,2 por 100 cuando se contabiliza con presupuesto equilibrado (en ambos casos, con el enfoque del flujo de beneficio).

En definitiva, las opciones metodológicas son claves. La cuantía de los saldos varía de forma notable según contabilicemos el déficit, como acabamos de ver, o,

de forma similar, si en lugar de utilizar el criterio de flujo monetario, se aplica el criterio del beneficio en la imputación del gasto. Si con el primer criterio es Cataluña la Comunidad más deficitaria, con el del beneficio pasa a serlo Madrid (por encima del 10 por 100 del PIB), aunque, obviamente, el caso de Madrid debe ser diferenciado del resto de las Comunidades Autónomas, por las circunstancias particulares que concurren en esa región.

Sólo una vez aclarado el panorama metodológico podremos intentar llegar a algún consenso sobre la entidad de las cifras y el alcance del efecto redistributivo interterritorial (de ahí la importancia de ese esfuerzo metodológico), y podremos intentar plantear la pregunta de si es o no excesivo. Para ello habrá que interpretar adecuadamente su alcance y procurar buscar algún factor de comparación objetivo.

### *La importancia del signo y la cuantía de las balanzas*

El análisis de las balanzas fiscales debe tratar de contestar a dos interrogantes fundamentales. El primero se refiere al signo de los saldos fiscales: ¿cuáles deben ser las Comunidades Autónomas que resulten beneficiarias netas de la acción pública, y cuáles contribuyentes netas? La siguiente cuestión alude a la entidad de los saldos: ¿son excesivos los déficit o superávit de las balanzas fiscales?; o, de otra forma, ¿pagan demasiado las regiones que tienen saldos negativos más elevados? Algunos han propuesto comparar la situación de las regiones más afectadas por este problema con la existente en regiones de similar nivel de desarrollo en otros países europeos. El razonamiento sería del siguiente tenor: si una región perteneciente a un país vecino tiene un nivel de renta per cápita semejante a la Comunidad deficitaria española, ambas regiones deberían tener saldos fiscales de igual signo y similar cuantía. Como la realidad muestra situaciones muy diversas, deberían buscarse medios para cambiar ese resultado aparentemente discriminatorio contra la Comunidad Autónoma española.

Desde nuestro punto de vista, el signo y la entidad de los saldos fiscales no son más que el resultado de la progresividad del sistema tributario y los criterios de reparto del gasto público. Por tal motivo, merece la pena detenerse en el análisis de los criterios de asignación del gasto público, que debe intentar encajar los elementos de carácter personal y territorial en un marco común, ante la importancia que ambos factores tienen en un país descentralizado, o en proceso de descentralización, como ocurre en España.

• El principal criterio de reparto de los ingresos y gastos públicos, a nuestro juicio, se vincula directamente con el principio de equidad personal. Por una parte, el sistema fiscal se construye, por imperativo constitucional, sobre los principios de capacidad económica, igualdad y progresividad. Por otro lado, la mayor parte del gasto público central es gasto de transferencia y se destina a personas concretas. Así ocurre con el sistema de pensiones, eje fundamental del Estado de Bienestar. Otra importante parte del gasto, de naturaleza social, tiene una obvia dimensión personal, así se reconoce en la Constitución y se pretende hacer efectivo por la vía de la universalización de las prestaciones, como ocurre en el caso de las educativas o las sanitarias.

• También en el marco de la equidad personal, pero como punto de encuentro entre las perspectivas personal y territorial, habría un segundo criterio de reparto del gasto, según el cual, todos los ciudadanos deben poder recibir prestaciones semejantes del sector público (no sólo central, sino también autonómico y local) en todo el territorio español, siempre que realicen un esfuerzo fiscal similar. Este criterio, amparado por la Constitución, es consustancial al proceso de descentralización, pretende garantizar la cohesión del país y se aplica en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas a través de las transferencias de nivelación (singularmente, a través del porcentaje de participación en los ingresos del Estado).

• Un tercer criterio de reparto alude de forma explícita a un principio de equidad territorial y, una vez más, también viene contemplado en el texto constitucional, singularmente en los artículos 2 y 158.2, en los que se introduce el concepto de «solidaridad entre territorios». A partir del mismo, se justifica el uso de políticas de reequilibrio territorial y la acción beligerante del sector público para corregir las diferencias de renta y riqueza entre las diversas regiones españolas. Para ello, incluso se instrumenta un Fondo de Compensación Interterritorial que, junto con los fondos estructurales europeos, habrá de desempeñar una importante tarea de corrección de las desigualdades territoriales.

Adicionalmente al argumento de equidad, hay diversas justificaciones que apoyan una asignación del gasto público como la señalada, que favorece más a determinados individuos o territorios. Son razones históricas, de eficiencia e, incluso, de conveniencia.

En primer lugar, no debe olvidarse la historia y el proceso de crecimiento económico espacial producido en nuestro país. La acumulación de capital y factores productivos en las regiones ricas se hizo en España, en buena medida, merced a masivos desplazamientos de habitantes y recursos desde las regiones menos desarrolladas actualmente. En este sentido, habrá que tener en cuenta que buena parte de las transferencias del sistema de seguridad social o de otros servicios sociales sirven para asegurar la provisión de los servicios públicos (en sentido amplio) de la población envejecida de los territorios más retrasados, a partir de los recursos obtenidos en los más desarrollados y dinámicos.

Como también se ha apuntado,<sup>9</sup> hay razones de eficiencia para justificar la aplicación de sistemas de transferencias interterritoriales, como mecanismos para evitar la movilidad entre territorios por motivos fiscales y porque el objetivo de hacer máximo el bienestar social exige la igualación del coste marginal de obtención de fondos públicos entre los diversos territorios de un país, sólo alcanzable a través de sistemas de nivelación.

Un último argumento señalado para justificar los flujos de recursos hacia las regiones menos desarrolladas es que, de algún modo, de esa forma las Comunidades más desarrolladas pagan un cierto tributo por el hecho de formar parte de un país y aprovechar las posibilidades del correspondiente mercado interno. Es el que ha sido llamado argumento «compensatorio»: <sup>10</sup> el hecho de

9. Véase Boadway y Hobson (1993) y Dahlby y Wilson (1994).

10. Véase Petchey, Shapiro y Walsh (1997).

que varias comunidades formen parte de un país determinado, sea federal o descentralizado, tiene algunas ventajas económicas, relacionadas con el libre acceso a los mercados, de las que no todos los territorios pueden beneficiarse en igual medida. Estas ventajas disminuirían sensiblemente en el supuesto de separación o del mantenimiento aislado de tal comunidad. Para que el sistema sea atractivo para todos, es necesario que existan transferencias entre las regiones ganadoras y las perdedoras, que garanticen la creación y el mantenimiento de ese Estado.

Un indicador de las ventajas que obtienen los territorios integrados en un mismo Estado lo puede suministrar el resultado de las balanzas comerciales o de pago regionales (en las que mediríamos las exportaciones e importaciones entre las regiones del país), en las que, con toda probabilidad, las regiones ricas presentarán saldos positivos (son los territorios con más capacidad de exportación), mientras que las más pobres obtendrán déficit, al tener que importar de otros territorios buena parte de los bienes y servicios que necesitan.

• Junto a los tres criterios anteriores, todavía hay que señalar un último criterio de distribución del gasto, que responde a motivaciones alejadas del principio de equidad, para entrar en el campo de la asignación eficiente de recursos o de la cobertura de las insuficiencias derivadas de un mal funcionamiento del mercado. A estos motivos responderá, por ejemplo, una parte importante de la inversión pública central.

En este marco es en el que hemos de contestar a los interrogantes que planteábamos al principio. A la luz, por tanto, de los criterios de reparto de los ingresos y gastos públicos vigentes en España, debe esperarse que las regiones en las que se concentra la actividad económica y la renta presenten saldos fiscales negativos, mientras que las que tienen un nivel de desarrollo económico inferior, muestren superávit en su balanza fiscal. Y, efectivamente, eso es lo que ocurre en los ejercicios de elaboración de balanzas llevados a cabo en España a lo largo de los últimos años.<sup>11</sup> Comunidades como Madrid, Cataluña o Baleares presentan siempre saldos negativos, mientras que otras como Extremadura, Galicia o Andalucía ofrecen resultados positivos.

Con respecto a la segunda pregunta, sobre la magnitud de los saldos, conviene empezar recordando los problemas metodológicos antes apuntados, antes de extraer conclusiones apresuradas sobre los resultados. Es necesario realizar aún un trabajo riguroso de desarrollo metodológico y clarificación, antes de proceder a la aceptación de unos resultados concretos como definitivos.

Una vez resuelto –o, al menos, encauzado– el problema metodológico, si alguna Comunidad está en desacuerdo con la magnitud de los saldos, habrá que intentar aclarar dónde se encuentra el problema central de discrepancia, si en el campo de la equidad personal, en el de la territorial o en el de la asignación. ¿De qué se está discutiendo cuando se señala que el saldo es excesivo: de solidaridad o de asignación? De la contestación que se dé a esta pregunta dependerá la solución que pueda aplicarse para intentar corregir el problema planteado.

---

11. El más reciente, el de Barberán et al. (1999); en Ruiz-Huerta (1999) se realiza un comentario de este trabajo.



En cualquier caso, y siempre desde nuestro punto de vista, la corrección de las balanzas fiscales no debería afectar al sistema de financiación autonómica, que está construido a partir de dos acuerdos fundamentales entre el Estado central y las Comunidades Autónomas: el primero, sobre la fijación de las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma, y el segundo, sobre la atribución de los ingresos, propios y transferidos, necesarios para cubrir tales gastos. De tal forma que la corrección de un saldo fiscal excesivamente deficitario quizás requiera de una reducción de la intensidad de la acción redistributiva del nivel central,<sup>12</sup> o de un incremento del gasto público central –por ejemplo, de las inversiones– en el territorio afectado, pero nada tiene que ver con el aumento de los ingresos de la Comunidad Autónoma.

Finalmente, es necesario contar con la anuencia de los políticos a la hora de plantear cualquier estrategia de cambio. Se trata de un tema especialmente sensible que, como ya se ha dicho, puede ser fácilmente manipulable y que exigiría soluciones o alternativas de amplio consenso. En esa dirección, como hemos señalado en otra parte,<sup>13</sup> sería imprescindible que se llevaran a cabo con profundidad y continuidad trabajos de elaboración cuidadosa de las balanzas fiscales, en el marco de una institución como el Senado de la Nación, y que contaran con la aceptación por parte de los representantes de los grupos políticos.

## Articulación institucional del sistema de financiación autonómica

### *El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas*

El modelo de financiación de las Comunidades Autónomas en España ha pretendido articularse a partir del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, creado por la LOFCA en 1980. En su regulación, la LOFCA establece que el Consejo, *órgano consultivo y de deliberación*, se crea para garantizar la adecuada coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado, y se le encomiendan las siguientes funciones (art. 3.2):

- a) La coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado.
- b) El estudio y valoración de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación.
- c) El estudio, la elaboración, en su caso, y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costos de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.

12. No debemos olvidar que es probable que las políticas actuales de reducción de la progresividad del sistema fiscal empiecen a jugar un cierto papel de corrección automática de los desequilibrios fiscales.

13. Véase Ruiz-Huerta, López Laborda y Albertí (1998). Sobre este tema volvemos en la sección cuarta de este trabajo.

d) La apreciación de las razones que justifican en cada caso la percepción por parte de cada una de las Comunidades Autónomas de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su afectación.

e) La coordinación de la política de endeudamiento.

f) La coordinación de la política de inversiones públicas.

g) En general, todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades y de la Hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada.

Los trabajos que han analizado la actividad del CPFF a lo largo de sus casi 20 años de vida,<sup>14</sup> ponen de manifiesto cómo las actividades del mismo se han centrado esencialmente en tres grandes objetivos. El primero, la coordinación de la política de inversiones, en especial la relacionada con el Fondo de Compensación Interterritorial, así como el suministro de información (desde 1994) sobre el reparto de los fondos estructurales y los de cohesión de la Unión Europea. En segundo lugar, las decisiones relacionadas con el sistema de financiación autonómica de régimen común y la aprobación de sus reformas sucesivas. El último gran objetivo que ha ocupado la atención prioritaria del Consejo ha sido la política de endeudamiento y la aprobación de escenarios de consolidación presupuestaria (desde 1992). Además de las actividades anteriores, otros motivos de atención del Consejo han sido los relacionados con su funcionamiento interno, coordinación presupuestaria, estudio de los posibles mecanismos de nivelación de los servicios públicos fundamentales, medidas para combatir el fraude a través de la coordinación de la información financiera y tributaria entre las Haciendas del Estado y de las Comunidades, etc.

¿Qué se puede decir sobre el funcionamiento del CPFF a lo largo de este extenso período? A la luz de las funciones asignadas por la LOFCA al Consejo puede decirse, como primera valoración general, que este organismo ha jugado un papel importante durante estos años en aspectos claves de la construcción del Estado de las Autonomías, y que, en su seno, se han planteado, discutido y aprobado las reformas principales del modelo de financiación autonómica de régimen común, así como las sucesivas reformas del FCI. El CPFF ha servido como lugar de encuentro y negociación entre las Comunidades y la Administración Central en un marco de multilateralidad; en ese sentido, podría decirse que el Consejo ha sido un instrumento valioso y útil para la discusión y el estudio de los principales problemas de articulación del proceso de descentralización en su vertiente financiera. Los representantes de las Comunidades y de la Administración Central han aprendido a lo largo de los procesos de negociación y eso, a nuestro entender, ha sido positivo para favorecer la maduración del modelo de financiación y estimular los procesos de coordinación y cooperación.

Sin embargo, deben señalarse también los principales inconvenientes y problemas del CPFF, que podrían sintetizarse en los aspectos siguientes:

1. El carácter del Consejo como órgano de deliberación y asesoramiento,

---

14. Véase Ruiz-Huerta (1992) y Biescas (1999).

limita su capacidad como instrumento de articulación de los elementos económico-financieros de un Estado compuesto. Los acuerdos del Consejo adoptan la forma de recomendaciones que se elevan al Gobierno y se publican en el Boletín Oficial del Estado y los de las Comunidades Autónomas. La composición del CPFF, por otra parte, concede un poder muy elevado a la representación del Gobierno central,<sup>15</sup> que no tiene grandes dificultades para sacar adelante sus propuestas. La capacidad de influencia de las Comunidades se ve así limitada. En otro sentido, el color político de los distintos representantes en el Consejo suele ser también un factor clave a la hora de tomar decisiones o adoptar acuerdos y, con frecuencia, el factor político predomina respecto a la defensa de los intereses territoriales.

2. Para algunos autores, no obstante, el Consejo tiene un poder excesivo, como se puso de manifiesto con motivo de la reforma del modelo de financiación autonómica aprobada en 1996 y que transfería capacidad normativa a las Comunidades en relación con algunos impuestos, singularmente el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. A nuestro juicio, en la medida en que los principales acuerdos del Consejo son recogidos en leyes (por ejemplo, la reforma de la LOFCA y de la LCT en 1996), pasan la sanción del Parlamento y, por lo tanto, el CPFF se limita a actuar como organismo de elaboración de propuestas y recomendaciones, tal como fue concebido. Todo lo más se podría admitir un cierto papel «condicionante» del Consejo respecto a las decisiones tomadas por las instituciones de representación democrática, aunque, a la vista de lo sucedido en los acuerdos tomados los últimos años, el Consejo no sería sino una pieza más del proceso político de toma de decisiones.

3. En relación con las materias que han sido objeto de atención por parte del Consejo, puede decirse que en el ámbito del control y la coordinación del endeudamiento, los resultados obtenidos a raíz de los acuerdos del CPFF son más bien modestos. La reducción del endeudamiento en la práctica totalidad de las Comunidades puede tener más que ver con el proceso de integración en la Unión Monetaria y su exigencia de rigor presupuestario, o con la reforma de algunos elementos importantes del funcionamiento del sistema financiero.<sup>16</sup> En el terreno de la coordinación de la inversión, el Fondo sí desempeñó un papel relevante en las sucesivas reformas del FCI. No en vano se trataba de una de sus más claras y delimitadas funciones. En relación con el sistema de financiación, el Consejo ha sido el factor fundamental, desde el punto de vista formal, para proceder a las sucesivas reformas del mismo. Aunque, en general, las reformas han sido mayoritariamente aprobadas, se han producido también significativos disensos desde que en 1992 se intentaron incorporar elementos de responsabili-

---

15. El Consejo está compuesto por los Ministros de Economía y Hacienda y de Administración Territorial, y los Consejeros de Hacienda de las Comunidades y Ciudades Autónomas. Cada consejero tiene un voto y los representantes de la Administración Central tienen, cada uno, la mitad de la suma de los votos autonómicos.

16. Como la Ley 13/92, de recursos propios y supervisión en base consolidada de las entidades financieras, o las actividades de inspección y control del Banco de España. Véase Biescas (1999), pp.9 ss.

dad fiscal. De esa forma, tanto en la reforma de 1992 como en la de 1996, algunas Comunidades quedaron al margen de los acuerdos tomados. Finalmente, como se manifiesta en el Libro Blanco sobre financiación de las Comunidades Autónomas,<sup>17</sup> las propias Comunidades han reconocido la necesidad de reforzar la coordinación en los ámbitos financiero y tributario, en materias como las liquidaciones de ingresos, el intercambio de información o la elaboración de planes conjuntos de inspección.

4. Otras carencias importantes se refieren a la escasa atención prestada por el Consejo al análisis de los resultados y al seguimiento de los sucesivos sistemas aprobados. Especialmente grave, en esta dirección, es la falta de análisis y seguimiento de los recursos procedentes de la Unión Europea.

En suma, parece existir una amplia coincidencia en la petición de una mayor profundización en las actividades de coordinación desarrolladas por el CPFF. En esta línea se ubica la propuesta del Libro Blanco, que reclama la transformación del Consejo en un órgano de coordinación permanente, con mayor autonomía en su funcionamiento y con actuaciones regulares y, en determinados supuestos, vinculantes.

Dos sugerencias del Libro Blanco requieren una atención especial. La primera es la conexión de las actividades del CPFF con un Senado fortalecido en su configuración de Cámara territorial. La segunda es la atribución al CPFF de funciones concretas de estudio e información estadística, tales como la elaboración de estudios de las balanzas fiscales interterritoriales y sobre distribución del stock de capital público o la publicación de un informe anual sobre la situación de las haciendas autonómicas.

Desde nuestro punto de vista, ambas propuestas son plausibles. En un contexto de potenciación del Senado como órgano de debate y regulación en materia autonómica, parece evidente la necesidad de vincular con esa Cámara a todos los organismos que inciden sobre esa misma materia. Pero, por igual motivo, creemos que las labores de estudio e información deberían encomendarse a una oficina ubicada en el Senado, al servicio, pero independiente, de todos los niveles de administración. En el epígrafe siguiente desarrollamos más esta idea, señalando las razones que justifican la existencia de un órgano de estudio como el mencionado y apuntando algunas de las funciones que podría desempeñar.

#### *Una nota sobre la creación de una Oficina de Análisis Económico-Territorial en el Senado*<sup>18</sup>

El modelo de financiación de las Comunidades Autónomas (entendiendo ahora por tal al integrado por los recursos ordinarios, pero también por los instrumentos de solidaridad internos -FCI- y externos -FEDER, FSE, Fondos de Cohesión- y por los ingresos derivados de pactos bilaterales, como los conve-

17. Véase Monasterio et al. (1995), pp.257 ss.

18. Esta sección procede del trabajo de Ruiz-Huerta, López Laborda y Albertí (1998).

nios) es un modelo muy abierto en su concepción normativa, que necesita de una negociación permanente para su concreción por parte de los agentes implicados, los órganos centrales del Estado y las Comunidades Autónomas.

Esta negociación se desarrolla, de forma simplificada, en dos instancias. La primera es, como hemos visto en el epígrafe precedente, el CPFF, que es el órgano básico de definición quinquenal del sistema de financiación autonómica. En buena medida, las decisiones de este órgano que, a pesar de su carácter consultivo, son vinculantes de facto, están totalmente predeterminadas por la Administración Central, que es quien dispone de la información relevante, aunque en determinados casos la comparte con otras instituciones a su conveniencia.

La segunda instancia de negociación está constituida por los órganos de relación bilateral entre la organización central del Estado y las Comunidades Autónomas (especialmente, las Comisiones Mixtas de Transferencias). En ellos se adecua el modelo general de financiación a las necesidades y al poder o capacidad de influencia de cada Comunidad Autónoma.

Varias son las consecuencias derivadas de un sistema que funciona como se ha descrito:

- La situación de inferioridad –incluso, en algunos casos, de indefensión– de las Comunidades Autónomas en el proceso de negociación. Su insuficiente preparación técnica en los comienzos de los procesos de traspaso de servicios se ha corregido substancialmente con el tiempo, pero todavía no se ha podido equilibrar el predominio de la Administración Central en relación con la disponibilidad y el manejo de la información relevante.

- El desconocimiento de los recursos que percibe cada Comunidad Autónoma y su justificación. A los recursos derivados de los acuerdos generales hay que añadir los procedentes de la negociación bilateral y de las instituciones de la Unión Europea. Esto introduce una gran opacidad en el sistema. No es fácil conocer el montante total que recibe cada Comunidad a partir de sus diversas fuentes.

- La obtención de resultados imprevistos con la aplicación del modelo de financiación acordado cada cinco años, en buena medida consecuencia de la falta de órganos de reflexión permanente sobre la financiación autonómica y de la precipitación con que se abordan las sucesivas revisiones. El comportamiento inesperado de alguna de las variables configuradoras del FCI de 1984, en especial la que recogía los movimientos migratorios, puede ser un ejemplo. El hecho de que Comunidades como Cataluña y Madrid puedan ser las principales beneficiarias de los fondos de solidaridad de los acuerdos de septiembre de 1996, como consecuencia de la caída recaudatoria del IRPF, puede ser otro.

- El carácter *ad hoc* de las revisiones del modelo (como lo atestiguan, por ejemplo, la reciente descentralización del IRPF o la reforma de la financiación de la Sanidad) y la falta de perspectivas de conjunto. Cada agente está interesado en las variables que a él le afectan, y sólo ofrece la información que le conviene.

- La inestabilidad del sistema de financiación y la multiplicación de los conflictos entre el Estado Central y las Comunidades Autónomas, y aun entre éstas, unas veces concretados ante el Tribunal Constitucional y otras planteados como

amenazas de acciones y reacciones por parte de cualquiera de los agentes afectados por el proceso de toma de decisiones financieras.

- El desconocimiento del impacto económico producido por los diversos instrumentos financieros percibidos por las Comunidades Autónomas, en aspectos como el de la corrección de los desequilibrios territoriales o el de la asignación eficiente de los recursos.

Algunas de estas consecuencias se pueden ver agravadas con la aplicación del modelo de financiación para el quinquenio 1997-2001, que aumenta la dependencia de las Comunidades Autónomas de fuentes informativas ajenas. ¿Cómo puede, por ejemplo, una Comunidad Autónoma ejercer sus competencias normativas en el ámbito de la tarifa y las deducciones del IRPF si desconoce las consecuencias distributivas y recaudatorias de tales medidas?

Por otra parte, no hay que olvidar que, junto al sistema de financiación de las Comunidades de régimen común, se desenvuelve el modelo correspondiente a las Comunidades Forales que, aun respondiendo a una filosofía diferente, debería dar resultados equivalentes a los obtenidos por el resto de las Comunidades. Como es bien sabido, subsisten importantes diferencias en términos de resultados entre los dos modelos, cada vez más difícilmente justificables, y generadoras de sensaciones de agravio comparativo. Tal situación condiciona también la estabilidad general del modelo y obliga a estudiar las vías más adecuadas para conseguir la convergencia de resultados.

Las reflexiones anteriores apuntan a la conveniencia, incluso a la necesidad, de la creación de un órgano permanente de información y reflexión en materia económico-financiera autonómica, de una oficina de asesoramiento económico-territorial al servicio de todas las administraciones públicas. Y, como hemos dicho más arriba, parece evidente que su ubicación natural sea el Senado, como Cámara de representación territorial. Ello puede servir, además, para reforzar el papel del Senado (en especial, en el ámbito de las funciones asignadas a la Comisión de las Comunidades) en este área, que no se puede limitar al «conocimiento» de las medidas que se toman en materia de haciendas autonómicas, sino que debe adoptar un papel protagonista en la definición normativa del modelo de financiación, con el sentido amplio que le hemos dado al principio de este epígrafe.

A pesar de su adscripción al Senado, la Oficina debería contar con un elevado grado de autonomía para que pudiera realizar mejor sus tareas de conexión entre los niveles de administración. Del mismo modo, sería necesario contar con personal técnico de la más alta cualificación, capaz de conseguir el reconocimiento y el respeto de las diversas instituciones involucradas.

A la hora de definir las funciones a desempeñar por la Oficina, hay que tener en cuenta las atribuciones actuales del Senado, todavía muy limitadas, pero también anticipar las que pueda tener en el futuro como Cámara autonómica, de suerte que la Oficina vaya acompañando –e incluso incentivando y reforzando– la propia evolución del Senado.

Entre las tareas que cabría atribuir a la Oficina, pueden apuntarse las siguientes:

1. Canalización de toda la información económico-financiera de carácter

territorial. Esta función exigiría el establecimiento de vías de relación claras de la Oficina con diversos órganos con competencias en esta materia, como la Agencia Estatal de Administración Tributaria o la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

2. Apoyo a las atribuciones del Senado en materia económico-financiera, a través de los estudios, dictámenes e informes que fueran pertinentes.

3. Soporte y auxilio a los órganos de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas: fundamentalmente, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y los órganos mixtos de dirección y coordinación de la gestión tributaria creados en la nueva Ley de Cesión de Tributos a las Comunidades Autónomas.

4. Apoyo a las Comunidades Autónomas, a través de la transmisión de información y, en su caso, realizando directamente o apoyando la realización de estudios específicos.

5. Elaboración y difusión de diversos Informes con periodicidad anual: de seguimiento de los Fondos Europeos, de seguimiento del Fondo de Compensación Interterritorial, de la actividad financiera de los sectores públicos autonómicos, de cuantificación de los flujos fiscales interterritoriales (las «balanzas fiscales»).

En el medio y largo plazo, cabe prever que el Senado adquiriera un papel protagonista en la definición del modelo de financiación autonómica (nuevamente, en el sentido tan amplio que venimos empleando en este epígrafe). Ello podría suponer la integración en su seno de muchos de los actuales órganos interadministrativos de coordinación, como los señalados en el punto tres anterior, o como las Conferencias sectoriales, y el reforzamiento de las funciones de la Oficina de Análisis Económico-Territorial, que ofrecería la base técnica necesaria para la construcción del esquema financiero autonómico.

## Conclusiones

Para terminar el trabajo, vamos a presentar de forma sucinta sus principales conclusiones:

1ª. La reforma del IRPF no altera las competencias normativas que sobre ese impuesto tienen atribuidas las Comunidades Autónomas. Por lo que se refiere a los ingresos autonómicos, para limitar los efectos negativos de la reforma, el Consejo de Política Fiscal y Financiera ha acordado que los ingresos derivados del IRPF tendrán, en todo caso, un crecimiento igual, como mínimo, al experimentado por el PIB estatal. Este acuerdo constituye una auténtica «reforma oculta» del modelo aprobado para el quinquenio 1997-2001.

2ª. Las balanzas fiscales interterritoriales constituyen un instrumento de utilidad indudable para conocer y valorar el impacto redistributivo espacial de las políticas de ingresos y gastos públicos. Ahora bien, la utilización de sus resultados debe realizarse, primero, teniendo en cuenta las limitaciones asociadas a un ejercicio tan complejo y de tanta envergadura; y segundo, reconociendo que sus

saldos ponen de manifiesto esencialmente la política de redistribución de la renta y la riqueza del conjunto del Estado y que, en consecuencia, sus defectos no se solucionan a través de la corrección del diseño y funcionamiento del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas sino, más apropiadamente, mediante un acuerdo sobre el grado de solidaridad que deseamos en la acción de los poderes públicos.

3ª. El Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas es un órgano que ha desempeñado una importante labor en el diseño y revisión del sistema de financiación autonómica, aunque sus resultados como instrumento de coordinación han sido muy modestos en otros ámbitos. El Consejo, por otra parte, manifiesta serias limitaciones para jugar un papel de articulación institucional de los problemas económico-financieros del Estado descentralizado. El fuerte desarrollo del proceso de descentralización financiera operado en nuestro país obliga a reconsiderar, por un lado, la composición y funciones del Consejo, y, por otro, el monopolio de la información económico-financiera ejercido por el nivel central. En este sentido, la creación de una oficina de asesoramiento económico-territorial, ubicada en el Senado, contribuiría a reducir los problemas de información y fortalecería el papel del Senado como Cámara de representación territorial y, seguramente, también el del propio Consejo de Política Fiscal y Financiera.

### Referencias bibliográficas

- BARBERÁN, R. (1999): «La estimación de balanzas fiscales en el Estado de las Autonomías: el estado de la cuestión», en A. CASTELLS y N. BOSCH, eds. (1999): *Desequilibrios territoriales en España y en Europa*, Barcelona: Ariel.
- BARBERÁN, R. et al. (1999): «La actuación de la Administración Pública Central desde la perspectiva regional: las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas españolas», *Economía Aragonesa*, nº 6-7: 153-204.
- BIESCAS, J.A. (1999): «El Consejo de Política Fiscal y Financiera: Cooperación y coordinación en materia fiscal y financiera», Zaragoza, mimeo.
- BOADWAY, R.W. y P.A.R. HOBSON (1993): *Intergovernmental Fiscal Relations in Canada*, Toronto: Canadian Tax Foundation.
- CASTAÑER, J.M., J. ONRUBIA y R. PAREDES (1998): «Análisis de los efectos recaudatorios y redistributivos de la reforma del IRPF por Comunidades Autónomas», *Papeles de Trabajo*, nº 19, Instituto de Estudios Fiscales.
- DAHLBY, B. y L.S. WILSON (1994): «Fiscal capacity, tax effort and optimal equalization grants» *Canadian Journal of Economics*, 27 (3): 657-672.
- EZQUIAGA, I. y F. GARCÍA (1998): «La reforma del IRPF y las Comunidades Autónomas», *Cuadernos de Información Económica*, 135: 65-69.
- FERNÁNDEZ GÓMEZ, N. (1998): «La reforma del IRPF y el sistema de financiación», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nº 2-3: 203-217.
- LÓPEZ LABORDA, J. (1996): «Dos cuestiones sobre la descentralización del IRPF», *Revista Asturiana de Economía*, nº 7: 7-18.



- LÓPEZ LABORDA, J. (1997): *Algunas simulaciones de la evolución de la financiación autonómica en el período 1997-2001*, Zaragoza: Consejo Económico y Social de Aragón.
- LÓPEZ LABORDA, J. (1999): «Autonomía, responsabilidad y nivelación en la financiación autonómica», *Economía Aragonesa*, nº 6-7: 131-146.
- MONASTERIO ESCUDERO, C. (1998): «La reforma del IRPF y sus efectos sobre la financiación autonómica», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nº 2-3: 177-188.
- MONASTERIO ESCUDERO, C. et al. (1995): *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- PETCHY, J., P. SHAPIRO y C. WALSH (1997): «Transfers in Federal Systems: A Critical Survey», en R.C. FISHER, ed. (1997): *Intergovernmental Fiscal Relations*, págs. 99-137, Boston: Kluwer Academic Publishers.
- RUIZ-HUERTA, J. (1992): «La coordinación de la política fiscal y financiera del Estado y de las Comunidades Autónomas», *Documentación Administrativa*, nº 230-231: 201-227.
- RUIZ-HUERTA, J. (1999): «Las balanzas fiscales del Sector Público Central». (Comentario a Barberán et al., 1999), *Economía Aragonesa*, nº 6-7: 205-209.
- RUIZ-HUERTA, J. y J. LÓPEZ LABORDA (1997): «Catorce preguntas sobre el nuevo modelo de financiación autonómica», en E.AJA dir. (1997): *Informe Comunidades Autónomas 1996*, vol.1, pp.581-615, Barcelona: Instituto de Derecho Público.
- RUIZ-HUERTA, J. y J. LÓPEZ LABORDA (1998): «Las haciendas autonómicas en 1997: reforma de la financiación de la Sanidad y del Concierto Económico con el País Vasco», en E.AJA dir. (1998): *Informe Comunidades Autónomas 1997*, vol.1, pp.631-652, Barcelona: Instituto de Derecho Público.
- RUIZ-HUERTA, J., J. LÓPEZ LABORDA y E. ALBERTÍ (1998): *Consideraciones sobre la creación de una Oficina de Análisis Económico-Territorial al servicio del Senado*, Madrid, mimeo.

## VI. LA UNIÓN EUROPEA Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

### ACTIVIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA: NORMAS COMUNITARIAS, ESTATALES Y AUTONÓMICAS

*David Tornos*

1998 ha sido, sin duda, el año del Euro, en el que se han decidido los países participantes en la moneda única europea, se han fijado los tipos de conversión de la misma y se han adoptado las disposiciones que conforman el marco jurídico general de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria (UEM). Paralelamente a los trabajos técnicos y jurídicos preparatorios de la UEM, se ha desarrollado una amplia campaña de información relativa al Euro a todos los niveles, destinada especialmente a orientar a los ciudadanos y a las pequeñas y medianas empresas.

1.998 se ha caracterizado, asimismo, por ser un año de continuidad, de acuerdo con los objetivos estipulados en el programa de acción quinquenal de la Comisión Europea. En tal sentido, se han presentado todas las propuestas que constituyen el marco reglamentario para la realización de la Agenda 2000; se han iniciado las negociaciones para la ampliación de la Unión Europea a los países de la Europa Central y Oriental y del Mediterráneo; y se ha progresado significativamente en la aplicación anticipada de la nueva estrategia para el empleo contemplada en el Tratado de Amsterdam (cuyo proceso de ratificación se ha desarrollado a lo largo de todo el año).

El papel de los Consejos Europeos, de especial relevancia en los últimos años, como hemos señalado en anteriores Informes, ha estado marcado por las particularidades de los dos Estados sobre los que ha recaído la Presidencia: Reino Unido y Austria. El primero ha experimentado la paradoja de presidir el Consejo de la Unión Europea durante el primer semestre del año, período en el que se han adoptado importantes decisiones en relación a la moneda única europea, de la que no formará parte desde su creación. Austria, por su parte, se ha estrenado en esta tarea tras su adhesión a la Unión Europea en 1.995.

Por otra parte, la razón de que en el Consejo Europea de Cardiff no se logaran unos resultados excesivamente ambiciosos no hay que buscarla en una ralentización del proceso de integración europea, sino en un problema de calendario. A dos meses vista de las elecciones en Alemania, resultó imposible adoptar medidas de gran calado para la Unión Europea en un momento de gran incertidumbre. La Cumbre de Viena no deparó grandes sorpresas. El acuerdo sobre la Agenda 2000, concretamente sobre los fondos de cohesión y las perspectivas financieras futuras, tendrá que esperar hasta un Consejo Europeo extraordinario que se celebrará en Bruselas los días 24 y 25 de Marzo, bajo Presidencia de Alemania.

En el plano interno, la actividad legislativa sigue caracterizándose por la creciente tendencia, tras el fracaso de propuestas más ambiciosas, de presentar «Directivas marco» ( con el riesgo, como ha señalado el Parlamento Europeo, de desarrollar un «soft law» menos vinculante, que se plasmaría en una «armonización ficticia» y en una «transposición aleatoria» en los ordenamientos jurídicos comunitarios) y por el gran desequilibrio entre los documentos no legislativos de la Comisión Europea (Libros Verdes y Blancos, Comunicaciones, notas interpretativas, etc) cuya producción es pletórica y su actividad legislativa. Como aspecto positivo cabe reseñar la continuación de los trabajos en favor de la simplificación administrativa (tercera fase de la acción SLIM y plan de acción en respuesta a las recomendaciones de la Task Force BEST) y de la codificación y refundición de la legislación comunitaria existente ( a modo de ejemplo véase en el ámbito laboral la Directiva 98/59/CE relativa a los despidos colectivos; en el sector de la ganadería el Reglamento (CE) N° 2467/98 relativo a la organización común de mercados en el sector de las carnes de ovino y de caprino; el Reglamento (CE) N° 2468/98 en el ámbito de las intervenciones con finalidad estructural en el sector de la pesca; la Directiva 98/34/CE en relación al procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas; o la Directiva 98/37/CE sobre la normativa relativa a las máquinas).

En el plano institucional, se procedió al nombramiento de los nuevos miembros y suplentes del Comité de las Regiones para el período comprendido entre el 26 de Enero de 1.998 y el 25 de Enero del 2.002. El Comité de las Regiones reunido en sesión plenaria constituyente los días 18 y 19 de febrero eligió al Sr. Dammeyer, Ministro de Asuntos Federales y Europeos de Renania del Norte-Westfalia, Presidente del Comité, y al Sr. Chabert, Ministro de Hacienda de la región de Bruselas-Capital, Vicepresidente, para un mandato de dos años. Los dos principales grupos políticos (PPE y PSE) acordaron apoyar la candidatura del Sr. Chabert a la Presidencia para el período 2000-2002, así como la del Sr. Dammeyer a la Vicepresidencia.

En el mes de septiembre, el Consejo procedió al nombramiento de los miembros del Comité Económico y Social para el período comprendido entre el 21 de septiembre de 1.998 y el 20 de septiembre del 2002. El 14 de octubre, el Comité Económico y Social procedió, en el marco de su sesión constitutiva, a la elección de su Presidente, la Sra. Rangoni Machiavelli (Grupo Actividades diversas, Italia), de sus Vicepresidentes, la Sra. Regnell (Grupo I, Suecia) y el Sr. Piette (Grupo II, Bélgica), y de su Mesa, compuesta en total de 24 miembros.

### Unión Económica y Monetaria

A lo largo de 1.998 se han adoptado las decisiones de carácter técnico, económico y jurídico necesarias para el inicio de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria y la introducción del Euro a partir del 1 de Enero de 1.999.

La Comisión Europea elaboró en el mes de febrero las Comunicaciones relativas a los aspectos prácticos de la introducción del euro y a la estrategia de información que dieron lugar a las Recomendaciones conexas , del 23 de Abril, sobre

las comisiones bancarias por la conversión a euros, en relación con la doble indicación de precios y otros importes monetarios, y al diálogo, al seguimiento y a la información para facilitar la transición al euro. Con arreglo a las disposiciones del Tratado, la Comisión presentó en Marzo su informe sobre el estado de convergencia, así como su recomendación sobre los Estados miembros que han cumplido las condiciones fijadas por el Tratado de Maastricht.

En Mayo se produjo el auténtico «lanzamiento» del euro con las decisiones adoptadas por un Consejo Europeo extraordinario reunido en Bruselas en el primer fin de semana del citado mes. El Consejo, reunido a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno, decidió que once Estados miembros (España, Alemania, Austria, Francia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Italia, Portugal, Irlanda y Finlandia) cumplieran las condiciones necesarias para la adopción de la moneda única el 1 de Enero de 1.999 (Decisión 98/317/CE). Asimismo, el Consejo observó que Grecia y Suecia, por motivos diferentes, no cumplieran en ese momento las condiciones necesarias. Y no entró a examinar si el Reino Unido y Dinamarca cumplieran las condiciones, ya que, de acuerdo con el Tratado, ambos países notificaron que no tenían intención de participar en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria (Decisión 98/317/CE). Tras esta Decisión, el Consejo adoptó dos Reglamentos sobre la armonización de los valores nominales y las especificaciones técnicas de las monedas en euros (Reglamento (CE) N° 975/98) y sobre la introducción del euro (Reglamento(CE) N° 974/98). Los Gobiernos de los once Estados miembros que adoptarán el euro nombraron de común acuerdo al Presidente, Vicepresidente y a los demás miembros del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo (Decisión 98/345/CE). Los ministros, así como los gobernadores de los bancos centrales de los once Estados miembros, la Comisión Europea y el Instituto Monetario Europeo, precisaron el método que debería aplicarse para la fijación de los tipos de conversión irrevocables del euro el 31 de diciembre de 1.998, e indicaron en particular los tipos de cambio centrales bilaterales que deberían utilizarse para la fijación de dichos tipos de conversión.

El nombramiento de los seis miembros del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo —entre los que se encuentra el español Eugenio Domingo Solans— por los Jefes de Estado o de Gobierno el 26 de Mayo marcó la creación del BCE y su puesta en marcha efectiva de conformidad con el artículo 109L del Tratado de la Unión Europea. Al mismo tiempo la creación del BCE supone la desaparición del Instituto Monetario Europeo. Con sede en Francfort, con personalidad jurídica y formado por tres órganos de decisión (Consejo de Gobierno, Comité Ejecutivo y Consejo General), el BCE dirige el Sistema Europeo de Bancos Centrales (formado por el BCE y los Bancos centrales nacionales). La primera reunión del Consejo de Gobierno y del Consejo General del Banco Central Europeo se produjo el 9 de Junio, en las que se adoptaron las primeras medidas operativas.

El 15 de Diciembre se adoptaron los Reglamentos (CE) N° 2799 y 2800/98 que establecen el régimen agromonetario del euro y las medidas transitorias para la introducción del euro en la política agrícola común. El 31 de Diciembre, el Consejo aprobó el Reglamento (CE) N° 2866/98 en el que se establecen los tipos de conversión entre el euro y las monedas de los once Estados miembros que adoptan el euro.

## Agenda 2000

La Comisión Europea ha adoptado todas las propuestas que constituyen el marco reglamentario para la realización de la Agenda 2000, las cuales son objeto de examen y discusión por el Parlamento Europeo y el Consejo. El 17 de Marzo, la Comisión aprobó la Comunicación titulada «Agenda 2000. Propuestas legislativas. Visión global» en la que presenta la parte fundamental del contenido de las propuestas adoptadas en el marco de la Agenda 2000, que se distribuyen en cuatro grupos principales: los Reglamentos agrícolas, los Reglamentos relativos a los fondos estructurales y al Fondo de Cohesión, los instrumentos de preadhesión y las perspectivas financieras para el período 2000-2006, así como los informes sobre la aplicación del acuerdo interinstitucional sobre la disciplina presupuestaria y el Reglamento sobre las garantías de préstamos, acompañados de las propuestas correspondientes. A este grupo viene a añadirse una propuesta modificada del Reglamento financiero para las redes transeuropeas, confiriendo así una dimensión suplementaria a este conjunto de textos en un sector prioritario. De las propuestas presentadas destacamos en relación a la cohesión económica y social: la propuesta de Reglamento del Consejo referente a las disposiciones generales a los Fondos Estructurales; las propuestas de Reglamentos del Consejo relativos al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y a las acciones estructurales en el sector pesquero; la propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) N° 1164/94 por el que se crea el Fondo de Cohesión; la propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Anexo II al Reglamento (CE) N° 1164/94 por el que se crea el Fondo de Cohesión (DOCE C 176 de 9.6.1998); la propuesta de Reglamento del Consejo relativo a las acciones estructurales en el sector pesquero; y la propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural por el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA). Asimismo, los Dictámenes sobre las mismas elaborados por el Comité Económico y Social, el 9 y 10 de Septiembre, y por el Comité de las Regiones, el 16 de Septiembre.

En relación al calendario, el Consejo Europeo de Cardiff respaldó la intención del Consejo y del Parlamento Europeo de llegar a un acuerdo político en Marzo de 1.999 sobre el conjunto de las medidas y a una adopción definitiva antes de las elecciones europeas de Junio de 1.999.

En el contexto del establecimiento del nuevo marco financiero para el período 2000-2006, la Comisión Europea adoptó el 7 de Octubre su Informe sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios, con el que desea sentar las bases de un amplio debate sobre la necesidad de reformar la financiación del presupuesto de la Unión Europea y sobre las posibles opciones para llevar a cabo la reforma. La Comisión analiza en el Informe los resultados del sistema de recursos propios de la Unión Europea y trata de hallar nuevas fuentes de recursos propios. Examina asimismo la posibilidad de aplicar un porcentaje fijo al recurso IVA. Y examina también el mecanismo de corrección en favor del Reino Unido y la cuestión de las contribuciones al presupuesto comunitario planteada por varios Estados miembros. En el citado Informe la Comisión Europea analiza la propuesta formulada por España, a la que apoyaron Grecia y Portugal, de establecer un recurso progresivo de la financiación de la Unión Europea, basado

en el Producto Nacional Bruto, que tenga en cuenta la riqueza relativa de los Estados miembros a la hora de calcular su contribución a la Comunidad.

La Comisión Europea presentó, asimismo, el 29 de Abril, un documento de trabajo dirigido a permitir la celebración de un nuevo Acuerdo Interinstitucional sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario.

## Ampliación

El 30 de Marzo tuvo lugar en Bruselas la reunión ministerial por la que se inició el proceso de adhesión a la Unión Europea de diez Estados candidatos de Europa Central y Oriental y de Chipre. El 31 de Marzo tuvieron lugar en Bruselas las Conferencias ministeriales intergubernamentales consagradas a la apertura de las negociaciones de adhesión con Chipre, Hungría, Polonia, Estonia, la República Checa y Eslovenia. Tras el examen analítico, por parte de la Comisión Europea, de las cuestiones a negociar en determinados ámbitos del acervo comunitario, se iniciaron el 10 de Noviembre las negociaciones de adhesión ministeriales sobre aspectos puntuales. La Comisión Europea presentó asimismo las propuestas relativas al establecimiento de asociaciones de adhesión entre la Unión y cada uno de los países candidatos, así como varias propuestas para la apertura de los programas comunitarios a dichos países. Por último, la Conferencia Europea que reúne a los Estados miembros de la Unión Europea y a los Estrados europeos que aspiran a adherirse a la misma, cuya creación se decidió en el Consejo Europeo de Luxemburgo de Diciembre de 1.997, se reunió por primera vez en Londres el 12 de Marzo, y por segunda vez en Octubre, en Luxemburgo.

## Empleo

1998 ha sido el primer año de aplicación de la nueva estrategia para el empleo que tiene como objetivo una vigilancia y una coordinación reforzadas de las políticas nacionales de empleo. Tras el Consejo Europeo extraordinario de Luxemburgo de Noviembre de 1.997, el Consejo adoptó en Diciembre de 1.997 las Líneas Directrices sobre el empleo en 1.998, propuestas por la Comisión Europea. Los Estados miembros presentaron sus planes de acción para transponer a nivel nacional los objetivos contenidos en las mismas. Dichos planes fueron objeto de análisis por parte de la Comisión Europea (Comunicación «De las Directrices a la acción: examen de los planes nacionales de acción para el empleo») y del Consejo Europeo de Cardiff. Con arreglo a las disposiciones del Título sobre empleo del Tratado de Amsterdam y a las conclusiones del Consejo Europeo extraordinario de Luxemburgo, la Comisión Europea adoptó un informe conjunto destinado al Consejo Europeo de Viena con un examen detallado, país por país, de la forma en que los Estados miembros han transpuesto las directrices. La Comisión propuso, asimismo, una revisión de las directrices para el empleo en 1.999, que fueron aprobadas en la Cumbre de Viena de los días 11 y 12 de Diciembre de 1.998. Las Líneas Directrices sobre el empleo para 1.999 están inmersas en un proceso plurianual y, aunque con ciertas novedades, con-

solidan las orientaciones fundamentales: la mejora de la capacidad de inserción profesional; el desarrollo del espíritu de empresa; la promoción de la capacidad de adaptación de las empresas y de sus trabajadores; y el refuerzo de las políticas de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

La atención particular prestada al empleo también se ha visto reflejada en el proceso de vigilancia multilateral de las políticas económicas, a raíz del Informe económico anual para 1.998 de la Comisión Europea, que este año se ha centrado en el crecimiento y el empleo en el marco de la estabilidad de la Unión Económica y Monetaria. Esta mayor atención a los problemas del empleo se confirma en la Recomendación de la Comisión del mes de Mayo sobre las orientaciones generales de política económica para los Estados miembros y la Comunidad. Por otra parte, la Comisión Europea ha presentado su Informe sobre el empleo en Europa en 1.998, su contribución al Informe conjunto sobre el empleo presentado al Consejo Europeo de Viena, así como tres informes específicos sobre la tasa de empleo en Europa: resultados de los Estados miembros en el sector del empleo en 1.998, la contribución de las políticas comunitarias a la estrategia por el empleo y el análisis de la economía europea.

En el mes de abril, la Comisión Europea aprobó una Comunicación sobre un programa de acción social para el período 1998-2000, una Comunicación sobre el trabajo no declarado, y un Informe sobre la protección social en Europa.

En el ámbito de la Iniciativa para el crecimiento y el empleo, y en relación a las pequeñas y medianas empresas, el Consejo adoptó en el mes de Mayo una Decisión (98/347/CE) que tiene por objeto establecer un programa de ayuda financiera a las pymes de carácter innovador y generadoras de empleo.

En relación a la legislación laboral destaca la adopción de un conjunto de Directivas relativas a: la carga de la prueba en los casos de discriminación por razón de sexo (Directiva 97/80/CE); el Acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial concluido por la UNICE, CEEP y CES; la creación de Comités de diálogo sectorial para promover el diálogo entre los interlocutores sociales a escala europea; la protección de los derechos de pensión complementaria de los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia que se desplazan dentro de la Comunidad; la actualización de la Directiva 77/187/CEE sobre el mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspaso de empresas; y a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que se refieren a los despidos colectivos.

### **Mercado Interior**

La aplicación del Plan de acción para el Mercado Único ha servido de marco para la actuación de refuerzo y desarrollo del mercado único. A lo largo de 1.998, la Comisión Europea ha supervisado tanto su aplicación como los progresos de los Estados miembros en la transposición de las Directivas sobre el Mercado Interior europeo, publicando dos ediciones del «Single Market Scoreboard». Los avances conseguidos en 1.998 son claros: casi el 85% de las Directivas relativas al mercado único se aplican actualmente en la Unión Europea. El porcentaje de

Directivas que no se aplican en todos los Estados miembros disminuyó del 35% en Junio de 1.997 al 15,4% en Septiembre de 1.998, y desde Noviembre de 1.997 los Quince Estados miembros han insertado en sus ordenamientos jurídicos 150 Directivas suplementarias.

En Abril, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Decisión 98/889/CE por la que se prorrogaba durante dos años más el Programa Karolus de intercambio entre las Administraciones nacionales de funcionarios nacionales encargados de la puesta en marcha de la legislación comunitaria necesaria para la realización del mercado interior.

## Fiscal

En materia de fiscalidad, la Comisión Europea ha adoptado dos nuevas iniciativas legislativas destinadas a eliminar las distorsiones que obstaculizan el mercado único. Por una parte, la propuesta de Directiva destinada a garantizar un mínimo de imposición efectiva de los rendimientos del ahorro en forma de intereses dentro de la Comunidad, aprobada por la Comisión el 20 de Mayo. Y, por otra, la propuesta de Directiva relativa a un régimen fiscal común aplicable a los pagos de intereses y cánones efectuados entre sociedades asociadas de diferentes Estados miembros, aprobada el 4 de Marzo. Por otra parte, la Comisión ha presentado tres propuestas de Directiva a fin de seguir las recomendaciones de la acción Slim en materia de IVA. Dichas propuestas se refieren a la determinación del deudor del impuesto, la simplificación del sistema de restitución del mismo (8ª Directiva), el régimen del derecho a deducción y la asistencia mutua en materia de recaudación de deudas. También se han presentado varias orientaciones en materia de imposición indirecta en el comercio electrónico.

En el mes de Marzo se aprobó la creación del Grupo encargado de gestionar el Código de conducta para la fiscalidad de las empresas (denominado Grupo Primarolo). La Comisión Europea elaboró una primera lista indicativa de 84 medidas fiscales preferenciales que podrían insertarse en el campo de aplicación del código y que deberían ser objeto de análisis por el Grupo Primarolo. Esta lista no prejuzga el carácter perjudicial de las prácticas enumeradas. Todos los Estados miembros, salvo Austria, están concernidos. La Comisión Europea propuso que el examen de las 84 medidas preseleccionadas concluya a finales del mes de Junio de 1.999.

El 30 de Marzo se adoptó, asimismo, la Decisión del Consejo y del Parlamento Europeo relativa a la creación del Programa Fiscalis destinado a mejorar los sistemas de fiscalidad indirecta del mercado interior, mediante el intercambio de información entre las Administraciones de los Estados miembros y la coordinación en la formación de sus funcionarios.

## Competencia

Como consecuencia del Libro Verde sobre las restricciones verticales de la Comisión Europea de 22 de Enero de 1.997 se aprobó, el 30 de Septiembre, una



Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas comunitarias de competencia a las restricciones verticales, acompañada de una propuesta relativa a dos Reglamentos del Consejo que modifican, respectivamente, el Reglamento N° 19/65/CEE relativo a la aplicación del apartado 3 del Artículo 85 del Tratado CE a determinadas categorías de acuerdos y prácticas concertadas, y el Reglamento N° 17 del Consejo, primer Reglamento de aplicación de los Artículos 85 y 86 del Tratado CE. La Comunicación de la Comisión propone un enfoque basado en un Reglamento de exención por categorías único que abarque todas las restricciones verticales relacionadas con los bienes acabados o intermedios y con los servicios, a excepción de algunas restricciones fundamentales.

La Comisión Europea aprobó en Diciembre un Reglamento que tiene por objeto establecer una única normativa en relación a los diferentes procedimientos de audiencias en aplicación de los Artículos 85 y 86 del Tratado CE (Reglamento (CE) N° 2842/98). Asimismo, aprobó un Reglamento a fin de adoptar una única normativa relativa a las solicitudes y notificaciones establecidas en los Reglamentos relativos a las normas de competencia en el sector del transporte (Reglamento (CE) N° 2843/98).

Tras la liberalización, el 1 de Enero de 1.998, de las telecomunicaciones en la mayor parte de la Unión Europea, la Comisión aprobó, el 31 de Marzo, una Comunicación sobre la aplicación de las normas de competencia a dicho sector.

En materia de ayudas, el Consejo aprobó, el 7 de Mayo, un Reglamento a fin de habilitar a la Comisión Europea a adoptar Reglamentos de exención para determinadas ayudas estatales de carácter horizontal (ayudas a las pymes, ayudas de investigación y desarrollo tecnológico, ayudas a la protección del medio ambiente, ayudas al empleo y la formación, ayudas regionales y ayudas «de minimis») (Reglamento (CE) N° 994/98). En el mes de Marzo, la Comisión Europea adoptó una Comunicación a los Estados miembros relativa a la política regional y a la política de competencia, en la que plantea la necesidad de reforzar la concentración geográfica de los instrumentos estructurales para hacerlos más evidentes, más eficaces y más coherentes con la política de la competencia de la Unión Europea. Asimismo plantea la necesidad de avanzar hacia una mayor coherencia en la definición de las regiones que se benefician de las intervenciones de los Fondos estructurales y de las ayudas de Estado con finalidad regional en virtud de las excepciones establecidas en las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado CE. En el mes de Diciembre, la Comisión Europea actualizó los techos de cobertura de las ayudas estatales con finalidad regional para el período 2000-2006. El techo del 42'7% de la población total de la Unión Europea, que constituye una reducción de cuatro puntos porcentuales respecto a la cobertura actual, se reparte entre los Estados miembros y entre los diferentes tipos de regiones asistidas. Las ayudas estatales con finalidad regional sólo serán autorizadas por la Comisión en las regiones asistidas. La lista de regiones la propuso cada Estado antes del 31 de Marzo para permitir establecer la relación antes de finales de año. Los límites nacionales de población aceptados son los siguientes: Grecia, Portugal e Irlanda 100%; España 79'2%; Italia 43'6%; Finlandia 42'2%; Francia 36'7%; Alemania 34'9%; Luxemburgo 32%; Bélgica 30'9%; Reino Unido 28'7%; Austria 27'5%; Dinamarca 17'1%; Suecia 15'9%; Holanda 15%. La Comisión Europea ha definido, asimismo, un nuevo marco

para las ayudas a la formación. En sus Directrices, aprobadas el 22 de Julio, la Comisión especifica las circunstancias en que las ayudas públicas a la formación pueden estar sujetas a las normas de competencia sobre ayudas estatales. Las directrices definen los criterios que la Comisión utilizará para examinar su compatibilidad con el mercado común. Estos principios se concretan en una serie de umbrales de intensidad por debajo de los cuales las ayudas podrán ser consideradas compatibles con el mercado común. Estos umbrales oscilan entre el 25% de los gastos de las grandes empresas para programas de formación específica y el 90% de los gastos para programas de formación general en favor de las pymes de las regiones menos desarrolladas que formen categorías de trabajadores consideradas desfavorecidas.

Como consecuencia del Acuerdo del Consejo de Diciembre de 1.997 relativo al Código de conducta en materia de fiscalidad empresarial, que preveía poner fin a la competencia fiscal perjudicial entre Estados miembros, la Comisión Europea adoptó una Comunicación en la cual expone cómo aplicará las normas en materia de ayudas estatales a las ayudas a las empresas de naturaleza fiscal. Basándose en los criterios establecidos, la Comisión reexaminará todos los regímenes fiscales vigentes en los Estados miembros, con el fin de pronunciarse acerca de su naturaleza.

En el sector de la construcción naval, el Consejo aprobó, el 29 de Junio, el Reglamento (CE) N° 1540/98 que tiene por objeto someter a dicho sector a las normas comunitarias sobre ayudas estatales, en un régimen similar al aplicable a los demás sectores, prohibiendo, a partir del 31 de Diciembre del 2000, las ayudas de funcionamiento de carácter contractual.

En el sector de la industria del carbón, destaca la adopción por parte de la Comisión Europea de tres Decisiones relativas a la concesión de ayudas por parte de España a dicho sector durante los años 1.994 a 1.998 (Decisiones 98/635, 636, 637/CECA).

## Contratación pública

El 16 de Febrero se aprobó la Directiva 98/4/CE que modifica la Directiva 93/38/CEE sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones, a fin de adaptar los procedimientos existentes a los que establece el Acuerdo sobre contratos públicos, firmado en Marrakech en 1.994, en el marco de las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay, que conllevaron la creación de la Organización Mundial de Comercio.

Como consecuencia del Libro Verde sobre la contratación pública en Europa de Noviembre de 1.996, la Comisión aprobó, el 11 de Marzo, una Comunicación en la que define las prioridades de acción capaces de adaptar el régimen actual de los contratos públicos a un ambiente económico cambiante y propone clarificar y simplificar las normas actuales, mejorar su aplicación y facilitar el acceso a los contratos públicos. El Comité de las Regiones emitió un Dictamen de iniciativa sobre dicha Comunicación, el 16 de Septiembre.

## Correos y Telecomunicaciones

La Directiva 97/67/CE aprobada por el Parlamento Europeo y el Consejo, el 15 de Diciembre de 1.997, establece las normas comunes para el desarrollo del mercado interior de los servicios postales de la Unión Europea.

En materia de telecomunicaciones, ha proseguido la adopción de disposiciones relativas a la liberalización de dicho sector. Destaca la nueva Directiva sobre la telefonía vocal y el servicio universal de las telecomunicaciones, que sustituye a la Directiva 95/62/CE, y tiene por objeto reforzar las obligaciones impuestas a los operadores con el fin de mantener un servicio universal de calidad, para el cual fija unas exigencias mínimas de calidad, así como de protección de los usuarios (Directiva 98/10/CE). La Directiva 98/13/CE relativa a los equipamientos terminales de telecomunicación y los equipamientos de estaciones terrestres de comunicaciones por satélite, incluyendo el reconocimiento mutuo de su conformidad. La Directiva 98/48/CE que amplía el ámbito de aplicación de la Directiva 98/34/CE, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas, a los servicios de la sociedad de la información. La Directiva 98/61/CE por la que se modifica la Directiva 97/33/CE en lo que se refiere a la portabilidad de los números entre operadores y a la preselección del operador, cuyo objeto es permitir a los consumidores elegir más fácilmente otros servicios y otros proveedores de acceso y beneficiarse así de la competencia en el sector de las telecomunicaciones. La Decisión de la Comisión, de 29 de Julio, sobre la actualización de la Recomendación 98/185/CE sobre la interconexión en un mercado de las telecomunicaciones liberalizado, que tiene por objeto la presentación de nuevas tarifas para la terminación de llamadas aplicadas a partir de Mayo de 1.998. Y la Decisión 98/482/CE del Consejo que tiene por objeto disponer de un único procedimiento de autorización en el conjunto de la Comunidad, en particular, para los módems y contestadores telefónicos.

Por su parte, el Comité de las Regiones emitió, el 12 de Marzo, un Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión relativa a una iniciativa europea de comercio electrónico. Y el 16 de Septiembre, un Dictamen sobre el Libro Verde de la Comisión sobre la convergencia de los sectores de telecomunicaciones, medios de comunicación y tecnologías de la información y sus consecuencias para la reglamentación en la perspectiva de la sociedad de la información.

## Medio Ambiente

En el mes de Septiembre, el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron la Decisión 98/2179/CE relativa a la revisión del Quinto Programa de acción para el medio ambiente, por la que se reafirma el compromiso de la Comunidad de aplicar hasta el año 2000 el enfoque que figura en dicho programa. La Decisión determina los cinco ámbitos prioritarios que requieren mayores esfuerzos: integración del medio ambiente en las demás políticas, en particular en la agricultura, los transportes, la energía, la industria y el turismo; ampliación de la gama de instrumentos utilizados con miras a modificar las tendencias y prácticas actuales

que perjudican el medio ambiente; mejora de la aplicación de la legislación ambiental; sensibilización del público; y cooperación internacional. Por otra parte, esta Decisión destaca la necesidad de reforzar las bases de la política ambiental, favorecer métodos de producción y consumo duraderos, promover acciones compartidas, la asociación e iniciativas locales y reforzar la acción comunitaria en ámbitos específicos, como el agotamiento de la capa de ozono, los cambios climáticos o la lucha contra la acidificación.

La Comisión Europea ha aprobado una Comunicación relativa al seguimiento de los acuerdos de Kioto en materia de cambio climático, en la que se define una estrategia para la integración de la protección del medio ambiente en las políticas comunitarias, en base al artículo 6 del Tratado de Amsterdam, presentada al Consejo Europeo de Cardiff, así como una Comunicación relativa a la diversidad biológica y una propuesta de Reglamento sobre las sustancias que agotan la capa de ozono. También ha definido las estrategias en el ámbito del medio ambiente en relación con los países candidatos a la adhesión de la Europa Central y Oriental.

En materia de legislación, destacamos la adopción de la Directiva 98/8/CE relativa a la comercialización de biocidas y de las Directivas 98/69/CE y 98/70/CE relativas a la contaminación atmosférica causada por los vehículos de motor. De las Decisiones 98/685/CE y 98/686/CE por las que la Comunidad aprueba el Convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales y el Protocolo del Convenio de 1.979 sobre contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia, relativo a nuevas reducciones de las emisiones de azufre. Así como de cuatro Decisiones (98/94/CE, 98/483/CE, 98/488/CE y 98/634/CE) por las que se establecen los criterios para la concesión de la etiqueta ecológica comunitaria a los productos de papel tisú, los lavavajillas, las enmiendas del suelo y a los colchones.

### **Protección de los consumidores**

También en relación con la protección del medio ambiente, el Consejo aprobó, el 3 de Noviembre, la Directiva 98/83/CE que establece las normas relativas a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano, que deroga la Directiva 80/778/CE.

Destacamos, asimismo, la adopción de tres Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo relativas a: la protección de los consumidores en materia de indicación de los precios de los productos (Directiva 98/6/CE), que estipula la indicación del precio de venta y del precio por unidad de medida; a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores (Directiva 98/27/CE), que tiene por objeto facilitar el acceso a la justicia de los consumidores a través de sus asociaciones representativas; y a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de publicidad y patrocinio del tabaco (Directiva 98/43/CE).

## Política Agrícola Común

El 18 de Marzo, la Comisión Europea aprobó el conjunto de propuestas legislativas que conforman la reforma de la política agrícola común, según las orientaciones que figuran en la Agenda 2000. El 16 de Julio completó el paquete de propuestas con la aprobación de la propuesta relativa a la reforma de la organización común del mercado vitivinícola.

Como cada año, se aprobaron, en el mes de Junio, el conjunto de Reglamentos relativos a la fijación de precios de los productos agrícolas para la campaña 1998/1999, a raíz de un acuerdo político del Consejo de Agricultura que se produjo en el marco de un compromiso global que incluía también un acuerdo político sobre la reforma de los regímenes del aceite de oliva (Reglamento (CE) N° 1638/98 por el que se modifica la organización común de mercados (OCM) en el sector de las materias grasas) y del tabaco (Reglamento (CE) N° 1636/98 que modifica la OCM en el sector del tabaco crudo), la modificación del régimen aplicable al sector del plátano con el fin de adaptarlo a las normas de la Organización Mundial del Comercio (Reglamento (CE) N° 1637/98 que modifica la OCM en el sector del plátano), la tasa de retirada de tierras en la campaña 1999/2000 (Reglamento (CE) N° 1635/98), la protección de los animales en las explotaciones ganaderas (Directiva 98/58/CE) y la aprobación de modificaciones del régimen de ayuda en el sector del cáñamo (Reglamento (CE) N° 1420/98).

## Política Pesquera Común

En términos de conservación de recursos, el año 1.998 se ha caracterizado por la decisión del Consejo por la que se prohíben las redes de enmalle de deriva oceánicas, basada en una propuesta de la Comisión de 1.994. La Comisión, a su vez, elaboró una propuesta de Decisión sobre las medidas complementarias para paliar los efectos socioeconómicos de esta prohibición. Paralelamente, el control ha sido objeto de un conjunto de iniciativas: balance de situación y de los recientes desarrollos, propuesta de modificación del Reglamento de control y Plan de acción a tres años que sustituye las iniciativas en un contexto global.

En el mes de Noviembre, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) N° 2468/98 que realiza la codificación de la normativa comunitaria existente relativa a los criterios y condiciones de las intervenciones comunitarias con finalidad estructural en el sector de la pesca, la acuicultura y la transformación y comercialización de sus productos, y establece las condiciones para la concesión de ayudas del Instituto Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP).

## Cultura

La Comisión Europea propuso, en el mes de Mayo, el primer Programa marco de la Comunidad Europea en favor de la cultura (2000-2004), el cual va acompañado de una propuesta por la que se establece un único instrumento de

financiación y de programación en favor de la cooperación cultural (Programa «Cultura 2000»). Se lanza así una nueva estrategia de racionalización de las acciones en materia cultural. Los objetivos perseguidos son desarrollar el espacio cultural común, promover la diversidad cultural, favorecer la contribución de las actividades culturales al desarrollo económico y a la cohesión social, garantizar la proyección de las culturas europeas en los terceros países y permitir el diálogo intercultural.

### Desarrollo urbano

Como continuación de su Comunicación de 1.997 titulada «Hacia una política urbana para la Unión Europea», la Comisión Europea aprobó, el 28 de Octubre, su «Plan de Acción para un desarrollo urbano duradero en la Unión Europea». Con el fin de promover una mejor integración de las políticas comunitarias importantes para el desarrollo urbano, que refuerce el papel de las ciudades europeas, la Comisión propone una aplicación más eficaz de las políticas e instrumentos comunitarios con el fin de integrar aún más la dimensión urbana, así como adaptar la legislación y la financiación europea para lograr objetivos comunes.

### ACTIVIDAD DEL ESTADO

En relación a los temas prioritarios de la actividad de la Unión Europea, destacan tres aspectos principales: la ratificación por parte de España del Tratado de Amsterdam; los preparativos para la participación en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria y la introducción del Euro; y la defensa de los intereses españoles en las discusiones sobre la Agenda 2000.

La ratificación del Tratado de Amsterdam, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Amsterdam el día 2 de Octubre de 1.997, por parte de España se produjo el 16 de Diciembre de 1.998 mediante la Ley Orgánica 9/1998, de acuerdo con lo previsto en el artículo 93 de la Constitución.

A lo largo de 1.998 se ha desarrollado el proceso de elaboración de la Ley sobre la introducción del Euro, conocida como «Ley paraguas», prevista en el Plan Nacional de Transición al Euro, aprobado por el Gobierno español el 19 de Diciembre de 1.997. Finalmente, la Ley sobre la introducción del euro fue aprobada el 17 de Diciembre de 1.998 (Ley 46/1998). Asimismo, se aprobó la Ley Orgánica 10/1998 complementaria a la Ley sobre introducción del euro, que procede a la modificación, entre otras cosas, del artículo 14 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de Septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

La Ley 46/1998 sobre introducción del euro atiende a la doble finalidad de regular aquellos aspectos que requieren de una norma estatal con rango de Ley y a la de carácter pedagógico de introducir determinados conceptos del sistema jurídico comunitario de la forma más armónica posible con nuestras propias

categorías. La Ley se divide en cinco capítulos que se ocupan, respectivamente, del objeto de la Ley, la modificación del sistema monetario nacional, el período transitorio, el fin del período transitorio y las medidas tendentes a favorecer la plena introducción del euro. Asimismo, contiene tres disposiciones adicionales encargadas de: dejar constancia de que la Ley se dicta dentro del ámbito de las competencias exclusivas del Estado, atribuidas por el artículo 149, apartados 11 y 13 de la Constitución; impulsar la reorganización del Banco de España para su adecuada integración en el Sistema Europeo de Bancos Centrales y su coordinación con el Banco Central Europeo; y regular el régimen de garantías de obligaciones de las entidades de crédito con el Banco de España, Banco Central Europeo y Bancos Centrales de los Estados miembros. Por último tres disposiciones finales facultan al Gobierno para el desarrollo reglamentario y ejecución de la Ley, encomiendan la coordinación de las medidas establecidas en la misma a la Comisión Interministerial para la Coordinación de Actividades para la Introducción del Euro en las Administraciones Públicas, y fijan la entrada en vigor de su contenido sustancial el día 1 de Enero de 1.999, fundamentalmente.

La Ley Orgánica 10/1998 complementaria de la Ley sobre introducción del euro resulta del desglose de las disposiciones adicionales 3ª y 5ª del Proyecto de Ley sobre introducción del euro. Consta de dos artículos con el siguiente contenido: no considera necesaria la autorización del Estado para la financiación de las Comunidades Autónomas en operaciones denominadas en euros dentro del ámbito de la Unión Europea; adaptar los importes monetarios en pesetas y en ecus establecidos por leyes orgánicas a la nueva denominación en euros, lo que requiere una norma con rango de Ley Orgánica; la sustitución de la peseta por el euro no alterará la responsabilidad derivada de la comisión de delitos o faltas tipificados o penados con referencia a la peseta.

El 23 de Diciembre, se aprobó el Real Decreto 2814/1998 por el que se aprueban las normas sobre los aspectos contables de la introducción del euro, en base a lo estipulado en el artículo 27 de la Ley 46/1998.

Por su parte, el Gobierno español, al igual que los Gobiernos de los restantes Estados miembros presentó durante el mes de Diciembre su Informe sobre las reformas estructurales realizadas en España y el Programa de Estabilidad para 1.999.

Debe destacarse, asimismo, la importancia y amplitud de la campaña informativa realizada sobre los diferentes aspectos de la introducción de la moneda única europea, en la que han participado las Administraciones, a todos los niveles, así como entidades de toda naturaleza.

En relación a la Agenda 2000 y, en concreto, a la negociación del marco financiero de la Unión Europea, los Estados miembros presentaron propuestas concretas sobre el sistema de financiación de la Unión Europea. En concreto, Alemania, Holanda, Austria y Suecia plantearon la necesidad de reducir su saldo neto positivo a la Unión Europea, ya sea mediante el establecimiento de mecanismos correctores, ya sea mediante una reforma del sistema de financiación de la PAC, acudiendo a la cofinanciación de estos gastos. Por su parte, España, con el apoyo de Portugal y Grecia, planteó la necesidad de establecer un recurso progresivo de la financiación de la Unión Europea, basado en el producto nacional

bruto, que tenga en cuenta la riqueza relativa de los Estados miembros a la hora de calcular su contribución a la Comunidad.

En este contexto, la Comisión Europea presentó su Informe sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios. Informe que, según la posición española, no ha respondido a las peticiones concretas del Consejo ni a las expectativas, y que, además, se ha adentrado en temas no planteados ni por las peticiones del Consejo ni por el artículo 10 de la Decisión relativa a los recursos propios, en base a la cual se elabora el Informe, como es el tema de la cofinanciación de la PAC: La postura española consideraba, asimismo, regresivas en relación a la integración europea las opciones planteadas por la Comisión en relación a los recursos, con excepción de la sustitución del IVA por el producto nacional bruto. Así como la justificación de la Comisión de su análisis sobre la contribución de los países en función de los criterios de Fontainebleau, habida cuenta de que en 1.984 no estaban en marcha ni el Acta Unica Europea ni el Tratado de la Unión. Asimismo, la posición española fue de rechazo a la propuesta acerca de la estabilización del gasto planteada por la Presidencia austriaca.

En materia de empleo, en base a las conclusiones del Consejo Europeo extraordinario de Luxemburgo, el Gobierno español presentó durante la primera quincena del mes de Abril su Plan Nacional de Empleo, que fue objeto de una Comunicación de la Comisión Europea en el mes de Mayo y de análisis por el Consejo Europeo de Cardiff, celebrado los días 15 y 16 de Junio.

La actividad normativa del Estado en relación a la Unión Europea se sigue caracterizando en 1.998 por la gran cantidad de normas que suponen la incorporación al ordenamiento jurídico interno de disposiciones comunitarias. Si bien desde el punto de vista cuantitativo destacan las disposiciones relativas a aspectos sanitarios del control de productos alimentarios, a la Política Agrícola Común, a la Pesca, a la Ganadería y a la protección del medio ambiente.

En relación a la producción de normas con fuerza de Ley, aparte de las Leyes Orgánicas citadas de ratificación del Tratado de Amsterdam y complementaria de la Ley 46/1998 sobre la introducción del euro, destaca en relación con la protección del medio ambiente la adopción de la Ley 4/1998 por la que se establece el régimen sancionador previsto en el Reglamento (CE) N° 3093/1994 relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono y la Ley 10/1998 de Residuos, que incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 91/156/CEE, que modificaba la Directiva 75/442/CEE relativa a los residuos.

En materia de contratación pública, el 13 de Abril, se adoptó la Ley 7/1998 sobre condiciones generales de la contratación, cuyo objetivo es transponer la Directiva 93/13/CE sobre cláusulas abusivas en los contratos celebrados con los consumidores. Y el 30 de Diciembre, la Ley 48/1998 sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones, por la que se realiza la transposición de las Directivas 92/13/CEE y 93/38/CEE.

En el ámbito de la propiedad intelectual, el 6 de Marzo, se adoptó la Ley 5/1998 de incorporación al derecho español de la Directiva 96/9/CE sobre la protección jurídica de las bases de datos.



En relación a los servicios postales, la Ley 24/1998, de 13 de Julio, del servicio postal universal y de liberalización de los servicios postales, incorpora la Directiva 97/67/CE, aprobada el 15 de Diciembre de 1.997.

En el sector de las Telecomunicaciones, la Ley 11/1998 de 24 de Abril, efectúa la transposición de un conjunto de Directivas comunitarias: 90/387/CEE, 92/44/CE, 95/62/CE, 96/19/CE, 97/13/CE, 97/33/CE, 97/51/CE y 97/66/CE.

En relación al mercado de valores, la Ley 37/1998 reforma la Ley 24/1998, a fin de transponer al ordenamiento interno la Directiva 93/22/CEE relativa a los servicios de inversión en el ámbito de los valores negociables, modificada con posterioridad por las Directivas 95/26/CE y 97/9/CE. Asimismo, la Ley incorpora preceptos dirigidos a mejorar la competitividad de los mercados de valores españoles ante la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria.

En cuanto a la institución de la «multipropiedad», la Ley 42/1998 sobre derechos de aprovechamiento por turno de bienes inmuebles de uso turístico y normas tributarias, supone la transposición al derecho interno de la Directiva 94/47/CE relativa a la protección de los adquirentes en lo relativo a determinados aspectos de los contratos de adquisición de un derecho de utilización de inmuebles en régimen de tiempo compartido.

En materia reglamentaria el grueso de las disposiciones adoptadas responden a aspectos sanitarios de los productos alimenticios. Así el RD 1916/1997 relativo a la carne picada y preparados de carne realiza la transposición de la Directiva 97/29/CE; el RD 1917/1997 y el RD 494/1998 relativos a aditivos alimentarios distintos de edulcorantes y colorantes incorporan las Directivas 96/77/CE y 96/85/CE; el RD 2027/1997 relativo a aditivos edulcorantes incorpora la Directiva 96/83/CE; el RD 72/1998 sobre preparados lactantes incorpora la Directiva 96/4/CE; el RD 1118/1998 que establece el procedimiento de cooperación con la Comisión Europea en materia de examen científico de las cuestiones relacionadas con productos alimenticios incorpora la Directiva 93/5/CE; el RD 1752/1998 relativo a los materiales plásticos que entran en contacto con los alimentos, que modifica el RD 2207/1994, incorpora la Directiva 82/711/CEE; el RD 2667/1998 que modifica el RD 472/1990 que regula los disolventes de extracción utilizados en la elaboración de productos alimenticios y sus ingredientes incorpora la Directiva 97/60/CE; y el RD 2452/1998 por el que se aprueba la reglamentación técnico-sanitaria para los caldos, sopas y cremas revisa de forma global la reglamentación vigente y tiene en cuenta la normativa comunitaria en la materia.

En el ámbito de la sanidad animal, destaca la adopción del RD 74/1998 que incorpora las Decisiones de la Comisión Europea 94/723/CE, 95/1/CE, 95/338/CE, 95/339/CE, 96/103/CE, 96/340/CE y 96/405/CE; el RD 557/1998 relativo a la organización de controles oficiales en el ámbito de la alimentación animal incorpora la Directiva 95/53/CE; el RD 1191/1998 sobre autorización y registro de establecimientos e intermediarios del sector de la alimentación animal incorpora la Directiva 95/69/CE; el RD 1489/1998 sobre la circulación de las materias primas incorpora la Directiva 96/25/CE; el RD 1749/1998 sobre medidas de control de determinadas sustancias y sus residuos en los animales vivos y sus productos incorpora la Directiva 96/23/CE; y el RD 2599/1998 sobre los aditivos en la alimentación de los animales incorpora la Directiva 96/51/CE.

En materia fitosanitaria, el RD 39/1998 que modifica el RD 401/1996 que establece las condiciones de introducción de determinados organismos con fines de ensayos científicos incorpora la Directiva 97/46/CE, que modifica las Directivas 95/44/CE y 77/93/CEE; y el RD 1190/1998 que regula los programas nacionales de erradicación o control de organismos nocivos de los vegetales aún no establecidos en el territorio nacional incorpora la Directiva 97/3/CE.

En relación a la normativa sobre libre competencia, destaca la aprobación, el 27 de Febrero, del RD 295/1998 relativo a la aplicación en España de las reglas europeas de competencia, que deroga el RD 1882/1986 y realiza una atribución genérica de competencias a cada una de las autoridades nacionales de defensa de la competencia, acorde con la distribución interna de las mismas y siguiendo un criterio «*ratione materiae*»; y el RD 2600/1998 por el que se modifica el RD 442/1998 sobre ayudas a la construcción naval para adaptarlo a lo dispuesto en el Reglamento (CE) N° 1540/98 que establece un nuevo sistema de normas sobre las ayudas estatales a dicho sector.

En relación a la protección del medio ambiente, destaca la aprobación del RD 782/1998 por el que se aprueba un Reglamento de desarrollo de la Ley 11/1997 de envases y residuos de envases, que realizaba la transposición de la Directiva 94/62/CE, e incorpora las Decisiones 97/129/CE por la que se regula el sistema de identificación de materiales de envase, y 97/138/CE por la que se establecen los modelos relativos al sistema de bases de datos para el suministro de información sobre envases y residuos de envases. Y los RRDD 700/1998 y 1425/1998 relativos a las sustancias y preparados peligrosos que incorporan las Directivas 96/56/CE y 96/65/CE.

En el sector de la energía, el RD 1062/1998 que establece los requisitos de rendimiento energético de los frigoríficos, congeladores y aparatos combinados eléctricos de uso doméstico incorpora la Directiva 96/57/CE.

En el sector del transporte, el RD 2115/1998 sobre transporte de mercancías peligrosas por carretera extiende al transporte interno la aplicación de las normas del Acuerdo europeo sobre el transporte internacional de mercancías peligrosas por carretera (ADR) y recoge las Directivas 94/55/CE y 96/86/CE; y el RD 2225/1998 sobre transporte de mercancías peligrosas por ferrocarril incorpora la Directiva 96/87/CE.

En relación a la Política Agrícola Común, destaca la aprobación del RD 2597/1998 por el que se regulan las ayudas a la producción de aceitunas de mesa previstas en el Reglamento (CE) N° 1638/98 y en la Decisión 98/605/CE; y el RD 2666/1998 que deroga toda la normativa previa relativa a los criterios de selección para el fomento de la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de productos agrarios, de la pesca, de la acuicultura y de la alimentación a fin de adecuar la legislación interna a las exigencias comunitarias.

En el sector de la ganadería, destaca la adopción del RD 229/1998 sobre protección de terneros que incorpora la Directiva 97/2/CE; el RD 556/1998 relativo a las normas para la certificación de animales y productos animales que incorpora la Directiva 96/93/CE; y el RD 1980/1998 que establece las características básicas del sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina en España, de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento (CE) N° 820/97.

En el sector de la pesca, destaca la aprobación del RD 2287/1998, que modifica el RD 798/1995, por el que se definen los criterios y condiciones de las intervenciones con finalidad estructural en el sector de la pesca, de la acuicultura, y la comercialización, la transformación y la promoción de sus productos, a fin de adecuarlo a los nuevos programas de orientación plurianual aprobados por Decisión del Consejo de 26 de Julio de 1.997.

En materia de prestación de servicios, destaca la aprobación, el 20 de Noviembre, del RD 2486/1998 por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, que incorpora las Directivas 92/49/CEE, 92/96/CEE, 91/674/CEE y 91/371/CEE.

En materia de libertad de establecimiento y prestación de servicios, el RD 1754/1998 incorpora las Directivas 95/43/CE y 97/38/CE relativas al sistema general de reconocimiento de títulos y formaciones profesionales.

Por último, destacamos la Resolución de 24 de Marzo de 1998 de la Subsecretaría de Presidencia, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de 11 de Diciembre de 1997 de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, relativo a la participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

## ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En el plano institucional destaca la creación de una Oficina del Gobierno de Cantabria en Bruselas, como órgano de representación y de defensa y promoción de los intereses de la Comunidad de Cantabria ante las instituciones de la Unión Europea (Decreto 24/98).

En relación a la introducción de la moneda, se crean en un conjunto de Comunidades Autónomas unas Comisiones o Comités para la adaptación al euro: Canarias (Decreto 1/1998), Murcia (Decreto 5/1998), Islas Baleares (Decreto 33/1998), Extremadura (Decreto 32/1998), Andalucía (Decreto 140/1998) y País Vasco (Decreto 267/1998). Asimismo, en algunas Comunidades se han adoptado disposiciones específicas sobre la introducción del euro (Castilla-La Mancha: Decreto 132/1998 y Castilla y León: Decreto 280/1998) o medidas relativas al euro se han incorporado en las denominadas «leyes de acompañamiento» de los Presupuestos (como es el caso de Andalucía: Ley 11/1998; de Castilla y León: Ley 13/1998; y de Cataluña: Ley 25/1998).

Desde el punto de vista normativo se confirma la importancia cualitativa y cuantitativa de las disposiciones relativas a la protección del medio ambiente. Destaca la aprobación en Cataluña de la Ley 3/1998, de 27 de Febrero, de la intervención integral de la Administración Ambiental, que incorpora los objetivos de la Directiva 96/61/CE relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación. Y en el País Vasco, la aprobación de la Ley 3/1998, de 27 de Febrero, General de Protección del Medio Ambiente, que incorpora un conjunto de Directivas comunitarias. Entre ellas, la Directiva 90/313/CEE sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, en base a la

cual la Comunidad de Castilla y León adopta la Orden de 20 de Abril por la que se establecen las funciones del Centro de Documentación Ambiental.

En relación al Reglamento comunitario relativo al sistema de gestión y auditoría medioambientales (Reglamento (CE) Nº 1836/1993), la Comunidad Valenciana adoptó el Decreto 28/1998 por el que se designa el organismo competente para su ejecución. A su vez, la Comunidad de Madrid, mediante el Decreto 185/1998 designa el organismo competente para la aplicación del Reglamento relativo a un sistema comunitario de concesión de etiqueta ecológica (Reglamento (CE) Nº 880/1992).

En relación a los residuos, en la Comunidad Valenciana el Decreto 317/1998 aprueba el Plan de Residuos de la Comunidad; en Galicia el Decreto 154/1998 establece el catálogo de residuos de la Comunidad y el Decreto 260/1998 regula la autorización de gestor de residuos sólidos urbanos; en Andalucía el Decreto 134/1998 aprueba el Plan de Gestión de residuos peligrosos; y en las Islas Baleares el Decreto 36/1998 crea el Registro de pequeños productores de residuos tóxicos y peligrosos.

En relación a la Directiva 91/676/CEE, diversas disposiciones proceden a la designación de las zonas vulnerables a la contaminación de nitratos procedentes de fuentes agrarias (en Cataluña: Decreto 283/1998; en Castilla y León: Decreto 109/1998; y en Aragón: Ley 7/1998).

En relación a los espacios naturales, en Aragón se adopta la Ley 6/1998 de Espacios Naturales protegidos en Navarra los Decretos Forales 230 y 231/1998 relativos a los planes rectores de uso y gestión de las Reservas Naturales de Navarra.

En Extremadura se adoptan tres Decretos relativos a la producción agraria ecológica en base al Reglamento (CEE) Nº 2092/1991 (Decretos 43, 63 y 64/1998).

En relación a la calidad de los productos agrarios y alimenticios y la reconversión de las denominaciones de calidad o geográficas en base a los Reglamentos (CEE) Nº 2081 y 2082/1992 se han adoptado disposiciones en diversas Comunidades: Cataluña (Decreto 41/1998), Murcia (Decreto 19/1998), Comunidad Valenciana (Decreto 91/1998) y Aragón (Decreto 151/1998).

En el ámbito de la ganadería, un conjunto de Comunidades han adoptado disposiciones relativas a las tasas por inspecciones y controles sanitarios de animales y sus productos, en base a las Directivas 96/43/CE y 93/118/CEE: Castilla y León (Ley 6/1998), Castilla-La Mancha (Ley 5/1998), Extremadura (Ley 7/1998), Islas Baleares (Ley 8/1998) y Navarra (Ley Foral 16/1998).

En el ámbito del turismo la Ley 11/1997 de Murcia y el Decreto 5/1998 de Cataluña adaptan las exigencias de la actividad de guía de turismo a la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 22 de Marzo de 1.994. En relación a las agencias de viaje, el Decreto 51/1998 de Aragón y el Decreto 119/1998 de Extremadura, regulan la actividad de las mismas en base a la Directiva 90/314/CEE, incorporada al ordenamiento jurídico español por la Ley 21/1995.

En materia de contratación pública destaca la Ley Foral 10/1998, de 16 de

Junio, de contratos de las Administraciones Públicas de Navarra que se adecua a las Directivas comunitarias existentes.

En relación a las estadísticas, destaca la aprobación en Cataluña de la Ley 23/1998 de Estadística de Cataluña, que incorpora la Directiva 95/46/CE relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos.

## EL COMITÉ DE LAS REGIONES

*Cristina Pellisé*

El año 1998, inicio del segundo mandato del Comité de las Regiones (en adelante, CdR), ha discurrido lánguidamente entre dos acontecimientos relevantes: la renovación del CdR en el inicio del ejercicio y el debate sobre las propuestas de la Agenda 2000 en el final del mismo.

### El funcionamiento del CdR

#### *La renovación del CdR*

El año 1998 ha estado marcado por la constitución del segundo CdR y el nombramiento del presidente para el primer periodo del segundo mandato. Las negociaciones para la designación de los candidatos de los dos principales grupos políticos del CdR, el PSE y el PPE, se iniciaron cuando todavía no se habían nombrado los nuevos miembros del CdR. Así, la situación era cuanto menos paradójica. Tras algunas dificultades en el seno de los grupos, los candidatos que se han presentado son el Sr. J. Chabert, Ministro de la Región de Bruselas capital (PPE) y el Sr. Manfred Dammeyer, Ministro de Asuntos Europeos y Federales del Land Renania del Norte Westfalia (PSE). Contrariamente, al periodo anterior no se logran los equilibrios local/regional y norte/sur, pues ambos candidatos son representantes regionales y del norte.

Los nuevos miembros fueron designados por el Consejo de la Unión Europea el 27 de enero de 1998. Los miembros regionales españoles (titulares) son: José Antonio Ardanza Garro (País Vasco, PPE), José Bono Martínez (Castilla-La Mancha, PSE), Manuel Chaves González (Andalucía, PSE), Manuel Fraga Iribarne (Galicia, PPE), Manuel Antonio Hermoso Rojas (Canarias, ELDR), Santiago Lanzuela Marina (Aragón, PPE), Juan José Lucas Jiménez (Castilla y León, PPE), Sergio Marqués Fernández (Asturias, PPE), José Joaquín Martínez Sieso (Cantabria, PPE), Jaume Matas Palou (Islas Baleares, PPE), Jordi Pujol i Soley (Cataluña, ELDR), Juan Carlos Rodríguez Ibarra (Extremadura, PSE), Alberto Ruíz-Gallardón Jiménez (Madrid, PPE), Alberto Sanz Alonso (La Rioja, PPE), Miguel Sanz Sesma (Navarra, PPE), Ramón Luis Valcárcel Siso (Murcia, PPE), Eduardo Zaplana Hernández-Soro (Comunidad Valenciana, PPE).

El Sr. Fraga Iribarne ha sido nombrado presidente de la Delegación española del CdR, para un periodo de 2 años, en representación de los 42 miembros españoles (21 titulares y 21 suplentes) con que cuenta este organismo.

El PSE (Partido Socialista Europeo, 95 escaños) es el más numeroso, le siguen el PPE (Partido Popular Europeo, 89 escaños), el ELDR (Partido Europeo de los

Liberales, Demócratas y Reformistas, 23 escaños) y la AE (Alianza Europea, 10 escaños). Quedan 5 representantes locales y regionales no inscritos (si bien esta categoría no existe formalmente).

Los días 18 y 19 de febrero se celebró el 21º Pleno del CdR, Sesión de renovación del CdR para el segundo ejercicio cuadrienal 1998-2000. La sesión estuvo presidida por el Sr. Fraga Iribarne como miembro de mayor edad. Tras la constitución formal del nuevo CdR, el Sr. Dammeyer fue proclamado Presidente del CdR por un primer período de dos años con 134 votos (hay 222 miembros en el CdR). Los miembros españoles en los órganos de gobierno del CdR son: el Sr. Juan Lucas Jiménez como vicepresidente y él mismo junto con los Sres. Juan Carlos Rodríguez Ibarra y Manuel Fraga Iribarne como miembros de la Mesa.

Por otro lado, el Sr. Lucas Jiménez ha sido nombrado presidente del PPE del CdR y el Sr. Zaplana presidente de la Comisión 1, encargada de la política regional y de la cooperación transfronteriza, temas decisivos para España y que actualmente se están negociando.

### *La organización interna del CdR*

Siguiendo los acuerdos adoptados a finales del anterior mandato, se constituyen 7 comisiones, formadas cada una de ellas por setenta miembros. Además, se decide la constitución de la Comisión institucional y la de reglamento, así como del Comité de asuntos administrativos y financieros.

La coexistencia entre las delegaciones nacionales, previstas en el Reglamento interior del CdR, y los grupos políticos, no previstos en este reglamento, ha vuelto a enfrentar a los miembros del CdR. La existencia de grupos políticos no tiene marcha atrás, pero su funcionamiento sigue siendo un tema no resuelto. Algunos miembros del CdR consideran su existencia innecesaria ya que, a diferencia del Parlamento Europeo, la naturaleza del CdR es consultiva y no legislativa. Además, entienden suficientes las Delegaciones nacionales y se oponen a que se atribuya a los grupos políticos créditos del presupuesto del CdR cuando, además, las delegaciones nacionales no reciben nada. Por el contrario, la mayoría de los miembros considera que el carácter político del CdR hace indispensable la existencia de grupos. Salvadas estas dificultades, los grupos políticos y las delegaciones nacionales constituyen actualmente los dos pilares del CdR.

El Tratado de Maastricht en virtud del cual se creó el CdR establece, en el Protocolo 16, la unidad organizativa del Comité Económico y Social y del CdR. Desde un buen principio, esta previsión ha dificultado el funcionamiento de ambos órganos, llegando a enrarecer la relación entre ellos. Una de las conquistas del CdR en el Tratado de Amsterdam, firmado en octubre de 1997, es la supresión de este Protocolo. El CdR ha trabajado durante todo el año 1998 en las modificaciones que supondrá la entrada en vigor del nuevo Tratado que entrará en vigor a mediados de 1999.

### *Las relaciones con otras instituciones*

Las relaciones con las otras instituciones han mantenido la tónica de los ejercicios precedentes. La sincronía entre la Comisión europea y el CdR continúa siendo excelente, celebrándose reuniones entre los presidentes de ambos organismos y participando los comisarios en los Plenos. Muestra de esta «buena entente» es el gesto de la comisaria Wulf-Mathies que, en la primera sesión ordinaria de 1998, remitió al CdR una larga relación de temas que tenía la intención de someter al Pleno, la mayoría de ellos relativos a temas de consulta no obligatoria. Por otro lado, observamos que en los dictámenes del CdR se incluye cada vez con más insistencia una petición de participación de los entes locales y regionales en los comités, consejos consultivos o grupos de trabajo que constituyan las Direcciones Generales de la Comisión.

Además, han visitado el CdR dos representantes de la Presidencia británica del Consejo de la Unión del primer semestre del año. Con el Parlamento Europeo, se han celebrado encuentros a nivel de presidentes, esencialmente para tratar las cuestiones relativas a la sede del CdR, que podría cambiar el próximo año. Y con el Comité Económico y Social, se han establecido grupos de contacto para trabajar sobre la definitiva separación organizativa de ambos órganos consultivos.

### **Las actividades del CdR**

Durante el año 1998 se han celebrado 6 sesiones plenarias, la primera con carácter extraordinario para la renovación del CdR. Los grandes temas que han centrado las actividades del CdR son la Agenda 2000 y la ocupación.

Al margen de la celebración de los Plenos, el CdR ha realizado diversas actividades externas. En 1998, las reuniones de los miembros del CdR, las conferencias y los seminarios celebrados fuera de la sede han disminuido por razones presupuestarias. Por el contrario, la organización de foros temáticos en Bruselas, coincidiendo con los Plenos, se ha mantenido. Además, el CdR ha estado presente en la Expo Lisboa 1998. Todas estas actividades se difunden a través de la web del CdR (<http://www.cor.eu.int/>).

### *Los debates sobre las propuestas de la Comisión relativas a la Agenda 2000*

Tras el debate general sobre la reforma de los Fondos estructurales, celebrado a finales del año 1997, el CdR ha examinado durante este año las propuestas de reglamento presentadas por la Comisión. El análisis de estos textos ha constituido la principal actividad consultiva del CdR durante el segundo semestre de 1998. Como en la anterior reforma de los Fondos estructurales de 1994, la Comisión ha solicitado el informe del CdR sobre todos los textos, incluidos aquellos para los cuales la consulta no es obligatoria.

En el Pleno del mes de septiembre, se discutió la propuesta de reglamento general de los Fondos estructurales, eje del funcionamiento de estos instrumen-



tos financieros. La propuesta de la Comisión introduce cambios muy importantes en los Fondos estructurales, implicando alteraciones del mapa y de las actuaciones cubiertas. La elaboración del *Dictamen sobre la propuesta de reglamento por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos estructurales (CdR 167/98)* fue muy laboriosa. Los ponentes, los Sres. Fraga Iribarne y Behrendt, recibieron numerosas enmiendas y el debate fue particularmente intenso. Las enmiendas que se proponen a la Comisión son importantes. En este dictamen, el CdR apoya el principio de concentración que rige la reforma y coincide con la Comisión en la necesidad de aplicar estrictamente los criterios para acogerse al objetivo nº 1. Advierte sobre la complejidad del objetivo nº 2 que engloba a las zonas con problemas estructurales de reconversión económica y social en los sectores de la industria y los servicios, las zonas rurales en declive, las zonas urbanas en situación difícil y las zonas dependientes de la pesca que se encuentren en crisis. Además, afirma que los criterios de delimitación para las zonas del nuevo objetivo nº 2 deberían fijarlos los Estados miembros con la participación de las regiones y las entidades locales; la confirmación por parte de la Comisión de una zona subvencionable a nivel nacional debería ser suficiente para su elección como zona de objetivo nº 2.

El CdR señala que la intervención del Fse debe seguir centrada en el conjunto de funciones establecido en el Tratado de Amsterdam y que es necesario prestar atención a la marginación social. En concreto, indica que debe reservarse a las entidades locales y regionales la facultad de seleccionar, de entre las posibilidades de subvención del objetivo nº 3 y del Fse, los ejes prioritarios y las medidas que mejor se correspondan con sus condiciones específicas para el desarrollo de los recursos humanos. Una parte de la dotación del objetivo nº 3 podría destinarse a medidas de acompañamiento en el marco de los pactos territoriales de empleo. El CdR propone, además, que el Fse pueda intervenir con medidas del objetivo nº 3 en zonas del objetivo nº 2.

El CdR constata con satisfacción que, en varios puntos, la propuesta de Reglamento manifiesta expresamente la intención de reforzar el papel y la influencia de la cooperación. El Comité recuerda la necesidad de reforzar la participación de las autoridades regionales y locales en la programación y en la aplicación de los Fondos estructurales. Sin embargo, señala también que las disposiciones del proyecto de Reglamento sobre complementariedad y cooperación deben otorgar a las autoridades nacionales, regionales y locales el margen de acción que corresponda al sistema institucional, jurídico y financiero de cada Estado miembro en la elección de los interlocutores más representativos y en relación con el tipo, alcance y nivel de su participación en las intervenciones de los Fondos estructurales.

El CdR considera atendida su petición de reducir el número de iniciativas comunitarias y concentrarlas temáticamente. Al igual que en el periodo anterior, es importante que estas iniciativas se puedan llevar a cabo en toda la Comunidad, independientemente de que se trate o no de regiones subvencionables. El Comité manifiesta su acuerdo con los ámbitos propuestos por la Comisión para futuras iniciativas comunitarias. Reitera además su observación acerca de la necesidad de una iniciativa suplementaria para el acompañamiento del reajuste estructural industrial y sectorial, así como la conversión militar.

Posteriormente, el Pleno del mes de noviembre volvió a estar dominado por la Agenda 20000, siendo aprobados 4 *dictámenes relativos respectivamente, al Feder (CdR 240/98 fin, Ponentes: Sr. Chaves González y Kauppinen), al Fse (CdR 155/98 fin, Ponentes: Sres. Matthews y Correia), al Fondo de cohesión (CdR 235/98 fin, Ponentes: Sres. Apostólakos y O'neachtain) y al Instrumento de Política Estructural de Preadhesión (CdR 241/98, Ponentes: Sres. Bracalente y Meyer)*. En cuanto al Feder, el CdR se limita a instar a la Comisión que tenga en cuenta las recomendaciones realizadas en el dictamen de los Sres. Fraga Iribarne y Behrendt. El dictamen sobre el Fse aporta nuevas observaciones que pretenden mejorar algunas deficiencias actuales de este instrumento. El CdR estima que los gobiernos nacionales deberían consultar a los entes locales y regionales sobre el desarrollo y la aplicación de las Directrices anuales para el empleo, puesto que dichas Directrices deben proporcionar un marco para la utilización del Fse y establecer las prioridades para su intervención. También lamenta que los entes locales y regionales no hayan sido incluidos como representantes en los comités que se establecerán para aplicar las disposiciones del Fse. Los entes locales y regionales están incluidos en los comités de los Estados miembros y, por tanto, deberían estar representados a nivel comunitario. Para el Fondo de Cohesión, el CdR se pronuncia a favor del mantenimiento del mismo sin modificaciones en cuanto a los países beneficiarios. A partir de esta premisa, propone una serie de mejoras en el funcionamiento del Fondo, como la cooperación entre los sectores público y privado, el principio de «quien contamina paga» y la financiación de proyectos de pequeñas dimensiones. Finalmente el CdR insta a la Comisión a que garantice la participación de los entes regionales y locales en todas las fases del Fondo de Cohesión, desde la determinación de las prioridades al seguimiento y la evaluación.

### *La contribución del CdR al debate sobre la ocupación*

En 1997, el CdR contribuyó a la preparación de la Cumbre Europea extraordinaria sobre ocupación presentando un documento. La preocupación del CdR por esta cuestión se ha plasmado, en 1998, en la celebración de un Pleno, el del mes de noviembre, bajo el lema «el papel de las entidades territoriales como motor de la ocupación» y en la elaboración, durante todo el ejercicio, de dictámenes sobre diferentes aspectos de esta problemática. Así, en el Pleno de noviembre, el CdR debatió y adoptó el *Dictamen sobre las Directrices europeas para el empleo 1999 (CdR 279/98)*. Asistió al Pleno, como invitado, el comisario de asuntos sociales, Sr. Pdraig Flynn. El dictamen del CdR analiza la comunicación de la Comisión Europea titulada «De las directrices a la acción: los planes nacionales de acción para el empleo», en la que analiza hasta qué punto los Planes Nacionales de Acción están en consonancia con las Directrices europeas para el empleo 1998 aprobadas por el Consejo el 15 de diciembre de 1997. En el dictamen, el CdR apoya las actuales Directrices para el empleo, basadas en los cuatro pilares. En lo que se refiere a la preparación de los Planes Nacionales de Acción (PNA), el CdR insta a los Estados a incorporar los puntos de vista locales y regionales a la hora de elaborar sus respectivos planes. El dictamen subraya, asimismo, la relación de los PNA con el nuevo marco del Objetivo nº 3 de los

Fondos Estructurales. El dictamen propone, además, una nueva iniciativa, que probablemente se denominará «Acción Local para el Empleo 1999», para garantizar el respaldo explícito a nivel local de la prioridad que da la Unión Europea a la promoción y creación de empleo: la utilización de los sistemas existentes y la creación de un nuevo sistema de intercambios a corto plazo para los agentes locales y regionales y los representantes elegidos que trabajen en ámbitos comparables de la creación de empleo, con especial hincapié en las acciones locales que puedan facilitar la aplicación de las directrices. Finalmente, propone, la concesión de premios para los «Líderes de empleo», que permitirían a ciudades o regiones ser consideradas como pautas en el ámbito de la promoción de empleo.

Además, cabe mencionar el *Dictamen sobre la Propuesta de Directiva del Consejo relativa al acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial concluido por la «NICE, el CEEP y la CES (CdR 389/97 fin)*. En este dictamen de iniciativa aprobado en el Pleno de marzo, el CdR considera que este segundo acuerdo europeo de los interlocutores sociales a nivel comunitario contribuye de manera significativa a mejorar la eficacia en el mercado de trabajo y refleja el delicado equilibrio entre los intereses de los empresarios y los trabajadores. El dictamen precisa que aunque resulten comprensibles determinadas demandas de mejora en favor de los trabajadores a tiempo parcial, en materia de pensiones por ejemplo, es necesario respetar el acuerdo en su forma actual si queremos seguir mejorando el mercado de trabajo por la vía de la concertación. El dictamen agrega que el mercado de trabajo europeo puede desarrollarse positiva y eficazmente sobre la base de acuerdos. Por consiguiente, el proyecto de acuerdo ha de acogerse favorablemente en cuanto que supone una contribución constructiva a la expansión local y regional. Por último, llama la atención sobre el hecho de que las autoridades locales, los municipios y las regiones también son empleadores importantes y de gran envergadura en el mercado de trabajo europeo. Una parte considerable de los trabajadores a tiempo parcial son empleados por las autoridades locales, los municipios y las regiones. Por ello es decisivo, y al mismo tiempo muy positivo, que el acuerdo sea un acuerdo marco.

Finalmente, el CdR también ha debatido la potencialidad de dos sectores, el turismo cultural y el medio ambiente, como fuentes generadoras de ocupación. El *Dictamen sobre el turismo cultural en las zonas urbanas y sus consecuencias para el empleo (CdR 422/97 fin)* es una iniciativa del CdR que no se basa en ningún documento de la Comisión. En este dictamen, el CdR pretende poner de relieve la necesidad de ahondar en las potencialidades del sector y de extender las buenas prácticas a toda la Unión. Así, el dictamen pretende plantear los problemas existentes, hacer hincapié en lo que queda por hacer a algunos niveles, sintetizar las buenas o las mejores prácticas y las experiencias realizadas en distintas ciudades, e insta a la elaboración de una perspectiva europea del turismo cultural urbano. A tal efecto, el CdR sugiere la elaboración de propuestas y programas de acción concretos con el fin de: reforzar la investigación sobre los efectos del turismo cultural, considerar la cultura como un elemento estratégico del desarrollo de una política urbana europea, y fomentar vínculos transnacionales y multiculturales para el intercambio de conocimientos y experiencias.

El *Dictamen sobre el medio ambiente y el empleo (CdR 75/98 fin)* se basa en el Libro verde elaborado con este mismo título por la Comisión Europea. En el

mismo, la Comisión Europea subraya que los puestos de trabajo relacionados con el medio ambiente ascienden actualmente a 3,5 millones, de los cuales alrededor de 2 millones están relacionados con actividades en los sectores de las tecnologías limpias, la energía renovable, el reciclado de residuos, la protección de la naturaleza y el paisaje, y la renovación ecológica de zonas urbanas. El CdR comparte la opinión de la Comisión Europea de que el logro de un desarrollo sostenible supone integrar las consideraciones ambientales y las medidas de apoyo en los sectores más implicados en el deterioro ambiental. El CdR comparte la opinión de la Comisión Europea sobre el importante potencial de creación de empleo que presentan las políticas medioambientales. El CdR insiste en la necesidad de facilitar mayor información tanto a inversores como a consumidores. El CdR está de acuerdo en que los Fondos estructurales y el de cohesión destinen una parte de sus recursos a proyectos relacionados con el medio ambiente y en que, en el caso de los primeros, se exija una evaluación de impacto ambiental en la regiones beneficiarias como requisito para poder acceder a las ayudas. El CdR recomienda, para evitar que las regiones más desfavorecidas se vean perjudicadas, que la aplicación de criterios medioambientales más estrictos vaya acompañada de un mayor apoyo financiero a través de los Fondos estructurales y de cohesión. El Comité hace hincapié en que sería conveniente introducir un régimen tributario que grave más a las empresas de los países o regiones que más contaminan. Por último, el Comité subraya la necesidad de fomentar en mayor medida la educación y la formación en materia de medio ambiente.

### *Las declaraciones y resoluciones sobre temas de actualidad*

Siguiendo una práctica que recuerda al Parlamento Europeo, el CdR no limita su actuación a la actividad consultiva, sino que se pronuncia sobre otras cuestiones, dentro y fuera del ámbito competencial de la Unión Europea, que son de actualidad. En 1998, esta práctica se ha consolidado tanto con pronunciamientos del Pleno del CdR como con la elaboración de documentos en el decurso de actividades abiertas organizadas por el CdR en diferentes ciudades de la Unión.

En 1998, el CdR ha adoptado 3 resoluciones y una declaración. En el Pleno del mes de mayo, el CdR adoptó por unanimidad la propuesta de resolución, de los ponentes Sres. Zaplana y Weingartner, sobre la *Carta europea de las regiones y municipios para una política de transportes avanzada y sostenible (CdR 347/97 fin)*. Esta Resolución se sitúa en el contexto del ciclo de seminarios sobre «La contribución de las regiones y municipios europeos a un sistema europeo de transportes integrado, eficaz y respetuoso del medio ambiente», organizado por el CdR en 1997. La Carta describe el papel de las regiones y municipios en la política del transporte, así como los objetivos, necesidades y requisitos en la materia. La Carta resume, asimismo, diez principios a favor de una política de transporte avanzada y sostenible: subsidiariedad, mejora de la calidad de vida, estructura de transportes paneuropea, veracidad de los precios, sostenibilidad, calidad del transporte, competencia y eficacia, proximidad a los ciudadanos, intermodalidad, tecnologías inteligentes. Este documento ha sido remitido a los representantes de los Gobiernos y de las instituciones interesados.

También en este pleno y por unanimidad, el CdR adoptó la *Resolución sobre*

*la seguridad nuclear y la democracia local y regional (CdR 423/97 fin)*, resultado de la Conferencia europea sobre seguridad nuclear y democracia local y regional, organizada por el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa y el CdR en Gotemburgo en 1997. En la resolución, el CdR considera que hay una necesidad urgente de reforzar los procesos democráticos y los procesos de participación para el diseño y puesta en funcionamiento de las instalaciones nucleares de modo que puedan participar todos los grupos sociales interesados en los niveles local, regional, nacional e internacional. En el proceso de decisión para la implantación de instalaciones nucleares deberían participar todos los ciudadanos. Los entes locales y regionales interesados y aquellos que pudieran estarlo deberían recibir un apoyo financiero por parte de los poderes públicos nacionales; ello debería permitirles participar como es debido en el proceso de decisión acerca de las instalaciones nucleares y de aquellas en las que se tratan los residuos nucleares.

Coincidiendo con el 60 aniversario de la «noche de los cristales», el CdR organizó en Graz (Austria) una Conferencia bajo el lema «Políticas regionales unidas en la lucha contra el racismo y la xenofobia». Los representantes regionales y locales, miembros y no miembros del CdR, adoptaron, en fecha de 9 de noviembre, la *Declaración sobre el racismo y la xenofobia* que, en nueve puntos, insta a las autoridades competentes a todos los niveles que incrementen sus acciones de lucha contra el racismo y la xenofobia. Esta Declaración todavía no ha sido adoptada formalmente por el Pleno del CdR.

Pero los textos más significativos sobre esta voluntad del CdR de pronunciarse sobre cuestiones políticas de actualidad con una pretensión de respaldo moral son la *Resolución sobre los daños causados por el huracán Mitch en centroamérica (CdR 316/98)* y la *Declaración a favor de la pacificación en Euskadi (CdR 428/98)*, ambas adoptadas en el Pleno de noviembre. La Declaración a favor de la pacificación en Euskadi reza literalmente «El CdR, reunido en Sesión Plenaria en Bruselas los días 18 y 19 de noviembre de 1998, acoge con esperanza y satisfacción el proceso de paz recientemente iniciado en el País Vasco. La consecución de una sociedad en paz, en la que las ideas y los objetivos políticos puedan ser alcanzados en el ejercicio de la democracia, constituye una aspiración acorde con los valores democráticos y humanistas defendidos por este CdR. En este sentido, el CdR anima a todos los que ostentan alguna responsabilidad a avanzar en un proceso de paz a través del diálogo y el acuerdo en el que el respeto a la democracia, la voluntad de los ciudadanos y la pluralidad de la sociedad vasca sean los ejes de la consecución de un marco de paz y estabilidad para el País Vasco». La adopción de una Declaración no está prevista en el Reglamento interno del CdR y ello fue el argumento en base al cual algunos miembros del CdR se opusieron a la misma. La Declaración fue finalmente aprobada por mayoría, con el apoyo de los presidentes de todos los grupos políticos del CdR.

### *La actividad consultiva del CdR durante el año 1998*

La actividad consultiva de 1998 ha tenido menos intensidad en cuanto a número de dictámenes adoptados, aunque no en cuanto a importancia de los temas tratados. Se han adoptado 46 dictámenes, frente a los 66 del año anterior

y a los 47 del año 1996. Por tanto, se ha interrumpido la tendencia ascendente iniciada en 1994. Como ya observamos el año anterior, este freno tiene un aspecto positivo en tanto en cuanto permite la celebración de verdaderos debates durante los plenos. En efecto, el espectacular aumento de la actividad consultiva en 1997 provocó que alguna de las sesiones plenarias se convirtieran en una continua votación sin tiempo para el intercambio de pareceres. Ciertamente es que en ese momento se planteó la necesidad de aumentar el número de sesiones plenarias, pero esta posibilidad no es factible dada la responsabilidad política de los miembros del CdR en el territorio de procedencia. Ahora bien, creemos que el descenso del número de dictámenes es también un poco la consecuencia de la menor participación de los miembros del CdR en los trabajos de este órgano. Aunque también se podría imputar al hecho de que 1998 ha sido un año especialmente difícil para la Unión Europea, con la parálisis de numerosas iniciativas de la Comisión por parte del Consejo y del Parlamento.

Los 46 dictámenes adoptados se reparten entre 16 a iniciativa del CdR (31 en 1997) y 30 por consulta de la Comisión Europea (35 en 1997). Así, el descenso de la actividad consultiva del CdR hay que imputarla básicamente a la menor propuesta de dictámenes de iniciativa por parte de los miembros del CdR.

En cuanto a las consultas realizadas por la Comisión Europea, volvemos a destacar que dos tercios de las mismas son de carácter facultativo. En los ámbitos de consulta obligatoria según el Tratado de Maastricht (cohesión económica y social, redes transeuropeas de infraestructura, sanidad, educación y cultura), la Comisión ha presentado 9 consultas. La mayor parte de las 20 consultas facultativas corresponden a ámbitos que, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, también serán de consulta obligatoria, a saber, empleo, asuntos sociales, formación profesional, medio ambiente y transporte. Dentro de la consulta facultativa de la Comisión hay que destacar que, como ya lo hizo en 1994, ha solicitado el parecer del CdR en relación con los diferentes capítulos de la Agenda 2000 y en relación con las próximas orientaciones de política económica.

Durante este ejercicio se ha producido 1 consulta condicionada (artículo 198C ter), esto es, que el CdR se pronuncia cuando considera que un acto sometido a consulta del Comité Económico y Social por el Consejo o la Comisión pone en juego intereses regionales específicos. Se trata del dictamen sobre el Libro blanco Energía para el futuro.

El reparto de los dictámenes por comisiones muestra importantes diferencias entre el número de dictámenes preparados por cada una de ellas. En un extremo, destaca el mayor dinamismo de tres comisiones que concentran más de la mitad de la actividad: la Comisión 4 de Ordenación del territorio, problemática urbana, energía y medio ambiente (13 dictámenes), la Comisión 7 de Educación, formación profesional, cultura, juventud, deporte y derechos de los ciudadanos (12 dictámenes) y la Comisión 3 de Redes transeuropeas, transporte y sociedad de la información (10 dictámenes). En el otro extremo, la Comisión 2 de Agricultura, desarrollo rural y pesca únicamente ha presentado una propuesta de dictamen.

Finalmente, el dinamismo del CdR se ha mantenido en cuanto a pronunciamientos no consultivos sobre cuestiones de gran trascendencia política y social. El CdR ha adoptado 3 resoluciones sobre la seguridad nuclear y la democracia

local y regional, sobre la Carta europea de las regiones y municipios para una política de transporte avanzada y sostenible y sobre los daños causados por el huracán Mich en Centroamérica así como una declaración a favor de la pacificación en Euskadi.

### *Dictámenes relevantes del año 1998*

Además de los dictámenes ya referidos en los ámbitos de la ocupación y de la Agenda 2000, merecen una especial atención los dictámenes siguientes.

*Dictamen sobre «una estrategia de transportes sostenible para los entes regionales y locales y la Unión Europea» (CdR 255/97 fin). Dictamen aprobado en el 23º Pleno. Ponentes: Sres. Färm y Harris*

Con vistas a garantizar una movilidad sostenible y respetuosa con el medio ambiente durante el próximo siglo, la Comisión Europea aprobó dos Libros Verdes de fundamental importancia. El primero, titulado «La red de ciudadanos», expone algunas vías para un mejor aprovechamiento del potencial de los transportes públicos de cercanías en Europa. En el segundo Libro Verde, «Hacia una tarificación equitativa y eficaz del transporte», la Comisión propone una serie de medidas políticas a fin de internalizar estos costes externos. Ambos Libros Verdes destacan el papel de los entes locales y regionales en el desarrollo de la futura política de transportes, que deberá fomentar los servicios públicos y contribuir a una tarificación equitativa y eficaz.

El CdR propone los principios que deberían regir la estrategia de transportes de la Unión. Entre otros, considera necesario que se consulte e incorpore al proceso de toma de decisiones a las autoridades locales y regionales como nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos y a los usuarios de los transportes en todas las etapas de desarrollo de una política sostenible de transportes. Según el CdR cada modo de transporte debería reflejar, en la medida de lo posible, los costes reales del transporte, con el fin de garantizar una competencia equitativa entre los distintos modos. Ya no basta con pagar sólo los costes de infraestructura o de carburante. La tarificación debería reflejar también los costes medioambientales y sociales. Además, entiende que una política de transportes debe fomentar la idea de movilidad sostenible y que los intereses medioambientales deberían tenerse en cuenta en todas las fases del proceso, desde la concepción de las políticas hasta su aplicación. También indica que la mayor preocupación debe ser la calidad del servicio ofrecido al usuario del modo de transporte y que La seguridad y fiabilidad, junto con la accesibilidad física y económica para todos, son factores fundamentales en el desarrollo de cualquier sistema sostenible de transportes. Para el CdR, la facultad de decidir sobre la planificación de los transportes, los servicios y, cuando sea el caso, las tarifas debería seguir estando en manos de las autoridades elegidas democráticamente. Finalmente, indica que se debería proporcionar un mayor apoyo a nuevos trabajos de investigación y desarrollo, así como a la amplia difusión de soluciones tecnológicas y telemáticas que puedan servir de ayuda para conseguir los objetivos de una política sostenible de transportes.

*Dictamen sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas» (CdR 171/97 fin). Dictamen aprobado en el 23º Pleno. Ponente: Sr. Tellerup*

La propuesta de la Comisión está concebida para prevenir una mayor degradación y proteger y mejorar los ecosistemas acuáticos, contribuyendo así a la disponibilidad de un suministro de agua en las cantidades y calidades necesarias para un desarrollo sostenible. De conformidad con el principio de subsidiariedad, la propuesta tiene por objeto establecer las condiciones adecuadas para fomentar una protección eficaz del agua al nivel local y regional.

El CdR comparte el objetivo de la propuesta y está de acuerdo con la necesidad de una gestión integral de los recursos hídricos dado el carácter transfronterizo de los depósitos de aguas subterráneas y el ciclo hidrogeológico. El CdR comparte el deseo general de establecer un sistema conjunto de planificación en materia de aguas en los Estados miembros. El CdR también está de acuerdo con que las decisiones deben tomarse lo más cerca posible de las zonas afectadas o de uso del agua. El CdR aprueba igualmente el hecho de que se debe dar prioridad al diseño de programas específicos de medidas ajustadas a las condiciones locales y regionales. El CdR recomienda que se mantenga el principio de «quien contamina, paga» en el caso de contaminantes conocidos y de contaminación cuantificable, puesto que dicho principio implica que los costes necesarios para evitar la contaminación deben ser asumidos por el contaminante. El CdR pide que las autoridades locales y regionales estén representadas en el comité encargado de ayudar a la Comisión en la aplicación técnica de la Directiva.

*Dictamen sobre «El futuro de las zonas periféricas en la nueva Unión Europea» (CdR 23/98). Dictamen aprobado en el 24º Pleno. Ponentes: Sr. Murray y Sra. Haijanen*

La problemática analizada en este dictamen de iniciativa que no se basa en texto alguno de la Comisión afecta a las regiones periféricas de la Unión Europea, que son por naturaleza comunidades rurales que acusan todavía un retraso en su desarrollo económico y social. Se abordan diversos temas, como el coste de los transportes, el carácter fuertemente estacional del turismo, las con frecuencia difíciles condiciones climáticas, la problemática de las infraestructuras o la del medio ambiente. Se analizan las características de estas regiones, los rasgos que comparten y los problemas que les son propios dentro de la Unión. Se evalúa el impacto de las políticas comunitarias y nacionales en estas regiones y el papel de las autoridades locales y regionales a la hora de dar respuesta a sus necesidades.

*Dictamen sobre «La importancia para las regiones del comercio libre de impuestos intracomunitario» (CdR 109/98 fin). Dictamen aprobado en el 25º Pleno. Ponentes: Sra. McCarthy Fry y Sr. Cummins*

Este dictamen se refiere a los negocios «duty free» en los aeropuertos. La legislación vigente en materia de mercado único prevé la supresión de las ventas libres de impuestos a partir del 30 de junio de 1999. El CdR considera que dicha supresión podría tener repercusiones negativas sobre el sector turístico de la Unión, así como sobre la economía y las posibilidades de desarrollo de numerosas regiones, y que se traducirá en fuertes pérdidas de empleo en Europa. Por



consiguiente, el CdR pide que la supresión de las ventas libres de impuestos sea objeto de un nuevo estudio. Concretamente, propone prorrogar el actual régimen durante otro periodo de cinco años. Con este fin, invita a la Comisión a crear un grupo de trabajo que incluya a los representantes de las autoridades nacionales y regionales, así como a los representantes de los interlocutores sociales. Este grupo de trabajo estaría encargado de realizar un análisis exhaustivo de las consecuencias de la supresión de las ventas libres de impuestos en el interior de la Unión, con objeto de presentar propuestas concretas para un nuevo sistema.

*Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión sobre los contratos públicos en la Unión Europea» (CdR 108/98 fin). Dictamen aprobado en el 25º Pleno. Ponentes: Sra. Lund y Sra. Birath-Lindvall*

La Comunicación de la Comisión Europea esboza las siguientes prioridades para la política de contrataciones públicas: la simplificación del marco legal, mejoras en la aplicación de las normas de contratación pública y facilitar el acceso a las licitaciones.

El dictamen del CdR expresa su satisfacción por el hecho de que la Comisión haya otorgado prioridad a la necesidad de simplificación y flexibilización, y subraya que las medidas propuestas deberían traducirse en la práctica en una disminución de los costes administrativos tanto para las entidades públicas como para las empresas licitadoras. Además, el dictamen apoya la propuesta de agrupar las directivas sobre contratación pública tradicionales en una directiva única, y de introducir un nuevo procedimiento de contratación: el diálogo competitivo. El dictamen insta asimismo a la Comisión a proponer un aumento de los valores umbral en la directiva sobre bienes y servicios. El dictamen respalda el esfuerzo de la Comisión por crear una política «verde» de contrataciones públicas, y confía en que se encargue de que los criterios medioambientales lleguen a formar parte integrante de los procedimientos de contratación.

*Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros relativa a la política regional y a la política de competencia: Incremento de su concentración y coherencia (CdR 236/98 final). Dictamen aprobado en el 26º Pleno. Ponentes: Sr. Henry y Sr. Muñoz*

El documento objeto de examen es una Comunicación de la Comisión Europea dirigida a los Estados miembros y dedicada a la «política regional y política de competencia». Es un documento que reviste una enorme importancia para los entes regionales. En él, la Comisión se plantea dos objetivos. Por una parte, la Comisión pretende fomentar la concentración de sus recursos para poder tener más en cuenta en el futuro el objetivo de reforzar la cohesión económica y social, tanto en lo que respecta a la política regional como a la política de competencia (artículos 92, 93 y 94 del Tratado CE). Por otra parte, la Comisión pretende lograr una mayor coherencia entre la política regional y la política de competencia, garantizando que, dentro de los Estados miembros, todas las regiones que se benefician de las intervenciones de los fondos estructurales puedan optar también a la concesión de las ayudas nacionales con finalidad regional.

El CdR apoya la propuesta de concentración para los futuros objetivos nºs 1 y 2 de los Fondos estructurales, que deberían beneficiar a un porcentaje de

población inferior a la cobertura de la población de las regiones seleccionadas en virtud de las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 92. En este sentido, puede reforzarse la coherencia entre la política regional comunitaria y las medidas de la política nacional, regional y local con fines regionales, y pueden eliminarse los problemas presupuestarios experimentados actualmente por zonas destinatarias de ayudas estructurales, pero que no pueden optar a ayudas nacionales con finalidad regional. Ahora bien, el CdR no acepta que la cobertura de las ayudas nacionales determine automáticamente las condiciones para acceder a los Fondos estructurales y la cobertura de los mismos. Ello supondría una clara infracción del principio de subsidiariedad y comprometería la capacidad del Consejo de Ministros y del Parlamento Europeo de considerar de un modo general la reforma de los fondos estructurales y las posibles zonas beneficiarias de los mismos. Además, habida cuenta de la diferencia de objetivos entre ambas políticas, la coherencia no puede ni debe ser nunca absoluta. Las disparidades regionales existentes en la Unión y dentro de los Estados miembros exigen la necesaria flexibilidad.

El CdR respalda la idea de enfocar la relación entre los sistemas de distribución regionales de las políticas regional y de competencia como dos círculos concéntricos, pues de este modo se garantizará a los Estados miembros y a las regiones una cierta flexibilidad a la hora de avanzar hacia la consecución de los objetivos de su política regional. El CdR propone asimismo que, en línea con el principio de subsidiariedad, se conceda a las regiones mayor poder en la concesión de ayudas estructurales y nacionales con finalidad regional. Las regiones pueden y deben participar en la definición, la gestión, la evaluación y la supervisión de dichas medidas en colaboración con todas las partes afectadas.

*Dictamen sobre «La cultura y las diferencias culturales y su importancia para el futuro de Europa» (CdR 447/97 fin). Dictamen aprobado en el 23º Pleno. Ponentes: Sra. Peiponen y Sr. Efstathiadis*

El Dictamen trata de la cultura y, en particular, de la importancia de las diferencias culturales en Europa. Pone de relieve que, si bien la diversidad cultural de Europa es una fuente de enriquecimiento para nuestras sociedades, al mismo tiempo supone para nosotros un desafío en el momento presente. Esto se debe a que las diferencias culturales han sido utilizadas, durante siglos, como pretexto de disputas y conflictos, esto es, como un factor de separación entre los pueblos. Por esta razón, el CdR afirma que se debe procurar una intensificación de la comunicación e interacción entre culturas y aumentar nuestro conocimiento de otras, de manera que las diferencias culturales se conviertan en un factor que fortalezca y una a Europa, y no en una fuerza desintegradora. Una forma de conseguirlo es esforzarse por destacar los aspectos positivos de nuestra herencia cultural común. En consecuencia, el CdR cree que debería hacerse hincapié en estos aspectos en el programa cultural integrado de la Comunidad, que actualmente está siendo elaborado por la Comisión Europea.

*Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión sobre el « Primer programa marco de la Comunidad Europea en favor de la cultura (2000-2004) y Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un único instrumento de financiación y de programación en favor de la cooperación*

*cultural (Programa «Cultura 2000») (del CdR 227/98 final). Dictamen aprobado en el 26.º Pleno. Ponentes: Sr. Muñoa y la Sra. Tallberg*

La propuesta relativa al primer programa marco de la Comunidad europea en favor de la cultura persigue racionalizar y reforzar la eficacia de las acciones comunitarias sobre cooperación cultural mediante un único instrumento de financiación y programación (el programa «Cultura 2000») a partir del 2000. Este programa está destinado a sustituir a los tres programas actuales: Caleidoscopio, Ariadna y Rafael. Se han asignado 167 millones de ecus al programa.

El CdR acoge favorablemente la propuesta de un único programa marco en favor de la cultura y subraya la importancia de potenciar la cooperación y el diálogo en el ámbito de la cultura, en particular con la participación de los nuevos países candidatos. Asimismo, hace hincapié en la importancia de fomentar la diversidad cultural y sostiene que la ciudadanía europea será el fruto de una sociedad multicultural y multilingüística. El CdR destaca el papel de la cultura en el desarrollo local y regional, en la creación de empleo y en las relaciones exteriores de la Unión, y la importancia de fomentar el acceso a la cultura para todos, especialmente para los minusválidos y los grupos desfavorecidos.

Sin embargo, el CdR manifiesta su preocupación por que el programa se incline a favor de actividades a gran escala y de fuerte impacto, restando importancia a lo popular y cotidiano que podría tener repercusiones más duraderas. El CdR advierte que los ciudadanos no se identificarán con Europa si ésta no forma parte de su vida cotidiana. El Comité cuestiona la condición de que al menos siete Estados participen en los acuerdos de cooperación cultural. El Comité sugiere que un tercio de los medios previstos para las acciones principales, junto con la parte correspondiente de los fondos destinados a los acuerdos de cooperación, sea transferido a las acciones específicas que fomentan la participación de las organizaciones locales y regionales. El CdR considera, asimismo, necesario definir un procedimiento que garantice que los aspectos culturales van a ser tenidos en cuenta en el conjunto de los programas comunitarios, incluidos los fondos estructurales. El CdR pide que se incluyan las autoridades locales y regionales en el comité asesor del programa, en los puntos de información descentralizados y en la evaluación del programa, de modo que subrayen la base local y regional de la cultura y las competencias de las autoridades locales y regionales en este ámbito. Por último, el CdR considera totalmente insuficiente la dotación financiera del programa.

*Dictamen sobre la Cooperación transfronteriza y transnacional entre las entidades locales (CdR 145/98 final). Dictamen aprobado en el 26º Pleno. Ponente: Sr. Niederbremer*

En un año en que se ha cuestionado muy severamente la continuidad de la cooperación descentralizada, el CdR ha querido afirmar los elementos positivos de la cooperación transfronteriza y transnacional entre las entidades locales. En el dictamen, el CdR apoya las medidas que dan a las entidades locales el derecho y la capacidad efectiva para regular y administrar, en el marco de la ley, una parte importante de los asuntos públicos, incluida la cooperación transnacional y transfronteriza. Esta última es, según el CdR, un instrumento cuya importancia debe seguir creciendo de manera que permita a las entidades locales participar en

los procesos de decisión y acción europeos. Los objetivos de la cooperación transnacional y transfronteriza, según el CdR, son: a nivel intramunicipal, favorecer el desarrollo urbano sostenible; a nivel intermunicipal, no sólo concebir proyectos limitados, sino también procesos de aprendizaje transnacionales; a nivel europeo, crear la Europa de los ciudadanos. El CdR opina que no es necesario establecer nuevos programas de ayuda para definir la cooperación transnacional y transfronteriza de las entidades locales. El ámbito subvencionable de la cooperación transnacional y transfronteriza entre las entidades locales debe más bien integrarse como nuevo valor añadido en la actual política de ayuda comunitaria.

**ANEXO: Relación de dictámenes adoptados en 1998**

**22º PLENO** (Sesión de los días 12 y 13 de marzo, dictámenes publicados en el Doce C180, de junio de 1998)

1. Una estrategia de transportes sostenible para los entes regionales y locales y la UE
2. Superpistas ferroviarias transeuropeas de transporte de mercancías
3. Iniciativa europea de comercio electrónico
4. Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas
5. La política de medio ambiente en las ciudades y municipios
6. Propuesta de Reglamento en relación con la Agencia Europea de Medio Ambiente y la red europea de información y de observación sobre el medio ambiente
7. Comunicación de la Comisión – Estrategia comunitaria para promocionar la producción combinada de electricidad y calor (CHP) y para eliminar los obstáculos a su desarrollo
8. Propuesta de Directiva del Consejo relativa al acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial concluido por la UNICE, el CEEP y la CES
9. Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la promoción de «itinerarios europeos» de formación en alternancia incluido el aprendizaje
10. Comunicación de la Comisión – Por una Europa del conocimiento
11. El papel de las asociaciones de voluntariado – una contribución a la sociedad europea
12. La cultura y las diferencias culturales y su importancia para el futuro de Europa
13. La manifestación «Ciudad Europea de la Cultura»

**23º PLENO** (Sesión de los días 13 y 14 de mayo, dictámenes publicados en el Doce C251, de agosto de 1998)

1. Comunicación de la Comisión sobre estrategia comunitaria y marco para la introducción de la telemática en el sector del transporte por carretera en Europa
2. Comunicación de la Comisión – Hacia una política urbana para la UE
3. Resolución del CdR sobre la Carta europea de los entes territoriales para una política de transportes avanzada y sostenible
4. Situación demográfica en la UE 1997
5. El turismo cultural en las zonas urbanas y sus consecuencias para el empleo
6. Resolución sobre la seguridad nuclear y la democracia local y regional

7. Comunicación de la Comisión sobre la evaluación del programa IDA
8. Comunicación de la Comisión acerca de la estrategia informativa sobre el euro
9. Propuesta de Decisión sobre medidas de ayuda financiera a las PYME generadoras de empleo
10. Libro Verde sobre la protección de los menores y la dignidad humana en los servicios audiovisuales y de información y Propuesta de plan para fomentar la seguridad en la utilización de Internet

**24° PLENO (Sesión de los días 15 y 16 de julio, dictámenes publicados en el Doce C315, de octubre de 1998)**

1. Informe de la Comisión sobre el acceso a la formación continua en la Unión
2. El futuro de las zonas periféricas en la nueva UE
3. Programa marco plurianual de actividades en el sector de la energía (1998-2002)
4. Comunicación sobre Energía para el futuro: fuentes de energía renovables y Libro Blanco para una Estrategia y un Plan de Acción Comunitarios

**25° PLENO (Sesión de los días 16 y 17 de septiembre, dictámenes publicados en el Doce C373, de diciembre de 1998)**

1. Propuesta sobre puertos marítimos, puertos interiores y terminales intermodales
2. Comunicación de la Comisión sobre los contratos públicos en la UE
3. La importancia para las regiones del comercio libre de impuestos intracomunitario
4. Libro Verde sobre la convergencia de los sectores de telecomunicaciones, medios de comunicación y tecnologías de la información y sobre sus consecuencias para la reglamentación en la perspectiva de la sociedad de la información
5. Propuesta sobre la introducción coordinada de las comunicaciones móviles e inalámbricas
6. Propuesta de Reglamento por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos estructurales

**26° PLENO (Sesión de los días 18 y 19 de noviembre, dictámenes pendientes de publicación)**

1. Comunicación de la Comisión sobre el medio ambiente y el empleo (Hacia una Europa sostenible)
2. Próximas orientaciones de política económica

3. La cooperación transfronteriza y transnacional entre las entidades locales
4. Propuesta de Reglamento del Consejo relativo al Fondo Social Europeo
5. Comunicación de la Comisión sobre la evolución de la política de salud pública en la Comunidad Europea
6. Segunda fase de los programas Sócrates y Leonardo da Vinci y programa Juventud
7. Programa marco Cultura 2000
8. Propuesta de Reglamento por el que se modifica el Reglamento por el que se crea el Fondo de Cohesión
9. Comunicación de la Comisión a los Estados miembros relativa a la política regional y a la política de competencia: Incremento de su concentración y coherencia
10. Propuesta de Reglamento del Consejo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional
11. Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se crea un Instrumento de Política Estructural de Preadhesión
12. Comunicación de la Comisión sobre las estrategias de adhesión en materia de medio ambiente: Aceptar el reto de la ampliación a los países candidatos de Europa Central y Oriental
13. Comunicaciones de la Comisión De las directrices a la acción: los planes nacionales de acción para el empleo y Propuesta de Directrices para las Políticas de Empleo de los Estados miembros en 1999
14. Tercera fase del programa Tempus III
15. Programas Ariadna y Caleidoscopio
16. Resolución del CdR sobre los daños causados por el huracán Mitch en Centroamérica
17. Declaración del CdR a favor de la pacificación en Euskadi

## LA CONFERENCIA PARA ASUNTOS RELACIONADOS CON LA UNIÓN EUROPEA

*Eduard Roig Molés\**

Si 1997, con la aprobación de la Ley 2/1997 y el Reglamento Interior de la Conferencia, la adopción de diversos Acuerdos y la apertura de las posibilidades de participación en los Comités de la Comisión fue un año de creación de múltiples expectativas en el ámbito de la participación autonómica, 1998 debía ser el año de la confirmación de esas expectativas, a través esencialmente de la ampliación de la participación externa al Consejo de Ministros y del despliegue efectivo de la participación interna bajo el impulso y la coordinación de la Conferencia para Asuntos Europeos.

La realidad sin embargo ha sido muy distinta, y la nota dominante es de cierta decepción general sobre el funcionamiento real del sistema de participación, decepción que se extiende ya a la propia Conferencia que, a pesar de diseñar un sistema funcional sobre el papel, no consigue hasta el momento que tal sistema se lleve realmente a la práctica.

La casi absoluta inexistencia de una tarea de seguimiento e impulso de la actividad de las Conferencias Sectoriales por parte de la Conferencia para Asuntos Europeos es el primer elemento que fundamenta esta sensación negativa. Tras cuatro años de vigencia del Acuerdo de 1994 sobre participación a través de las Conferencias Sectoriales, su relevancia práctica es muy reducida, y lo que parecía una decidida voluntad por parte de la Conferencia, avalada por el legislador, de colocarse a la cabeza del sistema, ha quedado en muy poco, como se verá en el apartado dedicado a esta función de impulso.

Por otro lado, la participación externa se ha saldado con un sabor agrídulce, pues aun cuando ha comenzado a desarrollarse la presencia autonómica en los Comités de la Comisión, se ha renunciado a una regulación general de la misma, y sobre todo la discusión sobre la participación en el Consejo de Ministros se ha iniciado a través de un proceso negociador marcado por la desconfianza mutua entre Estado y Comunidades Autónomas y por el peso del Ministerio de Asuntos Exteriores en este ámbito, tradicionalmente poco sensible a las demandas autonómicas. A pesar del impulso derivado de las mociones de las Cortes Generales no parece existir una auténtica voluntad política de conseguir instrumentar la participación en el ámbito del Consejo en un futuro inmediato. De

---

\* El presente trabajo resultaría imposible sin la amabilidad de los miembros, del Estado y de las Comunidades Autónomas, de la Comisión de coordinadores de la conferencia para Asuntos Europeos, y especialmente de aquellos que han dedicado buena parte de su tiempo a responder a mis preguntas y peticiones. Además de esta constante disponibilidad debo agradecer muy especialmente sus muy valiosas sugerencias.



hecho la discusión sobre esta cuestión ha marcado fundamentalmente los órdenes del día de la Conferencia desde el mandato recibido del Congreso de los Diputados en marzo hasta acabar el año, sin alcanzar resultados reseñables.

El enrarecimiento del ambiente negociador derivado de estas situaciones se ha visto además agravado con algunos problemas concretos, de los que el más destacado sin duda es el derivado de la solicitud de impugnación de la Organización Común de Mercados del Aceite presentada por la Comunidad de Andalucía. No se trata sin embargo de una situación aislada, como demuestra el mantenimiento de las discusiones en torno a un tema muy menor pero un tanto enquistado; la situación del personal de las Oficinas autonómicas en Bruselas, que a pesar del Acuerdo parcial alcanzado en 1997 dista de estar resuelto.

En esta dinámica cobra una cierta eficacia simbólica la constitución de la Comisión Bilateral Estado – Generalidad de Cataluña para Asuntos Europeos, que viene a añadirse a la Comisión con el País Vasco, existente desde 1995. La tentación del refuerzo de la bilateralidad, siempre presente en el ámbito de las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas, puede ser especialmente intensa en un momento de cierta desorientación. En la misma línea, pero de modo diferenciado, se sugiere tentativamente un modelo alternativo centrado en una participación «a diferentes velocidades», que permita que algunas Comunidades más interesadas o dispuestas al avance en estos ámbitos puedan profundizar las vías de participación sin necesidad de generalizarlas inmediatamente a la totalidad de Comunidades Autónomas.

En el lado positivo de la balanza en cambio hay que situar el desarrollo práctico de la participación autonómica en los Comités de la Comisión. No sólo por su valor intrínseco, sino sobre todo por los efectos positivos que ha empezado ya a proyectar sobre el sistema interno de participación, confirmando así, parcialmente y en este ámbito, las expectativas de «contagio» de las Conferencias Sectoriales que se avanzaban en la reseña de 1997.

A continuación se examina más detalladamente la labor de la Conferencia en sus tres reuniones de 1998 (con tres reuniones formales también de la Comisión de Coordinadores), ordenándola en torno a la división fundamental de su actividad en sus tareas de diseño del sistema de participación (1) y de impulso y garantía del mismo (2), para acabar con una breve referencia a las dos cuestiones más concretas antes avanzadas: la solicitud de impugnación de la OCM del aceite (3) y la Comisión Bilateral entre Estado y Generalidad de Cataluña (4).

### **El diseño del sistema. La concentración en los mecanismos de participación en las delegaciones ante los órganos comunitarios.**

La tarea de la Conferencia en cuanto órgano de diseño del procedimiento de participación autonómica en asuntos comunitarios ha continuado en 1998, si bien durante este año no se ha llegado a concluir ningún Acuerdo a este respecto, aunque se han publicado en el BOE los Acuerdos alcanzados el pasado año (Resoluciones de 24 de marzo de 1998 de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, publicadas en el BOE n. 79, de 2 de abril de 1998).

Como se avanzaba el año pasado, la atención en este ámbito se ha concentra-

do de modo absoluto en la participación autonómica en las delegaciones españolas ante los órganos comunitarios, bien los comités de trabajo de la Comisión, bien el propio Consejo y sus órganos dependientes, en un salto hacia delante de la discusión calificable como espectacular dados los términos previos del debate.

### *La participación en los Comités de la Comisión*

La reseña de la actividad de la Conferencia en 1997 finalizaba con la exposición del acuerdo de principio alcanzado en cuanto a la participación autonómica en los Comités de la Comisión, si bien dejaba abierto el proceso de negociación de un Reglamento que disciplinara el alcance y forma de esa participación autonómica y las consiguientes obligaciones estatales para hacerla posible, pues a finales de 1997 se desarrollaba todavía la discusión al respecto entre Estado y Comunidades Autónomas, de modo que la aprobación del Reglamento se remitía a 1998. Pues bien, tampoco en este año ha sido posible un Acuerdo al respecto, de manera que la participación en los Comités de la Comisión (que como se verá más adelante se ha venido desarrollando a lo largo de todo el año con importantes efectos sobre el sistema general de participación autonómica) no posee actualmente base formalizada alguna.

De hecho, ya a principios de 1998 se abandonó la idea de regular la forma y alcance de la participación en un texto normativo, optando en cambio por desarrollar una praxis flexible que permitiera, en un futuro no demasiado lejano, la concreción escrita de las reglas que se desarrollaran «espontáneamente» en las relaciones entre Estado y Comunidades. Esta solución se adoptó con las reservas de varias Comunidades que preferían una clara regulación de las bases y el procedimiento mínimo exigible de relación entre Estado y Comunidades en este ámbito que se refiriera esencialmente a los siguientes puntos: así (1) las obligaciones de comunicación desde la Representación Permanente a los representantes autonómicos de la convocatoria y orden del día de las reuniones, así como de los textos accesorios y los requisitos mínimos de coordinación entre el delegado estatal y el delegado autonómico en cada Comité; y también (2) las relaciones entre las Comunidades y especialmente las obligaciones del representante autonómico en cada Comité, centradas de nuevo en la obligación de comunicación a la totalidad de las Comunidades de las convocatorias, órdenes del día y materiales de trabajo para cada Comité, la negociación y concertación entre las posiciones autonómicas, así como la consiguiente información y rendición de cuentas sobre la negociación a nivel europeo.

Tras la remisión a la praxis futura se encontraba ciertamente un desacuerdo en los extremos antes aludidos y en especial sobre la posición del representante autonómico en la delegación (posibilidades y, en su caso, requisitos de intervención en el Comité, presencia permanente o en función del tema a discutir) y sobre su reconducción a la voluntad de todas las Comunidades Autónomas (posición del representante a falta de una posición común autonómica, en especial); pero también un consenso fundamental en torno a la convicción de que tales aspectos resultarían polémicos tan sólo en una minoría de casos, mientras que la gran parte de los supuestos de participación culminarían en una fructífera dinámica de acuerdo que permitiría desarrollar las reglas de participación a plas-

mar en un futuro a medio plazo. Más adelante deberá volverse sobre estas cuestiones al examinar la praxis de la presencia autonómica hasta la actualidad.

En cualquier caso, y aun asumiendo la voluntad de dejar abierta la cuestión de la regulación del alcance y condiciones de la intervención autonómica en la delegación española, no puede ignorarse que la situación actual resulta un tanto desorientadora, en cuanto que ninguna norma publicada da cuenta de los Comités abiertos a las Comunidades (aun cuando circula naturalmente un listado de los mismos, acordado por Estado y CCAA), ni del reparto de los mismos entre ellas (aun cuando éste se encuentra asimismo plasmado en un Acuerdo de la totalidad de las Comunidades). Esta carencia absoluta de publicidad e incluso de formalización no deja de deparar ciertos problemas en el día a día de la participación autonómica en los Comités, como se verá al analizar el desarrollo de la misma más adelante.

### *La participación en el Consejo*

No puede sino resultar llamativo que, tras remitir la regulación de la participación en los Comités de la Comisión a la praxis a desarrollar en un futuro, la Conferencia centre toda su actividad diseñadora en 1998 en la discusión de un Acuerdo sobre participación en el Consejo. Debe recordarse a este respecto, que la propia participación en Comités de la Comisión se concebía como una primera experiencia para evaluar las posibilidades y reglas de una participación autonómica generalizada en los órganos comunitarios. El número y forma de la participación respondían a esta finalidad, en una clara opción por una dinámica de pequeños pasos de progresiva configuración del sistema. En cambio, apenas cinco meses después de la apertura de la posibilidad de participación en los Comités de la Comisión, se sitúa en primer plano la discusión, hasta entonces prácticamente vedada, sobre la participación en el Consejo, discusión que, por lo tanto, se desarrolla al margen de la incipiente experiencia de participación en los Comités de la Comisión.

La razón de esta aparente incoherencia debe buscarse probablemente en el origen de la propuesta de participación en el Consejo, de carácter externo a la propia Conferencia y sus trabajos. Si la reivindicación de presencia en las delegaciones españolas era tradicional en casi todas las Comunidades, la actual negociación en la Conferencia encuentra su punto de partida no en las posiciones de los Gobiernos autonómicos en su seno, sino en las reivindicaciones de los grupos parlamentarios en las Cortes Generales. Es concretamente la Comisión Mixta para Asuntos de la Unión Europea quien debate en febrero de 1998 una propuesta del PNV (consecuencia de una previa resolución del Parlamento Vasco) que culmina en la aprobación el día 4 de marzo de 1998 de una Proposición no de Ley con el siguiente tenor, por lo que se refiere a la participación externa de las CCAA:

«Las Cortes Generales, a través de la Comisión Mixta para la Unión Europea:  
(...)

4º Instan al Gobierno para que en el marco de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, se inicie un proceso tendente a establecer una fórmula que permita la presencia de un representante de las Comunidades Autónomas en la delegación del Gobierno, en aquellas reuniones

del Consejo de Ministros de la Unión, en las que se traten asuntos para los cuales tengan competencia exclusiva las Comunidades Autónomas. (...)» (BOCG, VI Leg., Serie A, n. 176)

Pocos días después, el propio Pleno del Congreso de los Diputados, a instancias de la representante de EA en el Grupo Mixto, aprueba una moción de idéntico tenor (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie D, n. 258, 23-3-1998, p. 30, que añade al texto antes reproducido un plazo inicial [el mes de junio] para comenzar las negociaciones en el seno de la Conferencia para Asuntos Europeos), consecuencia de una previa interpelación urgente sobre la participación autonómica en la Delegación del Estado en el Consejo de Ministros de la UE. En ambos casos la cerrada oposición inicial del Gobierno, puesta de manifiesto especialmente en la respuesta del Ministro de Asuntos Exteriores, Sr. Matutes, a la citada interpelación urgente (el Ministro se refirió repetidamente a la «ingobernabilidad» del sistema en caso de participación en el Consejo, hablando finalmente de un «patio de enfrentamiento entre intereses» de las CCAA: DSCD- Pleno, n. 139, 25.1.1998), se transformó de modo un tanto precipitado en un apoyo final del Grupo Popular, transformación que es difícil desvincular de la anunciada intención de todos los grupos parlamentarios de apoyar la moción (y especialmente del Grupo Socialista, que al parecer había recibido diversos requerimientos del Grupo Popular para no secundar la moción). Ante esta perspectiva de ineludible derrota parlamentaria, el Grupo Popular y el Gobierno deciden efectivamente asumir la reivindicación de participación autonómica en el ámbito del Consejo de Ministros, a cambio de una mínima matización de la propuesta inicial (esencialmente en materia de plazos de cumplimiento, y de la remisión a la Conferencia para Asuntos Europeos). En cualquier caso, los avatares iniciales del debate parlamentario han marcado de modo difícilmente superable el desarrollo posterior de la discusión. La indudable inexistencia de un convencimiento sincero por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores en este ámbito, combinada con el consiguiente escepticismo de los representantes autonómicos, son elementos esenciales para comprender el actual proceso de negociación. De hecho el Acuerdo sobre la participación en los Comités de la Comisión, alcanzado con sorprendente rapidez, parece haber agotado el margen de avance que el Estado preveía para la entera legislatura.

Ante esta situación puede ser legítimo preguntarse por el sentido de una discusión que viene a romper, antes de que pueda desarrollarse mínimamente, una dinámica de avance paulatino y apoyado en la praxis desarrollada en los Comités de la Comisión. Más allá de esta ruptura, la apertura de la discusión en el momento presente no hace sino avanzar, quizás prematuramente, un debate ya de por sí difícil; y sobre todo conduce a una negociación entre actores que carecen de la confianza mutua necesaria para la discusión. El Estado, y muy especialmente el Ministerio de Asuntos Exteriores, no se ha convertido, de la noche a la mañana y por el ensalmo de una resolución parlamentaria, en un fervoroso, o tan siquiera sincero, converso de la presencia autonómica en el ámbito del Consejo, de manera que su estrategia negociadora, una vez superado el peligro de la derrota parlamentaria, y como se verá más adelante, a duras penas puede distinguirse de la dilación y el obstruccionismo sistemático. Las Comunidades carecen de una posición común previa sobre sus objetivos y reales posibilidades, y dudan en implicarse a fondo en una negociación que intuyen poco fructífera e

incluso falsa. El desarrollo de las discusiones en 1998, del que inmediatamente se dará breve cuenta, no invita pues al optimismo en este ámbito, pues no sólo no ha significado avance alguno, sino que además sitúa la discusión en términos que probablemente se verían fácilmente superados a partir de una dinámica de confianza que podía lograrse a través de la experiencia de participación en los Comités de la Comisión. Tampoco el momento político (inmediatas elecciones autonómicas, catalanas y cercanas elecciones generales) parece el más adecuado para abrir un debate real sobre estas posibilidades.

Entrando ya en el contenido de las discusiones, tres son los aspectos que han marcado las mismas por el momento. En primer lugar el ámbito orgánico de participación, limitado por la moción del Congreso al Consejo de Ministros, pero casi inmediatamente ampliado en la discusión entre Comunidades Autónomas y Estado a la totalidad de órganos de preparación de sus decisiones: los Grupos de trabajo del Consejo y esencialmente el Comité de Representantes Permanentes (COREPER) y su homólogo en el ámbito agrícola. Efectivamente, la participación en el Consejo de Ministros aisladamente no tiene ningún sentido en el modelo decisorio comunitario, dejando ahora al margen su relevante carga simbólica. Las decisiones del Consejo no son en la mayor parte de casos sino la formalización de los acuerdos alcanzados en los órganos preparatorios, sin que exista discusión alguna al respecto, de manera que resulta habitual que cada Consejo de Ministros apruebe diversas decisiones en ámbitos materiales ajenos a los propios. Tan sólo en caso de desacuerdo se procede a un auténtico debate entre los Ministros; e incluso en estos casos, los términos del debate se han marcado claramente en los órganos preparatorios. En cualquier caso, la presencia en los mismos significa una posibilidad de intervención mucho más intensa y efectiva, de manera que cualquier modelo de participación debe abarcar esta compleja red de órganos.

El segundo elemento destacado en las conversaciones desarrolladas es la necesaria vinculación del mecanismo de participación en el Consejo y sus órganos de apoyo con los mecanismos internos de participación diseñados en el Acuerdo de 1994, por lo tanto con las Conferencias Sectoriales. La opción por la sectorialización del sistema, ineludible ante las características de los proyectos y del proceso decisorio comunitarios, plantea naturalmente los problemas ya conocidos de la funcionalidad real de las Conferencias Sectoriales en este ámbito. A ellos deberemos referirnos específicamente más adelante, pero de nuevo (como se avanzaba en la crónica del año pasado al tratar la participación en Comités de la Comisión) esta vinculación presenta un doble filo: por un lado los problemas de funcionamiento del modelo de 1994 se reflejarán ineludiblemente en la participación en las delegaciones, pero por otro ésta puede servir como un impulso decisivo al propio proceso interno de participación. Al examinar la práctica del mismo en este año tendremos ocasión de ver cómo ambos efectos han sido relevantes en referencia a los Comités de la Comisión.

Por último, el tercer aspecto de las discusiones es el que ha centrado hasta ahora los trabajos de Estado y Comunidades: la moción antes reproducida limita la participación a los casos de «aquellas reuniones del Consejo de Ministros de la Unión, en las que se traten asuntos para los cuales tengan *competencia exclusiva* las Comunidades Autónomas». El debate parlamentario se centró ya en este aspecto de afectación de «competencias exclusivas», señalando algunos de los

intervinientes el problema de determinación de las mismas y su carácter excesivamente reducido si se optaba por una interpretación estricta del concepto. El inicio de las negociaciones parece dar la razón a estos temores.

En efecto, es difícil entender que el primer paso negociador, en un sistema autonómico con veinte años de experiencia, en un modelo de participación diseñado desde 1994 en torno a la distribución competencial, sea la elaboración de un exhaustivo informe sobre el concepto y ámbito de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, analizando facultad a facultad cada uno de los títulos competenciales autonómicos y su posible afectación por los títulos horizontales del Estado (vid. al respecto la comparecencia del Secretario de Estado, Sr. De Miguel ante la Comisión Mixta para la UE, en el DSCD - Comisiones, n. 116, de 29.9.1998). Si ya puede ser discutible hacer del concepto de competencia exclusiva la característica determinante de cualquier grado de participación autonómica, su conversión en el núcleo de la negociación no facilita precisamente el avance de la misma.

El informe sobre las competencias exclusivas autonómicas se ha visto seguido por un segundo informe sobre el sistema de competencias de la Unión Europea, siendo estos dos informes hasta ahora la única plasmación de la negociación sobre la participación autonómica en el Consejo. Efectivamente, el Estado parece esperar una respuesta a los Informes que las Comunidades Autónomas en cambio no parecen muy dispuestas a realizar. La alternativa de la presentación de una propuesta autonómica que supere el estrecho y formal ámbito de discusión delimitado por el Estado aparece actualmente como una probable salida al cierre en que parece haber caído el debate. Con ello se plantearían posiblemente otras cuestiones tan relevantes como el ámbito competencial: desde la posición de los representantes autonómicos en la delegación, hasta su posibilidad de presencia general (aunque pasiva) en cualquier órgano comunitario, pasando por formas de integración en la Representación Permanente (fundamental para una fluida participación generalizada, pero donde las resistencias en el Ministerio de Asuntos Exteriores son extremas) o por los mecanismos y procedimientos de concertación interautonómica previos a la discusión comunitaria.

Estas expectativas de futuro, sin embargo, no pueden hacer olvidar la situación actual de claro impasse, agravado por los recientes (ya en 1999) cambios en el Ministerio para las Administraciones Públicas, que, por lo menos hasta ahora, aparecía como el órgano estatal que mejor comprendía las posiciones de las Comunidades, lo que, en algunas ocasiones, le había deparado incluso algún distanciamiento del Ministerio de Asuntos Exteriores. Una conclusión provisional del desarrollo del proceso de negociación no puede sino plantearse los problemas derivados de lo que parece una asunción meramente formal del mandato parlamentario por parte de algunos órganos estatales, así como la inexistencia (voluntaria o no) de mecanismos de coordinación interministerial y configuración de una auténtica posición de Gobierno en estos ámbitos, que necesitan para avanzar de una clara voluntad política de acuerdo absolutamente ausente hasta el momento.

## El impulso y seguimiento del proceso de participación

La segunda gran función de la Conferencia presentaba a finales de 1997 expectativas de especial importancia. Por un lado la Ley 2/1997 y muy especialmente el Reglamento Interno de la Conferencia parecían impulsar el protagonismo de la misma en este ámbito, configurándola como la auténtica cabeza de un sistema de conferencias sectoriales. Por otro, parecía clara la necesidad de un impulso global del sistema diseñado por el Acuerdo de 1994 y de funcionamiento práctico muy desigual y casi inexistente hasta entonces; en este sentido, la proposición no de ley de la Comisión Mixta para la UE y la moción del Pleno del Congreso de los Diputados antes reseñadas remarcaban esta necesidad:

«El Congreso de los Diputados:

1º Considera que es necesario mejorar la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso interno de toma de decisiones relativo a los asuntos de la Unión Europea.

2º Insta al Gobierno para que garantice que este proceso refleje adecuadamente y en la práctica el reparto competencial diseñado en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía.

3º Considera necesario llevar a cabo una profunda reflexión sobre el sistema actual de participación a través de las Conferencias Sectoriales.

4º (...)

5º Por todo ello, insta al Gobierno para que promueva esta reflexión en torno a los mecanismos internos de cooperación que lleven a un esquema de mayor participación efectiva de las Comunidades Autónomas en los asuntos relativos a la Unión Europea.» (BOCG, CD, Serie D, n. 258 de 23 de marzo de 1998, p. 30. La moción reproduce el texto de la proposición no de Ley de 4 de marzo de 1998, aprobada por la Comisión Mixta para la Unión Europea antes también citada; BOCG, CG, Serie A, n. 176 de 10 de marzo de 1998, p. 2 y ss.).

Si a estos elementos fundamentales se añade la creciente concienciación de la relevancia de la actividad comunitaria en las administraciones autonómicas, así como los esfuerzos internos de coordinación interdepartamental en las propias Comunidades, y la puesta en funcionamiento de la presencia autonómica en los Comités de la Comisión, con sus efectos sobre el procedimiento interno tal y como se planteaban en la reseña de 1997, puede entenderse que 1998 se planteaba como un año de definitiva puesta en marcha real del sistema. Si se deja de lado por el momento la participación en los Comités de la Comisión, el balance final no puede ser satisfactorio, y fundamenta la sensación de desencanto a la que se hacía referencia al inicio de este trabajo.

### *El funcionamiento del sistema de Conferencias Sectoriales*

Como en años anteriores, resulta extraordinariamente difícil realizar un detallado balance de la actividad de las Conferencias Sectoriales en el ámbito europeo. Las opiniones sobre su actividad divergen de manera importante en función de la instancia consultada, y la desigualdad en su funcionamiento es una característica suficientemente conocida de las mismas, hasta el punto de resultar proba-

blemente el elemento más determinante de su actuación. La confusión resulta aun mayor cuando los asuntos europeos de afectación autonómica no sólo se tratan en las Conferencias previstas en el Anexo del Acuerdo de 1994, sino que se extienden a otras Conferencias y órganos de relación que no se contemplaban en este texto.

Es esta misma situación de inseguridad sobre su actuación el primer elemento a valorar en este apartado. La tarea de seguimiento de la actividad de las Conferencias Sectoriales (sin referirnos ya a su coordinación e impulso) que corresponde a la Conferencia para Asuntos Europeos parece, a la luz de esta situación, poco desarrollada. Siguen sin existir mecanismos, institucionalizados por lo menos, de relación entre la Conferencia y el resto de los órganos de relación entre Estado y Comunidades Autónomas. No se transmiten a la Conferencia ni informes generales ni detalle de los puntos discutidos, ni mucho menos reseña de las posiciones comunes alcanzadas, en caso de que éstas existan. A falta de estos datos la valoración por parte de la Conferencia no puede ir más allá de una cierta sensación de carencia casi absoluta de participación, de la que resultaba fiel reflejo la moción antes reproducida. Ciertamente algunas iniciativas autonómicas en el seno de la Conferencia han intentado avanzar en este ámbito, proponiendo además soluciones especialmente interesantes, como la celebración de reuniones conjuntas de la Conferencia para Asuntos Europeos (o sus niveles inferiores) con cada una de las Conferencias Sectoriales o con representantes de las mismas, en un intento no sólo de conocer, sino de impulsar realmente el trabajo de las Conferencias. Tales reivindicaciones sin embargo, no han encontrado suficiente eco ni en el Estado ni en el resto de Comunidades, más allá de una aceptación inicial de su planteamiento, que sin embargo no ha encontrado concreción ni tan sólo en un estudio serio de las mismas, a pesar de la insistencia de las solicitudes autonómicas. Ante esta situación puede replantearse de nuevo la opción de una formal recentralización de la participación autonómica en la Conferencia para Asuntos Europeos, defendida tradicionalmente por la Comunidad del País Vasco, pero que ahora parece ganar partidarios en otras Comunidades Autónomas.

Sin que se desarrolle pues la función de seguimiento por parte de la Conferencia como tal, la tarea de reunir información sobre las actividades de la red de Conferencias Sectoriales se remite a cada uno de los participantes en la Conferencia para Asuntos Europeos, a título individual y en su propia Administración. El único resultado formalizado hasta hoy de este tipo de actividad se refleja en los Informes elaborados periódicamente por el Ministerio para las Administraciones Públicas y remitidos a todos los miembros de la Conferencia. Tales Informes reflejan ciertamente una cantidad considerable de reuniones de las Conferencias Sectoriales y de referencias a temas europeos. Un examen más detallado de los mismos, sin embargo, revela que, incluso en este documento que resulta el que contiene una más positiva valoración de la actuación de las Conferencias, el tipo de actividad absolutamente dominante (casi exclusivo en ocasiones) es la información por parte del Ministro o de los representantes estatales a los representantes de las Comunidades Autónomas. Igual resultado, aun cuando menos formalizado, arrojan los mecanismos de seguimiento de la actividad de las Conferencias Sectoriales instrumentados en algunas Comunidades Autónomas (sirvan a modo de ejemplo la Comisión de Seguimiento creada en Cataluña en 1997 a la que se hacía referencia en el Informe del



pasado año, o el completo esquema procedimental diseñado por el Acuerdo de 16 de Octubre de 1997 de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos del Gobierno Vasco, por el que se aprueban las medidas de coordinación para desarrollar la intervención del Gobierno Vasco en la elaboración y aplicación de las normativa y las políticas de la Unión Europea).

La concepción de las Conferencias Sectoriales que se deriva de este panorama dista mucho del de órganos de discusión, participación o concertación. Especialmente preocupante resulta que las Comunidades Autónomas, con carácter general, cuestionen tal concepción tan sólo muy limitadamente en cada Conferencia Sectorial. Efectivamente el Acuerdo de 1994 parece contener los instrumentos necesarios para que las Comunidades, si lo desean, impulsen por sí mismas las Conferencias: así la convocatoria de las mismas puede tener lugar a iniciativa autonómica, la inclusión de determinados aspectos en el orden del día depende de la solicitud de una sola Comunidad, el inicio de una auténtica dinámica de discusión igualmente se encuentra en manos de las Comunidades interesadas, etc. Si estas posibilidades no se ejercitan por escepticismo de las Comunidades ante la actitud del resto de Comunidades Autónomas o especialmente de los Ministerios (así parece haber sucedido en alguna Conferencia tras una actuación autonómica concertada en temas europeos), por desconocimiento de sus propias posibilidades tal como se encuentran en el Acuerdo de 1994, por una insuficiente implicación en el ámbito comunitario europeo, por rechazo frente a un procedimiento creado desde la Conferencia para Asuntos Europeos, o por una mixtura de estas u otras causas, es una cuestión que debe quedar aquí abierta. La conclusión final sin embargo es indudablemente descorazonadora: tras cuatro años de vigencia del Acuerdo de 1994 no se ha logrado su implantación real en las Conferencias Sectoriales.

En cuanto al aspecto que sí cumplen las Conferencias Sectoriales, la información a las Comunidades Autónomas, la mejora del sistema es reconocida por prácticamente todos los participantes. Junto al canal de las Conferencias y a la vigencia de las Oficinas, debe hacerse una mención especial a la figura del Consejero para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente, que ha desarrollado una labor unánimemente valorada como útil y eficaz, aun con las limitaciones propias de su status y concepción. En concreto la dinámica desarrollada con las Oficinas autonómicas en Bruselas resulta, al parecer, muy positiva. La colaboración de la Representación Permanente con estas Oficinas ha aumentado considerablemente y resulta especialmente adecuada en el seguimiento y tramitación de ayudas comunitarias. En cambio la relación en cuanto a la formación del derecho comunitario resulta mucho menos satisfactoria y, al igual que sucedía en el ámbito interno, prácticamente inexistente. Las mejoras derivadas de la participación en los Comités de la Comisión son, también en el aspecto de la información, fundamentales.

La valoración positiva de los flujos de información no impide sin embargo señalar algunos problemas concretos que se mantienen aunque con carácter residual, y que aparecían, junto a reivindicaciones más generales, en la Comparencia del Consejero para Asuntos Autonómicos, Sr. Ardizzone ante la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas del Congreso de los Diputados (DSCD - Comisiones, n. 479 de 10 de junio de 1998). Así la agilidad

en la transmisión no es siempre la deseable, y la información en algunos ámbitos competenciales (señaladamente en relación a la Cooperación en materia de Justicia e Interior) es también insuficiente. De hecho la mejora de la información autonómica, se sostiene en ocasiones, proviene más del esfuerzo de transparencia de las propias instancias europeas que de un flujo ágil y exhaustivo entre Estado y Comunidades Autónomas. Algunos detalles pueden resultar ilustrativos al respecto: la información documental a las Comunidades se suministra a través del envío de fotocopias desde la Representación Permanente; las demandas autonómicas de ser incluidas en la lista de distribución por correo electrónico que conecta a los diversos Ministerios con la Representación Permanente han sido hasta ahora rechazadas. El mecanismo de comunicación es en ocasiones tan peculiar como un casillero para cada Comunidad situado en la Representación Permanente, que el personal de las Oficinas autonómicas vacía diariamente. Estos aspectos prácticos son de especial importancia en el contexto de los plazos extremadamente reducidos y de la constante evolución de las propuestas de discusión en el procedimiento decisorio comunitario.

Por otro lado no puede ignorarse que junto a las demandas de mayor información por parte de algunas Comunidades, otras se refieren a un cierto desbordamiento por la cantidad de documentación transmitida, lo que apunta probablemente a muy diversas capacidades administrativas, y muy diversos intereses de participación, entre las Comunidades. Es esta una de las situaciones que han dado origen a las propuestas de «diversas velocidades» permitiendo que las Comunidades que lo deseen reciban mayor información, evitando así que los problemas de gestión de algunas Comunidades repercutan en aquellas que pueden sostener el ritmo marcado por el proceso de decisión europeo.

### *La participación en los Comités de la Comisión y su reflejo en el procedimiento interno de participación*

Como se explicaba en el apartado dedicado al diseño del sistema de participación, en 1998 ha entrado en funcionamiento, aunque sin amparo normativo ni regulación alguna, la participación autonómica en los Comités de la Comisión, de acuerdo al mecanismo explicado en la reseña de la actividad de la Conferencia en 1997. Si bien el balance de este primer año de aplicación es forzosamente desigual en función de los Comités examinados, una visión global arroja un resultado positivo tanto por la efectividad de la participación y su desarrollo con normalidad en buena parte de casos, como muy especialmente por las consecuencias de esta presencia en el sistema interno de participación a través de las Conferencias Sectoriales.

En cuanto al desarrollo real de las posibilidades de participación, la desigualdad entre Comités viene marcada por el propio ritmo de reuniones de cada uno de ellos, pero también por la real implicación de las Comunidades Autónomas que tienen adjudicado cada Comité en función del reparto que se comentaba el año pasado. La información sobre las convocatorias y órdenes del día parece llegar adecuadamente a las Comunidades, especialmente tras los retrasos iniciales. Algunos problemas han existido también, inicialmente sobre todo, en cuanto a la

comunicación a las Comunidades correspondientes del representante estatal en sus Comités, pero la presencia progresiva de los representantes autonómicos ha obviamente solucionado también estos problemas. Ello no es óbice para constatar que el esfuerzo de superación de problemas de gestión y de detalles organizativos dedicado a estos iniciales Comités no puede mantenerse en caso de una generalización de la participación autonómica, que requeriría pues una regulación mucho más precisa y una actitud más abierta y transparente por parte del Estado.

En cuanto a la posición del representante autonómico en la delegación, y sin que existan claras reglas al respecto, la práctica parece haberse decantado por una presencia activa en las reuniones (por lo tanto no limitada al asesoramiento del representante estatal), a la vez que por una constante dinámica de acuerdo en las posiciones a defender sin que haya debido plantearse la imposición de una u otra posición, estatal o autonómica. A este respecto debe tenerse en cuenta la frecuente inexistencia de competencia material estatal, o sus efectos muy limitados, por lo que en el reducido período de práctica hasta hoy los conflictos han sido muy limitados.

Pero el aspecto más interesante es probablemente la configuración de la posición que defenderá el representante autonómico. A falta de una regulación expresa parecía asumirse que la misma debía alcanzarse según las reglas del Acuerdo de 1994 a través de la correspondiente Conferencia Sectorial. La situación antes descrita en referencia a la actividad de las Conferencias llevaba a que difícilmente pudiera esperarse que las mismas adoptarían espontáneamente una posición de este tipo, de manera que tan sólo el impulso del propio representante autonómico podría llevar a algún cambio en este sentido. Efectivamente, el hecho de contar con una persona encargada de asistir a una reunión con un determinado orden del día y con la necesidad de defender allí una posición autonómica se presentaba como una razonable esperanza para que esa misma persona se constituyera en el impulso necesario para desarrollar un procedimiento de concertación. Por otro lado los representantes autonómicos son casi invariablemente los directores generales o similares encargados del ámbito material afectado, de manera que mantienen una relación estable con los responsables homólogos del resto de Comunidades.

Esta expectativa parece haberse satisfecho en la práctica totalidad de casos en que ha existido presencia en el Comité correspondiente de la Comisión. Efectivamente, el representante autonómico ha comunicado normalmente (aunque no siempre) la convocatoria y el orden del día a sus homólogos en el resto de Comunidades, de manera que los mismos pudieran formular (normalmente por escrito o telefónicamente, aunque ha existido alguna reunión específica) sus observaciones, que el propio representante autonómico integra en una posición común (proceso en el que no deben descartarse problemas) a defender en Bruselas, convenientemente armonizada con la posición estatal. La clave sigue estando en la implicación de la totalidad de las Comunidades Autónomas, pero aquí existe un órgano de impulso (el representante autonómico en el Comité, interesado en el desarrollo del proceso de concertación), y desaparece en cambio la posición «predominante» del Ministerio propia de las Conferencias Sectoriales. Igualmente el proceso se desarrolla sin enmarcarse en dichas Conferencias ni en órganos de

segundo o tercer nivel de las mismas, sino de modo mucho menos formalizado. Esta falta de formalización no deja de plantear problemas: inexistencia de comunicación de las convocatorias o comunicación tardía, solución de las discrepancias entre Comunidades y consiguiente dificultad en el tratamiento de temas especialmente polémicos, o posición muy predominante del representante autonómico frente sus homólogos de otras Comunidades Autónomas. En este sentido debe recordarse la resistencia de varias Comunidades a renunciar a una regulación general del mecanismo de participación. Resulta especialmente destacable, finalmente, que la salida del marco de las Conferencias Sectoriales significa también la ausencia del Estado en las negociaciones, lo que parece permitir discusiones más libres y más alejadas, en lo posible, de la dinámica política interpartidista.

Esta posición fundamental del representante autonómico, por otra parte, ha puesto de manifiesto los problemas que se derivan de una insuficiente estructura administrativa de apoyo en la Comunidad encargada de cada Comité. De nuevo las diferencias entre las Comunidades en cuanto a las capacidades administrativas y los intereses de participación son muy importantes, de modo que surgen otra vez las demandas de permitir un avance «asimétrico» entre las Comunidades Autónomas, en función de su capacidad de gestión fundamentalmente.

Debe hacerse constar, sin embargo, que en algunos casos incluso la mejor voluntad y eficacia por parte del representante autonómico se estrella contra el silencio del resto de Comunidades, abocando así a la progresiva renuncia por parte del representante autonómico de impulsar concertación alguna, limitándose en cambio a defender la posición de la propia Comunidad Autónoma individual. Igualmente los reducidos plazos de comunicación de las convocatorias y órdenes del día han deparado problemas importantes.

Frente a estos problemas, en el balance hasta hoy sin duda debe dominar la valoración positiva que se desprende de la existencia por primera vez de auténtica participación sectorial; una participación que debe además ampliarse progresivamente a todos los Comités y a otras materias cercanas materialmente aunque no cuenten con Comité abierto a la participación autonómica. El efecto «pedagógico» de la experiencia es especialmente importante, por cuanto contribuye a sensibilizar a las Comunidades Autónomas por los temas comunitarios y a dar a conocer sus posibilidades de participación. Por último, la presencia autonómica se valora como un medio de conocer de primera mano la auténtica posición de los diversos Estados miembros, y especialmente del propio Estado español, cuestión que hasta hoy resultaba difícil y que ha provocado, y sigue provocando, algunos problemas.

A pesar de esta valoración positiva de la experiencia desarrollada al margen de normas formalizadas hasta hoy, a medio plazo parece ineludible una formalización de las reglas que determinan la formación de la posición autonómica y su relación con la posición estatal, más aun cuando la actual negociación sobre la participación en el Consejo y sus órganos de apoyo, llevará, en caso de llegar a un acuerdo final, a una ampliación importante de este ámbito de participación.

## La solicitud de impugnación de la OCM del aceite de oliva

Más allá de las dos funciones generales de la Conferencia ya examinadas, en 1998 se ha puesto en práctica por vez primera el Acuerdo de 1997 sobre participación en los procedimientos ante el TJCE. Probablemente ni el asunto objeto de discusión ni los términos y procedimiento de la misma han sido los más adecuados para una primera experiencia en este ámbito; las discusiones al respecto, en ocasiones agrias, tampoco han contribuido a mejorar la dinámica de relaciones entre Estado y Comunidades en asuntos europeos; sin embargo el conflicto ha tenido la virtud de poner de manifiesto la posibilidad de acudir a estos mecanismos y también algunos problemas de los mismos, ya señalados por algunas Comunidades en el momento de cerrar el Acuerdo de 1997. En cualquier caso, la experiencia, aunque poco exitosa, no ha impedido que a finales de 1998 se plantease (sin cerrarse aún en el mismo año) un nuevo caso de intervención autonómica, en este caso mucho más sencilla por el acuerdo de fondo con el Estado, en relación con la decisión de la Comisión de rechazar diversas ayudas estatales a empresas.

En cuanto a la solicitud tramitada por entero en 1998, ésta se inició con la pretensión de la Comunidad Autónoma de Andalucía, apoyada por las Comunidades de Castilla-La Mancha y Extremadura, de impugnar el Reglamento (CE) n. 1638/98 del Consejo de 20 de julio de 1998, que modifica el Reglamento n. 136/66/CEE por el que se establece la Organización Común de Mercados en el sector de las materias grasas (en adelante OCM del aceite). Los problemas se inician con la propia pretensión, que presenta dificultades tanto en referencia a su fundamentación jurídica (ante los problemas para encontrar argumentos que permitan una declaración de nulidad por el TJCE) como a la situación del Gobierno español, intensamente implicado en la aprobación del citado Reglamento, que se presentó como un compromiso aceptado por España, de manera que, políticamente, una impugnación española podía deparar problemas.

A estas dificultades intrínsecas se añade el importante calado político interno de la cuestión, y sobre todo la dura discusión que había existido al respecto entre los Gobiernos autonómicos del PSOE (las Comunidades solicitantes) y el Gobierno del Estado del PP. Y a todo ello debe finalmente sumarse la inexistencia de un proceso previo de participación autonómica en la discusión europea, que hubiera hecho partícipes (o lo hubiera intentado por lo menos) a las Comunidades del compromiso a nivel europeo. El fracaso del sistema de participación ascendente pues, no es ajeno al desafortunado *iter* de este asunto.

Pero más allá de los problemas del planteamiento de la cuestión, el procedimiento seguido (aplicación del Acuerdo de 1997) deparó no pocas fricciones: en primer lugar a través de la oposición de la mayor parte de las Comunidades gobernadas por el PP, que las Comunidades solicitantes consideraban ajenas al problema por no verse afectadas considerablemente por el Reglamento. Con ello se plantea por primera vez de modo relevante, aunque a nivel más político que jurídico, la cuestión de la relevancia de la afectación de hecho en estos asuntos. A esta cuestión más general se suman las acusaciones de las Comunidades proponentes, según las cuales el Estado habría utilizado a las Comunidades con Gobiernos populares para hurtar el debate y la exposición de sus propias razones frente a la pretensión impugnatoria.

En segundo lugar, la irritación de las Comunidades solicitantes deriva del procedimiento de decisión sobre la pretensión: la resolución corresponde a la Comisión de Seguimiento, órgano estatal con participación de todos los Ministerios, pero en el que las Comunidades no están presentes. Éstas son tan sólo escuchadas por la Comisión, pero la decisión se toma sin su participación. La situación es problemática por cuanto la afectación, como era el caso, a competencias autonómicas exigiría probablemente una participación de las mismas mucho más intensa, o incluso un mecanismo de solución de las diferencias de criterio entre la Comisión de Seguimiento y las Comunidades Autónomas, aspectos ya señalados como carencias del Acuerdo de 1997 por algunas Comunidades. De hecho, durante 1998 debió abordarse, incluso a través de un grupo de trabajo específico en el seno de la Conferencia, la posibilidad de instrumentar algún tipo de instancia que pudiera dirimir los desacuerdos entre las Comunidades y la Comisión de Seguimiento. Tras alcanzarse, al parecer, un compromiso inicial de estudiar esta cuestión, las reclamaciones autonómicas de iniciar la discusión no han encontrado respuesta estatal. De nuevo estos problemas referentes a la resolución de las peticiones de impugnación se han visto agravados en el caso de la OCM del aceite por la motivación de la decisión estatal, que se contenta, también al parecer, con señalar la falta de acuerdo del conjunto de Comunidades (e incluso la oposición mayoritaria), sin evaluar los argumentos, muy discutibles por otro lado, ofrecidos por la Junta de Andalucía.

Aunque las Comunidades proponentes se plantearon la posibilidad de acudir incluso al Tribunal Constitucional, por invasión de las competencias propias de las Comunidades por parte del Estado, no se interpuso finalmente conflicto alguno, pero sí se pusieron de manifiesto los expuestos problemas del Acuerdo de 1997, más evidentes aun, si cabe, por comparación con la posición de cada uno de los Ministerios estatales, representados en la Comisión de Seguimiento.

### La Comisión bilateral Estado – Generalidad de Cataluña

Fuera ya del marco de la Conferencia para Asuntos Europeos, en 1998 se ha acordado entre Estado y Generalidad de Cataluña la creación de un Comisión Bilateral sobre Asuntos Europeos, similar a la existente desde 1995 con el País Vasco, en el marco, y bajo invocación expresa de la previsión de la Disposición Adicional Primera de la Ley 2/1997, de regulación de la Conferencia, que dispone:

«Aquellas cuestiones propias de la participación en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, que afecten en exclusiva a una Comunidad Autónoma o que tengan para ésta una vertiente singular en función de su especificidad autonómica, se tratarán, a iniciativa de cualquiera de las partes y de mutuo acuerdo, mediante instrumentos de cooperación de carácter bilateral.»

El Acuerdo entre Estado y Generalidad de 9 de junio de 1998 cuida especialmente su relación con los mecanismos multilaterales, al recordar expresamente, como ya ocurría en el caso vasco, que

«la caracterización se realiza partiendo de la premisa de que, de acuerdo con lo que dispone la Ley 2/1997 (...) los órganos de cooperación sectorial entre las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, en particular las Conferencias Sectoriales, constituyen el foro para abordar conjuntamente y de

manera multilateral la participación de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas.» (punto II, párrafo 2º del Acuerdo de 9 de junio)

En cuanto al ámbito de actuación, éste se define a través de las expresiones utilizadas por la propia Ley 2/1997 en la Disposición antes reproducida, concretándose al afirmar en el punto II que

«En particular son funciones de la Comisión:

El impulso de los procesos particulares de relación entre las dos Administraciones en cuestiones que afecten a las Comunidades Europeas.

La coordinación institucional mediante el impulso de los mecanismos de colaboración en aquellos sectores materiales relacionados con las Comunidades Europeas, en los cuales pueda confluir la actividad de ambas Administraciones.

La adopción de actuaciones de carácter preventivo, en el intento de evitar el surgimiento de conflictos que se hayan ya planteado y la potenciación de diálogo, en la fase de su elaboración, sobre las disposiciones cuyo contenido esté relacionado con las Comunidades Europeas.

El análisis y estudio de todos aquellos asuntos relacionados con las Comunidades Europeas y que sean de interés mutuo que se puedan suscitar.»

Más allá de su virtualidad intrínseca en los ámbitos concretos que puedan caer bajo las calificaciones antes reproducidas (con una mención especial sin embargo para las afectaciones lingüísticas y los problemas de la Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior, especialmente ante la existencia de policía autonómica), la creación en este momento de la Comisión puede resultar significativa por lo que tiene de elemento que apunta a una posible búsqueda de nuevos caminos bilaterales ante las limitaciones antes señaladas de los mecanismos acordados en la Conferencia con carácter multilateral. Las dificultades de una formalización bilateral de relaciones en este aspecto no deben hacer olvidar la existencia de Comunidades especialmente interesadas en el ámbito europeo, y consiguientemente de las diferencias de ambición e implicación en el mismo. La decisión de impulsar justamente ahora este nuevo instrumento bilateral encuentra entonces su razón de ser, en buena parte por lo menos, en el fracaso del intento de creación de una auténtica dinámica de actuación conjunta de todas las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos, debiendo destacarse en este sentido los problemas antes señalados de condicionamiento de la actuación autonómica a través de las estructuras fuertemente centralizadas de los partidos políticos. El claro mensaje que se desprende de una interpretación en este sentido pretende ante todo denunciar la situación actual, y poner de manifiesto la decisión firme de avanzar (aunque sea en solitario) en el número y en la intensidad de los mecanismos de participación en asuntos europeos, recordando a la vez al resto de Comunidades Autónomas que es la presión de algunas de ellas la que ha posibilitado el avance, multilateral, desarrollado hasta la fecha, estimulando así la adhesión real y activa de más Comunidades a las reivindicaciones de mejor y mayor participación. A estos problemas nos referíamos ya antes al tratar de la práctica desarrollada en referencia a la participación en los Comités de la Comisión, en los que el esfuerzo del representante autonómico no se veía correspondido por el interés en participar del resto de Comunidades Autónomas. Este recordatorio pone también de manifiesto que la bilateralidad en el ámbito euro-

peo, por otro lado, aunque no formalizada existe ya en el modelo actual, utilizándose en ocasiones para discutir problemas generales que no se abordan, o no alcanzan soluciones satisfactorias, en los foros multilaterales.

Sin embargo, la bilateralidad en sí misma presenta numerosos problemas, especialmente en el ámbito europeo: en primer lugar su dependencia cuasi absoluta de la coyuntura política estatal; igualmente la fuerza mucho menor de una participación individualizada frente a una acción autonómica conjunta; y finalmente, y sobre todo, la indudable afectación a los intereses y competencias del conjunto de las Comunidades Autónomas, de manera que resulta difícil extender a estos aspectos la relevancia de un hipotético «hecho diferencial». Pues es esta reivindicación más profunda la que también viene a expresarse en la creación de la Comisión Bilateral, poniendo sobre la mesa el deseo de contar con canales distintos y propios de actuación.

Distinta es, como se avanzaba al principio, la línea, tan sólo tentativamente esbozada, de las «distintas velocidades», por cuanto no cuestiona la afectación a todas las Comunidades, ni el derecho de participar de las mismas, sino que se limita a abrir posibilidades de intervención más intensa a las Comunidades que sienten mayores necesidades de participación, y que, en los mecanismos generales, se ven frenadas por el resto de Comunidades. Por ello mismo, un avance en esta línea debería permitir siempre la incorporación al sistema más intenso de participación de todas las Comunidades que lo desearan. Posibles demandas concretas en este sentido estarían en una mejora cuantitativa de la información a las Comunidades, o en la participación en órganos europeos de interés limitado a algunas de ellas.





## VII. ALGUNOS ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

### ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

*Tomàs Font i Llovet*

#### Aspectos generales. La reforma de los Estatutos

La segunda etapa de la reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas del 143 iniciada el año pasado y continuada en el presente tiene, como sabemos, un significado no sólo competencial, sino también organizativo e institucional. Habiéndose ocupado sobre todo de la organización política de la Comunidad Autónoma, poco se ha innovado respecto de la Administración pública.

Destacamos, tal vez, las relaciones entre los conceptos de Instituciones de autogobierno y de Administración pública. Así, en la reforma del Estatuto de Cantabria (Ley orgánica 8/98) la nueva redacción del art. 35.3, por remisión al 24, incluye dentro de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma relativa a la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, entre otras materias, «el establecimiento del régimen estatutario del personal funcionario, la elaboración del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia, la regulación de los bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponda a la Comunidad Autónoma, y de los contratos y concesiones administrativas». En el mismo sentido, se había pronunciado la reforma del Estatuto de la Rioja, en su art. 31.5 por remisión al 8.1, que contiene las competencias exclusivas, señalando que tal competencia exclusiva sobre las instituciones de autogobierno se ejercerá «de acuerdo con la legislación del Estado».

La confusión que se genera con este tipo de formulaciones es totalmente innecesaria. O, mejor, lo sería sin duda, si el propio Estatuto se cuidara de regular él mismo las bases del régimen de sus instituciones de autogobierno. Hay que ir reflexionando sobre el déficit organizativo de los Estatutos, en lo administrativo y en lo territorial. Pero no cabe duda que es la norma adecuada para establecer criterios materiales sobre la organización, como la tipología de entes públicos, sus relaciones, etc. Y puede decirse que la actual dinámica de la reforma estatutaria ha descuidado este extremo, como ha ignorado en gran medida la problemática de la organización territorial de la Comunidad Autónoma y la relación con la autonomía municipal.

#### La modernización administrativa

Las Comunidades Autónomas siguen desplegando un cierto papel en los procesos de modernización administrativa y de mejora de las relaciones con los ciudadanos. Recientemente, destaca una serie de disposiciones de la Generalitat valen-

ciana relativas a atención la ciudadano, quejas, información, etc., incluidas en el plan estratégico de esa Comunidad para la modernización administrativa. En la Rioja se desarrolla el Plan de Modernización de la Administración pública, en materia de información, inspección y evaluación de la calidad de los servicios. En Galicia se desarrolla la red de información y documentación juvenil, y en Castilla-La Mancha se efectúa una amplia labor de determinación de calidad de los servicios.

En cuanto a la simplificación administrativa, la Ley catalana 3/98 de Intervención integral de la Administración ambiental crea las Oficinas de gestión ambiental unificada, para la tramitación conjunta de las autorizaciones y licencias que requieren la intervención de diversos organismos; en Andalucía se abordan las oficinas de respuesta unificada para las pequeñas y medianas empresas, y con similar objetivo, se regula la Unidad de Oficina de Tramitación única de Industrias creada en Galicia por Decreto 223/98. También en Galicia se aprueba la relación de procedimientos cuya falta de resolución expresa produce efectos, según los casos, estimatorios o desestimatorios. En varias Comunidades Autónomas se regula el registro de contratistas con el fin de facilitar la acreditación de la capacidad para contratar y evitar duplicidades documentales.

No deja de ser sintomático que todavía en Cataluña se haya de crear, finalmente se hace por Decreto 30/98, una Comisión asesora para la Modernización de la Administración.

En cuanto a regulación del régimen jurídico, señalemos la Ley Vasca 2/98, reguladora de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas, -lo que otras Comunidades Autónomas han regulado por reglamento, debido a la excesiva concreción de la Ley 30/92- con un esfuerzo de mejorar las garantías de eficacia y tutela de derechos e intereses.

### Órganos consultivos

En los Estatutos que han sido objeto de reforma se ha generalizado ya la referencia a los órganos consultivos jurídico-técnicos, en unos casos creándolos ex novo, y en otros, dando rango estatutario a la institución que había sido creada por el legislador. Así, el de Castilla y León crea el Consejo Consultivo como superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de Castilla y León, remitiéndose a la Ley la regulación de su composición y competencias. Lo mismo cabe decir de la reforma del Estatuto de Asturias. Por su parte, se eleva a rango estatutario el Consejo Consultivo de la Rioja, puesto que se incorpora en la reforma del Estatuto aprobada por Ley orgánica 2/1999, aunque se le sitúa dentro del capítulo referido a la justicia.

Las normas estatutarias a que nos estamos refiriendo no contienen reglas acerca de la composición ni de las funciones de dichos Consejos, limitándose a remitirse a la ley correspondiente. A lo sumo, el Estatuto de La Rioja precisa que la Ley deberá garantizar al objetividad y la independencia del organismo. También aquí cabe plantear cuál debe ser la densidad estatutaria de las normas organizativas, habida cuenta de las funciones que, como veremos, pueden desarrollar.

En ocasiones, el Estatuto alude al Consejo de nueva creación como órgano

consultivo de la Comunidad Autónoma y de la *Administración local*, como por ejemplo, en Cantabria, siguiendo la orientación de anteriores legislaciones como la de Castilla-La Mancha, -cuyo Estatuto así lo confirma- y, más indirectamente, de Murcia. Por cierto, ha entrado en funcionamiento el Consejo Jurídico Consultivo de Murcia, creado el año 1997, pero curiosamente la reforma del Estatuto, aprobada por Ley orgánica 1/1998, no alude al mismo.

La generalización de estos Consejos ha de permitir racionalizar la intervención del Consejo de Estado, dando al tiempo una garantía propia de legalidad al ejercicio de las potestades normativas, de revisión de actos, etc. Otra cosa es la uniformidad en su composición y organización, que debe poder dar cabida a las opciones propias derivadas de la autoorganización de las Comunidades Autónomas.

En este sentido, destaca la curiosa por tantos conceptos disposición adicional decimoséptima de la Ley 30/92, introducida por la Ley 4/1999, de reforma. Se refiere a la función consultiva en cuanto garantía del interés general y de la legalidad objetiva de la Comunidad Autónoma. Pero contiene una regulación singular para su organización específica en los entes forales, que se ampara en el art. 149.1.18 CE. Como sucede en otros ámbitos, nos encontramos con unas bases estatales singulares para unos entes específicos; de modo que la potestad de autoorganización autonómica queda trasladada al ámbito estatal.

El caso es que dicha función consultiva podrá articularse, en el ámbito foral, bien a través de órganos consultivos específicos, dotados de autonomía orgánica y funcional, bien a través de los servicios jurídicos de la Administración activa, en cuyo caso deberán actuar sin sometimiento a jerarquía y de forma colegiada. La fórmula da satisfacción a la ya antigua reivindicación vasca -que el Tribunal Supremo no había acogido- acerca de la idoneidad de los servicios jurídicos de la Comunidad Autónoma para ejercer la función consultiva en sustitución del Consejo de Estado. La singularidad del caso no dejará de plantear alguna perplejidad si a las garantías acerca de la independencia en ejercicio de la función no se le añaden otras más generales acerca de la forma de provisión y de remoción de los puestos de trabajos adscritos a dichos servicios jurídicos.

Pero al margen de este supuesto, el interés por la regulación de los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas estriba en su previsible generalización no sólo en la función consultiva jurídico administrativa, sino en la de naturaleza estatutaria y de garantía constitucional de la autonomía, a proyectar sobre leyes y no sólo sobre la acción administrativa. En efecto, esta faceta, que cumplen ya muchos de ellos -y que en Cataluña da lugar a un Consejo Consultivo específico, distinto de la Comisión Jurídica Asesora, supremo órgano consultivo del Gobierno- va a ampliarse con la aprobación de la reforma de la LOTC, incluida en el paquete legislativo del llamado Pacto local. En efecto, se introduce un procedimiento de conflicto constitucional en defensa de la autonomía local frente a leyes, a resolver por el Tribunal Constitucional, y en él se prevé la preceptiva intervención previa del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma.

La novedad que significa este nuevo proceso constitucional se comenta ampliamente en el capítulo dedicado a la Administración local. Pero aquí se destaca la intervención de un órgano propio de la Comunidad Autónoma, especialmente idónea en la medida en que las leyes autonómicas serán sin duda las prin-

cipales afectadas por dicho conflicto. De esta manera, ante un nuevo control de la ley autonómica, la Comunidad Autónoma tiene asegurada su participación, al tiempo que realiza una función de garantía preliminar de la autonomía local que puede evitar el desarrollo de algunos conflictos.

No cabe duda que con esta novedad se abrirá una dinámica política más flexible, puesto que las leyes de la Comunidad Autónoma pasarán a ser controlables «desde dentro», no sólo desde el Estado. El papel de los órganos consultivos, pues, va a ser de gran relieve.

### *Órganos colegiados de consulta y de participación*

Se observa, tal vez, una frecuencia desigual en las distintas Comunidades Autónomas, matizando la tendencia anterior que ha sido siempre de una generalizada y constante apelación a este tipo de organismos.

Con carácter general, debe señalarse que a consecuencia de la asunción de competencias educativas, se interviene especialmente en los órganos de participación del sector. Así, en Aragón, la creación del Consejo Escolar, extendiendo los niveles de articulación también a los ámbitos provincial, comarcal y local. Se procede, también, a su regulación en Murcia y en las Islas Baleares, adecuando asimismo los niveles de articulación territorial de los Consejos Escolares a sus características propias.

En el ámbito de la economía, señalemos que en Castilla y León la reforma del Estatuto atribuye rango estatutario al Consejo Económico y Social, mientras que la legislación ordinaria y los reglamentos de esta Comunidad Autónoma crean varios consejos asesores y de participación de amplio alcance material: empleo, agricultura, turismo, etc. En Galicia se establece el Consejo Gallego de Consumidores y Usuarios y se pone en funcionamiento la Comisión de cooperación local.

En otro ámbito, la Región de Murcia, al amparo de la regulación general sobre consejos técnicos consultivos, ha creado dos más, uno de ellos de asesoramiento al Presidente en materia de Política institucional.

### **Administración institucional y empresas públicas**

El crecimiento del sector público autonómico sigue siendo una de las notas constantes que requieren una consideración. Y además, en los últimos tiempos, la categorización de los entes públicos instrumentales continua en una cierta indefinición. En una ocasión anterior nos hemos planteado la aplicabilidad, —¿básica, supletoria?—, a las Comunidades Autónomas de la tipología de sujetos públicos configurada en la LOFAGE. Y lo cierto es que de manera expresa, algunas Comunidades Autónomas se remiten a la tipología establecida por la LOFAGE para la Administración del Estado, aunque bien pudieran ellas mismas regular su propio sector público. Por poner un ejemplo, Cantabria ha autorizado a su gobierno a constituir cuatro entidades públicas empresariales, renunciando a regular su régimen, remitiéndose literalmente al art. 53 de la LOFAGE.

Por cierto, que entre las entidades cántabras aludidas destaca una entidad para gestión de infraestructuras, en la línea de las ya existentes en varias Comunidades Autónomas y en el propio ámbito estatal. Los problemas de su régimen de contratación no dejarán de plantearse, aunque la aplicación de la nueva Ley 48/1998, de procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones ayudará a acotar el mismo.

En Asturias tiene lugar la creación de la Junta de Saneamiento como organismo autónomo y se promueve un decreto legislativo refundiendo el régimen económico y presupuestario del sector público este último es reformado a los pocos meses para impedir «el uso torticero» que hace el Gobierno «en situación de precario» de la habilitación de créditos con cargo al superávit; también se sucede en varias Comunidades Autónomas –la misma Cantabria, por ejemplo– la creación de sociedades anónimas con participación de la Comunidad Autónoma. En el País Vasco se procura, por su parte, una mayor participación social en el Consejo de Administración del ente público «Radio televisión Vasca».

Ahora bien, la otra cara de la moneda del crecimiento del sector parapúblico autonómico se vislumbra en las líneas liberalizadoras que van dibujándose paulatinamente. Así, se dan nuevos pasos que pueden alentar un proceso de privatización del Ente Vasco de la Energía, como se había adelantado ya el año anterior y mediante Ley 7/1998, de 13 de marzo, se refuerza la intervención de dicho Ente en un marco de libre competencia y se suprime la obligación de actuar a través de sociedades públicas. Por su parte, en Cataluña ha tenido lugar un debatido proceso de privatización del Centro Informático de la Generalitat, sociedad mercantil en mano pública, que presta los servicios de tratamiento de datos a la propia Administración autonómica. Los riesgos para la protección de la intimidad, al quedar todos los datos personales en manos de una empresa privada, fueron advertidos incluso por una intervención del Síndic de Greuges. Y también cabe plantearse si es de aplicación a las CCAA el procedimiento previsto en la Ley estatal de Privatización de Empresas Públicas, que incluye el dictamen preceptivo del Consejo de Estado.

En una perspectiva a más largo plazo, parece claro que las formas organizativas privadas para prestar la asistencia sanitaria pública, el gran bloque competencial pendiente para las Comunidades Autónomas del 143, van a ser un punto de debate seguro. La polémica generada a nivel estatal por la cuestión de las fundaciones sanitarias y su incorporación en la Ley de acompañamiento ha tomado en cuenta, además de los aspectos generales de política de la gestión sanitaria, el dato de la eventual hipoteca que pueda significar para las Comunidades Autónomas la aplicación de modelos organizativos determinados antes de proceder a los traspasos correspondientes.

### **Administración corporativa**

Igual que en el último período, también este año ha tenido lugar una notable actividad de las Comunidades Autónomas en relación con los distintos supuestos de corporaciones públicas de base privada.

En cuanto a los *Colegios profesionales*, destacan como leyes de carácter general las aprobadas por Aragón, Navarra y las Islas Baleares. Entre los aspectos específicos de esta última, se descarta la posibilidad de que existan colegios insulares, por lo que sólo puede haber uno por cada profesión. Por lo que se refiere a la ley aragonesa, ha sido modificada ya por la ley de acompañamiento, para excluir de la colegiación obligatoria al personal de la Administración aunque el destinatario de sus actos profesionales fueran los particulares, remitiéndose al régimen general.

Sigue habiendo una amplia actividad de creación de colegios en varias Comunidades Autónomas (Andalucía, Murcia, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Cantabria, etc.), y en relación con los mismos se siguen planteando varios problemas sin resolver definitivamente: la creación por ley; la capacidad para incidir en el «ejercicio de profesiones tituladas» por la vía de dotar de carácter «colegiado» a nuevas especialidades o profesiones; la articulación de los recursos contra acuerdos ante consejo autonómico o ante el consejo estatal; o el ejercicio de los poderes de tutela o fiscalización por la Comunidad Autónoma, como ha sucedido con la de Madrid en relación con el conflicto del Colegio de Arquitectos.

Las *Cámaras de comercio* han sido objeto de regulación general en Navarra, y en otras Comunidades Autónomas, en virtud de nuevas competencias asumidas con la reforma de su Estatuto, como Castilla y León, se regula e impulsa el proceso electoral. Por otro lado, en las Islas Baleares, la Ley 5/98, crea junto al Consejo Balear de Transportes terrestres, órgano consultivo ordinario, el Comité Balear del Transporte por carretera, configurado como una entidad corporativa de base privada.

Por lo que se refiere a las *Cámaras agrarias*, en varias Comunidades Autónomas se va sucediendo el proceso de liquidación de las Cámaras locales, que han sido extinguidas en Aragón, Madrid, —que extingue la Cámara agraria local de Madrid, y crea la Cámara agraria de la Comunidad de Madrid— Navarra, Cantabria —extinción también de las cámaras agrarias locales y erección de la de ámbito regional—, etc. Lo cierto es que no dejan de plantearse problemas de concepción de los nuevos organismos.

Señalemos también la regulación por Decreto 79/98 de la estructura, organización y funcionamiento de las *Cofradías de pescadores* de Galicia, especialmente relevantes en dicha Comunidad Autónoma.

En fin, en el ámbito de las *Academias*, destaca este año la creación de la Academia valenciana de la Lengua por ley 7/1998, como solución institucional a la problemática de la identidad lingüística en la Comunidad Valenciana. Está inicialmente compuesta por 21 miembros elegidos por las Cortes por mayoría de dos tercios, por un periodo de quince años, para ir evolucionando posteriormente hacia un sistema de cooptación.

## Universidades

Se produce una amplia actividad normativa de las Comunidades Autónomas en el sector de la Universidad, en consonancia con los trasposos que se van consolidando en favor de todas ellas.

Son varias las Comunidades Autónomas que legislan sobre el Consejo social de las Universidades, así como sobre la coordinación y planificación universitaria. Así, Cataluña modifica su anterior normativa con una nueva Ley sobre Consejos sociales de las universidades públicas, en cuya composición se da mayor proporción a la representación de la sociedad; y aprueba también la Ley sobre el Consejo Interuniversitario, con funciones de asesoramiento y programación. También el País Vasco aprueba la Ley de ordenación universitaria, aunque deja sin resolver algunas cuestiones problemáticas.

Por su parte, Castilla y León, aprueba la Ley 2/98, de 4 de junio, de coordinación universitaria, regulando separadamente el consejo interuniversitario y el consejo regional de consejos sociales. En Cantabria, la aprobación de la Ley del Consejo social ha supuesto una disminución de los representantes sociales y municipales. Madrid dicta la Ley de Coordinación universitaria, que es reformada el mismo año para incluir un representante de los sectores estudiantiles en el Consejo Interuniversitario y Extremadura regula también por ley el Consejo social de la Universidad. En su conjunto, no se observa una homogeneidad absoluta en la composición y competencias de los consejos sociales.

Siguiendo con la materia universitaria, la Comunidad Autónoma de Murcia divide la Universidad de Murcia en dos nuevas Universidades, Murcia y Politécnica de Cartagena, y efectúa el reconocimiento de la Universidad Católica de Murcia (UCAM), universidad privada, todo ello sin contar con ley de coordinación universitaria. En fin, Madrid lleva a cabo el reconocimiento de la Universidad privada «Camilo José Cela».



## LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Tomàs Font i Llovet

**Marco general: El «déficit autonómico» en las medidas para el desarrollo del gobierno local.**

La dinámica del llamado Pacto local, que viene siendo observada desde hace años en estas mismas páginas, ha acabado en el último periodo por desembocar, siquiera parcialmente, en una acción política a doble nivel: Por una lado, la firma de un acuerdo entre las principales fuerzas políticas con representación parlamentaria, denominado «Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales», de fecha de 7 de julio de 1998. Por otra parte, el impulso legislativo por el Gobierno de una serie de «Medidas para el desarrollo del gobierno local», sobre la base de la propuesta formulada en un amplio documento de 29 de julio de 1997, ya comentado en el Informe del año pasado y que se ha traducido parcialmente en la presentación ante el Congreso de varios proyectos de ley.

A la estabilidad política deberían ayudar en alguna medida las proyectadas modificaciones de la *Ley orgánica del régimen electoral general* relativas, entre otros aspectos, al régimen de la moción de censura y a la introducción de la cuestión de confianza por parte del alcalde, medidas que deben conjugarse con las reformas a introducir en la *Ley de Bases de Régimen local* dirigidas a dotar de mayores competencias al alcalde y de correlativos poderes de control al pleno municipal.

Asimismo se tramitan parlamentariamente proyectos de modificación de la *Ley Orgánica del Derecho a la Educación, del Derecho de Reunión, de Seguridad Ciudadana, de Tráfico, Circulación de vehículos a motor y Seguridad Vial y de Aguas*. En su conjunto, aportan pequeños elementos de intervenciones competenciales, de participación de los entes locales en órganos o procedimientos estatales, o de subsanación de déficits normativos en materias sancionadoras. Retoques, en síntesis, que en este nivel de actuación del legislador estatal no significan ninguna transformación del sistema local en su conjunto.

Mayor trascendencia, desde un punto de vista institucional, puede llegar a revestir la modificación de la *Ley Orgánica del Tribunal Constitucional* para establecer un mecanismo específico de *protección de la autonomía local*, deficiencia de nuestro sistema tantas veces denunciada y cuyo sólo intento de solución, al margen de la opción procesal por la que se incline el legislador, merece una especial atención, por lo que más adelante me referiré a ello con mayor detalle.

Ahora bien, debe precisarse de inmediato que «éste» no es el pacto local que hasta ahora ha venido impulsando la FEMP, en el sentido sobretodo, de que es-

tán prácticamente ausentes del mismo los aspectos de mayor *atribución competencial* y de mejora del sistema de *financiación* que verdaderamente son los que actualizan el contenido potencial de la autonomía local. Pero una vez señalado el dato, lo que interesa poner de relieve es que tal carencia no hace sino sacar a la superficie la necesidad de replantear la cuestión local de forma global con lo que implica la incidencia en la misma de la estructura del estado autonómico. Porque en los veinte años de Constitución y de ayuntamientos democráticos debemos lógicamente entreverar, como elemento inherente, definidor, los veinte años de sistema autonómico, que han consolidado definitivamente la articulación política territorial entorno a las Comunidades Autónomas. Ellas son sin ningún género de dudas las principales competidoras de las instancias locales; pero que en una dinámica de mayor progreso autonómico, han de ser, por el contrario y paradójicamente, sus principales interlocutoras.

El déficit del «pacto local» en lo competencial obedece claramente a que el principal acervo de esta naturaleza, que es de índole ejecutiva, corresponde mayoritariamente a las Comunidades Autónomas. Ni el Estado tiene suficientes competencias básicas en lo sectorial para atribuir directamente competencias locales, ni la utilización de esta posibilidad, amparada en una determinada interpretación del art. 2.2 LBRL, que la STC 214/1989 dio por admisible según cada caso concreto, ofrece ninguna seguridad. Y así es como desde un primer momento se consideró, por un lado, imprescindible involucrar en el «pacto local» a todas las administraciones implicadas; pero al mismo tiempo, por otro lado, se entendió que debía restringirse el ámbito del acuerdo a las fuerzas políticas, para que fueran éstas quienes trasladaran el compromiso a las Comunidades Autónomas donde estuvieran representadas o donde tuvieran responsabilidades de gobierno.

Por consiguiente, el consenso imprescindible en el conjunto de los ámbitos afectados por el pacto local ha quedado reducido a unas cuestiones esenciales de reforma institucional, ya que el plato fuerte de pacto, en sustancia, ha quedado fuera del mismo. E incluso en relación con las medidas que se han impulsado como proyectos legislativos, la participación producida de forma más relevante lo ha sido a nivel de grupos parlamentarios en el Congreso y no al nivel institucional de las Comunidades Autónomas, como sería claramente conveniente y útil.

Lo cierto es que, desde la perspectiva de la valoración de la dinámica efectivamente seguida, ha sido ya puesta de relieve esta falta de intervención de las Comunidades Autónomas en el proceso de formulación de las medidas para el desarrollo del gobierno local. Esta situación es tanto más grave si se considera al respecto que algunos de los temas abordados son de implicación *específicamente autonómica*: así, por ejemplo, la reforma de la LOTC, para dar cabida a un nuevo mecanismo jurisdiccional de defensa de la autonomía local, aún si su formulación se incluyese en el ámbito de la estricta competencia exclusiva estatal, ofrece de entrada una afectación y una incidencia directa en dos cuestiones estrictamente autonómicas: a) por implicar un nuevo y por ello mayor control de las leyes de las Comunidades Autónomas, al ampliarse la legitimación prevista constitucionalmente; y b) por atribuir funciones preceptivas a órganos consultivos de las Comunidades Autónomas, que en muchos casos son de naturaleza o relevancia estatutaria. El propio Consejo de Estado, en su Dictamen núm.

2484/98, llama la atención sobre el sorprendente vacío que se produce en este aspecto, y señala que no sólo habría sido oportuno, sino que todavía lo es, contar con la colaboración de las Comunidades Autónomas o al menos con el conocimiento de su parecer.

No puede decirse, en las actuales circunstancias, que la tramitación por el Senado del citado proyecto de Ley Orgánica pueda suplir suficientemente el déficit participativo indicado. Y en cambio, esta intervención de las Comunidades Autónomas es exigible, más aún, cuando los anteproyectos preparados en esta materia revelan «el loable propósito de relacionar el sistema local con órganos creados en el desarrollo estatutario», como bien pone de manifiesto el Consejo de Estado pensando en los órganos consultivos autonómicos. He querido destacar el punto referente a la delimitación de los sujetos participantes en el supuesto pacto local, porque igual que en anteriores procesos destinados a diseñar un acuerdo básico en aspectos de estructura básica del sistema político territorial –Acuerdos autonómicos 1981, pacto autonómico 1992– los acuerdos se estipulan entre las fuerzas políticas parlamentarias, que pudieran incluir las nacionalistas, y, en su caso, con el Gobierno. Pero institucionalmente no son las Comunidades Autónomas las protagonistas de una negociación o acuerdo de este tipo.

Parece claro que la falta de la sede adecuada para efectuar esta participación autonómica de carácter institucional –el Senado ha de llegar indefectiblemente a poder desarrollar a esta función– es una de las razones que están desvirtuando la dinámica de los grandes acuerdos relativos a la organización y funcionamiento del sistema de las autonomías territoriales. No obstante, debe señalarse que en la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado se celebró una sesión informativa el 16 de abril de 1998 donde el Ministro de Administraciones públicas presentó el estado de las negociaciones con la FEMP y los proyectos legislativos que se iban a tramitar como expresión del pacto local. Y en esta sesión de la Comisión General participaron los Consejeros competentes de ocho Comunidades Autónomas.

Se ha tratado de un pequeño paso para formar acuerdos, quizá. Pero lo cierto es que los representantes de algunas Comunidades Autónomas lo que apuntaron fue, precisamente, su preocupación porque el pacto local no llevaba el camino de ser un «pacto de Estado» que involucrase a todas las Comunidades Autónomas, atendidas las ausencias significativas. Esta sola circunstancia muestra bien claramente la necesidad de conectar la complejidad de la evolución del sistema autonómico con las exigencias de un acuerdo o pacto local.

En el ámbito de las Comunidades Autónomas se ha producido ya algún avance como, por ejemplo, la constitución en Andalucía, de la Mesa por el Pacto local. Con especial significado, por la procedencia del Ministro Rajoy, en Galicia se acuerda coordinar con el proceso estatal la propia dinámica de pacto local con la Federación gallega de municipios y provincias, favorecido por la constitución de la Comisión de cooperación local. Es de interés destacar como se vincula el proceso de traspasos o delegación de competencias a la efectiva capacidad de gestión de los municipios, solos o agrupados. En concreto, se producen intervenciones importantes en materia de servicios sociales. En otras Comunidades Autónomas, como La Rioja, bajo la etiqueta del «pacto local» se incluye cual-

quier tipo de actuación cooperadora o de colaboración entre la Administración regional y la local, lo cual diluye la fuerza de un verdadero impulso descentralizador. Por su parte, aunque desde una perspectiva distanciada de lo que se denomina el pacto local, los ayuntamientos del País Vasco se mueven para reclamar una mayor participación en el Consejo Vasco de Finanzas, incluso mediante reforma de la Ley de Territorios Históricos.

### La defensa constitucional de la autonomía local

Uno de los aspectos más vistosos del «pacto local», tal y como se ha dicho, radica en la tramitación de un proyecto de reforma de la LOTC a fin de regular un conflicto en defensa de la autonomía local y dar salida así al punto débil del actual sistema, que no atribuye a los municipios una específica vía de recurso para la tutela de su autonomía frente a la intervención del legislador.

Frente a las propuestas realizadas respecto a la solución de esta necesidad institucional, que han sido muy variadas, la solución por la que opta el proyecto (BOCG, Congreso, 19 enero 1999, serie A, núm. 133-11) a la que no es ajeno el Dictamen del Consejo de Estado 2.484/98, de 18 de junio sobre el anteproyecto, es la de un conflicto en defensa de la autonomía local directamente frente a leyes que afecten a competencias locales, con pronunciamiento sobre la titularidad de las mismas y autoplanteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, en su caso, para anular la ley.

El *objeto de conflicto* lo son directamente las disposiciones con rango de ley del Estado —no sólo las básicas, como decía el proyecto primitivo— y de las Comunidades Autónomas, sin necesidad de que se produzca su aplicación concreta. Se incluyen, por tanto, los Decretos legislativos, y también el Reglamento parlamentario.

La determinación de los *sujetos legitimados* para formular el conflicto es tal vez el punto más discutible. Se prevé una legitimación colectiva: la séptima parte del número de municipios del ámbito territorial de aplicación de la norma, que represente al menos la sexta parte de la población (al margen de disposiciones específicas sobre Territorios Históricos, Cabildos y consejos insulares, así como para las diputaciones), con la intención de restringir una litigiosidad excesiva. No obstante, según la diversa distribución territorial y poblacional, el criterio de los porcentajes tiene muy distinto significado en unas u otras Comunidades Autónomas, y puede conducir indirectamente a situaciones de bloqueo o de reconocimiento de un poder de veto a un determinado ayuntamiento, abriéndose una dinámica de relaciones intermunicipales de naturaleza *política* cuya importancia no hay que desdeñar. Las cuestiones técnicas que este tipo de legitimación planteará serán numerosas y la praxis deberá ir decantando soluciones. Pero desde luego, el sistema es criticable e insatisfactorio desde su misma raíz por no responder a ningún fundamento material.

En cuanto al *procedimiento* a seguir sobresale la obligación de solicitar, con carácter previo, el Dictamen, no vinculante, del Consejo de Estado o del Órgano Consultivo de la Comunidad Autónoma. La ausencia en nuestro sistema de una

jurisdicción de garantías estatutarias propia de las Comunidades Autónomas, a diferencia de lo que ocurriría en un sistema federal, realza la función de los órganos consultivos autonómicos como sucedáneos de aquélla. A través de ellos, se ejerce, normalmente, un control, siquiera sea previo a la aprobación de las leyes autonómicas, y no vinculante, por un órgano propio de la Comunidad. Ahora se amplía el significado institucional, puesto que la intervención del órgano consultivo se produciría a posteriori, en el proceso ya de impugnación de las leyes, a iniciativa de unos sujetos pertenecientes a un orden organizativo distinto: los municipios y demás entes locales legitimados, que no son órganos políticos de la Comunidad Autónoma, como pueden serlo el gobierno o grupos parlamentarios normalmente legitimados para solicitar el dictamen de los órganos consultivos.

Con todo, hay que tener en cuenta en primer lugar, la gran diversidad de modelos y sistemas de organizar la función consultiva en las Comunidades Autónomas, que está además en constante proceso de adaptación. En este sentido intervienen las recientes y actuales reformas de los Estatutos que abordan de maneras diversas la cuestión (Aragón, La Rioja, Castilla y León, Asturias). Y, en segundo lugar, cabe plantearse hasta qué punto tiene competencia el Estado para regular una intervención preceptiva de un órgano autonómico, que en muchos casos es de naturaleza estatutaria, —casi una institución de autogobierno— y no deja de ser más que discutible que en este caso quepa admitir que se trate de una función consultiva de naturaleza jurídico-administrativa, como la que aparece en la Ley 30/92.

En cuanto a los *efectos* del proceso, se configura un sistema de doble pronunciamiento. Así, la sentencia declarará si existe o no vulneración de la autonomía local y determinará, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida, y resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local, y la declaración de inconstitucionalidad de la Ley que haya dado lugar al conflicto requerirá nueva sentencia si el pleno del Tribunal se plantea a sí mismo una auto-cuestión tras la resolución del conflicto de autonomía local. Esta solución la sugiere el Consejo de Estado y es un doble paso innecesario, porque el conflicto ya lo es directamente frente a la ley. Diferente es cuando un conflicto constitucional de competencias, o un recurso de amparo, se ha planteado respecto de actos no legislativos, y en efecto entonces procede cuestionarse acerca de la constitucionalidad de la ley que es de aplicación; y sería lo correcto en una configuración del conflicto de autonomía local que se plantease con motivo y frente a un acto de aplicación de la ley. Pero no es congruente con la opción que se ha adoptado de prever un mecanismo directo de reacción frente a la ley.

En definitiva, más allá de la regulación procesal específica, lo que sí es cierto es que el proyectado conflicto en defensa de la autonomía local ofrece un significado más general en el que la Comunidad autónoma aparece constitucionalmente en una posición en que su potencial conflictividad ya no es unidireccional —procede siempre del Estado, o se proyecta sobre el mismo— sino que la articulación política y territorial en el interior de la Comunidad Autónoma puede ser extremadamente compleja, ya que ello no se puede expresar por mecanismos jurídico-constitucionales.

Pues bien, con el nuevo conflicto en defensa de la autonomía local se produce una novedad de bulto en este contexto. Porque, como se ha dicho, aparecen unos nuevos actores relevantes en el sistema político interno de las Comunidades Autónomas, capaces de hacer anular sus leyes por lesión de la autonomía local. Y estos actores son los municipios. Y además, la minoría política en el parlamento tiene ahora una nueva posibilidad de reacción, en lugar de tener que acudir a su equivalente estatal, y es la activación de los entes locales, internos al sistema estructural autonómico, en defensa de la autonomía local.

### Regulaciones en materia de Administración local

a) Destacan en primer lugar las reformas de los Estatutos de Autonomía tramitadas a lo largo del último año. Aunque lo cierto es que, en líneas generales, se ha desaprovechado la oportunidad para clarificar la regulación y garantía de la posición de los entes locales respecto de su propia Comunidad Autónoma. Y creemos, en cambio, que el Estatuto está llamado a ser la norma básica de cada Administración local en cada Comunidad Autónoma.

Por un lado, la reforma del Estatuto de Murcia proponía la inclusión de la materia «régimen local» entre las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma. Pero en la tramitación parlamentaria no prosperó la propuesta, que iba vinculada a la cuestión de la «provincialidad» de Cartagena. En cambio, se han iniciado los prolegómenos para elaborar un proyecto de Ley de Comarcalización de la Región de Murcia.

Por su parte, la reforma del Estatuto de las Islas Baleares incorpora elementos de cambio en la doble configuración de los Consells Insulares como entidades de gobierno local y como instituciones propias de la Comunidad Autónoma. Así, la posibilidad de desvincular el cargo de conseller insular y de diputado en el Parlamento. Pero en la práctica, a pesar de que siguen produciéndose transferencias de competencias autonómicas a los mismos –tutela y adopción, carreteras, etc.– todavía se les discute la plenitud de la potestad reglamentaria y de autoorganización.

b) En cuanto a leyes generales, señalemos la Ley de Régimen local de Castilla y León (Ley 1/1998, de 4 de junio), que viene a sustituir la anterior legislación de 1986 que se limitaba a regular las relaciones interadministrativas de la Comunidad Autónoma con las entidades locales. Ahora se establece una normativa completa, con una fuerte preocupación estructural, habida cuenta de las características demográficas y dimensionales del mapa municipal en esta Comunidad Autónoma (y que se refleja claramente en la Exposición de Motivos), por lo que se establecen reglas acerca de las entidades locales menores, las formas asociativas, los niveles intermedios, las alteraciones de términos municipales, etc.; todo ello para hacer frente al «declive de una densa y dilatada historia municipal», según dice el preámbulo de la Ley. Posteriormente, la reforma del Estatuto de Castilla y León, operada por Ley orgánica 4/1999, introduce en el rango superior algunos preceptos relativos a la organización local, infra y supramunicipal.

Pero también se ocupa la ley de introducir mecanismos de garantía en la satis-

facción de las necesidades ciudadanas. Así, la Comunidad Autónoma puede establecer niveles homogéneos de prestación de los servicios mínimos obligatorios, mediante la «fijación de indicadores, resultados o características técnicas» (art. 21.3), lo que faculta a los ayuntamientos para modificar las concesiones de servicios públicos por gestión indirecta. A su vez, la Comunidad Autónoma puede formular planes generales de viabilidad de municipal que garanticen la prestación de los servicios mínimos, la efectiva autonomía municipal y la capacidad suficiente para el cumplimiento de sus fines (disposición adicional segunda).

c) La articulación territorial sigue siendo problemática. Así, la necesidad de poner freno a las iniciativas segregacionistas y garantizar la capacidad de gestión ha llevado a aprobar regulaciones legales estableciendo mínimos de población de los núcleos resultantes de la segregación. En Cataluña, 5.000 habitantes; en Castilla-La Mancha, 10.000. En Extremadura se impulsan medidas de fomento a las mancomunidades de municipios para la prestación de servicios.

d) Otras disposiciones de interés son, en Galicia, la ordenación reglamentaria de la Comisión de Cooperación Local, de cara al desarrollo de la ley de Administración local aprobada el año anterior, y que tiene especial relevancia de cara a la puesta en marcha del proceso de Pacto local en el interior de la Comunidad Autónoma, en coordinación con el proceso a nivel estatal. Y en Navarra, la reordenación del Tribunal administrativo de Navarra, y supresión del carácter suspensivo del recurso de alzada ante él, en las sanciones de los entes locales.

e) Mención aparte merece la *Carta Municipal de Barcelona*, Ley 22/98, de 30 de diciembre, largamente demorada y aprobada, al fin, por unanimidad. Su procedimiento especial de aprobación, por iniciativa del gobierno a propuesta de una Comisión Mixta Ayuntamiento-Generalidad, sobre la base de un texto aprobado por unanimidad del propio ayuntamiento, le otorga un específico status, sino formal, sí político-sustantivo.

En cuanto al contenido, destacan, entre otras, las especialidades en lo organizativo –distribución de funciones entre los distintos órganos, descentralización y participación, etc.– en lo funcional o competencial –gestión consorciada de competencias compartidas o concurrentes con la Generalitat de Catalunya, régimen específico de aprobación del planeamiento urbanístico, etc.

En la medida en que ciertos preceptos, por su contenido, puedan estar en contraste con las bases estatales sobre la organización y funcionamiento municipal, –especialidades no dentro de lo básico, sino contra lo básico– se ha incluido en la disposición transitoria primera una regla que defiere su entrada en vigor «de acuerdo con lo que determine la Ley de bases de régimen local». En realidad, a pesar de la imprecisión técnica, ello implica, en realidad, admitir que la misma Ley de Bases de régimen local puede disponer para el municipio de Barcelona que la regulación de determinadas materias no tienen el carácter de básicas. Lo importante de esta explicitación es que la misma presupone que pueda admitirse el principio de que *es básico que haya tratos distintos para municipios distintos*.

Otra característica de la Carta es que en su texto original se incluían una serie de regulaciones en materias de competencia estatal como son la justicia, seguridad ciudadana, financiación, etc. Ello obligó a «desgajar» de la Carta estas partes, para su tramitación por las Cortes. Al respecto se han barajado diversas

opciones en aras a subrayar el carácter intraautonómico del régimen local, como por ejemplo delegar en el Parlamento de Catalunya, por la vía del art. 150 CE, la aprobación de dichas especialidades, incluso a consecuencia de iniciativas legislativas impulsadas por el propio Parlamento catalán.

f) La «diferenciación» en el régimen local. Organización territorial y nivel intermedio.

Los pasos hacia una mayor diferenciación o diversidad en el régimen local se van dando no sólo en lo que atañe al régimen jurídico, sino también en relación el contenido mínimo de la garantía competencial. Hace ya tiempo se viene apuntando la necesidad de distinguir conceptualmente entre autonomía local y autonomía municipal, puesto que dentro de la primera cabe a su vez diferenciar situaciones distintas de autonomía, como la de las provincias, que parte ya de un distinto impulso constitucional.

Pues bien, en esta línea, la STC 109/1998, de 21 de mayo, referida a las Diputaciones catalanas y al Plan Único de Obras y Servicios, de manera muy significativa se refiere en todo momento únicamente a la autonomía provincial, no a la municipal, para determinar la afectación o no a su garantía institucional. Incluso en su FJ 2º señala obiter dicta que la autonomía provincial ofrece unos «rasgos y perfiles específicos respecto de la autonomía municipal». Y eso es así, en efecto, desde el momento en que el propio Tribunal Constitucional concreta un contenido mínimo, un núcleo de la autonomía provincial, que consiste en la actividad de *cooperación* y apoyo a los municipios.

Con ello se confirma la oportunidad de rehacer el discurso acerca de la autonomía local sobre la base de distinguir, ya en la base de la configuración constitucional, entre la posición de los municipios y la de las provincias. Y respecto de éstas, la conveniencia de profundizar, precisamente, en las relaciones de cooperación. Cuestión distinta es la apreciación hecha en el caso concreto, acerca de si la legislación catalana privaba, o no, de todo margen de decisión a las diputaciones respecto del contenido nuclear de su actuación cooperadora. Apreciación del Tribunal que es negativa en este punto, por lo que salva la constitucionalidad de las normas impugnadas relativas a esta cuestión.

En otro orden de intervenciones, no ha de pasar desapercibida la reforma del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia (Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio), que en lo que aquí interesa ha modificado el artículo 3 relativo a la organización territorial de la Comunidad Autónoma. Es interesante observar la evolución sucedida después de quince años de vigencia del Estatuto y de desarrollo del sistema local.

El Estatuto de 1983 disponía (art. 3.1) que «el territorio de la región ... se organiza en municipios y comarcas o agrupaciones de municipios limítrofes.... Estas entidades gozarán de la personalidad jurídica y autonomía que les sean atribuidas por las leyes». La actual redacción de 1998 del art. 3.2 dice así: «La Comunidad Autónoma se organiza territorialmente en municipios y comarcas. Los municipios gozan de plena personalidad jurídica y autonomía para la gestión de los intereses que les son propios. Las comarcas gozan también de plena personalidad jurídica, así como de autonomía para el cumplimiento de los fines que les sena atribuidos por la Ley».



Junto a la mayor perfección técnica y precisión jurídica de la actual versión, interesa subrayar la diferenciación del régimen estatutario de autonomía reconocido a cada una de las entidades territoriales en que se organiza la Comunidad Autónoma; puesto que es bien clara y tajante la distinción que hace el Estatuto entre la autonomía municipal y la de las comarcas, las cuales no dejan de ser, en una Comunidad Autónoma uniprovincial, la traslación de la función de cooperación supramunicipal que el Tribunal Constitucional ha considerado como función nuclear de las provincias.

En Castilla y León, la reforma del Estatuto incluye una nueva previsión de carácter general para la regulación de las comarcas, además de su reconocimiento por ley específica para cada supuesto: pero no se les atribuye autonomía. También regula las relaciones de coordinación, o mejor, prevé que la Comunidad Autónoma podrá coordinar de acuerdo con la legislación básica. Claro, la pregunta es si no podía el Estatuto establecer él el régimen de tal coordinación.

En Baleares siguen efectuándose algunos trasposos a los Consells Insulars (adopción y tutela, carreteras).

En fin, mención especial requiere la posición de los Territorios Históricos del País Vasco, cada vez más singularizados en su régimen, en el que progresivamente se acentúa la distinción entre la Junta General como órgano quasi-legislativo y la organización ejecutivo-administrativa restante. Así, la nueva Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa 29/98 equipara expresamente —luego no se supone su naturaleza— los actos de las diputaciones forales con los de las Administraciones públicas, mientras que a su vez equipara los actos de las juntas generales en materias de gestión patrimonial y de personal con los de los órganos constitucionales o estatutarios no administrativos (Congreso y Senado, parlamentos autonómicos). También la Ley 4/99, de modificación de la Ley 30/92 recoge dicha concepción singular no estrictamente administrativa.

### Legislación sectorial

Entre las múltiples leyes que de manera directa o indirecta inciden en el ámbito competencial de los entes locales, este año destacan las importantes normas de intervención en materia *ambiental* que se ejemplifican en la Ley de Canarias 1/98, de espectáculos públicos y actividades recreativas, Ley País vasco 3/98, general de protección del medio ambiente y Ley catalana 3/98 de la Intervención integral de la Administración ambiental. En todas ellas se plantea la globalidad de la intervención administrativa en las actividades sensibles al medio ambiente y a la seguridad de las personas, así como su articulación con el derecho de los entes locales a intervenir en estos sectores. Si por una parte disminuye el intervencionismo público, al suprimir la exigencia de autorización previa en relación con determinadas actividades, por regla general se mantiene una capacidad de intervención municipal en la materia, aunque condicionada por diversas circunstancias: el tamaño de la población, la posibilidad de subrogación de entes superiores de carácter intermedio: comarcas, territorios históricos, cabildos y consejos insulares, la intervención por medio de informe técnico de la Comunidad Autónoma, etc.

Por otro lado, señalemos la Ley Castilla y León 11/98, de 5 de diciembre, de Defensa de consumidores y usuarios, que regula la intervención de los municipios en sector tan relevante, y prevé técnicas de relación interadministrativa con la Comunidad Autónoma. También en otras Comunidades Autónomas —por ejemplo, el País Vasco— se regula con carácter general la defensa de consumidores y usuarios, con las correspondientes competencias municipales y supramunicipales.

Otro sector significativo es el de *asistencia y servicios sociales*: leyes sobre exclusión social voluntariado, integración, drogodependencias, etc. de diversas Comunidades Autónomas pretenden implicar a los ayuntamientos y diputaciones en la planificación y ejecución de este tipo de intervenciones en uno de los sectores más sensibles actualmente. No obstante, en muchos casos, se limita a la gestión de equipamientos por ayuntamientos y entes supramunicipales, que se permite a título de mera delegación, con financiación finalista, y sin capacidad de formulación de políticas propias en el sector.

En fin, los efectos de la STC 61/97 sobre la ley del suelo y la aprobación de la Ley estatal 6/98 de 13 de abril se dejan sentir en la confusión normativa generada que recae sobre la *actividad urbanística municipal*. Entre otras, Castilla-La Mancha y el País Vasco, han adoptado normas significativas que han dado lugar a un cruce de impugnaciones con el Estado. En cualquier caso, lo que está claro es que no se ha producido un efecto de devolución de competencias municipales en la materia. No obstante, a la vista de que la actividad urbanística es de las que más han incidido en la praxis de la financiación local, la claridad y seguridad jurídicas en este campo resultan exigibles en grado máximo.

# LOS PRESUPUESTOS Y LA NORMATIVA PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

*Xavier Padrós  
Montserrat Bassols*

## Introducción

El estudio sobre los presupuestos y la normativa presupuestaria y financiera de las Comunidades Autónomas correspondiente al ejercicio de 1998 se divide en dos 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 1998. En la segunda parte, se comentan las leyes y normas reglamentarias aprobadas a lo largo de 1998, incluyendo las leyes de presupuestos para el ejercicio de 1999 y las «leyes de acompañamiento» a las mismas. Respecto de estas últimas leyes se dedica una especial atención a las normas autonómicas en materia de tributos cedidos, dictadas en ejercicio de la capacidad normativa atribuida a las Comunidades Autónomas dentro del sistema de financiación para el período 1997-2001.

## Magnitudes presupuestarias del ejercicio 1998

El total de los presupuestos de las Comunidades Autónomas para el año 1998 alcanzó la cifra de 9,9 billones de pesetas, un 7,5% más que la previsión del año 1997. De este total, 6,4 billones corresponden al conjunto de las Comunidades Autónomas de régimen común con mayor nivel competencial, lo que representa un 64,2% del total de Comunidades. Si a esta cifra se añaden las previsiones de las Comunidades Autónomas forales, que tienen el mismo nivel competencial, la suma alcanza los 7,4 billones de pesetas (en porcentaje, un 74,9% del total). Las previsiones del resto de Comunidades Autónomas ascienden en conjunto a 2,5 billones de pesetas, cifra que representa el 25,1% restante. Estas magnitudes globales son ya suficientemente expresivas de las diferencias entre Comunidades derivadas de los niveles competenciales que han alcanzado las diversas administraciones autonómicas.

Las tasas de crecimiento de estas previsiones presupuestarias respecto del año anterior presentan también notables diferencias. Básicamente dos son los factores que explican los crecimientos más importantes: el traspaso de nuevos servicios con un volumen presupuestario importante y la incorporación a los presupuestos de dotaciones elevadas procedentes de fondos europeos. Un ejemplo del efecto presupuestario de los nuevos servicios asumidos lo constituye la Comunidad de las Islas Baleares (con un 65,6% de crecimiento), debido al traspaso de la educación no universitaria. Por su parte, el incremento presupuestario de la Comunidad de Extremadura (del 16,6%) se explica como consecuencia del segundo de los factores apuntados: esto es, la incorporación de fondos europeos.

En cambio, el aumento del presupuesto de la Comunidad de Navarra (17,4%), se debe al nuevo convenio acordado con el Estado, mientras que en el resto de Comunidades Autónomas los crecimientos son mucho más moderados y sólo merecen destacarse los aumentos de los presupuestos de la Comunidad de La Rioja (14,8) y de la de Murcia (10,4%), puesto que en las demás Comunidades las tasas de crecimiento son inferiores al 10%.

Las diferencias competenciales entre Comunidades Autónomas se manifiestan también en términos de presupuestos por habitante. Las de régimen foral superan ampliamente las previsiones per cápita de las Comunidades de régimen común del mismo nivel competencial. En concreto, la Comunidad Foral de Navarra tiene un presupuesto de 611.527 pesetas por habitante, aunque debe tenerse en cuenta que esta previsión, a diferencia de las correspondientes a las demás Comunidades, incluye la aportación al Estado y la financiación municipal. Por su parte, el presupuesto del País Vasco, con el que se pueden establecer comparaciones más homogéneas, alcanza las 351.261 pesetas por habitante y resulta también superior al de las Comunidades del artículo 151, puesto que en éstas, los presupuestos por habitante oscilan entre las 333.248 pesetas de Canarias y las 261.015 pesetas de la Comunidad Valenciana.

En el conjunto de Comunidades del artículo 143 destacan la Comunidad de Extremadura, con un presupuesto de 237.154 pesetas por habitante, el de Castilla-La Mancha con 201.281 pesetas por habitante y el de la Comunidad Autónoma de Aragón, con 200.850 pesetas por habitante. En cambio, la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, aún disponiendo de servicios educativos, se sitúa con 158.764 pesetas por habitante.

A continuación se comentan las cifras incluidas en los presupuestos de ingresos y de gastos y también la cuenta financiera derivada de estas previsiones.

### *Estados de ingresos*

Es sabido que la estructura de los presupuestos de ingresos de las Comunidades Autónomas depende de diversos factores, entre los que se pueden destacar los siguientes: el nivel de competencias, el régimen de financiación, el carácter uniprovincial o no de la Comunidad, el nivel de renta per cápita, el peso de los fondos de desarrollo y de los fondos europeos y la consideración de otras particularidades como, por ejemplo, en la Comunidad de Canarias, el hecho de disponer de un régimen económico y fiscal peculiar.

También es conocido que en el mes de septiembre del año 1996 en el Consejo de Política Fiscal y Financiera se acordó un nuevo modelo de financiación para las Comunidades Autónomas de régimen común para el quinquenio 1997-2001. Según este nuevo modelo de financiación, las Comunidades Autónomas disponen de una parte del IRPF declarado en su territorio, que está formado por dos ingresos: el tramo autonómico del IRPF, que constituye un tributo cedido de forma parcial, y la participación en las cuotas líquidas del IRPF, que se configura como una transferencia de recursos. Como consecuencia, los ingresos tributarios tienen un mayor peso en las haciendas autonómicas en comparación con años anteriores.

Hay que señalar sin embargo que no todas las Comunidades de régimen común adoptaron este modelo de financiación. En concreto, no lo hicieron las Comunidades de Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha y, por lo tanto, se aplicaron a dichas Comunidades los resultados financieros derivados del modelo anterior de financiación.

En suma, las previsiones del año 1998 muestran que en las Comunidades uniprovinciales los ingresos tributarios representan un 56,7%, mientras que las transferencias tienen un peso relativo del 27,2% del total de ingresos. En las Comunidades pluriprovinciales del mismo nivel competencial, es decir, en las del artículo 143, hay que distinguir entre las dos Comunidades que no han aceptado el modelo de financiación (Castilla-La Mancha y Extremadura), donde las transferencias representan entre un 83 y un 84%, la Comunidad de las Islas Baleares, donde son los ingresos tributarios los que tienen un peso más importante (con un 65,6% del total) y, por último, las dos Comunidades restantes, Aragón y Castilla y León, donde los ingresos tributarios representan un 29,6% y un 24,6% respectivamente.

Para las Comunidades del artículo 151, y a pesar del nuevo modelo de financiación, el peso de las transferencias continua siendo elevado, debido a la importancia relativa de las transferencias para la financiación de los servicios transferidos del Insalud, sólo tras pasados a estas Comunidades y a las forales. Así, en Andalucía, las transferencias llegan a financiar el 86% del presupuesto, mientras que en Canarias y Cataluña su peso ronda el 61%, en la Comunidad Valenciana, el 71%, y en Galicia, el 80%. Por otra parte, los ingresos tributarios tienen un papel relevante en Canarias, con un 36%, y en Cataluña, con un 30,4% del total del presupuesto.

En relación a las Comunidades de régimen foral debe distinguirse forzosa-mente entre el País Vasco y Navarra, ya que ésta última al ser uniprovincial dispone de los tributos concertados. En cambio, en el País Vasco son las tres diputaciones forales las que gozan del sistema foral, mientras que la Comunidad Autónoma se financia básicamente a través de transferencias de estas tres diputaciones forales. Las previsiones para el año 1998 de la Comunidad de Navarra muestran que los ingresos tributarios van a financiar un 91,4% del total del presupuesto y las transferencias un 4%. En la Comunidad del País Vasco, en cambio, los ingresos tributarios no llegan a representar un 1%, mientras que las transferencias constituyen el 92,3% del conjunto de los recursos.

Por último, y en relación al tercer instrumento típico de la financiación autonómica, se observa que las operaciones de endeudamiento previstas para el año 1998 representan en las Comunidades uniprovinciales un 9,8% de sus recursos, mientras que en los demás grupos de Comunidades tienen un peso muy parecido en todas ellas: en las pluriprovinciales del artículo 143 estos recursos representan un 4,5%, en las del artículo 151, un 4,7%, y en las Comunidades forales, un 4,4%.

### *Estados de gastos*

El análisis del estado de gastos de las Comunidades Autónomas para el ejercicio de 1998 se realiza como siempre separando los gastos de funcionamiento (gastos de personal y compras de bienes y servicios), las transferencias corrien-

tes, los gastos de capital y los gastos derivados de la carga financiera de la deuda (intereses más amortizaciones).

Los gastos de funcionamiento son particularmente importantes en las Comunidades del artículo 151, puesto que los servicios de enseñanza y sanidad exigen un volumen importante de gastos de este tipo. En términos relativos, los gastos de funcionamiento representan la mitad de los presupuestos del conjunto de estas Comunidades Autónomas. En pesetas por habitante, dichos gastos son de 146.001 pesetas, aunque esta magnitud oscila entre las 181.609 previstas en la Comunidad de Canarias y las 123.786 de la Comunidad Valenciana.

En las Comunidades del artículo 143 de carácter uniprovincial los gastos de funcionamiento representan un 27,6% del total y en las pluriprovinciales un 22,4%. En pesetas por habitante, los presupuestos del conjunto de estas Comunidades Autónomas oscilan entre las 47.548 pesetas por habitante previstas en la Comunidad de La Rioja y las 24.604 de la Comunidad Autónoma de Murcia. En este punto hay que recordar que la Comunidad de las Islas Baleares, debido al traspaso de los servicios educativos, tiene unos gastos de funcionamiento más elevados, que casi representan la mitad de su presupuesto, con 78.581 pesetas por habitante.

Las Comunidades forales tienen un volumen de gastos de funcionamiento similar al de las Comunidades de régimen común del mismo nivel competencial, aunque superior a la media de estas Comunidades. En el País Vasco el presupuesto de estos gastos es de 178.982 pesetas por habitante y en Navarra de 222.013 pesetas por habitante.

En lo que a los gastos de capital previstos se refiere, las diferencias entre las Comunidades Autónomas se deben más a la disponibilidad de recursos que tiene cada Comunidad para poder hacer frente a este tipo de gastos que a la existencia de diferencias competenciales, puesto que los distintos niveles de competencias comportan diferencias en los gastos de funcionamiento, pero no en los de capital. Así, las Comunidades beneficiarias de fondos de desarrollo, como el Fondo de Compensación Interterritorial o los fondos europeos, tienen unas inversiones en términos de pesetas por habitante relativamente más elevadas.

Del total de Comunidades Autónomas, las que tienen unos gastos de capital más elevados son las siguientes: Navarra, 124.624 pesetas por habitante; Extremadura, 90.208; Galicia, 69.483, Cantabria, 71.327 y Asturias, 70.338. Excepto la Comunidad de Navarra, que financia sus gastos de capital con ahorro corriente, se constata que en las Comunidades restantes, los ingresos de capital, es decir, las transferencias, son la principal fuente de financiación de los gastos de capital.

Las previsiones de transferencias corrientes tienen una dotación de 121.023 pesetas por habitante en las Comunidades forales. Debe diferenciarse, sin embargo, entre las dos Comunidades de este grupo. En Navarra, y debido a la inclusión de la aportación al Estado y de la financiación municipal, las transferencias corrientes son mucho más elevadas que en el País Vasco, ya que su importe es de 242.669 pesetas por habitante, frente a las 90.840 pesetas del País Vasco. Las Comunidades de régimen común del mismo nivel de competencias tienen unas transferencias previstas de 75.583 pesetas por habitante. En las Comunidades pluriprovinciales del artículo 143 la previsión es de 77.113 pesetas por habitante y en las uniprovinciales de 34.012 pesetas por habitante.

Por último, y en relación a la carga financiera de la deuda, las Comunidades forales tienen una previsión de 24.797 pesetas por habitante, las Comunidades del artículo 151 de 20.976 pesetas por habitante, las Comunidades uniprovinciales de 15.906 pesetas por habitante y las Comunidades pluriprovinciales del artículo 143 de 10.826 pesetas por habitante. En términos relativos, la carga financiera presenta un peso más elevado en las Comunidades uniprovinciales, donde representa un 11,9% del total de gastos, mientras que en las Comunidades pluriprovinciales del mismo nivel competencial representa un 5,6% del presupuesto.

### *Cuenta financiera*

La cuenta financiera muestra la formación del ahorro corriente, del déficit no financiero y de la necesidad de financiación.

El ahorro corriente resulta de la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos de la misma naturaleza. Este ahorro representa la parte de los ingresos corrientes que pueden ser utilizados para la financiación de los gastos de capital.

El déficit no financiero representa la necesidad de recursos para cubrir la totalidad de los gastos no financieros o, también, el importe de recursos necesario para financiar las inversiones que no pueden cubrirse ni con ahorro corriente ni con ingresos de capital. En definitiva, la cuenta financiera muestra las fuentes de financiación de los gastos de capital: el ahorro corriente, las transferencias de capital y el déficit no financiero.

Además, si al total de déficit no financiero se añade la variación neta de activos financieros, se obtiene el endeudamiento neto o necesidad de financiación. Este endeudamiento más la previsión de amortizaciones de la deuda es el endeudamiento en términos brutos que consta en el capítulo 9 de la previsiones de ingresos.

Las previsiones autonómicas para el año 1998 muestran un déficit no financiero, en términos consolidados, de 179.379 millones de ptas; cifra que representa una disminución del 35,5% en relación con las previsiones del año 1997 y un peso del 1,8% sobre el total de los gastos previstos.

Hay que recordar que el importe de este déficit no coincide exactamente con el que debe calcularse a efectos de cumplimiento de los criterios de Maastricht, ya que las cifras incluidas en este Informe comprenden las previsiones de los organismos autónomos comerciales, industriales y financieros de las Comunidades Autónomas. En cambio, según los criterios europeos, estos organismos no deben considerarse, puesto que forman parte del sector público empresarial.

Volviendo al análisis de las cifras previstas para el año 1998, prácticamente todas las Comunidades Autónomas reducen sus previsiones de déficit. Solamente en las Comunidades de Asturias y Castilla-La Mancha se observan aumentos.

Por otra parte, y en consonancia con la reducción de déficit, casi todas las Comunidades Autónomas prevén disminuciones en su cifra de endeudamiento neto, lo que representa que, según estas previsiones, el saldo de la deuda a acumular durante 1998 es menor que el del año anterior.

El endeudamiento neto del conjunto de las Comunidades Autónomas para el año 1998 es de 198.564 millones de pesetas; cifra que supone una reducción muy importante de un 31,8% con relación a las previsiones del año anterior. En términos de pesetas por habitante este importe es de 5.125 pesetas. Del conjunto de Comunidades Autónomas destacan las previsiones de la Comunidad de Aragón con 16.039 pesetas por habitante, de La Rioja con 12.527 pesetas por habitante y de Navarra con 9.617 pesetas por habitante.

## Normativa presupuestaria y financiera del año 1998

### *Leyes de presupuestos*

A lo largo de 1998 se han aprobado por las Comunidades Autónomas un total de 17 leyes de presupuestos, si bien sólo 15 corresponden a leyes de presupuestos para el ejercicio de 1999, dado que las 2 restantes son leyes de presupuestos para el ejercicio de 1998. Concretamente, durante 1998, las Comunidades Autónomas de Aragón y Galicia han procedido a la aprobación de sus leyes para el ejercicio, dado que no lo habían hecho antes del 1 de enero de 1998. En cambio, las Comunidades que no han aprobado sus leyes de presupuestos para el ejercicio de 1999 son Asturias y País Vasco. Las razones son diversas: en el caso de Asturias la crisis política que ha vivido el Gobierno, con la ruptura en el seno del Partido Popular, y la falta de mayoría parlamentaria han impedido la aprobación; en el caso del País Vasco, la celebración de las elecciones autonómicas el día 25 de octubre de 1998 y el proceso posterior han hecho igualmente imposible la aprobación, dado que el Parlamento vasco no se ha constituido hasta el día 25 de noviembre de 1998.

Plenamente consolidada la tendencia a la normalización de la estructura y contenido de las leyes de presupuestos, gracias a la decisiva contribución de las «leyes de acompañamiento», donde ahora se alojan las normas desplazadas de las leyes presupuestarias, los diversos apartados de las mismas presentan pocas novedades dignas de mención en el ejercicio de 1999.

Por segundo año consecutivo las leyes de presupuestos autonómicas consagran el incremento retributivo de los altos cargos y del conjunto de los trabajadores del sector público —del 1,8% para 1999, frente al 2,1% del ejercicio 1998.

En relación al apartado dedicado a las normas y procedimientos de gestión presupuestaria, y a pesar de lo antes indicado respecto del desplazamiento de normas hacia las leyes de acompañamiento, hay que anotar que continúan apareciendo en las leyes de presupuestos de diversas Comunidades regulaciones sobre materias como contratos o subvenciones, que en la medida en que incluyen prescripciones organizativas o de procedimiento debieran encontrar acomodo en otras leyes. En otro orden de consideraciones, y como ya se ha indicado en años anteriores, la regulación del régimen de relaciones y transferencias presupuestarias entre la Administración autonómica y las entidades locales de su territorio suele merecer en la mayoría de leyes un tratamiento específico dentro de este apartado.



Respecto del capítulo dedicado a las operaciones financieras, y en la misma línea que en ejercicios anteriores, tampoco esta vez se incluyen autorizaciones de avales en la ley de Madrid.

En el ámbito de las normas tributarias, hay que destacar en primer término la ausencia de tales normas en las leyes de Cantabria y de Madrid y, en segundo lugar, hay que resaltar que sólo la Comunidad Valenciana ha utilizado la ley de presupuestos para incluir normas en relación a los tributos cedidos, aunque por razones sistemáticas el análisis de su contenido se efectuará en el apartado de este informe dedicado a las leyes de acompañamiento.

Por lo demás, y en el mismo apartado de normas tributarias, Canarias —que durante 1998 ha visto modificado puntualmente su régimen económico y fiscal (Real Decreto-Ley 7/1998, de 19 de junio)—, incluye en su ley la fijación de las tarifas del impuesto especial sobre combustibles derivados del petróleo y el mantenimiento de las tarifas de la exacción fiscal sobre la gasolina. Adicionalmente, se incluye una previsión según la cual los ingresos a percibir por las Corporaciones Locales de Canarias por su participación en el arbitrio sobre la producción e importación en las Islas Canarias no será inferior a lo que, por tal concepto, hayan percibido durante 1998, incrementado con la variación del IPC para 1999. También se regula la forma de distribución entre la Comunidad Autónoma (95%) y los Cabildos Insulares (5%) del incremento del importe de recaudación del Impuesto General Indirecto Canario aplicable a las labores del tabaco, por lo que se refiere a las importaciones y entregas interiores de labores de tabaco rubio y sucedáneos, si por ley estatal se procediera durante 1999 a la modificación de los tipos de dicho impuesto.

En el apartado de tributación medio-ambiental Cataluña, Navarra y la Comunidad Valenciana establecen los tipos de gravamen de sus respectivos cánones de saneamiento. Además, Cataluña establece también las tarifas del canon de infraestructura hidráulica y fija las cuotas de gravamen de las empresas afectadas por un plan especial de protección civil, mientras que Galicia, por su parte, incluye sendas disposiciones sobre el canon de saneamiento y sobre el impuesto sobre contaminación atmosférica.

Respecto de otros tributos, Castilla-La Mancha fija en su ley de presupuestos los tipos de gravamen sobre el juego y Extremadura incluye también una disposición específica sobre gestión de la tasa de juego; La Rioja, establece un recargo del 15% de las cuotas mínimas del impuesto sobre actividades económicas. Por último, en la Ley de presupuestos de la Comunidad de Navarra aparece una bonificación en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados para las empresas acogidas a ayudas de mejora de las condiciones de transformación y comercialización mayorista de productos agrarios y alimenticios.

Para concluir este apartado, y en relación a las tasas de cuantía fija, mientras algunas Comunidades (Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana y Murcia) mantienen en general los importes exigibles en 1998 para 1999, otras Comunidades (La Rioja, Castilla-La Mancha, Extremadura e Islas Baleares) incrementan dichos importes.

Por último, en el capítulo de otros contenidos, hay que destacar sobre las demás la ley catalana que, continuando una línea inaugurada en el ejercicio ante-

rior, totaliza este año hasta 150 disposiciones adicionales con mandatos concretos y puntuales al Gobierno y distintos departamentos de la Generalidad para realizar una serie de actuaciones en todos los ámbitos y en distintas localidades de Cataluña.

### *Leyes de crédito extraordinario y de suplemento de crédito*

Durante el ejercicio de 1998 se han aprobado 7 leyes de crédito extraordinario y 3 leyes de suplemento de crédito, más 3 leyes que contienen a la vez créditos extraordinarios y suplementos de crédito.

Las Comunidades de Andalucía, Cantabria, Castilla y León, Extremadura, Madrid, Murcia y Navarra, todas ellas con una ley en cada caso, conforman el panorama de leyes de crédito extraordinario.

Las Comunidades que han aprobado leyes de suplemento de crédito son Castilla-La Mancha, Murcia y Navarra, con una ley por Comunidad.

Aragón, Canarias y Madrid han aprobado cada una de ellas una ley que incluye créditos extraordinarios y suplementos de crédito a la vez.

### *Leyes de acompañamiento*

En 1998 ha aumentado ligeramente el número de leyes que se pueden agrupar bajo la denominación de «leyes de acompañamiento» (11 frente a las 10 del año pasado). En concreto, las leyes que hemos identificado como «leyes de acompañamiento» durante 1998 son las siguientes:

- ley andaluza 11/1998, de 28 de diciembre, por la que se aprueban las medidas en materia de Hacienda Pública, de introducción al euro, de expropiación forzosa, de contratación, de función pública, de tasas y precios públicos de Universidades, juegos y apuestas y Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía, S.A.

- ley aragonesa 12/1998, de 22 de diciembre, de medidas tributarias y financieras y administrativas.

- ley cántabra 13/1998, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

- ley castellano-leonesa 13/1998, de 23 de diciembre, de medidas económicas, fiscales y administrativas.

- ley catalana 25/1998, de 31 de diciembre, de medidas administrativas, fiscales y de adaptación al euro.

- ley valenciana 10/1998, de 28 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Comunidad Valenciana.

- ley gallega 7/1998, de 30 de diciembre, de medidas tributarias, de régimen presupuestario, función pública y gestión.

- ley balear 14/1998, de 23 de diciembre, de diversas medidas tributarias y administrativas.

– ley riojana 12/1998, de 17 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

– ley madrileña 26/1998, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

– ley murciana 11/1998, de 28 de diciembre, de medidas financieras, administrativas y de función pública regional.

Característica común a la mayoría de las citadas leyes es la inclusión de medidas tributarias y, más en concreto, de normas en materia de tributos cedidos en ejercicio de la capacidad normativa conferida a las Comunidades Autónomas por la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la LOFCA, la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias, y las respectivas leyes de cesión de tributos del Estado a cada una de las Comunidades Autónomas. Concretamente, 8 de les 11 leyes de acompañamiento anteriormente reseñadas incluyen normas sobre tributos cedidos. Sólo Cantabria, que tampoco el año pasado hizo uso de su capacidad, Islas Baleares, que si lo hizo en su ley de acompañamiento a los presupuestos para 1998, y Andalucía, Comunidad que no ha adoptado el sistema de financiación para el período 1997-2001, se abstienen de introducir en sus leyes medidas o normas sobre tributos cedidos por el Estado.

De las 8 Comunidades que sí han introducido para 1999 normas sobre tributos cedidos 7 han actuado en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, bajo la fórmula del establecimiento o modificación de deducciones. Así, Castilla y León ha aumentado el número de deducciones de dos a tres: por familia numerosa (35.000 pesetas, que se incrementarán en 15.000 pesetas por cada hijo beneficiario que exceda del número mínimo de hijos exigido para obtener la condición de familia numerosa), por nacimiento o adopción de hijos durante el periodo impositivo (que va desde las 10.000 pesetas, si se trata del primero, hasta las 50.000 pesetas, si se trata del quinto o sucesivos) y por cantidades donadas o invertidas en la rehabilitación o conservación de bienes integrantes del patrimonio histórico de la Comunidad (deducción del 15%). También en Galicia figura la deducción por nacimiento o adopción de hijos en el periodo impositivo (que va desde las 20.000 pesetas, si se trata del primer o segundo hijo, hasta las 50.000 para el quinto y sucesivos). En Cataluña se mantiene la deducción referida al nacimiento o adopción de un segundo o ulterior hijo durante el periodo impositivo (25.000 pesetas). En Madrid y en Murcia la gama de deducciones se amplía a tres: por nacimiento de hijos (25.450 pesetas por cada hijo en función de la base imponible), por acogimiento no remunerado de personas mayores de 65 años (50.000 pesetas por cada persona) y por donativos a fundaciones culturales o asistenciales (deducción del 10%), en el primer caso, y por adquisición o rehabilitación de vivienda habitual (deducción del 2% que puede llegar hasta el 3% en contribuyentes con niveles de renta bajos; esta última ampliación es una novedad para 1999), por adquisición de segunda vivienda nueva (deducción del 10%) y por donativos a fundaciones que tengan como fines primordiales actuaciones de protección del patrimonio histórico de la Región (deducción del 20%), en el segundo caso. En La Rioja las deducciones se refieren a la adquisición o rehabi-

litación de la vivienda habitual para jóvenes menores de 32 años (deducción del 3%) y en relación con las cantidades invertidas en la adquisición o rehabilitación de una vivienda que constituya segunda residencia en determinados municipios (deducción del 7%). Por último, la Ley de acompañamiento de la Comunidad Valenciana introduce, también, una serie de modificaciones en el tramo autonómico del IRPF, que afectan a la escala autonómica de tipos aplicable a la base liquidable general del impuesto y al cálculo de las cuotas íntegra y líquida autonómicas, actualizándose igualmente el régimen jurídico de las deducciones autonómicas: por nacimiento o adopción de tercer o posterior hijo (25.000 pesetas de deducción), a favor de minusválidos de edad igual o superior a 65 años (25.000 pesetas), por adquisición de primera vivienda habitual por menores de 35 años (deducción del 3%), por cantidades procedentes de ayudas públicas destinadas a la adquisición o rehabilitación de residencia habitual (15.000 pesetas), por donaciones con finalidades ecológicas (20% de deducción) y por donaciones relativas al patrimonio cultural valenciano (5% de deducción).

Ciertamente, algunas de estas actuaciones normativas han incidido en la modificación de previsiones anteriores para adecuarlas a la nueva regulación estatal del IRPF, aprobada por Ley 40/1998, de 9 de diciembre. Así ha ocurrido, por ejemplo, en Madrid, donde se ha eliminado la deducción creada en 1998 por convivencia con ascendientes de edad superior a 65 años y minusválidos, y ello porque en la nueva regulación estatal se han sustituido estas deducciones familiares por reducciones variables en la base imponible en función de determinadas circunstancias personales y familiares, evitando así un doble beneficio fiscal (la reducción en la base imponible y la deducción en la cuota) por una única circunstancia personal o familiar. Igualmente, en la Comunidad Valenciana se ha sustituido la anterior deducción a favor de personas mayores de 65 años por la reservada a minusválidos mayores de dicha edad, aplicable sin límite alguno y en importe superior, por el mismo motivo de mejor adecuación a la concepción que sobre el tratamiento a dar al colectivo de mayores de 65 años se contiene en el nuevo IRPF.

La actuación en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, que en el ejercicio anterior se produjo en Cataluña, en la Comunidad Valenciana y en las Islas Baleares, se da ahora en 4 casos. En todos ellos se trata del establecimiento de reducciones diversas en la base imponible. En Castilla y León se ha mejorado el tratamiento fiscal de las transmisiones que se produzcan en el ámbito familiar agrario mediante una reducción de la base imponible del 99% del valor de la explotación agraria, siempre que se cumplan los requisitos previstos en la propia ley. En Madrid, se mantiene la regulación de las reducciones de la base imponible y de la tarifa del impuesto vigentes durante 1998, aunque minorando los dos primeros tramos de la base liquidable para paliar los efectos de la inflación. En la Comunidad Valenciana se ha ampliado, en la Ley de acompañamiento, el ámbito de aplicación de la reducción por transmisión mortis causa de explotaciones individuales agrícolas, que, cuando se produzca a favor del cónyuge, descendientes o adoptados del causante, puede llegar hasta el 95% del valor de la empresa, siempre que se den los requisitos prescritos; en la misma Comunidad, pero en la Ley de presupuestos para 1999, se ha modificado, elevándola, la reducción en la modalidad de adquisición mortis causa por personas con minusvalía

física, psíquica o sensorial. En Cataluña, se mantienen las anteriores y se incrementa el número de las reducciones de la base imponible y se establece una disposición específica para regular el trato fiscal de las uniones estables de pareja, de modo que los miembros de dichas uniones se asimilan a los cónyuges respecto a las adquisiciones mortis causa de uno de los convivientes en la herencia del otro.

La actuación en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos se ha dado en 2 Comunidades que ya tenían establecida regulación en el ejercicio de 1998. En Cataluña se mantiene el tipo general del 7% para la transmisión de inmuebles y la constitución y cesión de derechos reales sobre los mismos, salvo los derechos reales de garantía, y se establece un tipo impositivo reducido del 2% para la transmisión de la segunda o ulterior vivienda y sus anexos a una empresa a la que sean aplicables las normas del plan general de contabilidad del sector inmobiliario y siempre que incorporen esta vivienda a su activo circulante. Además, también en Cataluña, se fija un tipo reducido para las transmisiones patrimoniales onerosas de fincas afectadas por los incendios forestales padecidos en julio de 1998, aplicable para los ejercicios 1999 y 2000, y para las escrituras públicas que documenten operaciones relacionadas con éstas. Por su parte, Murcia mantiene también el tipo de gravamen del 7% en los supuestos de transmisión de inmuebles y establece un tipo reducido del 4% para las operaciones de transmisión o constitución y cesión de derechos reales, excepto los de garantía, en el caso de las viviendas de protección oficial de régimen especial.

En otro ámbito, hay que destacar la previsión contenida en el artículo 38 de la Ley de presupuestos valenciana, en virtud del cual se determina el mínimo exento en el Impuesto sobre el Patrimonio.

En cuanto a la tasa fiscal sobre el juego, las 8 Comunidades Autónomas antes citadas han actuado en este ámbito. En concreto, en Aragón se ha modificado, elevándola en un 9%, la cuota fija sobre la tasa fiscal sobre el juego relativa a máquinas recreativas con premio. En Castilla y León se han fijado los tipos tributarios (tipo tributario general y tarifas de casinos de juego) y las cuotas fijas (de las máquinas tipo B o recreativas con premio y tipo C o de azar) de la tasa sobre el juego, regulándose también determinados aspectos concretos (devengo, pagos fraccionados) de la exacción de la tasa en el caso de las máquinas o aparatos automáticos. En Cataluña se ha procedido a una reordenación global de la tributación sobre el juego, refundiendo la tasa estatal y el recargo sobre máquinas recreativas y actualizando la tarifa resultante, refundiendo el impuesto sobre el bingo y la tasa estatal y manteniendo la escala de la tasa sobre casinos. En la Comunidad Valenciana, mediante la Ley de presupuestos, se han modificado aspectos relativos a la tasa que grava los juegos de suerte, envite o azar, en lo que se refiere a las tarifas a aplicar a determinados tipos de máquinas y, mediante la Ley de acompañamiento, se ha introducido la obligatoriedad de que las máquinas recreativas de tipo A dispongan de boletín de situación y se ha limitado el número de máquinas de tipo B que se podrán instalar en un mismo establecimiento. En Galicia, se han incrementado las cuotas fijas de las máquinas tipo B o recreativas con premio y máquinas tipo C o de azar. En Murcia, se fijan los tipos tributarios pero no se ha procedido a la actualización de las cuotas fijas de las máquinas tipo B y C ni de la tarifa en casinos y se ha mantenido igualmente el tipo impositivo del juego del bingo. En Madrid, hay que resaltar la modifica-

ción de la Ley autonómica de tributación sobre los juegos de suerte, envite y azar y la elevación de algunos tipos impositivos; en concreto, se incrementan los importes de las cuotas fijas del recargo sobre la tasa fiscal que grava las máquinas recreativas y las de azar, así como los tipos del recargo sobre la tasa fiscal que grava los juegos celebrados en casinos y del recargo sobre la tasa fiscal que grava rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias. También en Madrid, y en relación al recargo sobre la tasa fiscal sobre máquinas recreativas con premio y las de azar, se ha modificado la regulación del devengo, la liquidación y el pago, sustituyendo así la anterior remisión a la normativa estatal. Por último, en La Rioja, la Ley de acompañamiento ha regulado los tipos tributarios y las cuotas fijas de la tasa fiscal sobre el juego y ha dado nueva redacción a la Ley de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma para adaptar la regulación de las tasas por actuaciones administrativas en materia de juegos de suerte, envite o azar y sobre rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias a la nueva normativa en materia de juego.

Las normas sobre tributos cedidos incluidas en las leyes de acompañamiento para 1999 citadas pueden seguirse esquemáticamente en el cuadro de la página siguiente.

Para completar el cuadro de disposiciones normativas autonómicas en materia de tributos cedidos, a las previsiones citadas hay que añadir las procedentes de leyes de acompañamiento a los presupuestos de determinadas Comunidades Autónomas para 1998 que, por estar configuradas con vocación de permanencia y no haber sido modificadas en las leyes de acompañamiento a los presupuestos para 1999, conservan su vigencia. En este punto hay que tener en cuenta que, además de las leyes aprobadas a finales de 1997, durante 1998, dos Comunidades, Aragón y Galicia, han aprobado leyes de acompañamiento a los presupuestos para 1998, dado que también éstos se aprobaron a lo largo del ejercicio. Se trata de las leyes de acompañamiento aragonesa 4/1998, de 8 de abril, y gallega 2/1998, de 8 de abril. Del mismo modo hay que anotar también que a comienzos del ejercicio de 1998 (mediante Ley 1/1998, de 11 de febrero) la Comunidad de La Rioja había modificado ya su ley de acompañamiento 9/1997, de 19 de diciembre, en relación con los tipos tributarios y las cuotas fijas de la tasa fiscal sobre el juego.

Abriendo el repaso de todas estas disposiciones con las relativas al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, hay que recordar que la Ley aragonesa 4/1998, de 8 de abril, contempló tres tipos de deducciones: para los sujetos pasivos de edad igual o superior a 75 años (25.000 pesetas), para los ascendientes de edad igual o superior a 75 años que convivan con el con el sujeto pasivo (25.000 pesetas) y para cada sujeto pasivo y, en su caso, descendiente soltero o ascendiente que dependa del mismo que sean invidentes, mutilados o inválidos físicos o psíquicos (25.000 pesetas). La Ley balear 9/1997, de 22 de diciembre, por su parte, estableció deducciones que afectaban: a las personas de edad igual o superior a los 65 años (4.000 pesetas), a las unidades familiares con hijos que no hubiesen llegado a la edad de escolarización y en las cuales ambos cónyuges trabajasen (15% de deducción con el límite de 25.000 pesetas anuales), a los minusválidos físicos y psíquicos, incluidos descendientes solteros y ascendientes, (incremento en 10.000 pesetas de la deducción prevista en la legislación estatal)

**NORMAS INCLUIDAS EN LEYES AUTONÓMICAS DE «ACOMPAÑAMIENTO» PARA 1999**

| COMUNIDADES          | IRPF   | SUCESIONES Y DONACIONES   | TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y AJD  | TRIBUTOS JUEGO  | PATRIMONIO    |
|----------------------|--|---|--|---|---------------|
| ARAGÓN               | —  | —   | —  | Cuota fija máquinas   | —             |
| CASTILLA Y LEÓN      | Deducciones: familia numerosa; nacimiento o adopción hijos; donaciones patrimonio histórico  | Reducción explotaciones agrarias  | —  | Tipos tributarios y cuotas fijas máquinas   | —             |
| CATALUÑA             | Deducciones: nacimiento o adopción hijos.  | Reducciones base imponible; tratamiento fiscal uniones estables de pareja | Tipo general y tipos reducidos (transmisión de vivienda a empresas y transmisiones fincas incendios) | Tipos tributarios y cuotas fijas máquinas Devengo y pago tasa sobre los juegos de suerte, envite o azar                                 | —             |
| COMUNIDAD VALENCIANA | Deducciones: nacimiento o adopción hijos; minusválidos más de 65 años; adquisición primera vivienda habitual menores 35 años; ayudas adquisición o rehabilitación vivienda; donaciones fines ecológicos; donaciones patrimonio cultural. | Reducciones base imponible (explotaciones individuales agrícolas)         | —  | Tarifas máquinas  | Mínimo exento |
| GALICIA              | Deducciones: nacimiento o adopción hijos.  | —   | —  | Cuotas fijas máquinas.  | —             |
| LA RIOJA             | Deducciones: adquisición o rehabilitación vivienda habitual menores 32 años; cantidades invertidas adquisición o rehabilitación segunda residencia.  | —   | —  | Tipos tributarios y cuotas fijas máquinas Regulación tasas juegos de suerte, envite o azar y rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias | —             |
| MADRID               | Deducciones: nacimiento de hijos; acogimiento mayores 65 años; donativos a fundaciones fines culturales o asistenciales.   | Reducciones base imponible  | —  | Cuotas fijas y tipos impositivos. Regulación tasa máquinas recreativas  | —             |
| MURCIA               | Deducciones: adquisición o rehabilitación vivienda habitual; adquisición segunda vivienda nueva; donativos patrimonio histórico.   | —   | Tipo general y tipo reducido (viviendas de protección oficial)                                       | Tipos tributarios y cuotas fijas máquinas   | —             |

y a las unidades familiares que residan en la Comunidad, pero con hijos que, por imposibilidad de hacerlo en la Universidad de las Islas Baleares, efectúen sus estudios universitarios fuera del territorio insular; deducción también aplicable a los hijos que efectúen estudios en la Universidad de las Islas Baleares, cuando la unidad familiar resida en Menorca, Ibiza o Formentera (10.000 pesetas por hijo).

En el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, y a falta de regulación específica para 1999, hay que considerar vigente la regulación de la Ley balear 9/1997, de 22 de diciembre, que estableció algunas reducciones adicionales de la base imponible para casos de transmisión mortis causa de un patrimonio familiar entre parientes muy cercanos y aumentó el importe de la reducción para transmisiones mortis causa de la vivienda habitual.

En cuanto al Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, hay que considerar vigente para este ejercicio la regulación de la Ley 13/1997, de 23 de diciembre, que en la Comunidad Valenciana, establecía en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados una reducción del tipo de gravamen gradual que grava la expedición de las primeras copias de escrituras cuando éstas documenten la adquisición de vivienda habitual. También hay que considerar vigente para 1999, la disposición incluida en la Ley 2/1998, de 8 de abril, de acompañamiento a los presupuestos de la Comunidad de Galicia para 1998, en virtud de la cual se fijó en el 7% el tipo impositivo aplicable a la transmisión de bienes inmuebles, así como a la constitución y cesión de derechos reales que recaigan sobre bienes inmuebles, salvo los derechos reales de garantía. Por último, hay que considerar vigente también en las Islas Baleares la reducción del tipo que grava la transmisión de inmuebles situados en el Parque Balear de Innovación Tecnológica y, en Aragón, la fijación en el 7% del tipo de las transmisiones onerosas de bienes inmuebles, así como la constitución y cesión de derechos reales sobre los mismos, con excepción de los derechos reales de garantía.

Incorporadas estas previsiones, el resumen de normas vigentes en materia de tributos cedidos para 1999 puede seguirse en el cuadro de la página siguiente.

Aun dentro del ámbito tributario, pero ya fuera de lo que es la regulación sobre tributos cedidos, hay que destacar las disposiciones que la mayoría de leyes de acompañamiento incluyen en materia de tasas. Se trata, en unos casos, de disposiciones de modificación de tasas preexistentes, pero también se observa una notable profusión en lo que a la creación de nuevas tasas se refiere: Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Islas Baleares, Madrid y Murcia destacan en este sentido.

Igualmente, hay que anotar la modificación sustantiva de la regulación referente al canon de saneamiento que se efectúa en la Ley de acompañamiento catalana, así como las prescripciones que dicha ley contiene respecto del canon de infraestructura hidráulica, y, en particular, la que concede un plazo de pago fraccionado de cuotas impagadas por los contribuyentes por los conceptos de dicho canon y del correspondiente al incremento de tarifa de saneamiento.

En otro orden de consideraciones, hay que anotar también que, con menor o mayor extensión según los casos, algunas de las leyes de acompañamiento contienen normas de adecuación de la normativa y de los procedimientos en relación



**CUADRO-RESUMEN DE NORMAS VIGENTES EN MATERIA DE TRIBUTOS CEDIDOS**

| COMUNIDADES          | IRPF   | SUCESIONES Y DONACIONES   | TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y AJD   | TRIBUTOS JUEGO   | PATRIMONIO     |
|----------------------|--|---|---|--|----------------|
| ARAGÓN               | Deducciones: sujetos pasivos de edad igual o superior a 75 años; ascendientes de edad igual o superior a 75 años; invidentes, mutilados o inválidos físicos o psíquicos.   | —   | Tipo general.   | Cuota fija máquinas.   | —              |
| CASTILLA Y LEÓN      | Deducciones: familia numerosa; nacimiento o adopción hijos; donaciones patrimonio histórico.   | Reducción explotaciones agrarias.   | —   | Tipos tributarios y cuotas fijas máquinas.   | —              |
| CATALUÑA             | Deducciones: nacimiento o adopción hijos.  | Reducciones base imponible; tratamiento fiscal uniones estables de pareja.                              | Tipo general y tipos reducidos (transmisión de vivienda a empresas y transmisiones fincas incendios). | Tipos tributarios y cuotas fijas máquinas Devengo y pago tasa sobre los juegos de suerte, envite o azar. | —              |
| COMUNIDAD VALENCIANA | Deducciones: nacimiento o adopción hijos; minusválidos más de 65 años; adquisición primera vivienda habitual menores 35 años; ayudas adquisición o rehabilitación vivienda; donaciones fines ecológicos; donaciones patrimonio cultural. | Reducciones base imponible (explotaciones individuales agrícolas).                                      | Tipo reducido (primeras copias escrituras adquisición vivienda habitual).                             | Tarifas máquinas.  | Mínimo exento. |
| GALICIA              | Deducciones: nacimiento o adopción hijos.  | —   | Tipo general.   | Cuotas fijas máquinas.   | —              |
| ISLAS BALEARES       | Deducciones: persona de edad igual o superior a 65 años; unidad familiar con hijos no escolarizados; minusválidos físicos o psíquicos; unidades familiares con hijos estudiantes universitarios fuera territ. insular.                   | Reducciones transmisión mortis causa patrimonio familiar; transmisiones mortis causa vivienda habitual. | Tipo reducido (transmisión inmuebles, Parque Balear Innovación Tecnológica).                          | —  | —              |

| COMUNIDADES | IRPF   | SUCESIONES Y DONACIONES     | TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y AJD                               | TRIBUTOS JUEGO  | PATRIMONIO |
|-------------|--|-----------------------------|---|---|------------|
| LA RIOJA    | Deducciones: adquisición o rehabilitación vivienda habitual menores 32 años; cantidades invertidas adquisición segunda residencia. | —                           | —   | Tipos tributarios y cuotas fijas máquinas. Regulación tasas juegos de suerte, envite o azar y rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias. | —          |
| MADRID      | Deducciones: nacimiento de hijos; acogimiento mayores 65 años; donativos a fundaciones fines culturales o asistenciales.           | Reducciones base imponible. | —   | Cuotas fijas y tipos impositivos. Regulación tasa máquinas recreativas.   | —          |
| MURCIA      | Deducciones: adquisición o rehabilitación vivienda habitual; adquisición segunda vivienda nueva; donativos patrimonio histórico.   | —                           | Tipo general y tipo reducido (viviendas de protección oficial). | Tipos tributarios y cuotas fijas máquinas.  | —          |

con la introducción del euro: así en Andalucía, Aragón, Castilla y León y en Cataluña. La ley balear, por su parte, contiene una habilitación expresa a favor del Gobierno para la adopción de las medidas necesarias para la introducción del euro. Evidentemente, se trata en todos los casos de leyes que hay que conectar con las medidas adoptadas también a nivel estatal mediante la Ley 46/1998, de 17 de diciembre, sobre introducción del euro y la Ley Orgánica 10/1998, de 17 de diciembre, complementaria de la anterior; disposición esta última que contiene una previsión específica sobre la concertación de operaciones de crédito o emisión de deuda denominadas en euros por las Comunidades Autónomas dentro del territorio de los países de la Unión Monetaria Europea, a los efectos de exonerar a estas operaciones de la autorización del Estado. Esta previsión se incluye como adición a la regulación contenida en la LOFCA.

Finalmente, y como ya se indicó en el informe correspondiente a 1997, junto a la normativa estrictamente tributaria las leyes de acompañamiento siguen incluyendo un amplio abanico de disposiciones que afectan a los más diversos sectores de la actividad administrativa: función pública, contratación, organización administrativa, etc. En relación a esta última materia y en las leyes que «acompañan» a los presupuestos para 1999 hay que destacar por su importancia las disposiciones que crean las siguientes entidades: en Cataluña, la Agencia Catalana del Agua, como entidad de derecho público, con competencias como administración hidráulica; en Galicia, y también como entidad de derecho público, el Centro Informático para la Gestión Tributaria, Económico-Financiera y Contable, y, en Cantabria, la creación del Instituto Cántabro de Estadística, como organismo autónomo administrativo y la autorización al Gobierno para la creación de diversas entidades públicas empresariales: para gestionar las infraestructuras de la Diputación Regional, para gestionar el banco de sangre de la Comunidad etc. Sobre las consideraciones técnico-jurídicas y de oportunidad que pueda merecer la heterogeneidad de contenidos de las leyes de acompañamiento nos remitimos a lo ya dicho en informes anteriores y a las precisiones que en cada uno de los informes específicos correspondientes a cada Comunidad Autónoma se contienen al respecto.

### *Leyes tributarias*

Las 2 Comunidades Forales (con 2 leyes Navarra y 1 el País Vasco) son, sin duda, las que ofrecen las regulaciones de mayor interés en el campo de leyes estrictamente tributarias. Efectivamente, dentro del primer trimestre del año, se aprobó por parte de la Comunidad del País Vasco la Ley 4/1998, de 6 de marzo, de modificación de la Ley 3/1989, de 30 de mayo, de armonización, coordinación y colaboración fiscal, como consecuencia de la aprobación de la Ley 38/1997, de 4 de agosto, de modificación del Concierto Económico con la Comunidad del País Vasco, que supuso una notable ampliación de las capacidades normativas y exaccionadoras de las haciendas vascas. Mediante la ley aprobada ahora se establecen las materias que deben ser objeto de armonización en los tributos en las cuales el Concierto ha otorgado nuevas competencias normativas a las instituciones del País Vasco (IRPF, Patrimonio, Sociedades, Tasa fiscal sobre el Juego).

A finales de 1998, concretamente el 30 de diciembre, Navarra ha aprobado también dos importantes leyes tributarias: la Ley Foral 22/1998, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas –prácticamente coetánea de la Ley estatal 40/1998, de 9 de diciembre, de nueva regulación de dicho Impuesto–, que, derogando la anterior Ley Foral reguladora del IRPF de 1992 y disposiciones complementarias, contiene la regulación completa de dicho impuesto en el marco del Convenio Económico con el Estado y de las previsiones de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, y la Ley Foral 23/1998, de modificaciones tributarias, que afecta a los impuestos sobre sociedades, patrimonio, sucesiones y sobre actividades económicas y modifica también la Ley Foral 10/1996, de régimen tributario de las fundaciones. En este sentido hay que recordar también que en el año 1998, mediante la Ley estatal 19/1998, de 15 de junio, se había modificado el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra; modificación derivada a su vez de los cambios sustanciales introducidos en el ordenamiento tributario estatal, tras la articulación del principio de corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas de régimen común y tras la creación del impuesto sobre las primas de seguros, implantado a partir de 1997.

Murcia, por su parte, ha aprobado la Ley 7/1998, de 4 de diciembre, de modificación de la Ley 3/1990, de Hacienda de la Región de Murcia y de adecuación de determinadas disposiciones tributarias (ley de tasas, precios públicos y contribuciones especiales) a la normativa estatal (entre otras, a la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes).

El apartado impositivo, se cierra con la Ley de Extremadura 9/1998, de 26 de junio, del impuesto sobre suelo sin edificar y edificaciones ruinosas; impuesto de naturaleza predominantemente extra-fiscal, tendente a impulsar a los propietarios a edificar o vender a precios razonables. En concreto, se grava mediante este impuesto la totalidad de los terrenos radicados en Extremadura que, teniendo como destino natural la edificación, y ser legalmente edificables, no lo estén, en el plazo que se establece en la ley. Igualmente, se somete a imposición la titularidad de las edificaciones sitas en territorio extremeño que, habiendo sido declaradas en ruina, no hayan sido objeto de sustitución o de rehabilitación.

En el apartado de tasas, y continuando el proceso de adecuación de las tasas y precios públicos a la doctrina constitucional (STC 185/1995, de 14 de diciembre), 1998 ha visto la aprobación de 4 leyes generales de tasas y precios públicos (ley aragonesa 10/1998, de 22 de diciembre, ley balear 11/1998, de 14 de diciembre, ley vasca 13/1998, de 29 de mayo y Decreto Legislativo asturiano 1/1998, de 11 de junio, de aprobación del texto refundido). Hay que recordar aquí que también el Estado, tras adoptar sus primeras medidas normativas provisionales (Reales Decretos Leyes 2/1996, de 26 de enero y 7/1996, de 7 de junio) y después de la modificación del concepto de tasa efectuada por la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la LOFCA, en el ejercicio de 1998 ha modificado finalmente el régimen legal de las tasas estatales y, con solución idéntica, el de las tasas locales y ha reordenado las prestaciones patrimoniales de carácter público; todo ello a través de la Ley 25/1998, de 13 de julio.

Por otra parte, y continuando también el proceso que determinadas Comu-

nidades iniciaron en 1997, en 1998 se han aprobado 4 leyes específicas sobre la tasa por inspección y control sanitario de carnes frescas y otros productos de origen animal (ley de Castilla-La Mancha 5/1998, de 29 de junio, ley de Castilla y León 6/1998, de 9 de julio, ley de las Islas Baleares 8/1998, de 23 de noviembre, y ley Foral de Navarra 16/1998, de 19 de noviembre).

A estas leyes hay que añadir la Ley extremeña 7/1998, de 18 de junio, de medidas urgentes en materia de tasas y precios públicos que, aunque no exclusivamente, sí en su mayor parte, está dedicada también a la regulación de la tasa por inspección y control sanitario de carnes frescas y otros productos de origen animal y 2 leyes madrileñas: la 2/1998, de 2 de marzo y la ley 9/1998, de 22 de junio, ambas sobre tasas singulares. Evidentemente, el elenco relativo a las tasas ha de completarse con las normas sobre tasas incluidas en las leyes de acompañamiento y a las que ya se ha hecho referencia anteriormente.

Por último, el apartado de leyes tributarias ha de cerrarse con la mención de dos leyes más: la Ley aragonesa 1/1998, de 16 de febrero, sobre reclamaciones tributarias en la Comunidad Autónoma, que establece el régimen jurídico aplicable a las reclamaciones y recursos promovidos contra los actos de gestión, inspección y recaudación tributaria en lo relativo a tributos propios y demás ingresos de derecho público de la Comunidad, y encomienda el conocimiento y resolución de tales reclamaciones y recursos a la Junta de Reclamaciones Económico-Administrativas de la Comunidad, y la Ley catalana 5/1998, de 17 de abril, de Puertos, que incluye la regulación del canon por ocupación o aprovechamiento del dominio público portuario y el canon por prestación de servicios al público y desarrollo de actividades comerciales e industriales.

#### *Otras leyes de carácter presupuestario o financiero*

Además de las leyes de presupuestos del ejercicio y de las de concesión de créditos extraordinarios o de suplementos de crédito, las Comunidades Autónomas aprueban a lo largo del ejercicio otras leyes de naturaleza presupuestaria o estrechamente vinculadas al presupuesto. Del total de las aprobadas durante el ejercicio de 1998 pueden incluirse en este apartado las leyes de la Comunidad Foral de Navarra de aprobación de las cuentas generales de 1996 (Ley Foral 1/1998, de 27 de marzo) y de las cuentas generales de 1997 (Ley Foral 20/1998, de 14 de diciembre) y la Ley Foral 19/1998, de 1 de diciembre, de retribuciones del profesorado de la Universidad Pública de Navarra, que complementa en este punto las previsiones de la Ley Foral 1/1997, de 31 de enero, de Presupuestos Generales de Navarra para 1997. Del mismo modo, cabe incluir aquí la Ley de la Comunidad de Madrid 7/1998, de 28 de mayo, de modificación de la disposición adicional 6a. de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad para 1998, para acelerar las obras del trazado ferroviario subterráneo en Getafe, así como la Ley de Canarias 8/1998, de 20 de julio, que deroga la disposición adicional 25a de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1997, afectada por un recurso de inconstitucionalidad planteado por el Defensor del Pueblo.

En lo referente al régimen general de las haciendas autonómicas, Asturias con

la aprobación del texto refundido del régimen económico y presupuestario (Decreto Legislativo 2/1998, de 25 de junio) y con la modificación puntual del mismo (Ley 4/1998, de 28 de diciembre), monopoliza este apartado.

En el ámbito de las haciendas locales, hay que destacar la Ley Foral 18/1998, de 19 de noviembre, de modificación del artículo 155 de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra, referido al régimen de pago del impuesto sobre actividades económicas, y las leyes vascas 11/1998, de 20 de abril, de modificación de la Ley 3/1997, de 25 de abril, por la que se determina la participación de la Comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística y 20/1998, de 29 de junio, de patrimonios públicos de suelo.

Cuatro leyes de contenido patrimonial se han podido contabilizar en el ejercicio de 1998: dos leyes canarias (la 5 y la 6, ambas de 6 de julio), de enajenación gratuita de inmuebles, la Ley de Castilla y León 9/1998, de 2 de noviembre, de autorización a la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León para la transmisión de sus acciones en una Sociedad Anónima y la Ley madrileña 13/1998, de 9 de julio, de autorización de disposición de inmuebles como pago de una compensación para la extinción de una concesión administrativa ferroviaria.

Para acabar, y dentro del amplio abanico de leyes que incluyen medidas de fomento cabe citar: la Ley aragonesa 6/1998, de 19 de mayo, de espacios naturales protegidos de Aragón; la Ley extremeña 8/1998, de 26 de junio, de conservación de la naturaleza y de espacios naturales; las Leyes Forales de Navarra 9/1998, de 1 de junio, en materia de ayudas a la promoción de polígonos de actividades económicas de ámbito local, 11/1998, de 3 de julio, de financiación pública de centros de iniciativa social y 14/1998, de 6 de octubre, sobre financiación agraria, que modifica puntualmente el texto refundido en la materia aprobado por Decreto Foral Legislativo 54/1998, de 16 de febrero; por último, la Ley vasca 10/1998, de 8 de abril, de desarrollo rural.

### *Normas reglamentarias*

La producción reglamentaria de las Comunidades Autónomas en materia económica y financiera se ha seguido caracterizando a lo largo de 1998 por la muy notable profusión de disposiciones reguladoras de medidas de fomento y, en menor número, por la aprobación de normas de desarrollo o complemento de las leyes generales de hacienda o de presupuesto del ejercicio y de reglamentos de carácter tributario.

En el primer ámbito, y además de las normas que afectan al fomento de las actividades y sectores tradicionales de actuación autonómica –agricultura, economía social, vivienda, suelo, servicios sociales, transportes, turismo, etc.–, merecen mención singular las medidas específicas adoptadas por el Gobierno andaluz para paliar las consecuencias de la rotura de la balsa de decantación de la mina de Aznalcollar en la provincia de Sevilla y, en la Comunidad de Aragón, la refundición de la normativa de subvenciones sobre protección y defensa del consumidor.

En el ámbito de reglamentos de desarrollo presupuestario, cabe destacar, entre otros, los decretos Forales del Gobierno navarro de desarrollo de la Ley

foral de Haciendas Locales de Navarra en materia de presupuestos y gasto público y de estructura presupuestaria de las entidades locales de Navarra o, en otro sector de la actividad administrativa, el Decreto foral por el que se establece la prestación complementaria de determinados medicamentos con cargo a fondos propios de la Comunidad Foral de Navarra, exceptuando así para dicha Comunidad la aplicación del Real Decreto estatal 1663/1998 de exclusión de determinados medicamentos por parte de la Seguridad Social; de índole más estrictamente presupuestaria, cabe citar el Decreto del Gobierno murciano regulador del régimen de funcionamiento y gestión de las cuentas y de los fondos integrantes del Tesoro público regional y, especialmente, el amplio Decreto 102/1998, de 13 de noviembre, del Gobierno balear, de desarrollo de determinados aspectos de la Ley de Finanzas y de las leyes de presupuestos generales de la Comunidad, que deroga el Decreto 115/1997, de 6 de septiembre, que regulaba las mismas materias; como normas de desarrollo de previsiones contenidas en las leyes de presupuestos del ejercicio, hay que citar las disposiciones que autorizan las emisiones de deuda o las disposiciones que establecen los criterios de reparto de las dotaciones de los diversos fondos autonómicos de financiación local; mención específica merecen en relación a los fondos europeos, el Decreto de la Comunidad Valenciana, relativo a la función interventora sobre subvenciones financiadas por el FEOGA-Garantía y el Decreto del Gobierno canario, sobre medidas de gestión de los fondos estructurales y del fondo de cohesión de la Unión Europea; en el ámbito de adecuación al euro, hay que citar los decretos de las Comunidades de Castilla-La Mancha y de Castilla y León sobre medidas de introducción del euro, centrado en los efectos de dicha introducción sobre la deuda el primero y de carácter más general el segundo; por último, pueden incluirse en este apartado el Decreto del Gobierno cántabro autorizando la constitución de una sociedad anónima para la gestión de emergencias en la Comunidad y el Decreto del Gobierno asturiano que, ante la falta de presupuesto aprobado para 1999, regula el régimen de aplicación de la prórroga presupuestaria.

Finalmente, en el ámbito tributario, hay que destacar la aprobación de las siguientes disposiciones: en Navarra, el Decreto Foral 34/1998, de 9 de febrero, por el que se modifican parcialmente los reglamentos de los impuestos sobre la renta de las personas físicas y sobre sociedades para adecuarlos a la Ley Foral 24/1996, de 30 de diciembre, de nueva regulación del Impuesto sobre Sociedades; el Decreto regulador de los aplazamientos y fraccionamientos de pago de los ingresos de derecho público de la hacienda pública de Navarra y los decretos de final de ejercicio -Decretos Forales 370 y 371, ambos de 30 de diciembre de 1998- por los que se desarrolla la Ley Foral 22/1998, de 30 de diciembre, del nuevo Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en relación al régimen de estimación directa simplificada, en el primer caso, y se regulan los pagos a cuenta de dicho Impuesto y se modifica el Reglamento del Impuesto sobre Sociedades en lo que se refiere a retenciones e ingresos a cuenta, en el segundo caso; en Extremadura, el Decreto que establece el sistema de referencia valorativa de bienes de diverso tipo, pero principalmente los de naturaleza inmobiliaria, rústica y urbana, y el Decreto de determinación del procedimiento de gestión de la tasa por dirección y certificación de obras; en el País Vasco destaca la aprobación del Reglamento de Recaudación de la Hacienda General del País Vasco,

mientras que en Castilla-La Mancha, también en materia de recaudación, hay que citar el Decreto de distribución de competencias recaudatorias entre los distintos órganos de la Consejería de Economía y Hacienda y, en otra esfera, el Decreto de desarrollo de la Ley de tasas por inspecciones y controles sanitarios de animales y sus productos; en Canarias, hay que reseñar la modificación de las ordenaciones correspondientes al Impuesto General Indirecto de Canarias y al Arbitrio sobre la Producción y la Importación; en Galicia, cabe citar el Decreto por el que se aprueba el Reglamento de máquinas recreativas y de azar; por último, en la Comunidad Valenciana, el Reglamento de máquinas recreativas y de azar y, en las Islas Baleares, el Decreto de desarrollo de las disposiciones contenidas en la Ley 9/1997, de 22 de diciembre, de diversas medidas tributarias y administrativas de la Comunidad.



## LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 1998 EN EL PAÍS VASCO

*Francesc Pallarés*

### El marco político

Las sextas elecciones autonómicas vascas, el 25 de Octubre de 1998, son las primeras que se celebran sin el peso de la amenaza terrorista y en la perspectiva de su cese definitivo. Sobre la base de la «cultura del pacto» en los diversos niveles institucionales, atrás quedan 4 años de gobierno de coalición tripartito de PNV, PSE y EA, con Ardanza de Presidente, aunque al final de la legislatura (Julio-98) el PSE abandona el gobierno.

En el marco del apoyo del PNV al gobierno central del PP, el autogobierno del País Vasco ha continuado avanzando, con un buen ritmo de transferencias, la reforma del Concierto Económico, etc... Sin embargo, el proceso político vasco durante estos 4 años ha estado marcado una vez más por el problema básico de la sociedad vasca, la violencia terrorista y el apoyo social, si bien reducido, que recibía. El encarcelamiento de la Mesa de HB, el cierre de Eguin, el debilitamiento de ETA por la acción policial, el secuestro de Ortega Lara, la aparición e importante desarrollo de la violencia pro-etarra de «baja intensidad», el horrible acoso de ETA al PP asesinando a representantes populares de este partido, las enormes movilizaciones sociales contra la violencia ETA, los intentos de «terceras vías», etc.. jalonan este período.

No es de extrañar, pues, que el análisis y discusión sobre la acción de gobierno durante la legislatura acabada, que es uno de los pilares de desarrollo de toda confrontación electoral, quedara a un lado a partir del hecho capital de la declaración de tregua indefinida por parte de ETA el 16 de Septiembre de 1998, pocas semanas antes del inicio de la campaña electoral.

La tregua indefinida aparece en un contexto de debilidad organizativa de ETA, debido al acoso policial, pero también por el masivo rechazo social y por el creciente repudio a su acción incluso en sectores que la habían venido apoyando. El rechazo a la violencia de ETA se había traducido también en un aislamiento político de HB, en cuyo interior van ganando peso los sectores que buscan formas para romper este aislamiento por la vía de la participación institucional y no partidarios de las acciones violentas.

Sin embargo, las iniciativas de colaboración del conjunto de los partidos democráticos como el Pacto de Ajuriaena, así como la no aceptada iniciativa del Plan Ardanza, no conseguían configurarse como el instrumento para conseguir el objetivo de la pacificación y acabar con una violencia terrorista cuyo final no acababa de vislumbrarse.

Para unos primero hay que discutir de política y llegar a acuerdos como única

vía para conseguir la paz; para otros la renuncia a la violencia por ETA, es requisito previo para discutir de política.

### *Los acuerdos de Estella/Lizarra*

A grandes trazos este es el marco en el que se van gestando y finalmente se alcanzan los Acuerdos de Estella/Lizarra (12-9-98), que marcarán el desarrollo de la política vasca desde aquel momento hasta ahora.

En ellos convergen las estrategias de los partidos nacionalistas democráticos, de IU-EB, de movimientos sociales del ámbito nacionalista, pero también de HB/EH y de ETA, para buscar una salida al conflicto. Estos acuerdos expresan el punto de encuentro entre el esfuerzo de PNV, EA e IU-EB ofreciendo una salida a EH/HB para favorecer su integración como requisito para la paz, y el compromiso de EH/HB por una política democrática. La declaración de tregua indefinida es la respuesta inmediata de ETA, que la explica en base a las grandes expectativas abiertas para la colaboración del conjunto de los sectores nacionalistas y avanzar hacia el pleno desarrollo nacional de Euskalherria. Con el cese de la violencia, la barrera que impedía la colaboración entre el nacionalismo moderado y el radical empieza a desaparecer.

### *La campaña*

La tregua indefinida y la perspectiva de la paz desbloquea una situación largo tiempo contenida, encorsetada por la presencia de la violencia terrorista y la lógica subordinación de otros aspectos a la erradicación del terrorismo, el final de la violencia y al objetivo de la paz. Pero la nueva situación obliga a readecuar muy rápidamente los planteamientos político-electorales a la nueva situación.

Una campaña electoral centrada en grandes palabras con elevado contenido simbólico y emotivo, para movilizar sobre afectos e identidades, sobre lo vasco y lo español, lo constitucional y lo anticonstitucional, etc..... Alrededor de estas palabras y argumentaciones genéricas se producen equívocos, expresiones ambiguas, falsas interpretaciones, interesadas muchas veces, que otorgan a los contendientes argumentos para la réplica, la denuncia por la manipulación de palabras, acusaciones de juego sucio, etc.... Todas las fuerzas señalan que estos temas no se dirimen en estas elecciones pero que dirimen las precondiciones para ello. La escalada verbal crea el *climax* en una campaña centrada casi exclusivamente sobre el tema nacional, creándose una nítida divisoria entre partidos nacionalistas y los de ámbito estatal, excepto IU-EB.

Ciertamente también forman parte del discurso de los partidos los problemas sociales relativos al paro, a la necesidad de impulso económico, especialmente a las zonas más deprimidas y que más han sufrido los efectos de la crisis económica. Sin embargo es un tema que se aborda con planteamientos genéricos y declaraciones de buenas intenciones, que no levanta polémica entre partidos, apareciendo en los medios de comunicación como un complemento secundario.

## Las fuerzas políticas

### PSE-EE

Presenta como candidato principal a Nicolás Redondo Terreros, después de un competido proceso interno de designación de candidato en que tuvo como contrincante a Rosa Díez, ex-consejera en el Gobierno vasco.

La dinámica de conversaciones entre PNV/EA y HB que apuntan al fin del aislamiento de HB y la política del PP que puede capitalizar la oposición al terrorismo entre el electorado no nacionalista erosionando potencial electorado socialista, le crea preocupación e incomodidad por su posición de socios de gobierno del PNV y EA y buscan una salida del mismo. Se trata, sin embargo, de un abandono más simbólico que otra cosa, pues el PSE no abandona ni el gobierno con el PNV ni en las Diputaciones Forales ni en los Ayuntamientos. Además pasado el ecuador de la campaña el PSE inicia la reconsideración de su presencia en el gobierno vasco planteando su disposición de reeditar el Pacto de gobierno como elemento de integración política y social en el País Vasco.

Sobre la base de presentarse como defensor del planteamiento constitucional y estatutario su campaña se basa en atacar la dinámica abierta por los acuerdos entre nacionalistas y al mismo tiempo acusar al PP de debilidad interesada ante el PNV haciéndole responsable de la escalada nacionalista. Sobre este planteamiento general va introduciendo diversas iniciativas y argumentaciones, tanto a nivel central como vasco, para crear contradicciones entre el PP y el PNV en una estrategia orientada fundamentalmente a debilitar el gobierno del PP. Esta estrategia se mantiene a lo largo de la campaña, simplificando más el mensaje los últimos días definiendo el sentido de estas elecciones en si va a salir una mayoría nacionalista o una mayoría constitucionalista. En esta campaña participa de forma intensa la dirección central del PSOE y los tres Presidentes autonómicos -Andalucía, Castilla La Mancha y Extremadura- que firmaron la Declaración de Mérida. Por otra parte, los problemas no resueltos de bicefalia en el partido no contribuyen a su buena imagen general.

El tono general de la campaña socialista es bastante diferente del de campañas anteriores, y el tono más vasquista que había adoptado y seguido este partido, sobre todo con la incorporación de Euzkadiko Ezkerra, ha sido substituido por el comentado planteamiento frente al nacionalismo, que ya venía apareciendo a raíz del apoyo del PNV al gobierno del PP.

### PNV

Presenta como candidato a *lehendakari* a Juan José Ibarretxe, consejero de Presidencia en el Gobierno vasco saliente. La actividad del PNV en la pasada legislatura presenta un perfil dual, de separación en las personas y en las funciones, entre Gobierno y Partido, que no ha resultado conflictivo, con una acción fundamentalmente de gestión y de estilo pragmático en el gobierno, personalizado en el Presidente del Gobierno Vasco, Ardanza, desarrollando la acción más directamente política desde el partido, con un tono más esencialista en el País Vasco y más posibilista en Madrid, representado por el Presidente del PNV, Arzalluz.

El planteamiento inicial de la campaña es el de moderar el discurso nacionalista para atemperar las reacciones derivadas de sus recientes acuerdos con el independentismo radical y de algunas declaraciones altisonantes que contribuyeron a calentar el debate. También las posiciones de reticencia a los acuerdos con EH surgidas entre sectores del empresariado vasco que le había venido dando apoyo pueden haber intervenido en la moderación de su discurso. E igualmente unos sondeos poco favorables pueden haber influido en ello. Electoralmente no está interesado en una excesiva tensión entre bloques y en una polarización entre Constitución y autodeterminación, cuyos máximos beneficiarios serían EH y el PP.

El candidato Ibarretxe, así como el saliente Ardanza, son los principales encargados de presentar el balance de la acción de gobierno y bajo el lema «Queda mucho por hacer» presentar al mismo tiempo las líneas maestras de su futura acción de gobierno, con tono moderado e integrador, sobre los ejes de «paz, ocupación y formación».

## EH

Presenta como principal candidato a Arnaldo Otegi, portavoz de la plataforma Euskal Herritarrok, creada tanto para evitar los efectos de una eventual ilegalización de HB como para ofrecer una imagen nueva, para una nueva etapa.

La formación del nacionalismo radical, del entorno que ha apoyado la violencia terrorista de ETA, decide apostar por la política institucional paralelamente a la tregua indefinida de ETA y en el marco de los acuerdos de Estella/Lizarra. Ello no implica variación en sus objetivos políticos ni deja de lado su historia reciente, incorporando a un conocido dirigente de ETA preso en sus candidaturas.

Especialmente en los últimos días de campaña sitúa sus objetivos de independencia y territorialidad de Euskalherria para el medio o largo plazo. En esta línea aseguran que respetarán lo que los vascos decidan, que no puede plantearse un Estado vasco independiente con una sociedad dividida por la mitad, y que su proyecto es trabajar para que este objetivo sea asumido por la gran mayoría de la sociedad vasca. Intenta así por un lado captar el voto de posibles votantes que rechazan las acciones violentas y planteamientos excesivamente radicales, al mismo tiempo que va preparando a sus bases radicales a un proceso lento.

A diferencia del PNV, que orienta su campaña casi exclusivamente hacia el ámbito nacionalista no radical, EH busca también el voto de los trabajadores sobre el concepto de izquierda, presentándose como fuerza con capacidad para impulsar la transformación social vasca, apelando también en esta dirección al voto obrero que se abstenía en un marco de violencia.

Antiguos militantes conocidos que se habían ido separando o habían sido separados de HB o marginados en su interior debido a sus desacuerdos con los asesinatos de ETA, vuelven a dar públicamente apoyo ahora a EH (Julen Madariaga, Perico Solabarría, Iñigo Iruin, Patxi Zabaleta, Patxi Letamendia, etc...).

## PP

Presenta a Carlos Iturza, Presidente del PP vasco, como candidato a *lehen-dakari*. Cruelmente castigado por el terrorismo de ETA, el PP no hace del victimismo un eje de su campaña. Ante unas elecciones que plantea como cruciales se orienta a movilizar al electorado centrista y no nacionalista sobre la base de la eficacia de la acción policial así como de la defensa de la Constitución y el Estatuto como marco democrático para la paz. El eje conductor de su campaña lo constituye el ataque a los planteamientos nacionalistas, pero adoptando un tono más moderado cuando se refieren al PNV, del que aspiran a captar sectores de votantes descontentos con la intensificación nacionalista de este partido y sus acuerdos con EH. Intenta enmarcar la campaña del País Vasco en un planteamiento más general del PP, aspirando a representar el espacio de «centralidad» en la política vasca que, entienden, el PNV ha abandonado. En esta dirección, y como responsabilidad de Gobierno pero también para reforzar su papel como actor fundamental en el proceso de paz y limitar el protagonismo del PNV, a mediados de la campaña el gobierno permite el acercamiento a cárceles en el País Vasco a 4 presos de ETA enfermos, mientras en los últimos días el gobierno del PP deja filtrar la noticia de su disposición a hablar con ETA.

## UA

Pablo Mosquera encabeza de nuevo la candidatura de UA en Alava. La victoria y consolidación del PP tras las generales de 1998, sitúa en posición difícil a esta opción tras su éxito en las autonómicas de 1994. Además, la polarización de estas elecciones alrededor de temas generales no favorece tampoco su proyección y poderse presentar como opción útil ante su electorado.

Situa de nuevo el tema de la foralidad y el planteamiento de «autoafirmarse» respecto del País Vasco y constituirse como territorio foral de forma similar a Navarra («Alava como Navarra»). Se afirman españoles y critican frontalmente al nacionalismo vasco denunciando la expoliación económica y el intento de imponer pautas culturales, lingüísticas e identitarias a los alaveses por parte del gobierno vasco.

## IU-EB

Su principal candidato es Javier Madrazo. Es la única fuerza de ámbito estatal que ha participado en los acuerdos de Estella/Lizarrá, presentándolo como marco que hace posible acabar con la violencia en el País Vasco. Ello le vale numerosas críticas de PSOE y PP, así como en buena parte de los medios de comunicación de masas con base en la capital del Estado.

Por otra parte intenta evitar una polarización sobre el eje nacional que entendería sólo para esconder los profundos problemas sociales de la sociedad vasca, al tiempo que le sería muy perjudicial electoralmente.

## LOS RESULTADOS

### Aspectos generales

En sus trazos generales los resultados de estas elecciones, que registran un elevado nivel de participación, presentan gran similitud con los de elecciones anteriores: El PNV renueva su condición de primer partido en posición destacada, seguido a distancia de un bloque formado por PP, EH, y PSOE con fuerzas muy equilibradas entre ellos, mientras EA e IU mantienen – y profundizan – su condición minoritaria.

Las principales variaciones afectan al aumento de la participación, al importante avance del PP, que se sitúa como segunda fuerza electoral y parlamentaria, así como el notable retroceso de IU-EB, experimentando también el PNV un cierto retroceso en la correlación de fuerzas. El resultado de todo ello es un acortamiento de las distancias entre el PNV y el bloque de tres partidos que se sitúan a continuación entre los que se produce una recolocación a favor del PP.

Elecciones autonómicas en el País Vasco:  
*Resultados de las principales opciones*

|               | 1998      |         | Variación 1998-94 |         |
|---------------|-----------|---------|-------------------|---------|
|               | 70 %      |         | (+10,3)           |         |
| Participación | % s/part. | escaños | % s/part.         | escaños |
| PNV           | 27,5      | 21      | (- 1,6)           | (- 1)   |
| PP            | 19,7      | 16      | (+ 5,6)           | (+5)    |
| EH            | 17,6      | 14      | (+ 1,7)           | (+3)    |
| PSE-EE        | 17,3      | 14      | (+ 0,6)           | (+2)    |
| EA            | 8,5       | 6       | (- 1,6)           | (-2)    |
| IU-EB         | 5,6       | 2       | (- 3,3)           | (-4)    |
| UA            | 1,2       | 2       | (- 1,5)           | (-3)    |

En función de estos resultados, tampoco por grandes bloques político-ideológicos se producen alteraciones importantes en los apoyos electorales y, a pesar de la gran polarización y tensión verbal de la campaña, el País Vasco se mantiene prácticamente dividido por la mitad en ambos ejes. Las fuerzas nacionalistas, a pesar de un ligero retroceso en la correlación de fuerzas, aventajan en apoyos electorales (54%) a las no-nacionalistas (44%). Por su parte, los partidos de centro y derecha (57%) mantienen su ventaja respecto a los de izquierda (41%).

### La participación/abstención

Casi 1.300.000 vascos, el 70% de los electores, acuden a las urnas; ello supone un incremento de 10 puntos en relación a las autonómicas anteriores. La expectativa política de la elección a partir de la fuerte polarización creada en

torno al tema nacional, con el consiguiente esfuerzo de movilización por parte de los partidos, junto a la situación de tregua de ETA, la vía institucional de EH y la perspectiva de la paz, son los elementos que explican la mayor participación.

Junto a las de 1986 son las elecciones autonómicas que han registrado un porcentaje más elevado de votantes, situándose también prácticamente al nivel de participación de las elecciones generales de 1993 y 1996.

El porcentaje de participación es prácticamente idéntico en las tres provincias. Con algunas pequeñas especificidades, esta ha sido una tónica bastante general a los largo de estos 21 años de elecciones. En relación a las elecciones de 1994, y dentro de una cierta similitud de las variaciones en los tres territorios, Guipúzcoa es la que presenta un mayor incremento en la movilización electoral, compensando así la mayor desmovilización que había mostrado entonces. No parece un fenómeno desvinculado del mayor avance que aquí experimenta EH, respecto de HB-94.

### La orientación del voto

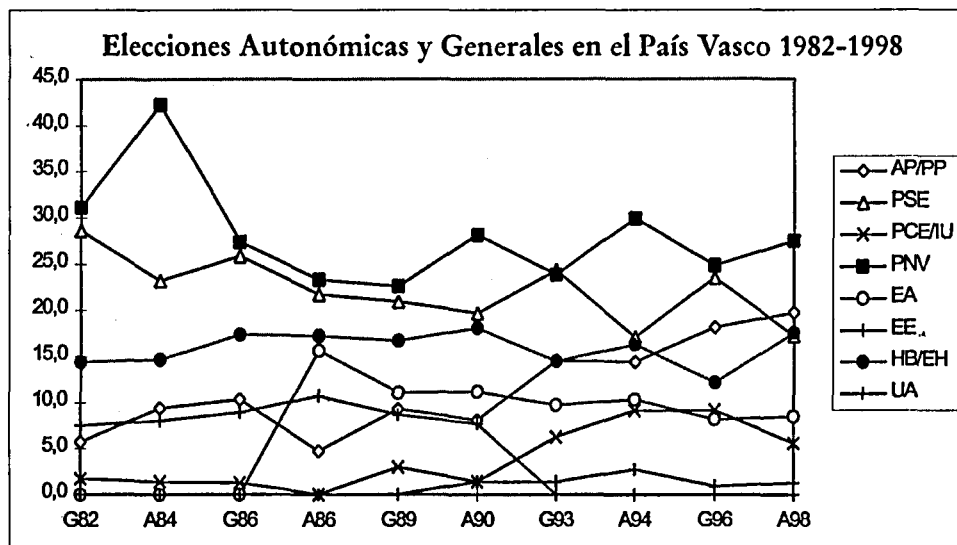
Las elecciones en el País Vasco se habían desarrollado hasta ahora en un contexto marcado por la presencia del terrorismo de ETA. El proceso político interelectoral, los planteamientos y estrategias de los partidos, los temas de conflicto, los alineamientos electorales y, pues, la estructura del sistema de partidos, se han forjado en este marco.

Como se sabe, el tradicional y general eje de conflicto izquierda/derecha se ha complementado en el País Vasco con un segundo eje, no menos tradicional aquí, referido a la dimensión nacional, que se manifiesta en el importante apoyo a las opciones nacionalistas vascas y en relación al cual ha existido una fuerte polarización que tenía en la existencia de ETA su expresión violenta y en HB su expresión más radical en la política de masas.

En función del juego de ambos ejes, partidos similares sobre uno, diferían substancialmente sobre el otro. Se había creado así un sistema de partidos muy fragmentado y polarizado, con escasos solapamientos de espacios, con alineamientos electorales muy fijos y baja volatilidad, especialmente entre bloques. Los espacios políticos y los electorados estaban muy cristalizados.

La tregua indefinida de ETA suponen un cambio radical de escenario pocos días antes de la campaña. Se produce así un cambio radical del contexto electoral, y de las perspectivas de futuro del proceso político vasco; pero no cambia el pasado, de donde vienen muy definidos los actores y los espacios políticos así como los alineamientos electorales.

Así, a pesar de la tensión verbal de la campaña el nuevo escenario apenas ha tenido tiempo de calar en los planteamientos de los partidos y en las percepciones de los electores. Los resultados electorales, pues, no presentan grandes variaciones en relación a comicios anteriores. Sí apuntan sin embargo, algunas indicaciones de futuro.



Con 350.000 votos, (el 27,5% de los emitidos) el PNV revalida su condición de partido dominante en un escenario de elevada fragmentación. Dentro de una tónica de estabilidad respecto a las autonómicas de 1994, estos resultados significan para el PNV un ligero retroceso en la correlación de fuerzas, a la par que un incremento del número de votantes, el más elevado desde 1984, la última elección previa a la crisis y la posterior escisión de EA.

En relación a las generales, mantiene su tónica de mejorar los resultados, aunque el incremento es esta vez menor. Los 5 puntos de avance que venía obteniendo en las autonómicas con respecto a las generales inmediatamente anteriores (1990-1989; 1994-1993), han quedado reducidos a la mitad.

El más beneficiado electoralmente en estas elecciones es el PP, que con algo más de 250.000 votos (19,7%) se convierte en la segunda fuerza política, obteniendo el mejor resultado de su historia –y del centro-derecha estatal– en el País Vasco. Avanza 5,5 puntos en relación a las anteriores autonómicas e incluso supera su resultado de las generales de 1996, rompiendo así una pauta que le confería mejores resultados en las generales que en las autonómicas inmediatamente posteriores.

La «nueva» EH se mantiene como tercera fuerza, muy igualada con el PSE-EE. Obtiene el 17,6% de los votos, que le sitúa cerca de su máximo, el 18% de 1990, aunque debido al incremento en el censo y en la participación sea en estas elecciones cuando alcanza su máximo electoral con 225.000 votos. En la nueva situación y bajo su nueva forma de presentación electoral, consigue reorientar al alza la tendencia descendente que presentaba desde 1990.

El PSE-EE pasa a cuarta fuerza electoral del País Vasco (17,3%), viéndose superado por el PP y, por muy poco, por EH, a pesar de mejorar muy ligeramente su resultado respecto a las anteriores elecciones. Parece haber estabilizado la caída que, especialmente en elecciones autonómicas, venía experimentando elección tras elección desde 1984.



En un nivel de implantación mucho menor, EA (8,5%) baja un nuevo peldaño manteniendo su evolución a la baja de forma suave (-1,5) pero constante, expresando las dificultades de mantenimiento de la dualidad de opciones en el espacio del nacionalismo moderado.

Por su parte, IU (5,6%) es la opción que experimenta un mayor retroceso (-3,3 puntos) cortándose de raíz la evolución expansiva que venía experimentando desde el punto cero de 1986 y que había llevado a alcanzar unos buenos resultados en las autonómicas de 1994 y las generales de 1996. A pesar de su intento no puede evitar la polarización y verse afectada por su dinámica, el cese de la violencia y la recolocación de EH permite un solapamiento de espacios en el que tendrá dificultades para mantener recuperar el anterior nivel, e incluso para mantener el actual.

Finalmente, UA (1,2% a nivel global; 8,3% en Alava) experimenta un importante retroceso. Víctima también de la polarización es absorbida por la fuerza del PP, que ha ido ganando presencia e iniciativa política a nivel central y vasco, especialmente desde su acceso al gobierno central. En esta nueva situación, el planteamiento de una fuerza alavesista en el espacio del centro-derecha español no parece justificarse a ojos de buena parte de sus electores de 1994, y en su perspectiva de segregación del País Vasco retrocede a niveles de apoyo incluso inferiores relativamente a los de 1990.

### *Aspectos territoriales*

Otra de las principales características del sistema de partidos vasco es su diversa expresión en los tres territorios históricos.

En *Alava*, como ya sucediera en las generales de 1993, el primer partido es el PP, seguido a cierta distancia del PNV y del PSE-EE. En *Guipúzcoa* el partido vencedor es HB, seguido del PNV, manteniendo así un pauta ya tradicional en las elecciones autonómicas. Finalmente en *Vizcaya* el PNV es el partido ampliamente vencedor, seguido a distancia por el PP, que supera por escaso margen a un PSE-EE al que ha logrado desbancar de esta segunda posición que mantenía desde tiempo.

*Alava* es la circunscripción donde el sistema de partidos ha ido presentando una estructura más cambiante a lo largo de los procesos electorales. Elemento constante ha sido el menor peso en conjunto de las opciones nacionalistas en relación a los otros territorios.

En estas elecciones el PP avanza 10 puntos, los mismos que pierde UA y con el 26,5% de los votos se convierte en la opción más votada. Es la primera vez en unas elecciones autonómicas que un partido del centro-derecha estatal ocupa esta posición, aunque el PP ya lo había conseguido en las generales del 96, como también UCD en su momento. Como consecuencia, ahora la estructura del sistema de partidos en Alava es muy estirada, con unos 5 puntos de distancia entre opción y opción, sin que pueda hablarse ni de partido dominante ni de equilibrio, ni de grupos de partidos en por su mayor o menor implantación. Además del PP, también el PSE-EE y EH avanzan, aunque ligeramente, mientras el PNV

se mantiene. En dirección contraria, además del fuerte descenso de UA, también IU experimenta notables pérdidas mientras en EA son más moderadas.

*Guipúzcoa* es la provincia que ha venido presentando una mayor fragmentación en el sistema de partidos, es decir, en las preferencias electorales de los ciudadanos. Estas elecciones no representan una excepción, y la nueva situación no introduce variaciones sensibles. EH (25,1%) vuelve a ser la opción más votada, como ya venía siendo norma con HB desde 1990, consiguiendo ampliar ligeramente su ventaja sobre el PNV (21,6%). Algo más atrás se sitúan el PP (16,3), el PSE-EE (16,0) y EA (13,8), quedando muy descolgada en posición casi marginal IU.

En el espacio del nacionalismo moderado *Guipúzcoa* es provincia clave al ser la principal base de EA. A pesar de mantener aproximadamente su cifra de votos, en el marco de la mayor participación electoral experimenta un sensible retroceso en la correlación de fuerzas, acrecentándose también aquí su desventaja respecto al PNV a pesar del muy ligero retroceso relativo de éste. También el PSE-EE presenta pérdidas muy ligeras, mientras son notables en el caso de IU. Tan sólo EH y, sobre todo, el PP, las dos fuerzas más distantes en el sistema de partidos vasco, obtienen un avance electoral. La polarización impone su lógica.

En *Vizcaya* el sistema de partidos se ha caracterizado por el claro predominio del PNV en las elecciones autonómicas, que se suaviza en las elecciones generales. El PNV (32,4%) revalida esta condición de partido dominante a pesar de un retroceso de 2,5 puntos en la correlación de fuerzas. El aspecto más destacado es que por primera vez una opción del centro-derecha estatal, el PP, se convierte en la segunda fuerza de *Vizcaya*, avanzando 5 puntos y desbancando al PSE de su también posición tradicional en este territorio (tan sólo en las autonómicas de 1980 HB había relegado al PSE al tercer lugar) a pesar incluso de su ligero avance en la correlación de fuerzas. Por su parte, tanto EA como, sobre todo, IU, retroceden también en el ámbito vizcaíno.

En definitiva, todo parece indicar que estas elecciones han sido «de transición», es decir, las últimas de una etapa y las primeras de otra nueva que empieza en el marco de la paz.

No es de esperar un cambio radical a corto plazo, pero sí parecen deducirse del resultado de estas elecciones, que se apunta hacia un sistema de 4 grandes opciones definidas por su posición en el plano de intersección de los dos grandes ejes de conflicto: el nacionalismo de centro-derecha, el nacionalismo de izquierdas, una fuerza estatal de centro-derecha, y una fuerza estatal de izquierdas.

En este marco EA deberá apuntar a alguna forma de vinculación con el PNV, mientras el horizonte no parece favorable para el desarrollo electoral de IU y UA. El PNV está también interesado en el reencuentro con EA y la colaboración de gobierno que vienen desarrollando parece estar tendiendo puentes. Por su parte, sólo factores relativamente externos a la situación vasca, como crisis derivadas del proceso interno del PSOE, podrían crear las bases para un crecimiento de IU, mientras que la consolidación actual del PP parece dejar poco espacio para UA.

### El nivel institucional

En función de los resultados anteriores, el PNV obtiene 21 diputados y a pesar de perder 1 escaño en Vizcaya continua siendo la fuerza mayoritaria en el Parlamento vasco. Sin embargo dado que los otros 3 grandes partidos obtienen algunos escaños más que en las anteriores elecciones, especialmente el PP, nos encontramos ante un Parlamento con una representación más concentrada en las grandes opciones, algo menos dispersa, pero ello con una correlación de fuerzas más equilibrada que en la legislatura anterior.

En una situación de fragmentación y polarización como la vasca, el PNV puede mantener su posición dominante en función tanto de su buena relación con EA en el espacio del nacionalismo moderado, como por las dificultades –práctica imposibilidad– de vertebración de una más amplia mayoría alternativa.

Parlamento Vasco: *Escaños 1998 y 1994*

| 1998   | 1994 | Var.98-94 |      |
|--------|------|-----------|------|
| PNV    | 21   | 22        | (-1) |
| PP     | 16   | 11        | (+5) |
| EH     | 14   | 11        | (+3) |
| PSE-EE | 14   | 12        | (+2) |
| EA     | 6    | 8         | (-2) |
| IU-EB  | 2    | 6         | (-4) |
| UA     | 2    | 5         | (-3) |

A nivel de representación los cambios reflejan con alguna amplificación las variaciones habidas en los apoyos electorales.

El PP aumenta en un 50% su número de escaños, pasando de 11 a 16, especialmente sobre la base de su avance en Alava donde gana 3 escaños en detrimento de los que pierde UA. Además gana también 1 escaño más en Guipúzcoa y en Vizcaya.

También EH (14) mejora de forma significativa su representación ganando 3 escaños en relación a las anteriores elecciones – uno más en cada territorio –, obteniendo un buen rendimiento de su avance electoral. Finalmente también el PSE-EE (14) rentabiliza su ligero avance obteniendo dos escaños adicionales, 1 en Alava y otro en Vizcaya.

Paralelamente a su retroceso electoral, las opciones menores –EA, IU y UA– han visto también reducirse su representación. Dentro de la importancia de esta reducción –no sólo numérica sino sobre todo política– EA, perdiendo 2 escaños (Vizcaya y Alava), es la que resulta menos afectada: conserva 6 diputados y mantiene una colaboración privilegiada con el PNV apareciendo como socio imprescindible cara al futuro gobierno. Más grave es la pérdida de diputados para UA (-3) y sobre todo para IU (-4), que les deja a ambos con sólo 2 escaños y en una posición marginal.

Ciertamente el sistema electoral beneficia la implantación en Alava en comparación con las otras dos provincias. Sin embargo dada la fragmentación y diversa expresión territorial del sistema de partidos no acaba produciendo graves distorsiones a la proporcionalidad. De todas maneras como resultado de su aplicación UA se ve favorecida mientras IU sale claramente penalizada.

### *La formación de Gobierno*

La aritmética parlamentaria y la polarización política no dejaban margen a muchas combinaciones parlamentarias para formar mayoría e gobierno.

EL PNV llega rápidamente a un acuerdo con EA y en cambio, como se presumía, no llega a un acuerdo con el PSE-EE para reeditar el tripartito de la legislatura anterior. En realidad las conversaciones con los socialistas parecieron más una escenificación de buena voluntad por ambas partes, con el convencimiento de que no se iba a llegar a ningún acuerdo, pero quedando así a cubierto de críticas. Los acuerdos de Estella/Lizarra que posibilitan el cese de la violencia por ETA, marcan también la política de las fuerzas nacionalistas democráticas.

EH no hace cuestión de su participación en el gobierno, y se abstiene de plantear la cuestión, tanto por «incomodidad» propia como consciente que ni PNV ni EA estarían dispuestos a aceptar su presencia, al menos durante un buen tiempo y mientras otros factores no plantearan reconsiderar esta situación. Por otra parte, la estrategia de EH se dirige hacia el poder municipal y en las diputaciones, con la idea de impulsar la Asamblea de municipios de Euskalherria acordada en el marco de los acuerdos de Estella/Lizarra.

Finalmente se forma un gobierno de coalición nacionalista PNV+EA, y en la votación de investidura Ibarreche obtiene el apoyo de EH, logrando la mayoría absoluta necesaria para ser investido en primera instancia.

En este nuevo marco, la dinámica política vasca gira en torno a la expectativa de las elecciones municipales y forales de junio 1999. La reedición de los mismos acuerdos trasladados al ámbito local puede producir un importante cambio del reparto del poder político en Euskadi. Fuera del gobierno autónomo, el PSOE podría encontrarse también sin participación en el gobierno de las diputaciones forales y de la mayoría de ayuntamientos, mientras EH podría recuperar alcaldías perdidas en el marco de las reacciones de los partidos democráticos a la violencia de ETA tras el asesinato de M.A. Blanco y ampliar su presencia en las instituciones locales. En realidad el planteamiento de una Asamblea de municipios vascos es elemento crucial para EH. También lo sabe el PNV que querrá mantener su hegemonía en estos ámbitos. Por ello no es aventurado predecir que las elecciones locales del próximo Junio tendrán una importancia política que desborda con mucho el poder municipal y el de las diputaciones forales, y que plantearán la competencia entre las fuerzas nacionalistas moderadas y radicales.

## País Vasco: Elecciones Autonómicas de 1998.

## Resultados Globales

|                | votos     | % s/votantes | escaños |
|----------------|-----------|--------------|---------|
| Electores      | 1.821.608 |              |         |
| Participación  | 1.275.008 | 70,0 %       |         |
| PNV            | 350.322   | 27,5         | 21      |
| PP             | 251.743   | 19,7         | 16      |
| EH             | 224.001   | 17,6         | 14      |
| PSE-EE         | 220.052   | 17,3         | 14      |
| EA             | 108.635   | 8,5          | 6       |
| IU-EB          | 71.064    | 5,6          | 2       |
| UA             | 15.738    | 1,3          | 2       |
| Otros<br>nulos | 6.802     | 0,5          |         |
| blancos        | 17.641    | 1,4          |         |

## Resultados por Provincia

|                 | Alava   | Guipúzcoa | Vizcaya |
|-----------------|---------|-----------|---------|
| Electores       | 244.184 | 586.186   | 991.238 |
| Votantes        | 171.580 | 410.647   | 692.781 |
| % Participación | 70,3    | 70,0      | 69,9    |
| PNV             | 21,9    | 22,1      | 33,1    |
| PSE-EE          | 17,0    | 16,3      | 18,5    |
| EH              | 12,2    | 25,6      | 14,8    |
| PP              | 27,0    | 16,3      | 20,5    |
| EA              | 6,4     | 14,1      | 6,1     |
| IU-EB           | 5,7     | 4,7       | 6,3     |
| UA              | 8,5     | 0,1       | 0,1     |

## Escaños por Provincia

|        | Alava | Guipúzcoa | Vizcaya |
|--------|-------|-----------|---------|
| PNV    | 6     | 6         | 9       |
| PSE-EE | 5     | 4         | 5       |
| EH     | 3     | 7         | 4       |
| PP     | 7     | 4         | 5       |
| EA     | 1     | 4         | 1       |
| IU-EB  | 1     | 0         | 1       |
| UA     | 2     | 0         | 0       |

Fuente: Gobierno vasco

## VIII. LAS CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA

*José Antonio Montilla Martos*

### Rasgos generales de las Ciudades Autónomas

El primer hecho destacable, desde la perspectiva del desarrollo autonómico, ha sido la asunción de capacidad normativa externa. Los Estatutos reconocen a las Ciudades Autónomas la potestad reglamentaria de autoorganización y, además, en relación a algunas materias, la posibilidad de elaborar reglamentos «en los términos que establezca la legislación general del Estado» (art. 21.2). La Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, señala en su Disposición Adicional Tercera que las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla ejercerán las potestades normativas reglamentarias «dentro del marco de la presente ley y de las que el Estado promulgue a tal efecto». Pese a la referencia final a futuras leyes singulares, por el momento quedan habilitadas las Ciudades Autónomas para la producción normativa externa en el ámbito material al que se refiere la ley estatal. Es la primera vez que se les reconoce esta potestad. Se quiere paliar por esta vía la situación de inseguridad jurídica originada por la STC 61/1997 en estos territorios que, al carecer de la capacidad legislativa formal de las Comunidades Autónomas, se han visto obligados a retomar una normativa estatal desfasada para suplir a la declarada inconstitucional. El legislador estatal pretende que Ceuta y Melilla regulen estas cuestiones con el instrumento normativo que tienen a su disposición (el reglamento), al tratarse de materias respecto a las que los Estatutos permiten tal posibilidad (art. 21.1.1<sup>a</sup> en relación al 21.2). En ese sentido, el contenido de estos reglamentos puede asemejarse al de las leyes autonómicas promulgadas con el mismo objeto a partir de la citada sentencia, sin que ello afecte, obviamente, al distinto rango formal y régimen jurídico de ambas fuentes (leyes en el caso de las Comunidades Autónomas y reglamentos en el de Ceuta y Melilla), siempre que no encuentren el óbice de una reserva de ley y teniendo presente que la atribución de potestad reglamentaria queda limitada en su objeto por el propio legislador estatal. En definitiva, entre las alternativas de actuación normativa para solventar la mencionada inseguridad jurídica, el legislador estatal ha optado por trasladar a las Ciudades Autónomas, con los condicionantes apuntados, la potestad reglamentaria en materia de urbanismo, sin perjuicio de dejar abierta para el futuro la posibilidad de promulgar leyes específicas para estas ciudades que, a su vez, sean desarrolladas por reglamentos autonómicos. Cuestión distinta, aunque no baladí, es que no se han aprobado aún, en ninguna de las dos ciudades, los respectivos reglamentos. Esa ausencia debe vincularse a la inactividad general en el ejercicio de las competencias, consecuencia de una suma indeterminada de falta de medios, situación política interna y no priorización, que empieza a ser un problema para el desarrollo autonómico, pues, cuando menos, deslegitima cualquier nueva reivindicación competencial.

Distinta ha sido la actuación del Estado en relación a «casinos, juegos y apuestas». Aunque también es una materia incluida en el art. 21 de los Estatutos (art. 21.1.21) y, en consecuencia, era posible el reconocimiento de la potestad reglamentaria a las Ciudades Autónomas mediante ley estatal, en lugar de utilizar este cauce ha sido aprobado un reglamento para su aplicación de forma directa exclusivamente a Ceuta y Melilla, únicos territorios en los que el Estado tiene competencias sobre la materia, salvo en dos de sus artículos (Real Decreto 2110/1998, de 2 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar).

Tampoco podemos olvidar en este acercamiento conjunto la trascendencia para estas ciudades del Proyecto de Ley de modificación de la LO 2/1979, del Tribunal Constitucional, que crea el conflicto en defensa de la autonomía local (BOCG. Congreso. Serie A, número 133.1), de 31 de agosto). Con su entrada en vigor, una vez culminada la tramitación parlamentaria, se producirá la paradoja de que Ceuta y Melilla quedarán legitimadas para acudir al Tribunal Constitucional frente a una lesión por el legislador de su autonomía como municipio, pero no para la defensa de su ámbito competencial en cuanto Ciudades Autónomas, consideración que, en los márgenes fijados por los Estatutos, supone, más allá de su indefinida naturaleza, un mayor grado de autonomía.

En cualquier caso, los asuntos que han preocupado de consuno a las Ciudades Autónomas, más allá de los específicos de cada una de ellas, han sido otros. Fundamentalmente, el siempre latente de la inmigración ilegal y la polémica en torno a la financiación de los centros universitarios de la Universidad de Granada ubicados en Ceuta y Melilla.

Respecto al primero, se empiezan a advertir las consecuencias de la impermeabilización de la frontera con Marruecos, que, con un impresionante coste económico (aproximadamente 10.000 millones de pesetas), ha concluido este año. Con el control riguroso de la frontera se quieren mitigar los conflictos ocasionados por los inmigrantes ilegales, acogidos en los centros de «Calamocarro» en Ceuta y «La Granja» en Melilla, hasta que son trasladados a la península en pequeños contingentes, de acuerdo a la política migratoria desarrollada este año por ambas Delegaciones del Gobierno. Pero, a su vez, la impermeabilización provoca inquietud entre los comerciantes de estas ciudades en cuanto conlleva la eliminación del eufemísticamente denominado «comercio atípico». Por ello, las respectivas confederaciones de empresarios y Cámaras de Comercio pretenden conseguir de las autoridades una posición flexible que, sin merma para la seguridad, permita el mantenimiento de estas transacciones, pues de otro modo puede verse afectada negativamente la ya deteriorada actividad comercial, que constituye la principal fuente de ingresos de ambas ciudades.

En segundo lugar, también ha marcado el año político la falta de financiación de los centros universitarios situados en Ceuta y Melilla. En el RD 1734/1986, de traspaso de las competencias universitarias a Andalucía, se menciona expresamente que el distrito universitario al que pertenecen estos centros es el de Granada. Por ello, desde entonces, la Junta de Andalucía asignaba partidas presupuestarias específicas para su financiación. Sin embargo, cuando en 1995 se constituyen en Ciudades Autónomas, con la aprobación de sus respectivos Estatutos, Andalucía

entiende que al no asumir competencias sobre universidades corresponde al Estado la financiación de sus centros universitarios, en virtud de la cláusula residual del art. 149.3 CE. El Estado, por el contrario, interpreta que el Real Decreto antes citado supuso la asunción definitiva por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía de la financiación de estos centros de la Universidad de Granada situados fuera del territorio de la Comunidad. Lo cierto es que desde 1996 ni la Junta de Andalucía ni el Estado han dotado presupuestariamente su sostenimiento. La Universidad de Granada se ha hecho cargo, con sus recursos propios, que constituyen solo una pequeña parte de su presupuesto, del mantenimiento de la docencia y la investigación, lo que le ha originado una deuda acumulada superior a los 1.000 millones de pesetas, que resulta insostenible para la institución. La amenaza de paralizar la actividad docente y la consecuente movilización ciudadana ha obligado a negociar un convenio entre las administraciones estatal y autonómica para la resolución definitiva de esta situación. Tras barajarse distintas posibilidades a lo largo de la negociación no se ha ultimado aún el acuerdo final, aunque sí se ha dado una solución provisional para que el año venidero la docencia se desarrolle con normalidad. Merced a una enmienda presentada por el Grupo Popular en el Senado (enmienda número 1133. BOCG. Senado. Serie II, 112 d) se ha incluido en la Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1999, una partida específica para atender a la financiación de los centros universitarios de Ceuta y Melilla. El Estado acepta su participación en la financiación, pero no en su totalidad sino en el porcentaje «que corresponda» según el convenio que se firme entre el Ministerio de Educación y Cultura y la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía.

Finalmente, los distintos partidos políticos eligen sus candidatos y se posicionan ante la cita electoral de junio de 1999, con el novedoso rasgo coincidente de la presencia de la candidatura del GIL, que no es advertida con indiferencia, ni dentro ni fuera de estas ciudades, por su situación geográfica.

## CEUTA

### Actividad política e institucional

Si 1997 fue para Ceuta el año de la estabilidad política, 1998 ha sido el de la estabilidad económica. Gracias al aumento de la recaudación por la puesta en funcionamiento del Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación (IPSI), que ha supuesto más de 1600 millones de pesetas en gravámenes adicionales sobre hidrocarburos, se ha enjugado la importante deuda que había acumulado la ciudad, lo que ha permitido reiniciar obras de infraestructura, que habían permanecido detenidas durante 1996 y 1997, por el déficit presupuestario, a excepción de las financiadas con fondos europeos. Así, en el debate sobre el Estado de la ciudad de 1997, que se celebró, por mor de distintos aplazamientos, el 3 de febrero de 1998, las críticas de la oposición a la paralización de la ciudad, fueron respondidas por el Presidente Fortes alegando que había sido un año destinado a saldar las deudas atrasadas y garantizar la suficiencia financiera.

En este nuevo clima de solvencia económica, apuntalado por las buenas relaciones con el Gobierno central y por el mantenimiento de la ciudad entre las



regiones de objetivo prioritario para la Unión Europea, 1998 ha sido un ejercicio eminentemente inversor, presentando el Consejo de Gobierno un ambicioso y multimillonario «plan de reforma visual» de la ciudad. Además, la Asamblea ha aprobado una reducción generalizada de impuestos y tasas municipales, revisando a la baja algunos tipos de gravamen del IPSI.

La situación política, no obstante, ha sido más agitada en este segundo año de gobierno de coalición entre el PP y el grupo localista Progreso y Futuro de Ceuta. Las turbulencias fueron provocadas por el abandono de este último grupo de su cabeza de lista en las anteriores elecciones, a la sazón Vicepresidente primero de la Asamblea, que, al romper la disciplina de voto, fue expulsado del partido y pasó al grupo mixto. Esta nueva situación no ha provocado una crisis política porque la actitud del líder electoral de Progreso y Futuro de Ceuta no ha sido seguida, al menos públicamente, por otros miembros de su partido; sin embargo, ha tenido consecuencias institucionales. Dado que el otro Vicepresidente era un diputado socialista, la oposición pasaba a dominar la Mesa de la Asamblea, lo que provocará el conflicto en torno a la reforma de su Reglamento Orgánico, del que damos cuenta más adelante.

Los debates políticos en la Asamblea se han visto mediatizados por el citado conflicto. Así, el monográfico sobre sanidad, en el que se pretendía analizar uno de los temas que más preocupan a la ciudadanía ceutí, como muestran las constantes quejas de los representantes sociales por el deficiente servicio de urgencias hospitalarias y la demora en la anunciada construcción de un nuevo hospital, fue aplazado al no poder constituirse el pleno por la ausencia casual de los dos Vicepresidentes, cuando el Reglamento de la Asamblea exige la presencia del Presidente y al menos uno de los Vicepresidentes. Esta ausencia fue instrumentalizada por la mayoría para urgir la incorporación al Reglamento de un sistema de sustituciones. También un debate extraordinario sobre la gestión de la ciudad, en el que la oposición pretendía reprobar la actuación del Consejo de Gobierno, fue vaciado de contenido por la propia oposición al considerar ilegal su convocatoria por la Junta de Portavoces, en contra de la opinión de la Mesa de la Asamblea, órgano en el que el ejecutivo estaba en minoría. Por último, el debate monográfico sobre inmigración ilegal, asunto especialmente delicado por la imagen que proyecta de la ciudad, fue también polémico, al no consensuarse la moción en la que se solicitaba al Gobierno la adopción de medidas urgentes para evitar el tráfico de inmigrantes ilegales a bordo de pateras, que tienen en Ceuta uno de sus principales puntos de partida. En esta sesión, el único diputado local del Partido Democrático Social de Ceuta, que ocupaba la Viceconsejería de Patrimonio y, por tanto, formaba parte de la coalición gubernamental, vota a favor de la moción presentada por la oposición. Pocos días más tarde abandonó el equipo de gobierno por desavenencias con los dos socios mayoritarios.

Durante este año se ha producido una remodelación del Consejo de Gobierno, en la que el consejero de Economía pasó a Fomento y Medio Ambiente, el que ocupaba esta consejería se trasladó a la de Presidencia y el anterior consejero de Presidencia es ahora de Economía y Hacienda. Remodelación circular, como se ve, que solo afecta a miembros del PP y puede encontrar su motivación en los conflictos que el consejero de Fomento estaba teniendo con distintos colectivos ciudadanos.

Por último, ha comenzado a funcionar el Consejo Económico y Social de la ciudad, institución creada en 1996, pero que no se había constituido por el desacuerdo de sus componentes en la designación del presidente, al rechazar los representantes sindicales la propuesta del ejecutivo. Ahora, el presidente ha sido elegido por unanimidad y confirmado por el Consejo de Gobierno. Ha iniciado su labor este órgano consultivo en temas económicos y ya en sus primeros meses de actuación ha cumplido un destacado papel en la rebaja impositiva acordada por la Asamblea, al haberse incorporado a la regulación definitiva muchas de las recomendaciones contenidas en su dictamen.

### Actividad normativa. La reforma del Reglamento de la Asamblea

La actividad normativa externa, aun habilitada por la citada Ley 6/1998, no se ha hecho efectiva. Por ello, los únicos aspectos destacables en este apartado son la propuesta al Gobierno de una modificación de la legislación estatal y la reforma de un precepto del Reglamento de la Asamblea.

Se ha puesto en marcha la previsión del art. 26 EACe, que menciona la posibilidad de proponer al Gobierno, previo acuerdo de la Asamblea, la modificación de leyes y disposiciones estatales al objeto de adaptarlas a las peculiaridades de la ciudad. No se trata de una propuesta de iniciativa legislativa sino de una solicitud informal de modificación. En este sentido, el Consejo de Gobierno pretende la reforma de la LO 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado, para atender a la específica situación de Ceuta y se ha formado una Comisión especial en la Asamblea de la que resultará la concreción de las modificaciones que se solicitan. Por el reducido número de personas que pueden formar parte del jurado popular existe un amplio rechazo a su incorporación ante la posibilidad de coacciones e influencias. La propuesta consiste, básicamente, en unir, a estos efectos, el censo de la ciudad al de la provincia de Cádiz.

Respecto a la actividad normativa interna siguen en fase de elaboración los reglamentos de autoorganización de las distintas instituciones. La única actuación en este sentido ha sido la modificación del art. 27 del Reglamento de la Asamblea, cambio que tiene una definida motivación política. Apuntábamos antes que la expulsión de su partido del Vicepresidente primero de la Mesa supuso que la oposición pasara a dominar el órgano de dirección de la Asamblea, formado por el Presidente y dos Vicepresidentes, uno de la mayoría y otro de la oposición, sin que se permitiera su sustitución por ulteriores cambios de adscripción de estos diputados locales. Ante esta situación, la mayoría pretende modificar el precepto reglamentario que regula las causas de cese para añadir la de abandono del grupo parlamentario por el que fue elegido un diputado local. Así se decide en la Comisión correspondiente. Sin embargo, no puede aprobarse en Pleno al no constituirse válidamente, por la ausencia de los dos Vicepresidentes, aquellos que incluyen en el orden del día la modificación del Reglamento. Ante esta situación, el Presidente nombra sustitutos a los diputados de mayor edad, amparándose, por analogía, en el art. 23.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que regula la sustitución del Presidente. Aunque uno de ellos,

perteneciente al grupo de la oposición Ceuta Unida, renuncia al nombramiento al entender que no se ha procedido de forma adecuada, la aceptación del otro, del PP, permite la constitución de la Mesa rectora para establecer el orden del día del Pleno de modificación del Reglamento. La oposición anuncia su inasistencia en bloque al considerar ilegal la formación de una Mesa de edad. No obstante, justo antes del inicio del discutido Pleno, una reunión de la Junta de Portavoces pone fin a la crisis de la Asamblea. Se acuerda en esta sede un procedimiento para el nombramiento de los Vicepresidentes suplentes, uno por la mayoría que apoya al equipo de gobierno y otro por la oposición. Tras el acuerdo, que incluye también la celebración de un debate extraordinario sobre la gestión de la ciudad, se constituye el Pleno de la Asamblea con la participación de los Vicepresidentes titulares y se aprueba tanto la propuesta de la Junta de Portavoces, por unanimidad, como la modificación del art. 27 del Reglamento de la Asamblea. En un Pleno posterior, se aplica el nuevo precepto para sustituir al Vicepresidente que había abandonado su grupo parlamentario. Este anuncia la interposición de un recurso contencioso-administrativo por aplicación retroactiva de una norma restrictiva de derechos individuales.

### Traspaso de competencias

Durante el mes de diciembre se ha firmado en Madrid un segundo paquete de transferencias a la Ciudad Autónoma de Ceuta. Las competencias traspasadas son básicamente las mismas que fueron asumidas por Melilla el año anterior. Se trata de cinco nuevos traspasos en materias de asistencia social, cultura, sanidad, defensa del consumidor y enseñanzas subacuáticas. En asistencia social afecta a la gestión de los servicios sociales, protección de menores, protección de la mujer y juventud, servicios de tercera edad y comedores. En cultura incluye la gestión del fomento de la cultura, promoción del deporte, patrimonio cultural, histórico y monumental, archivos, bibliotecas de interés para la ciudad y la ejecución de la legislación del Estado en materia de propiedad intelectual. Además, la Ciudad Autónoma se convierte en administración competente para el ejercicio de las funciones de control, inspección y en su caso sanción de infracciones en defensa del consumidor, así como para el fomento y promoción de actividades de formación en materia de consumo, realización de actuaciones y formación en ese ámbito y actividades similares.

El montante global de las transferencias asciende a 920 millones de pesetas y se traspasan más de 200 funcionarios. Con este segundo paquete se completan casi en su totalidad, salvo algunos aspectos residuales, las competencias previstas en el Estatuto. Ha quedado prácticamente agotado el proceso de traspasos conforme al Estatuto de 1995. Es el momento de ejercitar las facultades competenciales adquiridas.

La asunción de nuevas competencias supondrá la participación en otras conferencias sectoriales, continuando el proceso de integración paulatina que durante este año se ha plasmado en la incorporación a la Comisión de Registro e Información Industrial.

## Relaciones de colaboración

El convenio más importante de los firmados por la Ciudad Autónoma de Ceuta ha sido el culminado con el Ministerio de Defensa para la permuta de terrenos, en el que el Ministerio cede distintas parcelas a la ciudad a cambio de solares en el campo exterior para uso militar y de diversas recalificaciones de terrenos y otras actuaciones urbanísticas y administrativas que suponen la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de la ciudad. Esta utilización de los criterios urbanísticos en la negociación fue muy criticada por la oposición con motivo de su debate en la Asamblea. Se pretende por ambas partes que este primer convenio sea seguido de otros. No puede olvidarse que el Ministerio de Defensa es el propietario del 40% del territorio de Ceuta.

También merecen destacarse los acuerdos con el Ministerio de Educación y Cultura dirigidos fundamentalmente a los ceutíes de lengua materna árabe y religión musulmana. Tienen como finalidad el apoyo a los alumnos con problemas para la asimilación del castellano y la puesta en marcha de las clases de religión islámica, que profesan el 38% de los escolares de la ciudad. En este último caso no se trata propiamente de un convenio sino de actuaciones de ejecución del acuerdo firmado hace ya algunos años por el Estado español con las comunidades religiosas no católicas.

En cuanto al convenio marco de colaboración celebrado con Andalucía el año anterior y que entró en vigor con el inicio de éste no se ha plasmado en ninguna actuación concreta, aunque se vislumbran las primeras líneas de cooperación en el fomento de iniciativas culturales comunes y, concretamente, en el asesoramiento en materia de patrimonio. El obstáculo es que estas materias han sido traspasadas a la Ciudad Autónoma en los últimos días del año y al finalizar éste no se habían publicado en el BOE los Reales Decretos de traspasos. Sólo a partir de ese momento puede iniciarse la colaboración.

## MELILLA

### Actividad política e institucional

La deteriorada situación política de Melilla no ha mejorado durante el año 1998, aunque en su segunda mitad al menos se ha estabilizado institucionalmente, si bien de manera provisional, en espera de las elecciones a la Asamblea de la ciudad de 1999. Se ejecutó finalmente la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 18 de diciembre de 1997, en la que se ordenaba la continuación del Pleno de la moción de censura para que votara el diputado local, Sr. Palacios Hernández, a la sazón candidato alternativo a la Presidencia, y a la vista de ese voto se declarara el resultado con las consecuencias oportunas. En cumplimiento de ese pronunciamiento judicial, requerida su ejecución provisional por el demandante pese a la presentación de recurso por la contraparte ante el Tribunal Supremo, el Presidente de la Ciudad Autónoma, Sr. Velázquez, convocó la continuación de la sesión extraordinaria de moción de censura que acarreó su sustitución. El nuevo Presidente juró su cargo el 5 de marzo, tras la

publicación en el BOE del cese del anterior y el nombramiento regio (BOE, 4 de marzo). Sin embargo, la situación política se había modificado en el lapso en que había permanecido interrumpida la votación. El Presidente no contaba en ese momento con el apoyo de la mayoría de la Asamblea pues uno de los firmantes de la moción, el otro tráfuga del PP, había renunciado a su escaño y había sido sustituido por el siguiente de la lista en la que concurrió a las elecciones. Así, el mismo día en que juró su cargo, los trece diputados locales que formaban el grupo parlamentario del PP presentan una moción de censura, proponiendo como candidato al Presidente recientemente censurado.

Un Decreto de la Presidencia (BOME, de 13 de marzo) dispone la inadmisión de la moción y la no convocatoria del Pleno, argumentando que cuando se suscribe no se había formado todavía el Consejo de Gobierno y, por tanto, no pudo desarrollar una tarea de gobierno susceptible de ser censurada. Además, se mantiene en el Decreto la imposibilidad de presentar más de una moción de censura durante el periodo de mandato de los miembros de la Asamblea, de acuerdo con el espíritu y la finalidad de la regulación aplicable, que es, en virtud del art. 19.2 EAMe, la de la moción de censura en las corporaciones municipales del art. 197 LOREG (en la redacción introducida por la LO 8/1991, de 13 de marzo). La renuncia de uno de los suscriptores de una moción de censura y la firma, por su sustituto, de una segunda, como ha ocurrido en este caso, constituiría, en la interpretación del Decreto de la Presidencia, un fraude de ley pues lo que quiere evitar la norma aplicable es precisamente que se puedan presentar más de una moción de censura durante el periodo para el que ha sido elegida la corporación local.

Al finalizar el año estaba pendiente de resolución por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía el recurso contencioso-administrativo presentado por los diputados locales del PP por la vía de la Ley 62/1978, ante la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la participación política. Mientras tanto, se constituyó el nuevo Consejo de Gobierno, en el que se integraron los grupos políticos que formaban la oposición y apoyaron la moción de censura. Así, representantes del PSOE ocupan las consejerías de Obras Públicas (Sr. Estrada) y Cultura, Educación, Juventud y Deportes (Sr. Paz); diputados locales de Coalición por Melilla (CpM) dirigen las de Bienestar Social y Sanidad (Sr. Mehamed) y Medio Ambiente (Sr. Aberchan) y el líder de Unión del Pueblo Melillense (UPM), Sr. Imbroda, se encarga de la importante consejería de Economía, Hacienda y Recursos Humanos. La consejería de Turismo y Festejos es ocupada por una antigua diputada local del PP, Sra. López Iglesias, en ese momento suspendida de militancia y después expulsada del partido.

El Consejo de Gobierno nació imposibilitado para desarrollar su programa al carecer del apoyo de la Asamblea. Incluso, los diputados del PP anuncian la presentación sucesiva de mociones de censura individualizadas contra todos los miembros del Consejo de Gobierno, empezando por el Consejero de Economía. Esta suerte de reprobaciones están previstas en el art. 74.5 del Reglamento Orgánico de la Asamblea. Puesto que este precepto remite también al art. 197 LOREG para los requisitos, salvo la presentación de candidato alternativo, son inadmitidas utilizando la argumentación empleada cuando la moción de censura se dirigió contra el Presidente del Consejo de Gobierno. En cualquier caso, la

situación política era insostenible y de absoluta ingobernabilidad. Como consecuencia de su mayoría en la Asamblea, la oposición dominaba las comisiones informativas, las sociedades públicas y los restantes organismos administrativos municipales. Además, el clima de crispación política imposibilitaba cualquier negociación o acuerdo.

Sin embargo, el bloqueo institucional se rompe merced a un nuevo acto de transfuguismo. Un mes más tarde, otro diputado del Partido Popular, el tercero desde que se inició la legislatura, abandona su grupo y se integra en el equipo de gobierno como Viceconsejero de Relaciones Interculturales, el mismo cargo que ocupaba en el ejecutivo anterior. A partir de este momento el Consejo de Gobierno cuenta con el apoyo de la mayoría absoluta en la Asamblea y toma el control de las sociedades públicas y los organismos administrativos. Una de las primeras decisiones de la nueva mayoría fue la destitución por acuerdo plenario de la Vicepresidenta primera de la Asamblea, del PP, alegando el poder de la Asamblea para designar a los miembros de la Mesa. Una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 9 de noviembre, la ha restituido en su cargo al declarar nulo el acuerdo del Pleno, entendiendo que había vulnerado el Reglamento Orgánico según el cual las vicepresidencias son elegidas «al comienzo de la legislatura», sin mencionar la posibilidad de cambios en el transcurso de ésta. A juicio del Tribunal, la omisión del Reglamento no puede ser suplida por una decisión de la Asamblea sino únicamente mediante la modificación del propio Reglamento.

La situación política ha sido relativamente estable el resto del año, pero no tranquila. No se ha producido ningún otro cambio significativo en las instituciones, aunque en diversas ocasiones ha estado a punto de romperse el pacto de gobierno. Además, la heterogeneidad de los componentes del Consejo y, sobre todo, la fuerte influencia personal de los miembros del grupo mixto, fuera de obediencia partidista y necesarios para el mantenimiento de la mayoría, en la determinación de las actuaciones de la ciudad, han producido continuos roces y tensiones, que parecen agudizarse a medida que se acercan las nuevas elecciones. Por ello, la vida política se ha desarrollado en un clima de crisis permanente. Mediatizado por el escenario descrito, el Gobierno de la ciudad se ha limitado a atender las necesidades ordinarias, sin actuaciones significativas y sin una planificación de las políticas a desarrollar. Además, las relaciones con la administración central, fundamentales para un territorio con un quantum competencial limitado, han quedado deterioradas por los acontecimientos políticos relatados. El principal objetivo del Consejo de Gobierno ha sido conducir a la ciudad, sin grandes sobresaltos, hasta la cita electoral de junio de 1999, tras la que se constituirá una nueva Asamblea.

El resultado de estas elecciones se presenta especialmente incierto por la gran segmentación del sistema de partidos. En las Ciudades Autónomas proliferan los grupos localistas, que compiten con los grandes partidos de ámbito nacional. Así, en Melilla tienen peso político Coalición por Melilla (CpM), Unión del Pueblo Melillense (UPM) y el Partido Nacionalista de Melilla (PNM), en este momento sin representación. Pero, además, en el último año se han creado otros dos grupos con opciones de obtener representación: el Partido Social Demócrata de Melilla (PSDM), que competirá con CpM por el electorado de origen bereber,

y el Partido Independiente de Melilla (PIM), formado en torno al actual Presidente de la Ciudad, Sr. Palacios, y que fue recibido con fuertes críticas por los restantes grupos que le apoyan en la Asamblea. A todo ello debe añadirse la presencia del GIL, que ha abierto su sede social y ha presentado ya a su candidato.

### Propuesta de iniciativa legislativa

La actividad normativa se ha visto afectada por la situación política. La única actuación que merece ser referenciada es la defensa por parte de dos diputados locales de la primera propuesta de iniciativa legislativa de una ciudad autónoma para su toma en consideración por el Pleno del Congreso. El Estatuto de Autonomía señala en su art. 13 que la Asamblea de la ciudad podrá ejercer la propuesta de iniciativa legislativa en los términos previstos en el art. 87.2 CE. La primera iniciativa de este tipo, aprobada por unanimidad en la Asamblea en diciembre de 1995, remitida a la Mesa del Congreso en 1996 para su tramitación y publicada en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados el 21 de febrero de 1997 (serie B, número 84-1), ya en la VI Legislatura, se refiere a la modificación del Régimen Económico y Fiscal de la ciudad. En ella se propone la consolidación y actualización de las peculiaridades y privilegios de ese régimen fiscal para la potenciación económica y social y la atracción de inversiones. Debe tenerse en cuenta que el propio Estatuto prevé, en su Disposición Adicional Segunda, la actualización y garantía del régimen fiscal mediante ley del Estado. El debate para su toma en consideración por el Congreso de los Diputados se ha celebrado en la sesión plenaria de 10 de marzo de 1998, en el momento más álgido de la crisis política melillense. La defensa de la iniciativa la han realizado los diputados locales Sr. Imbroda Ortiz, de UPM, el nuevo consejero de economía, y Sr. Velázquez Rivera, del PP, hasta unos días antes Presidente de la Ciudad Autónoma. Ambos hacen hincapié en las dificultades económicas estructurales de la ciudad, derivadas de su situación geográfica que determinan la ausencia de industria, un mercado de trabajo monopolizado por el sector servicios y el sobrecoste de la producción por la escasez de materias primas y por el transporte. Todo ello impele un tratamiento fiscal privilegiado que facilite el desarrollo político y social. Los defensores de la proposición son conscientes de que los cambios normativos acaecidos desde la aprobación de la propuesta por la Asamblea local, que en algunos casos afectan expresamente al régimen fiscal de Melilla, como ocurre con el art. 68 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de «acompañamiento» a la de Presupuestos para 1997, obligan a adecuar la primitiva proposición. El objetivo, por tanto, en los términos expresados por el diputado local del PP, es que se tome en consideración la propuesta y que durante la tramitación parlamentaria se aporten las enmiendas que la armonicen con el marco normativo vigente. Esta idea está también presente en las intervenciones de los representantes de los distintos grupos parlamentarios: aceptación de la proposición para su transformación posterior.

La toma en consideración fue acordada por una abrumadora mayoría (300 votos a favor, 2 en contra y 1 abstención) y los grupos parlamentarios canario, socialista, popular y catalán se pronunciaron, en algunos casos calurosamente, a favor de la proposición. Sin embargo, desde ese momento los únicos avances del

procedimiento legislativo han sido el acuerdo de tramitación por la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, con competencia legislativa plena, y la ampliación sucesiva, más de veinte veces, del plazo de presentación de enmiendas, sin que se atisbe la continuación de su tramitación parlamentaria antes de que decaiga con la conclusión de la legislatura.

### Ejercicio de las competencias

Durante 1998 no ha funcionado ninguna comisión mixta de transferencias. Quedan pocas facultadas estatutarias por traspasar pero, en cualquier caso, la situación política hubiera dificultado una hipotética reactivación. Por otro lado, la participación de los representantes de la ciudad en las distintas conferencias sectoriales se ha convertido en una situación normalizada, con actuaciones llamativas como la oposición al denominado «medicamentazo» en la de Sanidad.

Debe destacarse que no se están ejercitando las funciones y servicios traspasados, sobre todo en el segundo paquete, el publicado el año anterior, referido fundamentalmente a las materias de bienestar social y cultura. Se advierten con nitidez las dificultades para que una estructura administrativa municipal, saturada ya por la necesidad de atender a una población de hecho muy superior a la derecho, gestione facultades competenciales propias de una Comunidad Autónoma. Para paliar esta situación y comenzar el ejercicio efectivo de las competencias asumidas, el Consejo de Gobierno ha aprobado la creación de una Unidad de Desarrollo Autonómico. Su función es de asesoramiento en el ejercicio de las competencias, de estudio del proceso de traspaso y de seguimiento de la legislación estatal, para concretar la capacidad de actuación de la Ciudad Autónoma en los distintos sectores de actividad. Es un primer paso en el difícil camino de configuración de una administración autonómica con unas competencias adicionales a las propias de la administración local, pero espacialmente concurrentes.

En relación al ejercicio efectivo de las competencias y, en concreto al régimen jurídico del personal traspasado resaltan dos hechos: la asimilación por sentencia judicial del personal laboral transferido al de la ciudad y la firma de un «Acuerdo marco» aplicable a todos los funcionarios de la Ciudad Autónoma.

La sentencia de 24 de julio de 1998, de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, reconoce que los trabajadores por cuenta ajena transferidos a la Ciudad Autónoma en virtud de los traspasos quedan acogidos al convenio colectivo del personal laboral de la ciudad. De esta forma la sentencia provoca la confusión, siquiera sea a los efectos económicos y de otra índole previstos en el convenio, del personal laboral de la administración local y de la incipiente administración autonómica, justificándola por la indistinción de ambas administraciones, de manera que el personal por cuenta ajena transferido desde la administración central del Estado realiza las mismas labores que sus compañeros de la local.

En el segundo sentido, la Ciudad Autónoma y los representantes de los sindicatos han firmado el «Acuerdo marco de los funcionarios de la Ciudad



Autónoma», publicado en el BOME, de 30 de octubre. Según indica expresamente su art. 2.1, el Acuerdo afecta también a los funcionarios transferidos. El Delegado del Gobierno ha presentado un recurso contencioso-administrativo, en virtud de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local, impugnando distintos preceptos del Acuerdo en cuanto vulneran, a su juicio, preceptos básicos de la legislación estatal sobre Función Pública local.

Se produce en ambos casos la asimilación del personal transferido, laboral o funcionario, al de la administración local. Aunque el art. 30 EAMe señala que en materia de régimen jurídico de la Administración será aplicable la legislación del Estado sobre Régimen Local, del art. 31 EAMe en relación a su Disposición Adicional cuarta resulta la diferenciación del régimen jurídico del personal incluido en los traspasos respecto al personal propio de la corporación local.

SEGUNDA PARTE  
**El estado de las AUTONOMÍAS EN 1998:**  
TEMAS MONOGRÁFICOS



## TELECOMUNICACIONES Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA LEY GENERAL DE TELECOMUNICACIONES (\*)

*Tomás de la Quadra-Salcedo*

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. II. LIBERALIZACIÓN, PRIVATIZACIÓN Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS. 1. El carácter de la eventual iniciativa económica de las Comunidades Autónomas y sus problemas. 2. Libre iniciativa pública y sus concretos objetivos. 3. La iniciativa pública en la actividad de las telecomunicaciones y sus limitaciones. 4. Otras modalidades de presencia de las Comunidades Autónomas en la actividad de Telecomunicaciones. III. EL DESLINDE DE TÍTULOS COMPETENCIALES ENTRE ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS DESPUÉS DE LA LGTT. IV. TERRITORIO, TELECOMUNICACIONES, Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

### I. INTRODUCCIÓN

La perspectiva tradicional con la que ha sido abordada la cuestión de las competencias en materia de telecomunicaciones resulta en buena medida superada por la introducción de un escenario de liberalización que altera algunos de los presupuestos desde los que se venía razonando a tal efecto. Las dificultades del deslinde competencial entre Estado y Comunidades Autónomas respecto del título telecomunicaciones comprendido en el artículo 149.1.21 y el título de normas sobre el régimen de prensa radio y televisión del artículo 149.1.27 se pusieron de manifiesto, entre otros casos, con ocasión del trámite parlamentario que condujo en diciembre 1995 a la aprobación de la Ley de telecomunicaciones por cable.<sup>1</sup> En dicha Ley se encontró la solución de entender que en algunos aspectos, aparentemente más ligados al título telecomunicaciones –como podía ser el de la aprobación de las demarcaciones o la adjudicación de los concursos– debía existir una participación de las Comunidades Autónomas, aparte de las previsiones en relación con las Corporaciones Locales.

Esas dificultades siguen, en buena medida, subsistentes, pese a que la Ley General de Telecomunicaciones de 24 de abril de 1998 (LGTT) ha prescindido de regular el régimen básico de radio y televisión para el que continúan en vigor

---

\* Este trabajo ha sido realizado en el marco de un proyecto de investigación financiado por la DGEYC (PB 97-0083).

1. Sobre dicha Ley pueden verse los comentarios de Fernández Farreres, German «El paisaje televisivo en España» Aranzadi 1997 pág 112 y ss ; Muñoz Machado, Santiago «Servicio público y Mercado.» 4 tomos. «La televisión» Tomo III. Civitas 1998, también Ariño Ortiz, Gaspar, De la Cuetara, JM y Aguilera, Lucía «Las telecomunicaciones por cable» MP y UAM, 1996. También mi artículo «La Ley del Cable y la televisión local» en Anuario del Gobierno Local pag 59 y ss.

las disposiciones vigentes sobre la materia, dictadas al amparo del artículo 149.1.27 de la Constitución. Ello significa que la nueva Ley no aporta en este sentido nada a la solución del deslinde de los títulos competenciales implicados. Si acaso alguna dificultad adicional en la medida en que, en la disposición derogatoria, se deroga la Ley 42/95 de 22 de diciembre de telecomunicaciones por cable «a excepción de lo dispuesto para el régimen del servicio de difusión de televisión». No resulta fácil saber exactamente qué preceptos pueden quedar comprendidos en esa excepción, pues la derogatoria a que nos referimos indica a título de ejemplo –«en especial» dice la derogatoria– algunos artículos de la Ley de telecomunicaciones por cable que mantienen su vigencia.

La segunda cuestión que suscita la nueva LGTT en relación con el deslinde competencial entre Estado y Comunidades Autónomas puede parecer paradójica, y tal vez contradictoria, con la idea de reserva exclusiva al Estado de la competencia en materia de telecomunicaciones. En efecto, la operación liberalizadora consiste, en definitiva, en permitir un mayor juego al mercado y a la competencia, quedando las competencias estatales reducidas a funciones de regulación –por otra parte de la máxima importancia– de la actividad de los particulares como corresponde a un sector en proceso de liberalización.<sup>2</sup>

Pero simultáneamente a esa dinámica liberalizadora, se produce también una privatización de las empresas en las que el Estado tenía participaciones mayoritarias. Pues, a partir de ese momento, el Estado renuncia a promover empresas que compitan en el ámbito de la liberalización abierta, pero, por otra parte, no impide que los Entes públicos, y entre ellos, los dependientes de las Comunidades Autónomas, puedan estar presentes en el mercado de las telecomunicaciones; eso sí, en régimen de competencia. De esta forma la competencia exclusiva del Estado, que había llevado a un régimen de monopolio concedido a una empresa de titularidad estatal –TELEFÓNICA–, desemboca en un régimen de liberalización que no impide que el Estado, las Comunidades Autónomas e incluso las Corporaciones Locales puedan participar en empresas de telecomunicaciones, con tal de que no ostenten derechos especiales o exclusivos y estén dispuestas a competir en el mercado. A esa opción, sin embargo, ha renunciado explícitamente el Estado al vender su participación en Telefónica.<sup>3</sup> Aún más, a

---

2. Ver Muñoz Machado, Santiago «Servicio público y Mercado.» 4 tomos. Civitas. Tomo I sobre la transformación del papel de las Administraciones públicas en el proceso de liberalización; también sobre lo mismo mi libro «Liberalización de las Telecomunicaciones, servicio público y Constitución económica europea» CEC 1994.

3. Por Real Decreto 8/97 de 10 de enero quedaron sometidas al régimen de autorización administrativa previa TELEFÓNICA y TELEFÓNICA SERVICIOS MÓVILES S.A, al amparo de las previsiones de la Ley 5/95 de 23 de marzo sobre régimen jurídico de enajenación de participaciones públicas en determinadas empresas. Sobre un panorama general de los problemas de la enajenación de participaciones sometidas a dicho régimen puede verse Serna Bilbao, Nieves «La enajenación de participaciones públicas en empresas que realizan actividades de interés público. Su regulación por la Ley 5/1995 de 23 de marzo» RAP 143, págs 435 y ss; también de la misma autora y sobre la cuestión general de la privatización «La privatización en España» Aranzadi 1995 págs 191 y ss.

tenor de la nueva Ley es posible también que las Comunidades Autónomas puedan asumir funciones de servicio público, fundadas entre otras razones en las de cohesión territorial, si lo estiman oportuno.

Así, pues, la dinámica liberalizadora y privatizadora, en la medida en que pone a disposición de todos la posibilidad de intervenir en el nuevo mercado, también abre la posibilidad de que las Comunidades Autónomas lo hagan.

Finalmente se abre también un campo de intervención a las Comunidades Autónomas en relación con la dinámica expropiatoria. En este aspecto el artículo 46 de la LGTT prevé el necesario informe de las Comunidades Autónomas respecto a la aprobación de proyectos técnicos, que impliquen la declaración de utilidad pública de la expropiación. Pero esa expropiación, en un escenario de liberalización, no pretende ya satisfacer la necesidad de comunicar a unas personas con otras, sino que persigue también el establecimiento de competencia en infraestructuras, como si tal competencia fuese, en sí misma el interés público a satisfacer con la expropiación. Ello suscita la cuestión de si un interés público, que no se corresponde estrictamente con la necesidad de un servicio, sino con la necesidad de que se preste en competencia, puede justificar una expropiación. Y si bien nadie puede dudar de la conveniencia de tal competencia entre operadores, los propietarios despojados, o amenazados con serlo, pueden estimar la improcedencia de que la misma se haga a costa de su derecho de propiedad, mientras no se acredite que es estrictamente indispensable con el alcance previsto en el artículo 33 de la Constitución. Es probablemente en esta perspectiva en la que las Comunidades Autónomas, competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, tienen algo que decir respecto de los proyectos técnicos de cuya aprobación se sigue el acuerdo de necesidad de ocupación y la declaración de utilidad pública. Establecidas, pues, las perspectivas desde las que ha de basarse la reflexión de las líneas que siguen, empezaremos por las relativas a los efectos de la liberalización y privatización (II) para seguir por las cuestiones del deslinde competencial y sus efectos sobre las regulaciones anteriores (III) y concluir con lo relativo a la incidencia de las telecomunicaciones sobre el territorio (IV).

## II. LIBERALIZACIÓN, PRIVATIZACIÓN Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El núcleo central de la operación liberalizadora consiste básicamente en lo que enfáticamente proclama el artículo 2 de la LGTT:

«Las telecomunicaciones son servicios de interés general que se prestan en régimen de competencia. Sólo tienen la consideración de servicio público o están sometidos a obligaciones de servicio público los servicios regulados en el artículo 5 y el título tercero de esta Ley».

No puede negarse la filiación comunitaria del concepto de servicios de interés general, a pesar de que se haya suprimido en la locución el término «económico». No obstante, falta por determinar cuál es la naturaleza y el régimen jurídico de unos servicios cuya denominación como de interés general no permite con facilidad deducir cuáles son las consecuencias que se anudan a esa califica-

ción.<sup>4</sup> En todo caso, parece que el legislador ha querido enfatizar con esa expresión el giro que se produce desde la idea de servicio público prestado sobre la base de derechos exclusivos, y por tanto en régimen de monopolio, hacia la idea de un servicio que se desarrolla en competencia.

Para subrayar más la diferencia se ha sentido obligado a señalar, inmediatamente, que sólo tienen la consideración de servicio público determinados servicios regulados en artículos o Títulos muy concretos y determinados de la Ley. Todo lo demás no son ya servicios públicos sino actividades liberalizadas; con ello sabemos bastante acerca del nuevo régimen de tales actividades, en la medida en que se contraponen al régimen de servicio público, pero sabemos demasiado poco, si pretendemos hacer una construcción en positivo - y no simplemente desmarcarnos del servicio público -, del nuevo régimen de tales actividades.

Probablemente el legislador, en su afán de desmarcarse del servicio público y de limitar el alcance de éste a preceptos concretos y determinados, ha pasado por alto que la consideración de servicio público puede ir más allá de la contenida en el artículo 5º y en el Título III de la Ley.

Para empezar, el artículo 7. 3 de la LGTT abre la posibilidad, sin necesidad de título habilitante, a las Administraciones públicas, y entre ellas a las Comunidades Autónomas, de explotar redes de telecomunicación en régimen de autoprestación; ciertamente esa posibilidad estaba ya abierta a las Comunidades Autónomas en la Ley de Ordenación de las telecomunicaciones de 1987. La peculiaridad radica ahora, en que en el párrafo segundo del artículo 6.3 de la LGTT se posibilita que las Comunidades Autónomas o las demás Administraciones Públicas, puedan abrir sus redes de telecomunicación al público -por tanto más allá de la autoprestación- para su explotación en el mercado, en cuyo caso precisarán del correspondiente título habilitante sin perjuicio de que esa actividad deba realizarse en régimen de competencia.

Esta es una posibilidad que antes no estaba permitida a las Comunidades Autónomas. La titularidad de la competencia exclusiva de Estado en materia de telecomunicaciones, comportaba la licitud de la reserva exclusiva al Estado de la actividad y, por tanto, su concesión en régimen de exclusiva a una empresa como TELEFÓNICA. Las Comunidades Autónomas no podían desarrollar esa actividad salvo en régimen de autoprestación. A partir de la LGTT se reconoce la licitud de la iniciativa pública de las Comunidades Autónomas en la actividad económica en el sector de las telecomunicaciones; licitud que antes sólo correspondía al Estado al amparo del artículo 128 de la Constitución y del artículo 149.21 de la misma norma fundamental.<sup>5</sup>

4. Sobre la cuestión de los servicios de interés general ver Parejo Alfonso, Luciano «Manual de Derecho Administrativo» VVAA, ARIEL 1998. 5ª Ed, págs 502 y ss. También Chinchilla Marín, Carmen «Servicio público: ¿Crisis o renovación?» Cuadernos de Derecho Judicial. Ed. CGPJ. 1996 XXVIII; así como mi artículo «Servicios públicos versus servicios de interés económico general tras el tratado de Amsterdam». Aranzadi junio 1998.

5. Vid sobre ello, Ariño Ortiz, Gaspar «La empresa pública» en «El modelo económico en la Constitución española» dirigido por Garrido Falla, Fernando, IEE, Tomo II págs 38 y ss; Alonso Ureba, Alberto «La empresa Pública. Aspectos jurídico-constitucionales

## 1. El carácter de la eventual iniciativa económica de las Comunidades Autónomas y sus problemas

La cuestión que puede suscitarse es la del concepto en que las demás Administraciones públicas, y singularmente las Comunidades Autónomas, pueden intervenir en una actividad liberalizada en régimen de competencia. Ese ejercicio de la libre iniciativa económica, que con anterioridad estaba sustraído a la disponibilidad de las Comunidades Autónomas por tratarse de una actividad que el Estado, como titular de la competencia, había decidido, al amparo del artículo 128 —aunque el origen de la reserva es anterior a la Constitución de 1978—, reservarse, puede ahora desarrollarse por aquéllas desde el momento en que se suprime la reserva exclusiva estatal. Debe notarse que la intervención eventual de las Comunidades Autónomas en una actividad liberalizada no precisa, en principio, de ninguna justificación dados los términos del artículo 128 de la Constitución. No obstante la razón de ser de cualquier decisión de las Administraciones públicas ha de fundarse en el servicio con objetividad a los intereses generales. Debe existir siempre una razón que justifique la decisión pública de intervenir en cualquier actividad por liberalizada que esté; la justificación, ahora, no será el principio de subsidiariedad proclamado en otros tiempos como el inspirador de la actividad del Estado en la vida económica,<sup>6</sup> pero habrá que localizar alguna razón que explique la utilidad, para el interés público, que encuentra el poder público, entre otras cosas, en la dedicación de fondos públicos para el ejercicio de una actividad que pueden desarrollar los particulares.

El hecho de que dicha actividad se desarrolle en competencia con los particulares parecería, en principio, sustraerla a la idea de servicio público. Sin embargo, en el ámbito de la Administración local, con una muy larga tradición en materia de servicios públicos, la municipalización de los mismos no es incompatible con la existencia de un régimen de competencia.<sup>7</sup> La municipalización de servicios

---

y de Derecho económico» Ed. Montecorvo 1985.; también Malaret i Garcia, Elisenda «Servicios Públicos, funciones públicas, garantías de los derechos de los ciudadanos: perennidad de las necesidades, transformación del contexto» RAP 145 págs 49 y ss y Martín Rebollo, Luis «De nuevo sobre el servicio público: Planteamientos ideológicos y funcionalidad técnica» RAP 100-102 págs 2471 y ss. Asimismo mi colaboración en el libro colectivo «Comentarios a la Constitución Española de 1978», Tomo X, el trabajo sobre «Riqueza, iniciativa pública y reserva de recursos y servicios esenciales. Comentario al artículo 128 de la constitución española» Ob. Dirigida por el prof. Alzaga. Ed. EDERSA y Cortes generales.

6. En contra de ello puede verse Ariño Ortiz, Gaspar «La empresa pública» en «El modelo económico en la Constitución española» dirigido por Garrido Falla, Fernando, IEE, Tomo II págs 38 y ss que insiste en el principio de subsidiariedad pese a la dicción constitucional.

7. Sobre ello puede verse la antigua polémica entre Garrido Falla y Villar Palasí acerca de si la idea de servicio público comportaba la de reserva de la actividad. Del primero la obra «La crisis de la noción de servicio público» en su libro «Las Transformaciones del régimen administrativo» IEP, 2ª ed. 1962 pag 146 y ss. y del segundo «La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo» RAP nº 3. pag 53 y ss. También Garcia de Enterría, Eduardo intervino en la polémica en su artículo «La actividad industrial y mercantil de los municipios» RAP 17 pag 29 y ss.



puede hacerse con monopolio o sin monopolio y, en todo caso, corresponderá a la Corporación iniciar el expediente para acreditar la oportunidad y conveniencia de la actividad administrativa en un sector económico determinado.

Con ello quiere señalarse que las razones por las cuales una Comunidad Autónoma puede decidir explotar en el mercado sus propias redes de telecomunicación no debería tener que ver, normalmente, con las razones por las cuales un operador privado decide intervenir en esa actividad. El operador privado lo hará guiado por el ánimo de lucro, perfectamente lícito de acuerdo con los principios de una economía de mercado. Pero sería ciertamente anómalo que la razón por la que una Comunidad Autónoma decide intervenir en la actividad de telecomunicaciones responda a la idea de obtener sin más un lucro con tal intervención.

Más bien debe pensarse que habrá otras razones de carácter estratégico o inspiradas en finalidades de interés general que justifican una eventual decisión de las Comunidades Autónomas de intervenir en el mercado de las telecomunicaciones. La cohesión territorial y social puede ser una buena justificación para ello. A este respecto hay que destacar que el hecho de que la LGTT establezca en su título tercero obligaciones de servicio público no agota, en absoluto, las posibilidades del objetivo de pretender la cohesión social y territorial, que podría procurarse con otras técnicas diferentes por parte de las Comunidades Autónomas.

Si tomamos, por ejemplo, el servicio universal regulado en los artículos 37 y siguientes de la LGTT, podemos fácilmente llegar a la conclusión de que, con su actual alcance, comprende la garantía de determinados servicios que, en la práctica están ya universalizados; al menos en el sentido de que son accesibles a todos a un precio cuya asequibilidad podía estar asegurado con las técnicas de servicio público y que debe continuar estándolo en el nuevo escenario de liberalización. No son en cambio accesibles a todos los nuevos servicios de telecomunicaciones avanzados, que no se garantizan en la Ley a todos, con independencia del lugar en que se encuentren y a precios asequibles.

El reto de las telecomunicaciones avanzadas no consiste en la transmisión de datos a una velocidad mínima de dos mil cuatrocientos bits por segundo, que es lo que único que asegura el servicio universal, sino en garantizar el acceso a servicios avanzados de telecomunicación – especialmente datos – que garanticen que la situación territorial en que se encuentran los habitantes de una Comunidad Autónoma no implica ninguna desventaja respecto de los habitantes que se encuentren en otros lugares. A medida que se va entrando en la sociedad de la información, las diferencias de tratamiento en materia de telecomunicaciones entre unas zonas y otras de un determinado territorio, afectan a la cohesión territorial de manera significativa.

La nueva LGTT garantiza un servicio universal mínimo que puede ciertamente ser ampliado por decisión del Gobierno, pero, mientras no lo sea, una Comunidad Autónoma puede considerar que la razón de ser de su presencia en el mercado de las telecomunicaciones podría justificarse en su deseo de atender necesidades de un servicio universal más amplio que el que está previsto en la propia LGTT. Tal Comunidad Autónoma podría considerar que el beneficio que espera obtener del desarrollo de la actividad no irá a parar a los bolsillos de nadie

como ocurriría con los accionistas de una sociedad privada, sino que irá dirigido a realizar funciones de reequilibrio social o territorial.

Esa actividad autonómica, desde el punto de vista de los competidores, sería el resultado del reconocimiento de la libre iniciativa pública en la actividad económica, pero desde el punto de vista interno de la decisión administrativa podría ser equiparada a un servicio público, si bien en régimen de competencia; es decir sin reserva en exclusiva al sector público. Pretender que la actividad pública, aún desarrollada en régimen de competencia, queda hasta tal punto impregnada —necesariamente— de los motivos y finalidades privadas de quienes actúan en un mercado, que no existe ninguna diferencia de motivación entre la razón de la presencia pública y la de las empresas privadas, supone desconocer que la libre iniciativa pública responde a múltiples motivaciones que, todas ellas, están impregnadas de interés público, incluso cuando actúan sometidas al derecho privado y a las normas de la competencia.

Se ha señalado la idea de cohesión territorial o social como un motivo justificador de la iniciativa pública en la actividad de las telecomunicaciones, pero podría también señalarse el deseo de una Comunidad Autónoma de favorecer la libre competencia poniendo sus infraestructuras a disposición de cualquier operador para evitar que la dinámica del mercado pueda acabar conduciendo a una situación de monopolio u oligopolio de pocos competidores, con lo cual asumen la posición de «common carrier», sin perjuicio de que otros quieran tender redes propias. O para garantizar también, tal vez, que esa dinámica del mercado no deja a los entes públicos inermes ante una hipotética situación futura en que la evolución de las concentraciones en el sector agoste los beneficios que esperan obtenerse de la libre competencia.

La paradoja de todas esas motivaciones públicas radica en que podía pensarse que habiendo tomado el Estado, que es quien ostenta la competencia exclusiva en materia de telecomunicaciones, la decisión de excluirse voluntariamente del ejercicio de la libre iniciativa económica previsto en el artículo 128.2 de la Constitución, las Comunidades Autónomas no podían sino quedar condicionadas por esa voluntaria decisión del Estado en esa materia, pues, siendo el único competente, ha estimado oportuno y mas conveniente quedar fuera de la prestación de servicios de telecomunicación con algunas contadas excepciones. En esas condiciones puede resultar llamativo que la opción por el apartamiento de la actividad tomada por el poder público competente en materia de telecomunicaciones —el Estado— al privatizar las empresas que controlaba, pueda dar lugar a una distinta apreciación por parte de las Comunidades Autónomas si entienden, en cambio, que es buena la presencia pública en la actividad, aunque no sea ya en régimen de monopolio.

Debe advertirse, sin embargo, que en la perspectiva comunitaria la operación liberalizadora no conlleva, necesariamente, la privatización de las iniciativas tradicionales de los poderes públicos. Es más, una de las razones de ser de la puesta en pie de autoridades reguladoras «independientes» obedecía a la idea de que la liberalización, al no impedir la presencia de empresas públicas que iban a seguir desarrollando su actividad —si bien en régimen de libre competencia— exigiría la existencia de autoridades independientes que fuesen garantes de que el

desarrollo de la actividad por parte de las empresas públicas se haría bajo reglas que no beneficiasen a los antiguos monopolios estatales.<sup>8</sup>

España, en su Ley general telecomunicaciones, ha ido más allá, renunciando a la presencia pública estatal<sup>9</sup> en la actividad del sector de las telecomunicaciones, sin perjuicio de la presencia consistente exclusivamente en su papel regulador. Ahora bien, esa decisión del Estado no arrastra ni comporta ninguna limitación para que las Comunidades Autónomas, como las demás Administraciones Públicas, puedan ejercer su libre iniciativa económica y tomar las decisiones correspondientes. Ello es lo que expresa paladinamente el artículo 7.3 párrafo 2º de la LGTT.

Las consideraciones que hasta aquí se han realizado se mueven en un plano teórico, relacionado con la apertura de las telecomunicaciones al ámbito de la decisión de las Comunidades Autónomas en cuanto a ejercer su derecho de iniciativa en esa actividad. Conviene, a los efectos de una mayor precisión del alcance de las innovaciones que la nueva regulación supone, descender al análisis de algunas de las posibilidades que, en concreto, se abren a las Comunidades Autónomas para ejercer esa libre iniciativa. Se trataría, también, de analizar las limitaciones a las que necesariamente habría de hacerse frente en un escenario de liberalización.

## 2. Libre iniciativa pública y sus concretos objetivos

El ejercicio de la iniciativa pública en la actividad de las telecomunicaciones se desplegará, normalmente, en aquellos campos de actuación que tienen que ver con las finalidades de servicio público que se recogen en la LGTT. En este sentido son especialmente significativas las finalidades de cohesión territorial y social que en la Ley se persiguen con los instrumentos del servicio universal, los servicios obligatorios y las otras obligaciones de servicio público.

La cuestión en este aspecto radica en que las opciones del legislador español, siguiendo en este punto las pautas de las Directivas comunitarias,<sup>10</sup> han sido más bien restrictivas en orden a la configuración del servicio universal. A este respecto dos ejemplos pueden poner de manifiesto lo que se dice. El primero tiene

---

8. Vid Libro Verde sobre el mercado común de los servicios y equipos de telecomunicación de 30 de junio de 1987.

9. En realidad la renuncia se produce no tanto en la propia Ley como en un acto de decisión de venta de sus participaciones en TELEFÓNICA. No obstante lo cierto es que en la LGTT el mismo artículo 7.3 permitiría a la Administración del Estado sostener su presencia en el mercado pero en régimen de competencia, aparte de los motivos excepcionales en que el artículo 5.5 puede justificar una gestión directa de determinados servicios.

10. Directiva 96/19/CE de 13 de marzo de 1996 (DO 22.3.96) de modificación de la 90/388/CEE en lo relativo a la instauración de plena competencia en los mercados de telecomunicación y sobre todo la Directiva 97/33/CE de 30 de junio de 1997 (DO de 26.7.97) relativa a la interconexión en las telecomunicaciones en lo que respecta a garantizar el servicio universal y la interoperabilidad mediante la aplicación de los principios de la oferta de red abierta.

que ver con la posibilidad de extensión del servicio universal a las escuelas –a la educación en general– y a los hospitales. El segundo tiene que ver con la caracterización del servicio universal, no sólo como un conjunto de servicios accesibles al público en general con independencia de su situación territorial o de su condición social, sino también a unos precios que puedan considerarse no sólo asequibles –como recoge la LGTT– sino también similares.<sup>11</sup>

Pues bien, respecto de esos dos aspectos o ejemplos, la legislación española y las propias Directivas comunitarias se apartan del modelo de los Estados Unidos de América que, en estos puntos, en la Ley de Telecomunicaciones de febrero de 1996 ha considerado que el acceso de la educación y de la sanidad<sup>12</sup> a servicios avanzados de telecomunicación formaba parte de la idea del servicio universal.<sup>13</sup> Asimismo, y sean cuales sean los servicios comprendidos dentro del concepto de servicio universal, éste no solo debe procurar un acceso asequible o a precios asequibles, sino que los precios de los servicios deben ser similares, como también recoge la legislación estadounidense. Pues bien, nuestra LGTT no ha considerado oportuno introducir, dentro de los servicios cubiertos por el servicio universal, la extensión del uso de nuevos servicios avanzados de telecomunicación a la educación y a la sanidad.

Es verdad que esa posibilidad queda abierta en el artículo 42.2 a la decisión del Gobierno, que podrá imponer otras obligaciones de servicios públicos en esos ámbitos de la educación y la sanidad. Pero tal posibilidad queda cerrada mientras el Gobierno no adopte tal decisión. En ese contexto podemos plantearnos la hipótesis de una Comunidad Autónoma con competencias en materia de educación y de sanidad que considere, como han hecho los Estados Unidos de América, que una exigencia importante del Estado de bienestar concebido con parámetros europeos debía comportar que los niños tengan iguales posibilidades de educación y que las personas tengan iguales posibilidades de tratamiento de sus enfermedades con independencia de la localización de las escuelas o de los hospitales a los que acude. Si las escuelas o los hospitales en determinadas zonas no brindan tecnologías avanzadas de telecomunicaciones pueden estar impidiendo la existencia real de igualdad de oportunidades en momentos fundamentales de la vida de las personas: la educación y la enfermedad.

---

11. El carácter restrictivo viene determinado por las limitaciones en la forma de financiar el servicio universal, puesto que con cargo al fondo previsto en la Directiva y en la Ley española solo pueden financiarse determinados servicios como puede verse en el artículo 5º de la Directiva de interconexión: solo las redes y los servicios que figuran en la parte I del anexo I. En el ancho de banda es de 3 KHz y los datos se transmiten en banda vocal a una velocidad de por lo menos 2400 bits/s.

12. Para la educación ver Sección 254 b) (6) Acces to advanced telecommunications services for schools , health care and libraries.

13. Secc. 254 Universal service. b) universal service principles ..(3) Acces in rural and high cost areas «Consumers in all regions of the Nation, including low-income consumers and those in rural , insular and high cost areas, should have acces to telecommunications and information services including interexchange services and advanced telecommunications and information services , that are reasonably comparable to those services provided in urban areas and that are available at rates that are reasonably comparable to rates charged for similar services in urban areas.»

Desde luego al Gobierno central corresponde tomar la decisión de imponer obligaciones de servicio público, a tenor del artículo 42 de la LGTT, que extienda las nuevas tecnologías a la sanidad, a la educación o la cultura. Pero esa capacidad de imposición de obligaciones de servicio público que corresponde al Gobierno del Estado no prejuzga ni impide que las Comunidades Autónomas, o alguna de ellas, puedan tomar la decisión de propiciar programas de ayuda que permitan a tales escuelas y hospitales acceder a servicios avanzados de telecomunicación. También podrían tomar la decisión, las Comunidades Autónomas, de ejercer su libre iniciativa económica para estar presente en el sector de las telecomunicaciones con ánimo de reinvertir sus beneficios en la extensión de las redes a las escuelas o a los hospitales.

La primera opción es más simple y no constituye a la Comunidad Autónoma en operador de telecomunicaciones, sino que esta se limita a subvencionar el sobrecosto de conexión o acceso que pueden tener determinadas escuelas u hospitales.<sup>14</sup> En la segunda opción la Comunidad Autónoma se constituye, ella misma, en operadora con el designio de tratar de cubrir con sus beneficios los sobrecostos que pueda suponer su política de servicio universal a escuelas y hospitales. Con esa segunda opción asume también el riesgo de que tales beneficios no sólo no existan, sino que se produzcan pérdidas que no podrán financiar indefinidamente desde los presupuestos públicos, pues ello supondría una distorsión de las reglas de las competencias en la estricta interpretación que se viene haciendo por la Comunidad.

Vemos, por consiguiente, que las Comunidades Autónomas pueden intervenir en la actividad de las telecomunicaciones, ya sea desde títulos conexos y específicos –sin involucrarse en la actividad misma de telecomunicaciones– como la educación o la sanidad, lo que les permitiría hacer una política de subvenciones en la perspectiva de remover los obstáculos que impiden que la igualdad sea real y efectiva en la educación y en la salud (artículo 9 de la Constitución española), ya sea desde títulos genéricos como el de la libre iniciativa pública en la actividad económica –involucrándose directamente en la actividad de telecomunicaciones– que se acabaría ejercitando con la mira puesta en conseguir la cohesión social y territorial en determinados servicios competencia de la Comunidad Autónoma, aunque para ello tenga que desarrollar una actividad integral en el sector de las Telecomunicaciones; integral, en el sentido de que no se limita a proveer de instalaciones y accesos a hospitales y escuelas, sino que interviene en las telecomunicaciones en su conjunto –y sean quienes sean sus abonados– con la finalidad última de atender las necesidades de servicios avanzados de escuelas y hospitales con los beneficios que espera obtener de su intervención general como operador de Telecomunicaciones.

El segundo ejemplo que se proponía –la similitud de precios por los servicios

---

14. De acuerdo con la Directiva de interconexión lo que no se puede es financiar con el fondo de servicio universal servicios más amplios que los definidos en la propia Directiva, pero nada se opone que otras fuentes, por ejemplo presupuestarias, se financien esos servicios. El problema aquí puede ser el de que una acción de ese tipo no altere la competencia entre operadores, pero este es un aspecto no desarrollado en la Directiva de interconexión.

de telecomunicaciones – tiene más difícil solución, pues la exigencia de que las tarifas de los servicios de telecomunicación sean no sólo asequibles,<sup>15</sup> sino además similares, es difícil de conseguir por una Comunidad Autónoma sin competencias regulatorias y con su simple presencia en la actividad. En todo caso se trata, probablemente, de una insuficiencia legal al no introducir en la Ley la idea de similitud junto a la idea de asequibilidad. El hecho de que la Ley de telecomunicaciones de los Estados Unidos de febrero de 1996 sí haya hecho expresa mención de dicha exigencia, dentro de la idea de servicio universal, de que las tarifas sean similares y no sólo asequibles, pone de relieve la trascendencia del problema.

Como se ha señalado, el campo de actuación que, aquí, se abre a las Comunidades Autónomas es más escaso. Pero si se destaca, es porque la dinámica liberalizadora pudiera llevar a un desequilibrio tarifario que puede obligar a los poderes públicos a plantearse su actuación frente al mismo. Se trata, pues, de presentar otro eventual motivo de ejercicio de la libre iniciativa económica por parte de las Comunidades Autónomas. En todo caso, afortunadamente, el Real decreto 1736/98 ha introducido dentro de la idea de servicio universal no sólo el principio de asequibilidad de los precios, sino también la de su comparabilidad. Así en el artículo 18.2 del citado Real Decreto se dispone:

«2. A los efectos de lo dispuesto en esta sección, se deberá garantizar:

a) que los precios de los servicios incluidos en el servicio universal en zonas de alto costo y zonas rurales sean *razonablemente comparables*<sup>16</sup> a los precios de dichos servicios en áreas urbanas».

No se trata de entrar, aquí, en la cuestión de la suficiencia o insuficiencia de rango de la norma reglamentaria para introducir esta exigencia de que los precios sean «razonablemente comparables» que debió haber figurado en la Ley. Sí de señalar que, como se ve, la regulación del servicio universal, de los servicios obligatorios, o de las otras obligaciones de servicio público, deja muchos intersticios que podrían justificar decisiones autonómicas de actuación en el sector, directas o indirectas, motivadas no en el ánimo de lucro, ajeno a las decisiones de esta índole, sino en el cumplimiento de las obligaciones que el artículo 9.2 de la Constitución impone a todos los poderes públicos.

15. El que una tarifa sea asequible para la población tomando en cuenta el salario mínimo por ejemplo no significa que diferencias muy acusadas entre unas zonas y otras resulten políticamente insoportables porque los ciudadanos no las admiten o porque crean un sentimiento de marginalidad o desigualdad que no aceptan, aunque el coste de la tarifa sea asequible. La perecuación tarifaria que en la técnica de servicio público se debía buscar a la hora de fijar las tarifas, resulta muy difícil de mantener en un contexto de liberalización orientado a costes y en el que lo operadores pueden elegir el segmento territorial en el que se sitúan –eludiendo con ello eventualmente las zonas menos rentables– lo que determina que la competencia entre los operadores hace difícil que los que cubren universalmente el territorio puedan hacer sin más una política de subvenciones cruzadas por la que con tarifas medias iguales subvencionan desde las zonas más rentables los mayores costos de las zonas menos rentables.

16. La inspiración norteamericana del texto del reglamento no puede negarse y en este caso para bien respecto a, paradójicamente, las previsiones del derecho comunitario, que parecía debía inspirarse más en las tradiciones del Estado de bienestar a la Europea.

### 3. La iniciativa pública en la actividad de las telecomunicaciones y sus limitaciones

El hecho de que la nueva regulación de las telecomunicaciones permita a las Comunidades Autónomas desplegar su libertad de iniciativa por motivos relacionados con razones de interés público y, en todo caso, con la obligación de los poderes públicos de promover condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas, no puede, sin embargo, hacer olvidar que esa libre iniciativa pública en la actividad económica, por más que se inspire en motivos de interés general, debe prestarse en régimen de competencia. No significa esto que se preste con ánimo de lucro y con la exclusiva finalidad de obtenerlo, pues eso sería contrario a la razón de ser de los poderes públicos y de los principios que deben inspirar su actuación, que sólo excepcionalmente podrá tomar en cuenta razones fiscales o recaudatorias como justificación de sus iniciativas. Pero sí significa que, puesto que la misma actividad puede ser desarrollada por los particulares, el hecho de que no se haya sustraído del ámbito de la libertad de empresa que como derecho fundamental se reconoce a toda persona, obliga a actuar con las reglas propias del mercado.

Eso significa que la empresa pública autonómica que actúe en la actividad económica habrá de hacerlo respetando las reglas generales de la competencia. En este sentido resulta particularmente importante evitar la existencia de ayudas de Estado que impliquen una alteración de las reglas de la competencia. Tales ayudas son incompatibles con el derecho comunitario a tenor del artículo 87.1 del Tratado CEE en la versión consolidada, a menos que puedan considerarse incursas en alguno de los supuestos que en el propio Tratado se prevén. En esa perspectiva podrían considerarse ayudas de Estado no permitidas por el Tratado, no los fondos dotacionales de capital de las empresas públicas que vayan a actuar en el concreto sector de que se trate, pero sí las eventuales y futuras transferencias desde los presupuestos públicos destinadas a compensar o enjugar deudas derivadas de la actividad de las citadas empresas, salvo lo que luego se dirá.

La Directiva comunitaria de transparencia de las relaciones de los Estados con las empresas públicas trata de evitar que, a través de los presupuestos de los poderes públicos, se coloque a las empresas de este carácter que compiten en el mercado en una situación desigual por relación a las demás empresas privadas que en el mismo se encuentran.<sup>17</sup> La gran dificultad, como es conocido, radica en que también las personas físicas y jurídicas particulares se ven obligadas en ocasiones a hacer inyecciones de capital mediante la fórmula de ampliaciones de capital con la finalidad de atender las dificultades más o menos coyunturales en que pueden encontrarse tales empresas.

La filosofía a este respecto por parte de los órganos comunitarios se basa en la idea de que los poderes públicos debían comportarse respecto de sus empresas de la misma forma en que lo harían un inversor privado.<sup>18</sup> Es decir, se pien-

---

17. Directiva 80/723 de 25 de junio de 1980 relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas.

18. Vid sobre ello Muñoz Machado, Santiago «La empresa pública, la libre competencia y los límites del principio de neutralidad de los Tratados comunitarios en cuanto a la

sa que éste sólo estaría dispuesto a aportar cantidades adicionales de capital para atender dificultades que considere coyunturales y superables en la marcha de la empresa; pero que nunca lo haría con la idea de perpetuar el funcionamiento de una empresa que carece de todo futuro. Se trataría entonces de verificar si el Estado, cuando realiza transferencias de capital a sus empresas públicas, lo hace con la finalidad de atender dificultades coyunturales, o temporalmente limitadas, surgidas en la marcha de la empresa con la esperanza y con la intención de superar tales dificultades para llegar a la autosuficiencia de la empresa o si, por el contrario, las aportaciones de capital se hacen a fondo perdido sin un plan preconcebido de saneamiento de la empresa y, con la simple intención de mantenerla en el mercado, a pesar de que produce en condiciones no competitivas. Si esa fuese la situación, entonces la empresa pública continuaría en el mercado en condiciones de competencia inaceptables respecto de las empresas privadas que no perciben subvenciones por su actividad.

La doctrina tiene, desde luego, su perfecta lógica. Pero una aplicación demasiado estricta de la misma pudiera desvirtuar el principio de neutralidad en relación con las formas de propiedad recogido en el artículo 295 de la versión consolidada del Tratado CEE.<sup>19</sup> La cuestión puede tener especial importancia en aquellos supuestos en que, íntimamente vinculados con la actividad que se prestan en competencia, se atienden obligaciones de servicio público, cuyo carácter deficitario trata de enjugarse con los eventuales beneficios de la actividad en competencia. Habría, probablemente, que distinguir en qué medida la actuación en los segmentos de mercado en que hay competencia se prestan en condiciones de rentabilidad, ocurriendo, en cambio, que la actividad de servicio público, en otros segmentos de mercado, no sólo no puede ser enjugada con los beneficios de la primera, sino que compromete los elementos de mercado que se prestan en competencia.

Recientemente, con ocasión del Tratado de Amsterdam, en su protocolo 12 se ha reconocido la posibilidad de la doble financiación de las televisiones públicas —vía publicidad y vía presupuestaria— siempre que los ingresos procedentes de los presupuestos del Estado o de los demás poderes públicos pueda justificarse que se dedican a misiones u obligaciones de servicio público que cumplan las televisiones públicas. Sin entrar en este momento en la dificultad conceptual, ligada a la definición de lo que puede entenderse por misión de servicio público, sí puede señalarse que, en dicho protocolo, parece abrirse camino la idea de que en una actividad única, con segmentos diferenciados de la misma, que atienden a requerimientos de distinta naturaleza y con exigencias propias cada uno de ellos, pudiera ocurrir que los que, de entre ellos, se desarrollan en régimen de libre competencia se deban financiar de acuerdo con reglas estrictas de mercado, pero

---

existencia y extensión del sector público de la Economía» en su libro «Público y privado en el mercado europeo de la Televisión» Civitas. Cuadernos de Estudios Europeos, págs 101 y ss; también Rodríguez Curiel, Jose W. en «Compatibilidad con el Mercado Común de las Ayudas de Estado a empresas públicas (artº 92.3 del Tratado de la C.E.E.) RAP nº 122 pgs. 409 y ss.

19. Sobre ello pueden verse las consideraciones de Muñoz Machado en la obra citada anteriormente, pag. 112 y ss donde se plantea la ruptura del principio de neutralidad.



que es posible distinguir algunas otras actividades de servicio público que podrían justificar aportaciones presupuestarias que corresponden a obligaciones que normalmente no asumen los competidores privados.

Aunque es evidente la dificultad de hacer una neta separación entre ambos tipos de actividades —y más en el campo de la televisión—, las previsiones del protocolo no dejan de aportar una perspectiva más matizada en la aplicación pura y simple de la doctrina del inversor privado. En el protocolo se habrían tomado en cuenta las peculiares circunstancias que pueden existir cuando hay que atender obligaciones de servicio público que no son rentables o son menos rentables.

En el fondo no de otra forma funciona la LGTT cuando en su artículo 42.2 o disposición transitoria primera 6ª, prevé la posibilidad de financiación puntual de obligaciones de servicio público que se imponen o son asumidas por operadores que realizan y ejecutan tales obligaciones, pero que también desarrollan otras actividades en libre competencia.

#### **4. Otras modalidades de presencia de las Comunidades Autónomas en la actividad de Telecomunicaciones**

La LGTT no sólo regula, y abre, la posibilidad en su artículo 7 a las Administraciones públicas de ejercer su libre iniciativa en la actividad de las telecomunicaciones, sino que también, a lo largo de su articulado, prevé otras posibilidades de intervención de las Comunidades Autónomas en dicha actividad.

Ya antes se ha señalado cómo el artículo 7. 3, en su párrafo 1º, hace una mención expresa a las actividades de las Administraciones públicas en régimen de autoprestación, que no precisan de título habilitante alguno. Con esta formulación se supera la de la Ley de ordenación de las telecomunicaciones de 1997 que en su artículo 10º, a través de sus sucesivas modificaciones, había tratado de encauzar las posibilidades de instalación de redes por parte de las Comunidades Autónomas, si bien ligadas a la prestación de concretos servicios de su competencia. Bien es verdad que esas posibilidades de extensión de redes propias, que habría facilitado el artículo 10 de la LOT, más las posibilidades re-conocidas en el artículo 9º de aquella Ley —en relación con los servicios de telecomunicación establecidos entre propiedades «de un mismo titular»— así como las posibilidades que abría el servicio de valor añadido de telecomunicaciones en grupo cerrado de usuarios, prácticamente permitían todas las posibilidades que, ahora, con fórmula más sintética se contienen en el artículo 7º de la nueva LGTT.

Especial mención merece, en esa línea, la previsión contenida en la disposición transitoria séptima de la LGTT que en su número primero legaliza la situación del servicio portador soporte de los servicios de difusión de programas de carácter autonómico en funcionamiento antes del uno de enero de 1997. Como es sabido, en la Ley reguladora del tercer canal de televisión de 26 de diciembre de 1983 se obligaba el Estado a proporcionar las infraestructuras técnicas necesarias para la difusión del tercer canal de televisión. En relación con esa obligación, la Ley 37/88 de 29 de diciembre de presupuestos generales estado para 1989 creó RETEVISION, como una entidad de derecho público a la que se atribuían las

funciones de servicio portador de los llamados servicios de difusión. Pues bien, lo cierto es que algunas Comunidades Autónomas pretendían fundar su título para crear su propia red de difusión, distinta de la del Estado, en la cobertura que podía dar a alguna de ellas la existencia o previsión en su estatuto de un canal de televisión propio, distinto del tercer canal de televisión; dicha justificación es más que discutible,<sup>20</sup> pero sea como fuere, lo cierto es que se fueron creando y estableciendo instalaciones propias para la difusión de las señales de televisión de los canales propios que la transitoria séptima en su número 1º viene a legalizar estableciendo que tras el procedimiento de rigor:

«Se procederá al otorgamiento a dichas Comunidades Autónomas de la correspondiente licencia individual para la prestación del servicio portador soporte de los servicios de difusión»

La previsión legal de la transitoria va algo más allá de la pura normalización de la situación existente al 1 de enero 1997, en la medida en que se limita a hablar de licencia individual para la prestación del servicio portador de los servicios de difusión, sin contraer dicha licencia a los servicios de difusión de la propia Comunidad Autónoma y, por tanto, permitiendo que puedan prestarse a terceros, mas allá del régimen de autoprestación, los servicios de difusión. En todo caso, cuando menos, no resulta excluida del texto de la transitoria la posibilidad de que los servicios portadores que se puedan reconocer vayan más allá de la pura autoprestación. En realidad el hecho de que se exija o, más bien, de que se instrumente la normalización de esa situación a través del otorgamiento de una licencia individual, pondría de manifiesto que no estamos propiamente en un régimen de autoprestación, pues en esta condición el artículo 7º no exige título habilitante. En cambio tal título se exige en su párrafo 2º, cuando de lo que se trata es de prestar o explotar en el mercado redes o servicios de telecomunicación.

Esa ampliación de la normalización al reconocimiento de la plena competencia para el ejercicio de la prestación de servicios soporte de los servicios de difusión es, por otra parte, lógica si se piensa que la reserva a RETEVISION de derechos exclusivos en ese aspecto se termina en cuanto se cumplan los diez años de la concesión prevista en la Ley de Televisión privada.<sup>21</sup> Hasta que esa situación se produzca, las Comunidades que tenían red propia de difusión no sólo pueden continuar con ella al amparo y legalizados por la nueva situación, sino que además pueden realizar actividades en el mercado de los servicios portadores de los servicios de difusión.

En otro sentido aparecen también mencionadas las Comunidades Autónomas en la nueva Ley: cuando en el título tercero, al referirse a los servicios obligatorios de telecomunicaciones, se dispone en el artículo 40. 3 que el reglamento que debe aprobar el Gobierno del Estado, mediante el cual se pueden incluir determinados servicios en esa categoría de servicios obligatorios, indicará:

20. Vid las consideraciones de Fernández Farreres, Germán «El paisaje televisivo en España» Aranzadi 1997. También Chinchilla Marín, Carmen «La radio-televisión como servicio público esencial» Tecnos1988 ; finalmente mi trabajo pendiente de publicación «Informe Preliminar sobre el Régimen Jurídico del Audiovisual».

21. Disposición transitoria 7ª número 1º de la LGTT.

«Las Administraciones Públicas o los operadores obligados a prestarlos en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 35 y los procedimientos para su determinación.»

Aunque el precepto citado parece dejar al arbitrio del Gobierno la decisión de si la prestación de tales servicios corresponde a las Administraciones públicas o a los operadores obligados, habría que matizar esa primera impresión que se deduce de la lectura del artículo, dado que, para empezar, el posterior artículo 41, distribuye los servicios de la letra a) y b) del artículo 40.2 entre Administraciones y operadores privados respectivamente. En rigor parece que sólo los primeros –los de la letra a)– pueden ser atribuidos en su gestión a la competencia determinadas Administraciones públicas, ya que los otros – los de la letra b)– a tenor de la previsión contenida en el artículo 41. 2 A) parece que sólo pueden ser impuestos a los operadores privados de telecomunicaciones.

Así pues son los servicios previstos en el artículo 40. 2 a) los que pueden ser objeto de imposición a las Administraciones públicas. Ahora bien, la redacción legal del precepto no debería ser entendida como permitiendo al Gobierno del Estado la imposición unilateral, en virtud de su propio arbitrio, de determinadas obligaciones de servicio público a las Comunidades Autónomas. En realidad, la clave de la interpretación de lo que quiere decirse en el citado artículo 40 se desprende del contenido de los servicios obligatorios que se mencionan en la letra a) del artículo 40. 2:

«Los servicios de télex, los telegráficos y aquellos otros de características similares que comporten acreditación de la fehaciencia del contenido del mensaje remitido o de su remisión o recepción, así como los servicios de seguridad de la vida humana en el mar y los que afecten, en general, a la seguridad de las personas, a la seguridad pública y a la protección civil».

El tipo de servicios que pueden ser incluidos en la categoría de servicios obligatorios, y especialmente los relativos a seguridad y protección civil, pone de relieve que, en realidad, lo que la Ley pretende no es imponer, desde una decisión discrecional del Gobierno de la Nación, la obligación de prestar un servicio a una Administración pública determinada, generalmente una Comunidad Autónoma, sino no entrometerse en la cuestión del reparto competencial en las materias indicadas, que, como es conocido, pertenecen en buena parte a las Comunidades Autónomas y, eventualmente, a las Corporaciones Locales. Así pues, el legislador, en materia de seguridad, en general, y protección civil, ha preferido deferir al reglamento estatal la determinación de quién sea la Administración Pública obligada a prestarlo, pero no en obsequio de la pura decisión del Gobierno de la Nación, sino en función de lo que proceda de acuerdo con los Títulos competenciales entre Estado y Comunidades Autónomas o incluso Corporaciones Locales.

Probablemente ese deferimiento al reglamento pretende encontrar un cierto espacio para la negociación con las Comunidades Autónomas con competencia en la materia. En realidad, la decisión reglamentaria estatal podría limitarse a establecer si considera que entran dentro del concepto de los servicios obligatorios los relacionados en la letra a). La determinación de qué Administración debe asumir la prestación no es cuestión de discrecionalidad sino de conexión con los títulos que ostente.

Aunque la LGTT habla de determinar a qué Administración se le «encomienda la obligación de prestarlos», no estamos en realidad ante la figura de la encomienda de gestión del artículo 15 de la Ley 30/92, pues aquí como dice el artículo 41.1 a) esa determinación se hace «en función de la competencia sectorial que tenga atribuida». En la «encomienda de gestión» no se trata, justamente, de competencia sectorial alguna preexistente en el órgano que recibe la encomienda, sino de que la Administración titular de la competencia encomienda su gestión a otra sin perder la titularidad. Aquí, en cambio, de lo que se trata es de que se le encomiende la obligación de prestar un servicio en función, precisamente, de la competencia que ostenta la Administración designada. Administración que por otra parte ha de correr con el gasto de la prestación del servicio con cargo a sus propios presupuestos.

Si una Administración pública titular de competencias en materia de seguridad o protección civil decide poner, al servicio de esa competencia, una serie de instalaciones de telecomunicación, es evidente que ello no afecta al modelo de la liberalización de las telecomunicaciones. Lo que no parece lógico es que una Administración titular de competencias en materia de seguridad y protección civil decida instalar una completa red de telecomunicaciones al servicio exclusivo de esa competencia. Lo normal es que aproveche las redes existentes de los operadores en competencia y las coordine, dentro de los planes de seguridad y protección civil, sin perjuicio de que, en algunos puntos determinados de la red, pueda establecer medios propios y alternativos que aseguren la capacidad operativa en determinadas situaciones.

En todo caso, y puesto que, con buen criterio, el artículo 40. 4 establece ya, de antemano, la obligación de encaminar las llamadas a los servicios de emergencia —respecto del número telefónico 112—, entre los servicios que deben asumirse como obligación de los operadores, es evidente que la única cuestión radica en saber si, además del encaminamiento de las llamadas, son los propios operadores de telecomunicaciones los que deben dar respuesta a tales llamadas relacionadas con la seguridad y protección civil o si esa tarea corresponde a las Administraciones Públicas con competencias en las respectivas materias. Esta última parece la solución más lógica y, en ese sentido, a las mismas, de acuerdo con el reparto constitucional y estatutario de competencias, correspondería determinar el modo en que se presta ese servicio de atención al público en relación con asuntos de seguridad y protección civil.

No debía tratarse tanto de que, mediante reglamento del Gobierno del Estado, se impongan obligaciones de la letra a) del artículo 40.2 a las Administraciones públicas en relación con cuestiones de seguridad y protección civil, sino de respetar el orden competencias preestablecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. Habría, en todo caso, que proscribir una interpretación que permitiese que el Gobierno del Estado, en un simple reglamento, impusiera a las Administraciones públicas autonómicas obligaciones que nada tuviesen que ver con los títulos competenciales que estatutariamente les correspondiesen. Interpretación que en todo caso chocaría con la previsión legal contenida en el artículo 41.1 b) relativa a la competencia sectorial que «tenga atribuida» cada Administración.

### III. EL DESLINDE DE TÍTULOS COMPETENCIALES ENTRE ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS DESPUÉS DE LA LGTT

Como ya se indicó más arriba la operación liberalizadora no ha afectado, en realidad, sustancialmente a las cuestiones del reparto competencial ni podía hacerlo, pues el reparto depende de las previsiones constitucionales y estatutarias. No obstante, en la medida en que se afecta al marco regulatorio, se podía esperar alguna modificación derivada de éste. El caso más significativo es el de la Ley de telecomunicaciones por cable, piedra de toque del deslinde competencial entre los títulos del artículo 149.1.21 y 27, que ha quedado derogada en la disposición derogatoria, salvo en lo relativo a radio y televisión, lo que motiva una expresa mención en la derogatoria de determinados preceptos de aquella Ley que no deben considerarse derogados.

Pero hay algunos preceptos de la Ley de telecomunicaciones por cable, no mencionados explícitamente como salvados en la disposición derogatoria que, sin embargo, están íntimamente involucrados en el título de televisión, cuyo desarrollo corresponde a las Comunidades Autónomas. Es el caso de las normas del artículo 2º de la LTC, sobre determinación de las demarcaciones o del artículo 6º sobre la concesión para la prestación del servicio. En esos supuestos, que podrían vincularse más directamente con el título de telecomunicaciones, la razón de la presencia de las Comunidades Autónomas no se debe a otra cosa, sino a la íntima implicación de las telecomunicaciones con la televisión o con la radiodifusión.

La cuestión aquí radica, sin embargo, en la circunstancia de que determinar el alcance de la liberalización en cuanto puede implicar la libertad de establecimiento en el ámbito territorial en que cada uno desee, hace saltar por los aires la idea de demarcación montada sobre una concepción de las telecomunicaciones por cable ligadas al concepto de servicio público.<sup>22</sup> En definitiva, la demarcación no suponía otra cosa, sino la obligación para el concesionario de atender necesariamente no sólo las zonas interesantes del mercado de las telecomunicaciones por cable, sino todo el ámbito de la demarcación determinado por las autoridades correspondientes. La liberalización deja, en buena medida, a disposición de los operadores, si bien con algunas restricciones, la selección del ámbito territorial en que se quiere operar y, con ello, se rompe con la previa determinación de las demarcaciones.

No puede sin embargo dejar de señalarse que, en la medida en que las telecomunicaciones por cable comportan una prestación integral de diversos servicios, y entre ellos el de televisión y radiodifusión, ha parecido entenderse por algunos que la exclusión de las normas de radio y televisión del ámbito de la LGTT, impide a los nuevos operadores el que a partir de esta última Ley pretendan prestar servicios integrales entre los que se encuentre el de televisión, desde el momento en que esa actividad relativa a la difusión de radio y televisión sigue sujeta a

---

22. La situación creada resulta ciertamente compleja; sobre ello puede verse mi artículo «El sistema de transición de los derechos especiales o exclusivos a un escenario de competencia y la filosofía de la liberalización.» RÉDETI n° 2, 1998 (revista de derecho de las telecomunicaciones y de las tecnologías en red) Ed. Montecorvo. También Fernando de Pablo, Marcos «Derecho general de las Telecomunicaciones» Ed. Colex 1998 pag 105.

las normas anteriores a la nueva Ley. Y esas normas en relación con el cable exigirían la existencia de demarcaciones para poder prestar el servicio de difusión de televisión por cable.

De ello se desprendería que queda abierto un debate acerca de la incidencia de la nueva LGTT sobre la subsistencia de legislación de telecomunicaciones por cable y, más concretamente, sobre aquellos aspectos de esta Ley que no están inmediata y directamente relacionados con la radio y la televisión. Ahora bien los concesionarios de las demarcaciones han asumido obligaciones de servicio público, al amparo de la LTC bajo la que se adjudicaron sus concesiones, que pueden quedar comprometidas si se permitiese, sin más, la entrada de competidores que prestasen también el servicio de radio y televisión, pero que no estuviesen sujetos, en cambio, a las mismas obligaciones de servicio público ínsitas en la propia idea de demarcación.

La cuestión reviste una enorme complejidad pues aunque es cierto que la disposición derogatoria de la LGTT ha derogado, en efecto, la LTC en lo que se refiere a lo que no sea el servicio de difusión de televisión, es lo cierto que la Ley entera —la LTC— podría considerarse trufada por ese servicio, lo que hace muy difícil una operación de disección de lo derogado y lo subsistente. En ese sentido para quienes sostienen que el establecimiento de nuevos operadores al amparo de la nueva Ley, no les puede permitir la difusión por sus redes de los servicios de radio y televisión, resultaría que las telecomunicaciones por cable forman un régimen unitario o define un servicio cuya característica diferencial es la de prestar de forma integrada todo tipo servicios incluidos los de radio y televisión. Si eso fuera así, en realidad, no habría que haber derogado en la derogatoria de la LGTT la Ley de telecomunicaciones por cables, pues para prestar esos servicios integrales, que comprenden la radio y la televisión, no habría más que una forma de proceder: la regulada precisamente en dicha Ley. Al derogarla salvo en limitados artículos deja sin regulación un servicio que se caracterizaría por su prestación integral.

Sin embargo el legislador se ha sentido obligado a derogar la LTC «a excepción de lo dispuesto para el régimen del servicio de difusión de televisión». Expresamente y «en especial» ha dejado subsistentes los artículos números 9. 2, el artículo 10, el artículo 11. 1 e) f) y g), el artículo 12 y los apartados 1 y 2 de la disposición adicional tercera de la LTC.

Esa «especial» subsistencia parece indicar que pueden existir otros preceptos que se mantienen en vigor, pero a la vez, pone de relieve que lo que se hace es reproducir textualmente el contenido de la disposición adicional tercera de la Ley de telecomunicaciones por cable en la que se decía cuáles eran las normas que tenían el carácter de normativa básica al amparo del artículo 149.1.27 de la Constitución. Precisamente, como el artículo 1º de la LGTT excluye de su ámbito el régimen básico de la radio la televisión, la disposición derogatoria ha excluido las normas que la propia Ley de telecomunicaciones por cable consideraba básicas.

El problema es que las normas básicas en materia de radio televisión, las directamente básicas, pueden ser las que señalaba la disposición adicional tercera, y sin embargo el resto del articulado de la Ley estaba transido de la tensión y

confusión entre los títulos competenciales de telecomunicaciones y radio y televisión.

La situación en que queda todo, después de la LGTT, no deja de resultar, sin duda, algo ambigua puesto que, para los operadores de telecomunicaciones por cable con concesiones otorgadas al amparo de la antigua LTC, ninguna duda cabe acerca de que todo lo relacionado con los contenidos de radio y televisión siguen sujetos a los preceptos correspondientes de la antigua Ley, mientras no se opere la transformación del título habilitante, y no sólo de los señalados, expresamente, en la disposición derogatoria de la LGTT. La cuestión es que en materia de radio y televisión, la transformación del título deberá respetar además no sólo los preceptos expresamente salvados en la transitoria sino todos los que pudiera entenderse que guarden íntima conexión con la materia de radio y televisión.<sup>23</sup> Ese podría ser el caso de las previsiones del artículo 4.3 de la Ley de telecomunicaciones por cable, en cuanto a titularidad del capital de una o más sociedades adjudicatarias cuando se alcance a más de un millón y medio de abonados, pues esa es una materia relacionada con el título televisión, e incluso, con el carácter de básico aunque, ciertamente, la LTC, no lo definió así.

Pero la cuestión reside en saber si otros aspectos cuya regulación se ha hecho con la vista puesta en el título televisión, pero también conectados o conectados más fuertemente con el título telecomunicaciones, han quedado derogados por las previsiones legales. Se trataría de saber, por ejemplo, si en las zonas que no hubiere sido objeto de demarcación, en su momento, es posible solicitar, ahora, la determinación de una nueva demarcación y la subsiguiente concesión de licencia, con sujeción a la regulación contenida en la Ley de telecomunicaciones por cable. Lo mismo podría decirse en el supuesto en que en una demarcación ya constituida se hubiese resuelto el contrato al concesionario primitivo para decidir si se procede a una nueva concesión de título habilitante: ¿Pero bajo qué régimen jurídico, dado que la Ley de telecomunicaciones por cable ha sido derogada?

Finalmente la misma reflexión puede hacerse en relación con las previsiones que se contenían en el artículo 2 de la Ley de telecomunicaciones por cable en

---

23. La derogatoria de la LGTT resulta confusa en su intención pues si lo que el artículo 1º de la LGTT ha excluido de la nueva regulación es el régimen básico de la radio y de la televisión, entonces es lógico que lo que se salve en la derogatoria sea toda la normativa básica sobre radio y televisión. La cuestión radica en que en la LTC la definición de qué fuera básico, de acuerdo con las previsiones del Tribunal Constitucional sobre el carácter parcialmente formal del concepto, se dijo expresamente en la propia LTC en su disposición adicional 3ª. Por tanto parece que en principio nada más queda salvado de la derogación. Sin embargo la LGTT no salva lo definido como básico en la LTC sino «lo dispuesto para el régimen del servicio de difusión de televisión», para especificar acto seguido los preceptos que «en especial» mantendrán su vigencia. Parecería entonces que más allá de lo básico definido como tal en la LTC se han querido salvar otros preceptos, no necesariamente básicos, que se refieran al servicio de difusión de televisión. En rigor no debería haber ninguno más en la LOT, pero sin embargo es cierto que la mezcla de títulos competenciales, de televisión y telecomunicaciones puede hacer pensar, que en otros preceptos de la LTC subsisten normas que se refieren al régimen de la difusión de televisión entreverados con telecomunicaciones que se quieren mantener, pero todo ello dista de ser claro.

cuanto a la posibilidad de alterar el ámbito de las demarcaciones:<sup>24</sup> ¿Significa la derogatoria de la LGTT que ya no es posible acudir al procedimiento de alteración de las demarcaciones?

Como se ve las cuestiones planteadas ponen de manifiesto la estrecha conexión que existía entre el título estatal de telecomunicaciones y el título de radio y televisión. La LGTT ha excluido de sus normas básicas las normas básicas de la radio y la televisión, pero con ello y con la derogación de la Ley de Telecomunicaciones por Cable, abre una situación de indefinición en que podría entenderse que ya nadie puede pedir o pretender difundir radio y televisión por cable, a salvo los concesionarios de cable que mantengan vivas sus concesiones, o, alternativamente, que todos pueden pedir una licencia individual para difundir servicios integrales que incluya la radio y la televisión, pero, eso sí, sujetándose a los especiales preceptos que se han declarado subsistentes.

La primera alternativa resultaría verdaderamente contradictoria con la doctrina que en materia de televisión por cable se estableció en la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/94. La segunda plantea el gravísimo problema, distinto estrictamente a la materia de televisión pero que la afecta sustancialmente, de que los nuevos licenciatarios podrían elegir libremente la zona en que quieren situarse, en tanto que los antiguos concesionarios habían asumido unas obligaciones de cobertura de las demarcaciones que entrañaban una cierta concepción de servicio universal, imposible de sostener económicamente, si, al amparo de la disposición transitoria primera de la LGTT, en su número 6º, no se les ofrecen determinadas compensaciones o si al amparo del artículo 40 de la LGTT o de los artículos 11 y 16 no se establecen determinadas obligaciones de cobertura para los nuevos entrantes.<sup>25</sup> En todo caso, queda subsistente también la cuestión de los derechos especiales o exclusivos de que podían gozar los antiguos concesionarios y que se verían alterados con la admisión sin limitaciones de la libre iniciativa de cualquier operador que lo desee.

La cuestión tiene ciertamente enorme complejidad y de alguna forma se relaciona con lo que, en el ámbito de la energía eléctrica, se han denominado costes de transición a la competencia. En el ámbito de las telecomunicaciones tales costos no se han previsto, pero el operador dominante podrían recuperar esos costos a través de la fijación de las tarifas de interconexión. En el caso de los operadores de cable las previsiones que a ese respecto se contienen en la Ley son las medidas compensatorias del número 6º de la transitoria primera o bien la utilización de otras técnicas previstas en la LGTT dirigidas a la finalidad de no poner en peligro las obligaciones de servicio público o que se les han impuesto, si es que quiere que continúen ejerciéndolas. Lo que no cabe es continuar exigiéndoles el cumplimiento de sus obligaciones de servicio público y alterar el marco regulatorio, modificando los derechos especiales de que gozaban, pues ello violaría el principio de buena fe que en la reciente Ley 4/99 ha encontrado expresa traducción en el principio de confianza legítima.

24. Parece que el Ministerio de Fomento esta tratando de ampliar determinadas demarcaciones al amparo de la regulación de la LTC.

25. Vid sobre ello mi artículo «El sistema de transición.....» cit. REDETI. Ed. Montecorvo.



No es preciso ahondar más en este momento en la cuestión, pero sirve perfectamente para señalar cómo el deslinde de títulos competenciales resulta fácil de hacer en el papel, en el artículo 1º de la LGTT, pero mucho más difícil de realizar en la práctica. La Ley de telecomunicaciones por cable estaba transida de materias televisivas y el título competencial correspondiente penetrado por ellas, incluso en aquellos aspectos organizativos y procedimentales que pudieran parecer ajenos a la televisión. La derogación de dicha Ley dejando vigente sólo los preceptos básicos en materia de radiotelevisión es una muestra de las dificultades de acometer tal deslinde y en todo caso deja sumido al intérprete, a los operadores y al aplicador de la Ley en una cierta perplejidad de la que sería conveniente que el legislador, en el ámbito de la radio y de la televisión les sacase con una nueva regulación de estas cuestiones, por otra parte muy necesitadas de la misma que no puede ya seguir descansando en textos normativos pensados sobre la matriz conceptual del servicio público en monopolio que era el modelo del que se partía en 1980 cuando se aprobó el Estatuto de Radio y Televisión.

La derogación parece precipitada, pero lo cierto es que se ha producido y, aunque lo vigente no se limite solo a los preceptos mencionados explícitamente, se hace difícil sostener, que puedan seguir subsistentes previsiones no directamente relacionadas con el título televisión; otra cosa es que en la transformación de los títulos habilitantes hay que definir lo que es incompatible con la nueva regulación y establecer las medidas compensatorias necesarias, y en esa tarea algo deberían decir las Comunidades Autónomas a las que la anterior regulación reconoció un papel importante en aspectos que no tenían que ver estrictamente con la televisión, sino con la determinación de las demarcaciones y la selección del operador en función de los compromisos que asumía y que ahora forman parte de sus obligaciones contractuales.

#### IV. TERRITORIO, TELECOMUNICACIONES, Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El establecimiento de las redes de telecomunicación necesita, de manera inevitable, su implantación en el territorio del Estado. Por otra parte de acuerdo con las Directivas comunitarias la protección del medio ambiente y la ordenación del medio urbano y rural se configuran como exigencias esenciales que pueden permitir el establecimiento de determinados condicionantes en una actividad que se pretende liberalizada.

La cuestión radica en que, de acuerdo con el reparto constitucional de competencias, corresponden precisamente a las Comunidades Autónomas las relativas a ordenación del territorio, urbanismo y el desarrollo de las normas básicas sobre medio ambiente. En esa perspectiva la LGTT trata de conciliar la actividad de implantación de las redes de telecomunicación, con las competencias que a las Comunidades Autónomas puedan corresponderles a esos efectos. Los artículos 44 y 46 de la LGTT tratan de establecer mecanismos de articulación entre las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas y el derecho de los operadores titulares de licencias individuales para ocupar el dominio público o proceder a la expropiación forzosa de bienes o derechos que puedan necesitar,

privando totalmente de la propiedad a sus titulares o estableciendo servidumbres de paso sobre las mismas.<sup>26</sup>

El artículo 44.3 de la LGTT establece ya la obligación de requerir, en el momento de la redacción de los instrumentos de planificación territorial o urbanística, del órgano competente del Ministerio de Fomento los informes oportunos dirigidos a conseguir que en tales instrumentos de planificación urbanística se recojan las necesidades de establecimiento de redes públicas que se señalen por aquel. El artículo 44. 3 establece, también, la obligación de recoger en dichos instrumentos de planificación las necesidades de redes. La cuestión, sin embargo, carece de los suficientes matices, pues pudiera parecer que a los órganos competentes en la redacción de los instrumentos de planificación no les queda más alternativa que la de asumir tales necesidades. En realidad una cosa son las necesidades y otra cosa son las soluciones técnicas que puedan darse a las mismas. Y es aquí donde han de ser los órganos competentes en la materia –locales o autonómicos– a los que les corresponda un mayor margen de apreciación en la solución que técnicamente estimen conveniente para atender las necesidades puestas de manifiesto por el órgano competente del Ministerio de Fomento.

Por otra parte, y en cuanto a la utilización del dominio público, también corresponde a las Administraciones titulares del bien establecer condiciones para la ocupación del dominio público. Ocupación que no puede, en principio, negarse y que debe ser permitida con condiciones que sean transparentes y no discriminatorias.

Todo ello plantea dos tipos de cuestiones sobre las que merece la pena detenerse aquí. Por una parte está la cuestión relativa al margen de decisión que corresponde a las Comunidades Autónomas y, en su caso, a las Corporaciones Locales en relación con las condiciones que hayan de ponerse para la utilización del dominio público correspondiente; por otra la relativa al papel que las administraciones titulares de competencias en materia de ordenación del territorio tienen reconocidas en la LGTT.

En relación con la primera cuestión debe señalarse que el artículo 44. 1 de la LGTT dispone que las Administraciones titulares del dominio público fijarán las «condiciones y requisitos» para la utilización del referido dominio con arreglo a criterios que sean transparentes y no discriminatorios. Con independencia de la determinación en cada caso de qué haya de entenderse por criterios transparentes y no discriminatorios –lo que evidentemente se refiere a que no se discrimine a unos operadores con respecto a otros, a cuyo efecto la fundamentación de las exigencias y condiciones deben ser motivadas y razonables– lo cierto es que se plantea la cuestión de hasta qué punto las exigencias de las Administraciones titulares del dominio público pudieran tener que ver con aspectos de la utilización de dicho dominio que supongan una cierta interferencia en las condiciones técnicas del tendido o configuración de las redes.

Puede, en efecto, ocurrir que la administración titular del dominio público

26. Vid sobre ello García Bragado, Ramón «El establecimiento de infraestructuras. Expropiación, dominio público, urbanismo y medio ambiente» en «Derecho de las Telecomunicaciones» La Ley 1997, pags 949 y ss

considere que, para su uso, deben satisfacerse una serie de requisitos o condiciones (carácter subterráneo de las instalaciones, apertura de galerías, separación con otros servicios como gas electricidad etcétera) que puedan considerarse por la Administración titular de la competencia en materia de telecomunicaciones, como una intromisión en su esfera de competencia. La cuestión puede ser, en efecto, fuente de numerosos conflictos entre las distintas administraciones actuantes, pues cada una de ellas puede pensar que las condiciones que pone a los operadores de telecomunicaciones son condiciones que están establecidas desde la perspectiva de los peculiares intereses de cada uno. Así la separación con otros servicios, o el establecimiento de galerías por las que pueda discurrir servicios de la misma o de distinta naturaleza, pueden ser considerados como aspectos que vistos desde las administraciones titulares del dominio público no pretenden otra cosa que una mejor utilización del mismo y una garantía de seguridad y de compatibilidad de todos los servicios que por el dominio público discurren.

En esta perspectiva no resulta fácil determinar de antemano cuáles pueden ser los criterios de resolución que eventuales conflictos entre la Administración del Estado, a quien en principio corresponde la competencia en materia de telecomunicaciones, y las demás Administraciones titulares de los bienes de dominio público. A este respecto debe mencionarse la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 26 de septiembre de 1994 que, en relación con la impugnación planteada por la Administración del Estado contra la normativa municipal sobre antenas que establecía condicionantes en relación con la colocación de antenas de recepción de señales de televisión, el Tribunal defendió la competencia municipal por la evidente conexión que la normativa municipal guardaba en relación con la defensa de intereses y bienes carácter municipal. No puede, sin embargo, escaparse a nadie que la delimitación precisa de los espacios que competen a las respectivas Administraciones, no pueden ser objeto de un deslinde «apriorístico», sino que deberán ser objeto de resolución caso por caso y, a la vista, de las circunstancias concurrentes.

En lo que hace al ejercicio de las competencias en materias urbanísticas, de ordenación del territorio, y de protección del medio ambiente la cuestión radica en que la forma de articulación de las competencias concurrentes prevista en la LGTT no resulta del todo satisfactoria. En efecto la Ley prevé, en su artículo 46.2 que, a los efectos de la expropiación forzosa, antes de la aprobación del proyecto técnico –aprobación que comporta la declaración de utilidad pública y la de necesidad de ocupación– se debe recabar el «informe de la Comunidad Autónoma competente en materia de ordenación del territorio, que ha de ser emitido en el plazo máximo de quince días desde su solicitud».

Es esta la única intervención que la LGTT prevé en esta materia. Sin embargo, no está claro que, en este punto, se haya hecho una trasposición fiel de la directiva de interconexión. En efecto en ésta, en su artículo 11, se establece una preferencia comunitaria por la coubicación y compartición de instalaciones; preferencia en la que se insiste especialmente, en la medida en que pueda afectar al medio ambiente o a la ordenación del territorio. Significa ello, en definitiva, que la preferencia por la coubicación o por la compartición de instalaciones existe en todo caso, aunque reforzada, aún más, en la medida en que las exigencias del medio ambiente o de la ordenación del territorio lo puedan hacer aún más necesario.

Esa preferencia comunitaria ha desaparecido en los artículos 44 a 47 de la LGTT. Con esa desaparición se produce un cierto trastocamiento de la economía del sistema de ocupación de bienes de dominio público, de expropiación de los privados y de compartición de infraestructuras. En realidad, se trata de un sistema de vasos comunicantes en el que la preferencia por la coubicación y la compartición de infraestructuras determinará, inevitablemente, una disminución de las necesidades de ocupación del dominio público o del ejercicio de la facultad expropiatoria.

Ahora bien, si el medio ambiente, la ordenación del territorio, o el urbanismo constituyen en la terminología del derecho comunitario y de la Directiva de interconexión, uno de los supuestos de «requisitos o exigencias esenciales» que pueden justificar el establecimiento de limitaciones o condiciones al establecimiento de redes, es evidente que en la apreciación de la presencia o no de dichos requisitos o exigencias esenciales habrá de ser la Administración titular de las competencias en materia de urbanismo, ordenación del territorio y protección del medio ambiente la que tenga la palabra decisiva en orden a las medidas a adoptar cuando de la ocupación de bienes de dominio público o privado se trata. Las competencias autonómicas deberían, así, haber tenido más relieve en lo que se refiere a las decisiones a tomar en relación con el ejercicio de la potestad expropiatoria o con la ocupación del dominio público, en la medida en que tal decisión está íntimamente conectada con la protección de determinados bienes y fines que están bajo la cobertura de las competencias en materia, ordenación del territorio y medio ambiente que corresponden a las Comunidades Autónomas. No se trata en este caso de excluir la competencia del Estado del ejercicio de la potestad expropiatoria, pero se echa en falta un mayor énfasis en la participación de las Comunidades Autónomas, en la perspectiva de la alternativa de la compartición de infraestructuras, que puede determinar la ausencia de necesidad de ocupación de unos bienes. Es cierto que en el artículo 46. 2 de la LGTT se hace mención al informe de la Comunidad Autónoma. Pero no es menos cierto que no aparece mencionada para nada la Comunidad Autónoma cuando en el siguiente artículo 47 se hace referencia a la compartición de bienes de titularidad pública o privada. Esa falta de referencia a la Comunidad Autónoma pudiera dar a entender que no se cuenta con ella en ese trámite o que el informe del artículo 46. 2 implica que no ha de tomarse en consideración ninguna propuesta en relación con la compartición de infraestructuras, dado que dicho informe puede entenderse como que se contrae, exclusivamente, al ejercicio de la potestad expropiatoria sin conexión alguna con alternativas como la coubicación o compartición de instalaciones, pues en rigor la Ley, al tratar de éstas, para nada menciona a las Comunidades Autónomas, de lo que podría deducirse que, sobre este particular de la alternativa de coubicación, nada corresponde decir a éstas.

De la lectura del artículo 11 de la Directiva de interconexión se deduce que no es ese el sentido que la institución tiene en el derecho comunitario y que, aun cuando no ha sido traspuesta con fidelidad en el derecho interno, el contenido de la Directiva y su razón de ser en este punto han de seguir siendo un criterio de directa inspiración para la valoración de la necesidad de ocupación. Por tanto, cuando una Comunidad Autónoma, titular de competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente, entienda comprometidos

dichos bienes por el tendido de diversas redes, difícilmente al Estado le queda margen de apreciación para apartarse del criterio de la Administración autonómica si no existen fuertes razones de otro tipo que aconsejen utilizar la alternativa de la expropiación, a la imposición de la obligación de compartir bienes de titularidad pública o privada.

La filosofía que inspira la Directiva comunitaria sirve así de criterio interpretativo a favor de la competencia de la Administración titular de funciones en las materias que constituyen «requisitos o exigencias esenciales». En ese sentido la falta de transposición fiel de la Directiva no empece al pleno despliegue de su espíritu en el momento de la aplicación de la nueva LGTT.

# LA NUEVA POSICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

*Tomàs Font i LLovet*

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. II. LA INSUFICIENCIA DEL PACTO LOCAL. III. LA RELATIVIZACIÓN DE LO BÁSICO EN EL RÉGIMEN LOCAL. 1. La Carta Municipal de Barcelona. 2. Autonomía municipal y autonomía provincial. 3. El hecho diferencial estatutario. 4. Diversidad e interiorización. La preferencia relacional del gobierno local y las Comunidades Autónomas: los Estatutos de Autonomía. IV. LA DEFENSA CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL. 1. El objeto del conflicto. 2. La legitimación. 3. Procedimiento: la intervención de los órganos consultivos. 4. Los efectos del proceso. La(s) sentencia(s). V. CONCLUSIÓN. ¿SE DESCUBRE LA RETAGUARDIA?

## I. INTRODUCCIÓN

Entre las cuestiones que todavía deben resolverse respecto del sistema de organización territorial del Estado hemos de ocuparnos de las que afectan a la Administración local.

A los veinte años de la aprobación de la declaración constitucional de la autonomía local y de funcionamiento de los ayuntamientos democráticos, las insuficiencias competenciales y financieras vienen siendo constantemente denunciadas desde las instancias municipalistas como el principal handicap para la efectiva configuración de la autonomía como forma de ejercicio responsable de políticas propias. Ello no ha impedido, a pesar de todo, el extraordinario desarrollo de iniciativas y de acciones políticas propias por parte de los entes locales dirigidas a la satisfacción de los intereses de la comunidad. Pero la posición de los mismos respecto de las Comunidades Autónomas, los grandes sujetos emergentes, está constantemente sometida a discusión y confrontación.

A lo largo de los últimos años se ha ido llegando al convencimiento de que los instrumentos jurídicos y los elementos básicos que configuran el régimen local necesitan una reconsideración, porque son ya insuficientes para solventar los problemas de encaje del sistema de gobierno local en la estructura constitucional del Estado: a) En primer lugar las limitaciones de la configuración constitucional de la autonomía local como una garantía institucional, y la necesidad de completar y fortalecer su funcionalidad con otros principios y figuras; b) en segundo lugar, la rígida uniformidad, todavía, del régimen local, a pesar de la diversidad y pluralismo que cabría esperar de la consolidación del Estado de las autonomías; c) en tercer lugar, en relación con esto, la discutida intensidad con que puede admitirse el carácter bifronte del régimen local, y la solución a la cuestión de la vinculación o interiorización del orden local respecto del autonómico.

La garantía institucional de la autonomía local, concebida como un instrumento defensivo, no permite ofrecer un contenido positivo de la misma. La doctrina del Tribunal Constitucional, además, ha equiparado esta garantía de la autonomía local con lo que es una competencia básica estatal en virtud del art. 149.1.18 CE; de manera que por una parte se reduce el «gobierno y Administración» de los municipios a lo que es mero régimen jurídico-administrativo y, por otra parte, se hace confundir la defensa constitucional de la autonomía local con la defensa de las competencias del Estado frente a las Comunidades Autónomas. Dinámica a todas luces distorsionadora. Por otro lado, tampoco ha podido ser aclarada la posición de la ley de bases respecto de las leyes sectoriales en el sistema de reconocimiento de competencias a los municipios.

En el momento presente es necesario, pues, alentar la reflexión y la discusión sobre estas cuestiones, de cara a ir diseñando una nueva articulación entre los distintos niveles de organización territorial.<sup>1</sup> La evolución política de los últimos tiempos, así como los más recientes datos legales y jurisprudenciales, aportan algunos elementos de interés para esta tarea.

## II. LA INSUFICIENCIA DEL PACTO LOCAL

En efecto, uno de los datos que no pueden desconocerse es que el tan auspiciado «pacto local»<sup>2</sup> ha derivado en algunas actuaciones concretas en los aspectos de competencia estatal, bajo la denominación de «medidas para el desarrollo del gobierno local»: así, las modificaciones de la *Ley orgánica del régimen electoral general* relativas, entre otros extremos, al régimen de la moción de censura y a la introducción de la cuestión de confianza por parte del alcalde, medidas que deben conjugarse con las reformas a introducir en la *Ley de Bases de Régimen local* dirigidas a dotar de mayores competencias al alcalde y de correlativos poderes de control al pleno municipal. Asimismo, modificaciones de la *Ley Orgánica del Derecho a la Educación, del Derecho de Reunión, de Seguridad Ciudadana, de Tráfico, Circulación de vehículos a motor y Seguridad Vial y de Aguas*, que en su conjunto aportan pequeños elementos de intervenciones competenciales, de participación de los entes locales en órganos o procedimientos estatales, o de subsanación de déficits normativos en materias sancionadoras. Retoques, en síntesis, que en este nivel de actuación del legislador estatal no significan ninguna transformación del sistema local en su conjunto.

---

1. Retomo en el presente trabajo algunas de las reflexiones que he desarrollado recientemente en el estudio de valoración general «La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio», en el Anuario del Gobierno Local 1998, Marcial Pons ed., Diputación de Barcelona, 1998, así como en mi colaboración «La Administración local en las Comunidades Autónomas (1998)», en este mismo Informe Comunidades Autónomas 1998, Instituto de Derecho Público, Barcelona, trabajos cuyos contenidos por fuerza se solapan parcialmente con el que ahora se desarrolla.

2. Sobre el significado del mismo, vid. T. Font i Llovet, «El Gobierno local, entre el Estado autonómico y la Unión Europea: hacia el pacto local», *Autonomías*, núm. 20 (1995) p. 101 ss.

Mayor trascendencia, desde un punto de vista institucional, puede llegar a revestir la modificación de la *Ley Orgánica del Tribunal Constitucional* para establecer un mecanismo específico de *protección de la autonomía local*, deficiencia de nuestro sistema tantas veces denunciada y cuyo sólo intento de solución, al margen de la opción procesal por la que se incline el legislador, merece una especial atención, por lo que más adelante me referiré a ello con mayor detalle.

Ahora bien, debe precisarse de inmediato que «éste» no es el pacto local que hasta ahora ha venido impulsando la FEMP, en el sentido sobre todo, de que están prácticamente ausentes del mismo los aspectos de mayor *atribución competencial* y de mejora del sistema de *financiación* que verdaderamente son los que actualizan el contenido potencial de la autonomía local. Pero una vez señalado el dato, lo que interesa poner de relieve es que tal carencia no hace sino sacar a la superficie la necesidad de replantear la cuestión local de forma global con lo que implica la incidencia en la misma de la estructura del estado autonómico. Las Comunidades Autónomas son sin ningún género de dudas las principales competidoras de las instancias locales; pero que en una dinámica de mayor progreso autonómico, han de ser, por el contrario y paradójicamente, sus principales interlocutoras.

El déficit del «pacto local» en lo competencial obedece claramente a que el principal acervo de esta naturaleza, que es de índole ejecutiva, corresponde mayoritariamente a las Comunidades Autónomas. Ni el Estado tiene suficientes competencias básicas en lo sectorial para atribuir directamente competencias locales, ni la utilización de esta posibilidad, amparada en una determinada interpretación del art. 2.2 LBRL, que la STC 214/1989 dio por admisible según cada caso concreto, ofrece ninguna seguridad. Y así es como desde un primer momento se consideró, por un lado, imprescindible involucrar en el «pacto local» a todas las administraciones implicadas; pero al mismo tiempo, por otro lado, se entendió que debía restringirse el ámbito del acuerdo a las fuerzas políticas, para que fueran éstas quienes trasladaran el compromiso a las Comunidades Autónomas donde estuvieran representadas o donde tuvieran responsabilidades de gobierno.

Por consiguiente, el consenso imprescindible en el conjunto de los ámbitos afectados por el pacto local ha quedado reducido a unas cuestiones esenciales de reforma institucional, ya que el plato fuerte del pacto, —las competencias y la financiación, en sustancia— ha quedado fuera del mismo. Sí tiene su función relevante, como se verá, la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

### III. LA RELATIVIZACIÓN DE LO BÁSICO EN EL RÉGIMEN LOCAL

Junto a esta insuficiencia notoria de las medidas para el desarrollo del gobierno local, tal y como se han planteado en la última etapa, asistimos en los últimos tiempos a una progresiva relativización del papel y del significado de la legislación básica en el régimen local.

Uno de los aspectos tantas veces criticado del régimen local es el del excesivo uniformismo en su concepción y en el tratamiento de su régimen jurídico y com-



potencial. En los últimos tiempos vienen produciéndose hechos indicadores de la tendencia a matizar y atemperar tal uniformidad, para dar paso a elementos de *diferenciación* que hagan más efectiva la capacidad de gobierno responsable en cada caso específico y en cada nivel distinto de organización local. Además, esos indicios de ruptura del uniformismo local van estrechamente ligados, lógicamente, con una intervención *preferente* de las Comunidades Autónomas que desequilibra el tradicional carácter bifronte del régimen local en favor de una mayor interiorización del mismo en las Comunidades Autónomas.

### 1. La Carta Municipal de Barcelona

Sobresale, en esta línea, la aprobación de la *Carta Municipal de Barcelona*, que ha tenido lugar después de una larga y compleja tramitación, por la ya citada Ley catalana 22/1998, de 30 de diciembre. Aprobación de un régimen que por definición es especial (art. 75 de la ley Municipal y de régimen local de Catalunya) y que ofrece un alto grado de simbolismo tanto por el reconocimiento de la singularidad de la capital de Cataluña, como por las líneas tal vez más generales que ha sugerido su propio proceso de elaboración.

No cabe detenerse ahora en el análisis detallado del significado, evolución, y contenido de la Carta Municipal de Barcelona. Su procedimiento especial de aprobación, por iniciativa del gobierno a propuesta de una Comisión Mixta Ayuntamiento-Generalidad, sobre la base de un texto aprobado por unanimidad del propio ayuntamiento, le otorga un específico status, sino formal, sí político-sustantivo. En cuanto al contenido, destacan, entre otras, las especialidades en lo organizativo –distribución de funciones entre los distintos órganos de gobierno, descentralización y participación, etc. –en lo funcional o competencial –gestión consorciada de competencias compartidas o concurrentes con la Generalitat de Catalunya, régimen específico de aprobación del planeamiento urbanístico, etc.

Es de interés poner de relieve lo siguiente. En la medida en que ciertos preceptos, por su contenido, puedan estar en contraste con las bases estatales sobre la organización y funcionamiento municipal, –especialidades no dentro de lo básico, sino contra lo básico– se ha incluido en la disposición transitoria primera una regla que defiere su entrada en vigor «de acuerdo con lo que determine la Ley de bases de régimen local». En realidad, a pesar de la imprecisión técnica, ello implica, por un lado, una modificación de la ley de bases, que puede incorporarse con la tramitación correspondiente al pacto local, sobre la base de entender, como señaló el Dictamen de la Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat de Catalunya 334/98, que el legislador catalán podía desarrollar su competencia normativa también «en el marco de las excepciones o modulaciones hechas a las bases por el propio legislador estatal, si así lo requiere el establecimiento del régimen especial para el municipio de Barcelona, es decir, que la misma Ley de Bases de régimen local puede disponer para el municipio de Barcelona que la regulación de determinadas materias no tienen el carácter de básicas». Ciertamente, la solución técnica no es la mejor, y tal vez puede serle achacada una escasa contribución a la seguridad jurídica y claridad normativa. La circunstancia política del momento en que se aprueba –amenaza de disolución del Parlamento catalán–

conduce a la adopción de medidas imperfectas, pero que permiten salir de un impasse.

Lo importante de aquella explicitación, y ésta es la segunda cuestión a destacar, es que la misma presupone que pueda admitirse el principio de que *es básico que hayan tratos distintos para municipios distintos*. Es la regla de la diversidad o de la diferenciación, que en parte aparece en el art. 2.1 de la LBRL y sobre el que la STC 214/1989 declaró que es ajustado a la Constitución la previsión de un principio básico como es el de establecer la directriz de que el legislador ha de apreciar en cada caso la capacidad de gestión del municipio como un criterio para la asignación de competencias. Así pues, no sólo en lo competencial, sino también en la organización y funcionamiento, ha de regir el principio de diversidad. Y en este contexto, la función de las bases sobre el régimen local ha de encuadrarse en establecer lo común para situaciones que son comunes, mientras que las mismas bases deben excepcionarse para las situaciones que no son comunes sino excepcionales

Otra característica de la Carta es que en su texto original se incluían una serie de regulaciones en materias de competencia estatal como son la justicia, seguridad ciudadana, financiación, etc. Ello obligó a «desgajar» de la Carta estas partes, para su tramitación por las Cortes. Al respecto se han barajado diversas opciones en aras a subrayar el carácter intraautonómico del régimen local, como por ejemplo delegar en el Parlamento de Cataluña, por la vía del art. 150 CE, la aprobación de dichas especialidades, incluso a consecuencia de iniciativas legislativas impulsadas por el propio Parlamento catalán, opciones que fueron objeto de atención en el citado Dictamen 334/1998 de la Comissió Jurídica Assessora.

## 2. Autonomía municipal y autonomía provincial

Los pasos hacia la diferenciación se van dando no sólo en lo que atañe al régimen jurídico, sino también en relación el contenido mínimo de la garantía competencial. Hace ya tiempo<sup>3</sup> se viene apuntando la necesidad de distinguir conceptualmente entre autonomía local y autonomía municipal, puesto que dentro de la primera cabe a su vez diferenciar situaciones distintas de autonomía, como la de las provincias, que parte ya de un distinto impulso constitucional.

Pues bien, en esta línea, hay que destacar recientemente la STC 109/1998, de 21 de mayo, referida a las diputaciones catalanas y al Plan Único de Obras y Servicios. A parte de otras cuestiones de gran interés, según veremos, señalemos ya que de manera muy significativa esta Sentencia se refiere en todo momento únicamente a la autonomía provincial, no a la municipal, para determinar la afec-

---

3. Por ej., E. Aja, «Configuración constitucional de la autonomía municipal», en T. Font (dir.): Informe sobre el Gobierno local, MAP-Fundación Pi-Sunyer, Madrid 1992, p. 64 y ss. Vid. por otra parte, las interesantes intervenciones de carácter general sobre la autonomía local de Joaquín García Morillo, La configuración constitucional de la autonomía local, Marcial Pons-Diputació de Barcelona, 1998 y de José Luis Carro Fernández-Valmayor, «El debate sobre la autonomía municipal», RAP núm. 147 (1998), p. 59 y ss.

tación o no a su garantía institucional. Incluso en su FJ 2º señala *obiter dicta* que la autonomía provincial ofrece unos «rasgos y perfiles específicos respecto de la autonomía municipal». Y eso es así, en efecto, desde el momento en que el propio Tribunal Constitucional concreta un contenido mínimo, un núcleo de la autonomía provincial, que consiste en la actividad de *cooperación* y apoyo a los municipios.<sup>4</sup>

Con ello se confirma la oportunidad de rehacer el discurso acerca de la autonomía local sobre la base de distinguir, ya en la base de la configuración constitucional, entre la posición de los municipios y la de las provincias. Y respecto de éstas, la conveniencia de profundizar, precisamente, en las relaciones de cooperación. Cuestión distinta es la apreciación hecha en el caso concreto, acerca de si la legislación catalana privaba, o no, de todo margen de decisión a las diputaciones respecto del contenido nuclear de su actuación cooperadora. Apreciación del Tribunal que es negativa en este punto, por lo que salva la constitucionalidad de las normas impugnadas relativas a esta cuestión.

### 3. El hecho diferencial estatutario

Por otra parte, la misma Sentencia 109/1998, en su FJ 5º, destaca el dato de la admisibilidad de excepciones, modulaciones y especialidades frente a un régimen básico común, —esto es lo que figura en el art. 36.2,a) LBRL— precisando, claro, siempre que aquellas excepciones tengan base constitucional o estatutaria.

Situemos estas ideas en el contexto de la evolución hacia la determinación del carácter *preferente* de la posición de las Comunidades Autónomas respecto de la Administración Local. Es decir, que una supuesta equidistancia del sistema local respecto del Estado y de las Comunidades Autónomas puede ir desequilibrándose en favor de éstas últimas, lo que no significa necesariamente acabar en una *exclusiva* interiorización del sistema local en el de las Comunidades Autónomas.

Uno de los puntos de partida de esta reflexión radica en destacar el papel de norma fundamental de conexión que ha de ser el *Estatuto de Autonomía*, lugar de paso obligado de la relación entre la Administración local y las dos instancias superiores, primero la Comunidad Autónoma y luego el Estado.

En relación con ello, la STC 109/1998, de 21 de mayo, referida a las diputaciones catalanas y al PUOS, ha venido a actualizar una anterior jurisprudencia que puede cobrar nuevo sentido. Así, el FJ. 5º recupera la idea que el régimen jurídico de las administraciones públicas (149.1.18 CE) diseñado por el legislador básico ha de ser respetado a no ser que, en algún aspecto concreto, su ina-

4. Vid. Luis Ortega, El Plan Unico de Obras y Servicios de Cataluña y la garantía institucional de la autonomía provincial, Madrid, Civitas, 1992; Joan Recasens Calvo, «El Plan único de obras y servicios de Cataluña como rasgo diferencial del Régimen local catalán», Actualidad administrativa, marzo 1992, p. 89; José Luis Carro Fernández-Valmayor, «Autonomía provincial y Plan Único de Obras y Servicios (A propósito de la STC 109/1998, de 21 de mayo)», Revista Aragonesa de Administración pública núm. 13 (1998), p. 445 y ss.

plicación resulte expresa e inequívocamente de lo dispuesto en el Estatuto de autonomía de una determinada Comunidad como una característica específica de la misma (FJ 9º) STC 27/1987, «Diputaciones valencianas»). La funcionalidad de la normativa básica queda matizada así: por más que con la atribución al Estado de la competencia para establecer las bases se persiga una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación (STC 1/1982, FJ 1º), no empece en absoluto a dicha noción que junto a este régimen básico aplicable a la generalidad de las Comunidades Autónomas, coexistan situaciones particulares; aunque, como es palmario, estas excepciones precisan ineludiblemente bien una expresa habilitación constitucional (STC 214/1989, FJ 26º), bien —como sucede en nuestro caso— un específico anclaje estatutario».

Mas interesa llamar la atención sobre este dato: se está, pues, recordando el papel de los Estatutos de Autonomía como singularizadores de un régimen específico. En el caso concreto analizado, el Estatuto rompe el uniformismo para otorgar un mayor papel coordinador a la Comunidad Autónoma, y por consiguiente, se produce una más fuerte vinculación entre el entramado local —aquí inicialmente provincial— y la Comunidad Autónoma. En síntesis, un paso hacia la interiorización y mayor desequilibrio del bifrontalismo en favor de la Comunidad Autónoma.

Aunque más adelante, en el FJ 6º, el Tribunal Constitucional se ve en la obligación, porque así lo contempla el Estatuto de Cataluña, de admitir que la preexistencia, u origen preestatutario, de la excepción o singularidad de las facultades de coordinación de las diputaciones por la Generalidad. En esta ocasión, pues, se subraya la realidad política y normativa previa que el Estatuto se limitó a reconocer —¿tendría ello cabida en el concepto del hecho diferencial?— de modo que se produce una «estatutarización», como vía de constitucionalización, de la propia, específica y más intensa vinculación entre el sistema local y el orden autonómico correspondiente.

De todas formas, en su razonamiento el Tribunal Constitucional, en mi opinión, se inclina por atribuir una función primordial a la legislación básica, y no tanto al Estatuto de Autonomía. En efecto, la singularidad de la situación de las diputaciones catalanas y de las mayores capacidades de coordinación por parte de la Generalidad la hace apoyar, de forma primordial, en el dato de que es la propia Ley de Bases la que admite que pueda haber esta singularidad o excepción de origen preestatutario (art. 36.2,a) LBRL) (FFJJ. 5º y 6º). Eso es realmente así, pero lo verdaderamente eficaz, y más definitivo, en cuanto a consistencia del ordenamiento, es la ratificación estatutaria de aquella singularidad, que es anterior, incluso, a la ley de bases. Creo que debería sostenerse con mayor énfasis la legitimidad de la excepción por la sola previsión contemplada en el Estatuto, puesto que es de fuerza superior a la ley básica.

### *¿Diversidad en el régimen electoral?*

Me permito abrir aquí un pequeño paréntesis para incorporar a las novedades que pueden incidir en la línea de la quiebra del uniformismo a la STC 225/1998, de 25 de noviembre, referida al *sistema electoral de Canarias*, dictada en virtud

de recurso de inconstitucionalidad promovido por el Defensor del Pueblo contra la reforma del Estatuto de Canarias de 1996, que establece unas determinadas barreras electorales. Entre otras muchas cuestiones, lo que interesa destacar ahora es que el Tribunal Constitucional admite que la regla o principio del sistema electoral de representación proporcional, que es sólo una «tendencia», es exigible no sólo a las Comunidades Autónomas del art. 151 CE, sino a las demás en virtud del progresivo proceso de asimilación y acercamiento de las del 143 al 151 en lo competencial y que es lógico que también tenga su trasunto en el plano orgánico e institucional.

Aunque lo anterior es discutible –así el voto particular formulado– lo cierto es que el Tribunal, a renglón seguido, recuerda su anterior doctrina según la cual la «barrera electoral local» –obtener un determinado porcentaje de votos no sólo en el resultado total sino por circunscripciones– es plenamente razonable y adecuada a las peculiaridades geográficas y poblacionales de Canarias. Pues bien, una vez admitido –o mejor confirmado– el hecho diferencial autonómico en lo electoral, es un primer paso para reconsiderar la concepción del régimen electoral local como general y básicamente uniforme, y para pensar que en el nivel local tal vez no será inconstitucional admitir también la traducción electoral de algunas peculiaridades o singularidades de los municipios. Así, por ejemplo, por el tamaño –criterio ya aceptado en la actualidad– o por su articulación territorial interna –organización por distritos– para asegurar la representación de las diversas zonas del territorio, como señala 152 CE para las Comunidades Autónomas, etc.

Tal vez en este extremo debe recordarse el ejemplo de las reformas italianas, que desde la nueva legislación de 1993 ha dado paso a un sistema electoral diferenciado –que incluye la elección directa del alcalde– y que como es sabido ha contribuido enormemente a revitalizar, con todos los riesgos que se quiera, la participación ciudadana en la vida política. Y, por cierto, no debemos dejar de comentar que en determinadas propuestas políticas se ha incluido precisamente la elección directa del alcalde como un objetivo hacia el que hay que dirigir los proyectos de reforma legal.<sup>5</sup>

#### 4. Diversidad e interiorización. La preferencia relacional del gobierno local y las Comunidades Autónomas: los Estatutos de Autonomía

Cerrado el paréntesis referido a las especialidades electorales, recuperamos el tema de las quiebras del uniformismo en el régimen local. La ocasión que brinda la STC 109/1998 es oportuna para apuntar una reflexión más general. Pienso, en efecto, que debe prestarse mucha más atención a la función que deben desempeñar los Estatutos de Autonomía respecto de la organización territorial y de la administración local. Se ha insistido ya en varias ocasiones acerca de la función básicamente –y excesivamente– competencial de los Estatutos, sobretudo en la primera etapa; incluso la organización política interna, las instituciones de autogobierno –no contando ahí la organización territorial– están escasamente reguladas. Ahora bien, si esto tiene su explicación en su momento fundacional,

5. Así, «La estructura del Estado. Política autonómica y local del PSOE», 1998.

ocurre que con las reformas estatutarias derivadas de los acuerdos autonómicos de 1992, no se ha cambiado prácticamente de óptica. Se trata también de reformas básicamente competenciales, consecuencia del uso previo del art. 150.2 CE, que han permitido aproximarse a la igualación de techos «competenciales», pero que en poco inciden en lo estructural: el régimen competencial de la materia régimen local sigue por lo general sin ofrecer especialidad alguna sobre los ámbitos del art. 149.1.18 CE.

Sea como fuere, en esa función organizativa territorial que habrían de cumplir los Estatutos, se incluye el dato de que deben garantizar ellos, y no la ley básica estatal, un ámbito competencial propio a los municipios de la Comunidad Autónoma correspondiente. Ello permite singularizar orgánica y funcionalmente el sistema local según las peculiaridades de la estructura territorial de cada Comunidad Autónoma, y profundizar en la línea de la diferenciación señalada: así, por ejemplo, este sería el caso de la relación entre la Generalidad de Cataluña y las diputaciones según el Estatuto de Cataluña, tal como admite STC 109/98. Nótese como esta Sentencia se cuida de subrayar que el Tribunal Constitucional va a examinar si el Parlamento, con las leyes catalanas cuestionadas ha mantenido incólume el núcleo esencial de la autonomía provincial que la Constitución directamente garantiza «y que el propio Estatuto de autonomía» le exige preservar (art. 5.3 EAC)».

Esta mayor implicación estatutaria en lo local tiene sentido en la medida que, por un lado, permite tener en cuenta la posición de las entidades locales en relación a las concretas materias o sectores sobre los que efectivamente tiene capacidad de decisión la propia comunidad autónoma, y sobre las que podrá luego legislar. Y por otro lado, es sin duda el mecanismo apto para superar «la principal dificultad para el correcto desarrollo del régimen local y el respeto de la autonomía local»<sup>6</sup> debe superarse la situación en la que el resultado de la distribución competencial por el bloque de la constitucionalidad se contempla como *summa divisio rerum*: las competencias –incluso las administrativas– o son estatales o son autonómicas, sin que se contemple ni siquiera la presencia de la instancia local. Según tal versión, ésta sólo sería destinataria de competencias por decisión de una u otra de las instancias territoriales favorecidas por la distribución constitucional; situación, además, en la que las Comunidades Autónomas se consideran titulares de todo el ciclo competencial propio (legislación y ejecución).

Que la Comunidad Autónoma tenga capacidad de decisión sobre una materia o sector no significa que la correspondan todas las competencias o funciones, sino que debe distribuir las hacia los distintos escalones, incluyendo al local como preferente por lo que hace a las competencias «administrativas». La mejor manera de garantizar esta operación del legislador autonómico y, por tanto, la posición de los entes locales, es atribuir al Estatuto de Autonomía la doble función de delimitación competencial frente al Estado y frente al escalón local. En pocas palabras, la suma *diviso* no debiera ya ser dicotómica, sino tricotómica; y, en su virtud, estas fórmulas de asunción de competencias autonómicas «sin perjuicio del art. 140 CE» (garantía de la autonomía local) podrían ser llenadas de contenido específico y diferenciado por el propio Estatuto.

6. L. Parejo, «Comunicación» en: J. García Morillo, ob.cit., p. 72 ss.

Además, se introduce un poco de claridad en la confusa aporía de que, en régimen ordinario, la norma básica dictada ex. art. 149.1.18 CE no puede resistir cualquier posterior del Estado de signo contrario, sino es por la vía de construir esa «función constitucional» de las bases, que no siempre encaja con facilidad. Si hace falta que intervenga el bloque de la constitucionalidad, para que exista un parámetro superior, ahí aparece el papel de los Estatutos de Autonomía. Siendo norma estatal con procedimiento reforzado, puede tener una capacidad de resistencia, y aún vincular, a las ulteriores leyes del Estado; siendo la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, evidentemente, vincula a su parlamento en la actividad legislativa ordinaria que afecte a su Administración local.

De esta forma, al otorgarse una función estructurante a los Estatutos, ante la ley autonómica que afecta a las entidades locales, se permite deslindar mucho mejor lo que es protección de la autonomía local –infracción por la ley de la garantía estatutaria– de lo que es el vicio de incompetencia de la ley por no respetar las normas básicas estatales dictadas en virtud del art. 149.1.18. Y en relación con la ley estatal, básica o no, la superioridad del Estatuto permite verificar su adecuación a la garantía estatutaria específica, sin los problemas que plantea actualmente la relación entre ley básica y ley estatal posterior (problema ya aludido de la función constitucional de la ley básica, etc.)

En línea con las reflexiones anteriores, cabe traer aquí el Dictamen del Consejo de Estado 2482/98, referido a la citada reforma de la LOTC. Al aludir al parámetro de control a utilizar en un conflicto constitucional en defensa de la autonomía local frente a leyes, se señala evidentemente el principio de autonomía local en los términos que se halla protegido por la llamada garantía institucional. Y puntualiza: «Tal canon de constitucionalidad vendría integrado por las normas constitucionales que establecen la autonomía local, el Estatuto de autonomía correspondiente y las leyes del Estado que delimiten el contenido de la garantía con base en el art. 149.1.18 de la Constitución». Aunque estas últimas, puntualiza, sólo operarán como parámetro de constitucionalidad cuando la propia ley básica estatal sea respetuosa con el orden constitucional, esto es, si tiene carácter básico, recogiendo, así, la amplia jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la inconstitucionalidad mediata o refleja.

Ya se ha llamado la atención repetidas veces sobre la confusión que genera la identificación efectuada por el Tribunal Constitucional entre la garantía institucional de la autonomía local y la competencia estatal para dictar las bases del régimen jurídico de la Administración local (STC 214/1989).<sup>7</sup> Prácticamente, toda eventual defensa de la autonomía local se convierte en la realidad en un conflicto competencial entre el Estado y las Comunidad Autónoma correspondiente. Y de ahí la distorsión, debida, en buena parte, a la ausencia de un mecanismo propio de protección de la autonomía local por parte de los entes locales directamente afectados, por lo que su protección en la mayoría de los casos será también aquí indirecta o refleja. Esta grave distorsión es la que ha de llegar a evitar-

---

7. Por mi parte lo hice en el capítulo «Las competencias locales» dentro de T. Font (dir), Informe sobre el Gobierno local, MAP-Fundación Pi-Sunyer, Madrid 1992, espec. p. 84 y ss.

se colocando al Estatuto en el lugar preeminente como parámetro específico de la validez de las leyes –estatales y autonómicas– por lesión de la autonomía local.

En un cierto sentido, creo que debe profundizarse en la función «constituyente» del Estatuto de autonomía, en el sentido de norma institucional básica que es, sobretodo, un orden organizativo del poder público, también en cuanto a su organización territorial interna. Frente a la tendencia a circunscribir la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas a sus «propias instituciones autónomas» (art. 147.2,c) CE), lo que no incluiría la Administración local, debería destacarse que es al propio Estatuto –no a la Comunidad Autónoma– a quien se le debe exigir el desarrollo de esa función organizativa básica. Y no hay límite alguno de naturaleza competencial –149.1.18 CE– puesto que el Estatuto de Autonomía es, desde luego, norma del Estado.<sup>8</sup>

La implicación estatutaria con la autonomía local habrá de tener otro significado más relevante, e incluso cabría considerar exigible dicha implicación, a la vista de la reforma de la LOTC en los términos en que está planteado el de conflicto en defensa de la autonomía local, por lo que se refiere a un aspecto concreto: la intervención preceptiva del Consejo consultivo de la Comunidad Autónoma con carácter previo a la formalización del conflicto. En atención a la posición institucional de los consejos, como órganos específicamente de garantía estatutaria –aunque también, evidentemente, de garantía de la Constitución– resulta especialmente equilibrado atribuirles un juicio de estatutoriedad –ya sea de la norma estatal o de la autonómica cuestionadas. Y para que ello funcione adecuadamente, el Estatuto debería contener una más específica regulación de la organización y de las competencias locales, en sus distintos niveles y dimensiones.

Enseguida me referiré más específicamente al proceso constitucional de defensa de la autonomía local. Pero ya cabe adelantar algún supuesto de especial «interiorización» –que no deja de ser discutible tal y como se formula. Así, la disposición adicional 3ª del proyecto aprobado en el Congreso (BOCG 19 enero 1999), según una enmienda socialista aceptada, restringe la legitimación específica de los cabildos canarios y de los consells insulars de Baleares a la impugnación de leyes de la propia Comunidad Autónoma, sin que puedan aparentemente reaccionar frente a una ley del Estado. Implícitamente, esta disposición obedecería a la consideración de que estas instituciones son «instituciones propias de la Comunidad Autónoma» y que tienen sus competencias garantizadas en el Estatuto, sobre la base supuesta de entender que son competencias ejecutivas en materias propias de la Comunidad Autónoma; de modo que sólo leyes autonómicas podrían o habrían de reconocerles, o no, dichas competencias. Ello puede ser así, en efecto, pero no tiene porque serlo. Puesto que una ley estatal puede ciertamente afectar a la autonomía de estas entidades incidiendo directamente en el círculo de sus intereses.

En este sentido, el caso de las comarcas catalanas es emblemático: creadas por el Estatuto de Autonomía de Cataluña, que les garantiza su autonomía, es indu-

---

8. Por cierto, una tarea imprescindible como es la reordenación del mapa municipal, que es competencia autonómica, no podrá ser jamás afrontado con fuerza si no se cuenta con una cobertura estatutaria que determine las directrices a seguir por el legislador.



dable que dicha autonomía es afectada directamente por la misma la ley estatal de Haciendas locales que impide su participación en los tributos del Estado; por lo que no debiera haber obstáculos para admitir su legitimación para acudir ante el Tribunal Constitucional, sin necesidad de que debiera ser la Comunidad Autónoma la que recurriera alegando que se ha afectado a una competencia suya.

En los últimos tiempos se ha reclamado, en este orden de cosas, una mayor atención, incluso por parte de la jurisprudencia constitucional, hacia esa interiorización de lo local por las Comunidades Autónomas que, a su vez, conduce directamente a subrayar la ruptura del uniformismo y a poner de manifiesto la condición, próxima al denominado «hecho diferencial», del tratamiento estatutario específico acerca del sistema local y de autoorganización propios. Así, en el texto de trabajo anexo al llamado «Acuerdo de Santiago de Compostela», suscrito por las fuerzas nacionalistas BNG, PNV y CiU en octubre de 1998, dentro del proceso de acuerdos de Barcelona, Gasteiz y Santiago, se demanda un cambio interpretativo que debe realizar el Tribunal Constitucional para dar plena efectividad a las competencias exclusivas, especialmente en los ámbitos más sensibles al hecho diferencial de las Comunidades Autónomas interesadas, como «la implantación de un modelo de estructura territorial propio en le ámbito local». Asimismo, se impulsa a efectuar un análisis competencial a la vista no sólo de la Constitución sino también de las cláusulas de los Estatutos, ya que lo contrario ha llevado a una reducción notable, por ejemplo, en lo referente a las relaciones económicas con los entes locales, en una referencia implícita a la financiación de las comarcas.

En cualquier caso, parece claro que toda tendencia a incrementar o consolidar la interiorización de lo local en lo autonómico, debe quedar equilibrado con un correlativo incremento de los instrumentos de *garantía de la autonomía local*, instrumentos que deben ser «propios» de las Comunidades Autónomas, para ser coherentes con la función primaria de cobertura de las Comunidades Autónomas y con una concepción de la subsidiariedad trasladada al ámbito de las garantías. De aquí la previsión, en el proyecto de reforma de la LOTC, de la intervención perceptiva de un órgano consultivo autonómico, que no puede sustituir la definitiva función de control a realizar por el Tribunal Constitucional, pero sí ejercer la garantía estatutaria y colaborar, «desde» la Comunidad Autónoma, a la preservación de la autonomía local.

#### IV. LA DEFENSA CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL

Ya se ha indicado cómo uno de los aspectos más vistosos del «pacto local», tal y como se está desarrollando, radica en la reforma de la LOTC a fin de regular un conflicto en defensa de la autonomía local y dar salida sí al punto débil del actual sistema, que no atribuye a los municipios una específica vía de recurso para la tutela de su autonomía frente a la intervención del legislador. Se trata de un paso adelante, que subsana un déficit institucional de nuestro sistema constitucional y permite completar los mecanismos garantistas exigidos por la Carta Europea de la autonomía local.

Las propuestas realizadas respecto a la solución de esta necesidad institucio-

nal han sido variadas. La doctrina española se ha hecho eco desde hace tiempo de la carencia de un mecanismo de protección constitucional de la autonomía local y ha sugerido soluciones de todo tipo.<sup>9</sup> El interés de la doctrina, que agrupa en este tema a constitucionalistas y a administrativistas, ha enriquecido mucho la reflexión y maduración de la cuestión, y en alguna medida se sugiere la conveniencia de que el mecanismo ante el Tribunal Constitucional sea subsidiario, esto es, que exista una vía previa; y que sea indirecto, es decir, contra actos de aplicación, o con motivo de los mismos.

No obstante, la solución por la que opta el proyecto no cumple ninguna de estas características. A ello no es ajeno el Dictamen del Consejo de Estado 2.484/98, de 18 de junio, dictaminó el anteproyecto, en dos versiones. Se inclina por articular un conflicto de competencias directo contra leyes, aportando algunos retoques. En sustancia, sería un conflicto en defensa de la autonomía local frente a leyes que afecten a competencias locales, con pronunciamiento sobre la titularidad de las mismas y autoplanteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, en su caso, para anular la ley.

Algunos autores alemanes ya habían señalado que el recurso de amparo para proteger la autonomía local era en realidad un conflicto de competencias.<sup>10</sup> No obstante, la perspectiva del contenido competencial de la autonomía local ya ha sido comentada más arriba como insuficiente.

---

9. Entre otros, los trabajos de R. Martín Mateo, L. Parejo, R. Gómez-Ferrer, A. Fanlo, J. Rodríguez-Zapata, M. Aragón, etc. Por todos, quiero recordar aquí el trabajo de Javier Salas, La defensa directa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional, REALA núm. 245 (1990). Recientemente, tres publicaciones colectivas han aportado nuevos estudios de interés para la cuestión que nos ocupa. En primer lugar, el Anuario del Gobierno local, en su edición de 1997 incluye, entre otros, los siguientes trabajos específicamente referidos a la protección constitucional de la autonomía local: Jorge Rodríguez-Zapata, Autonomía local y procesos jurisdiccionales: el problema de la legitimación; Markus González-Beilfus, El recurso de amparo municipal en la República Federal de Alemania; y María Jesús García Morales, La impugnación de normas por los municipios ante el Tribunal Constitucional en Austria. Resultan de gran utilidad para conocer la problemática real que se plantea en cada uno de los ordenamientos estudiados y el alcance efectivo de las soluciones que se proponen. Por su parte, el núm. 3 de la colección «Documents Pi i Sunyer» (Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, Barcelona 1997) bajo el título El acceso de los entes locales al Tribunal Constitucional y la protección de la autonomía local contiene las ponencias que se presentaron sobre este tema en la «Conferencia sobre la Carta Europea de la Autonomía Local» celebrada en Barcelona en abril de 1997 (J. Galofré, L. Parejo, E. Paricio, J. Rodríguez-Zapata y J.M. Bandrés), con enfoques y contenidos muy diversos. Incluye también una propuesta elaborada por la FEMP. En el vol. col. Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional, MAP 1998, se incluyen trabajos de J. García Roca, P. Pérez Tremps, L. Morell Ocaña, L. Parejo y Tomàs Font, que se insertan en los trabajos preparatorios para la formulación del anteproyecto de ley. Además, vid. el libro de P. Pérez Tremps La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional, Marcial Pons, Diputació de Barcelona, 1998, y el trabajo de J. Jiménez Campo, Notas sobre la protección de la autonomía local frente al legislador en el derecho español, «REDC», núm. 53 (1998).

10. Burmeister, recientemente recordado por J. L. Carro, «El debate ...». *cit.*, p. 86.

No procede ahora efectuar un análisis detenido de todo el sistema que se proyecta, lo que sería prematuro, sino apuntar algunas de sus principales características y avanzar los puntos de reflexión que en el futuro habrá que abordar.<sup>11</sup>

## 1. El objeto del conflicto

El *objeto de conflicto* lo son directamente las disposiciones con rango de ley del Estado –no sólo las básicas–, y de las Comunidades Autónomas, sin necesidad de que se produzca su aplicación concreta. Se incluyen, por tanto, los Decretos legislativos, y también el Reglamento parlamentario. Pérez Tremps lo señala acertadamente, aunque considera muy remota la hipótesis que un reglamento parlamentario pueda dañar la autonomía local.<sup>12</sup> Creo, en cambio, que es un supuesto de futuro próximo, a la vista de la proyección participativa en los procedimientos legislativos que está adoptando la autonomía local en varios ordenamientos: Alemania, Austria, etc.

Ejemplo más próximo lo ofrece la última reforma del Estatuto de Canarias, con la configuración del derecho de los cabildos a participar en el procedimiento legislativo, a través de la Comisión específica en el Parlamento: en la medida en que el reglamento parlamentario desconozca o desvirtúe este derecho, cabe pensar en una eventual lesión de la autonomía local. Por cierto, podría ser un buen ejemplo de la concepción no exclusivamente competencial de la autonomía local que necesita ser garantizada subjetivamente. El Reglamento parlamentario sería antiestatutario y, por ello, inconstitucional, pero sería «específicamente» inconstitucional por desconocer o restringir un instrumento de ejercicio individual o de defensa de la autonomía local: lo que habría de ser relevante de cara a reconocer legitimación al ente local afectado para recurrir.<sup>13</sup>

## 2. La legitimación

Precisamente la determinación de los *sujetos legitimados* para formular el conflicto es uno de los puntos que ofrece mayores dudas. Se prevé una suerte de legitimación «corporativa», o mejor, colectiva: la séptima parte del número de municipios del ámbito territorial de aplicación de la norma, que represente al menos la sexta parte de la población (al margen de disposiciones específicas sobre Territorios Históricos, Cabildos y consejos insulares, así como para las diputaciones). Las objeciones que cabe oponer a esta opción son tanto de fondo –carácter o aspecto subjetivo, y no sólo objetivo de la autonomía local, cuestión no claramente resuelta– como respecto de la aplicación práctica.

---

11. Según el texto del Proyecto de ley, aprobado por el Congreso (BOCG 19 enero 1999).

12. P. Pérez Tremps, *La defensa*, cit., p. 71.

13. Sin ir más lejos, vid. en este mismo *Informe Comunidades Autónomas 1998* la valoración sobre *Canarias* de Gumersindo Trujillo, donde expone las posturas antagónicas acerca del protagonismo de los Cabildos en el Parlamento canario.

Ha prevalecido claramente la comprensible preocupación por acotar una posible litigiosidad masiva ante el Tribunal Constitucional, pero es claro, en cambio, que esta forma de legitimación va a plantear todo tipo de inconvenientes. Según la diversa distribución territorial y poblacional, el criterio de los porcentajes tiene muy distinto significado en unas u otras Comunidades Autónomas. Seguro que ya se habrán hecho simulaciones, y uno puede preguntarse si, por ejemplo, en Aragón, será posible impugnar alguna ley autonómica si no lo hace el ayuntamiento de Zaragoza. O puede tomarse en cuenta la situación de Galicia, donde siete municipios sobre un total de 340 concentran el 70 % de la población.

En unos casos, pues, involuntariamente se concede un cierto «poder de veto» a un ayuntamiento; en otros, se «obliga» a encontrar acuerdos entre contrarios. Todo ello puede generar una dinámica de relaciones *políticas* de cooperación o, por el contrario, de obstaculización intermunicipal cuya importancia no hay que desdeñar. A su vez, y habida cuenta de la necesidad de quórum de mayoría absoluta para adoptar el acuerdo, se puede abrir también una dinámica interna en cada ayuntamiento que condicione o ponga en riesgo el gobierno de la corporación.

Habrà que considerar, pues, las dificultades prácticas para el ejercicio coordinado de la acción por parte de un número elevado de sujetos en tres meses desde la publicación de la norma legal a impugnar; ello llevará a la intervención de las asociaciones municipalistas, tal y como prevé el propio proyecto; y luego estarán las dificultades en la verificación del cumplimiento de los requisitos de la legitimación: el porcentaje de municipios del «ámbito de aplicación de la norma» y el porcentaje de población. Por poner un ejemplo real: tómesese una Ley que atribuye competencias en materia de control ambiental a los municipios de más de N habitantes, pero no a los de menos (así, la Ley catalana 3/98, de 27 de febrero, de intervención integral de la Administración ambiental). ¿Están legitimados por igual todos los municipios? ¿Sobre qué tipo —y por tanto, qué número— de municipios se computan los porcentajes de número de municipios y de población: todos los de la Comunidad Autónoma, o sólo sobre los de menos de N habitantes, a los que no se les reconocen competencias? Porque no será fácil reconocer legitimación a quienes sí han visto incrementado su ámbito competencial.

En fin, ¿cómo resolver la cuestión, que seguro va a plantearse, habida cuenta de la larga duración de los procesos constitucionales, de los desistimientos en el conflicto de algunos ayuntamientos, por cambio de las mayorías de gobierno, que hagan perder de forma sobrevenida los porcentajes conseguidos sobre número de municipios o de población?

En definitiva, no se contempla una tutela subjetiva, esto es bajo la perspectiva de la autonomía local garantizada a cada uno de los municipios. La Exposición de Motivos o preámbulo dice: «se trata en definitiva de garantizar los intereses de los entes locales afectados ponderando su entidad, de modo que los mismos sean suficientemente representativos y que no se refieran a los propios de los entes locales aisladamente considerados.» Es discutible que éste sea el sentido que ha de tener un sistema de protección constitucional de la autonomía local, pero discutible también que el objetivo señalado se satisfaga con el mecanismo de legitimación que se establece.

La doctrina ha insistido en preguntarse: ¿No debiera reconocerse legitimación individual de cualquier entidad local, pero exigirse entonces una afectación directa de su autonomía local? Ciertamente habría problemas interpretativos, y de aquí la utilidad del recurso indirecto y subsidiario, previo un «acto de afectación».<sup>14</sup>

En otro orden de consideraciones, el ejercicio de la facultad de plantear el conflicto contra leyes reabre el tema, que no está cerrado, de los actos políticos o de gobierno en el ámbito local: ¿lo es la decisión de no recurrir una ley? Aunque el art. 2 a) de la nueva Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa no reconoce expresamente la actividad no administrativa –política– de los órganos de gobierno de las entidades locales, sus elementos reglados –procedimiento, quórum, etc.– deben poder ser objeto de control por vía contenciosa, con independencia de que la jurisdicción constitucional también deba examinar, evidentemente, los requisitos de procedibilidad.

### 3. Procedimiento: la intervención de los órganos consultivos

En cuanto al *procedimiento* a seguir sobresale la obligación de solicitar, con carácter previo, el Dictamen, no vinculante, del Consejo de Estado o del Órgano Consultivo de la Comunidad Autónoma.<sup>15</sup> La intervención de uno u otro órgano no depende de que la norma impugnada sea estatal o autonómica, sino de que el ámbito territorial al que pertenezcan las entidades recurrentes sean varias o una Comunidad Autónoma (o bien sino existe órgano consultivo autonómico); aunque en virtud de las reglas de legitimación colectiva antes señaladas, porcentaje de número de municipios y de población en el ámbito de aplicación de la ley, normalmente deberá intervenir el Consejo de Estado cuando la ley que se impugne sea estatal.

Al margen de la intervención del Consejo de Estado, es mucho más significativa, y así debe destacarse, la intervención de los órganos consultivos autonómicos en los procedimientos de defensa de la autonomía local.<sup>16</sup>

La ausencia en nuestro sistema de una jurisdicción de garantías estatutarias propio de las Comunidades Autónomas, a diferencia de lo que ocurriría en un sistema federal, realza la función de los órganos consultivos autonómicos como

14. P. Pérez Tremps, J. Jiménez Campo, T. Font i Llovet, locs. cit.

15. No queda claro el contenido de los acuerdos municipales: recurrir –¿qué, con qué fundamento, con qué pretensiones?, solicitar el dictamen preceptivo –¿acerca de qué?, etc. La casuística procesal dará motivo para ir sentando criterios.

16. En general, me remito a mis formulaciones y propuestas en este sentido, *Función consultiva y Estado autonómico* «RAP» núm. 138 (1995), p. 68; más recientemente, véanse: *L'actuació del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya*, en Revista Jurídica de Catalunya, núm. 4/1997; *Los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas y la Administración local*, en «Actas de las Jornadas sobre la Función Consultiva», Consejo Consultivo de Andalucía, Granada 1998; y en *El recurso de protección constitucional de la autonomía local*, en el vol. col. citado, *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, MAP 1998, p. 118 ss.

sucedáneos de aquélla. A través de ellos, se ejerce, normalmente, un control, siquiera sea previo a la aprobación de las leyes autonómicas, y no vinculante, por un órgano propio de la Comunidad. Ahora se amplía el significado institucional. Puesto que la intervención del órgano consultivo se produce a posteriori, en el proceso ya de impugnación de las leyes, —como viene haciendo el Consejo de Estado en relación a los procesos impugnatorios por parte del Gobierno— y sobretodo, a iniciativa de unos sujetos pertenecientes a un orden organizativo distinto: los municipios y demás entes locales legitimados, que no son órganos políticos de la Comunidad Autónoma, como pueden serlo el gobierno o grupos parlamentarios normalmente legitimados para solicitar el dictamen de los órganos consultivos.

Bajo la perspectiva de la defensa de la autonomía local, el trámite de dictamen preceptivo del órgano consultivo autonómico antes de plantear el conflicto ante el Tribunal Constitucional no deja de presentar matices algo ambiguos. Por un lado, es evidente la función de moderación o contención —no digo de disuasión— que este trámite puede ejercer ante iniciativas locales poco fundadas, puesto que un dictamen favorable a la constitucionalidad de la ley probablemente influya en la prosecución de la iniciativa. Y de proseguirse, puede ser un elemento decisivo para que el Tribunal Constitucional declare simplemente la inadmisión del conflicto por estar «notoriamente infundada la controversia suscitada».

Y viceversa, el dictamen contrario a la constitucionalidad de la ley, por lesión de la autonomía local, supone una cualificadísima fundamentación del conflicto. Ni que decir tiene que no vincula al Tribunal Constitucional, pero, ¿cómo podrá sustentarse que un ayuntamiento se eche atrás en su impugnación, cuando sus pretensiones han sido avaladas por el consejo consultivo?. El juicio sobre la oportunidad de la acción tendría condicionantes poderosos, aunque también es cierto que tal abandono de la acción —o no inicio— bien pudiera responder al hecho de haberse llegado a una solución negociada con la Comunidad Autónoma. A ese tipo de soluciones ayudaría más la intervención del consejo consultivo *antes* de la aprobación de la ley, a instancias de los entes locales.

Por otro lado, con esta intervención se satisface en parte el déficit institucional de posición de las Comunidades Autónomas ante la introducción de un nuevo instrumento de control de sus leyes. Porque, como se ha dicho, las Comunidades Autónomas van a ser las primeras afectadas por la puesta en funcionamiento de cualquier instrumento de defensa de la autonomía local frente al legislador. Razón, por la cual, por cierto, se hacía doblemente necesaria la intervención expresa de las Comunidades Autónomas en el proceso del pacto local en cuya virtud se decide crear y regular el conflicto en defensa de la autonomía local.

Aunque, atención, no deben olvidarse otros puntos a considerar. En primer lugar, la gran diversidad de modelos y sistemas de organizar la función consultiva en las Comunidades Autónomas, que está además en constante proceso de adaptación. En este sentido intervienen las recientes y actuales reformas de los Estatutos que abordan de maneras diversas la cuestión (Aragón, La Rioja, Castilla y León, Asturias). Entre ellos, cabe resaltar varios casos en que los Estatutos ya los conciben como órganos consultivos de la Comunidad Autónoma y *de la*

*Administración local*: así, Castilla-La Mancha, Cantabria; y también en Murcia, por Ley.

En segundo lugar, se ha planteado hasta qué punto tiene competencia el Estado para regular una intervención preceptiva de un órgano autonómico, que en muchos casos es de naturaleza estatutaria. Así, se ha querido basar en el «monopolio» estatal para regular la jurisdicción constitucional,<sup>17</sup> que podría cubrir la imposición de esa intervención preceptiva (¿debe entenderse el título del art. 149.1.6 CE, o bien el art. 165?). Pero si hubiera tal monopolio o competencia exclusiva estatal, ¿entonces no serían legítimas todas las normas autonómicas que hoy por hoy establecen el dictamen preceptivo del órgano consultivo antes de interponer recurso de inconstitucionalidad o conflictos de competencia por parte de los órganos de la Comunidad Autónoma?

Pero sobre todo, es difícil sostener la competencia estatal (debiera ser la del art. 149.1.18 CE) sobre el carácter básico de la función consultiva que cabe deducir de la Ley 30/92 de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, y de la STC 204/92. Pero no deja de ser más que discutible que en este caso se trate de una función consultiva de naturaleza jurídico-administrativa, como la que aparece en la Ley 30/92.<sup>18</sup>

Parece que en alguna medida la naturaleza estatutaria de estos órganos consultivos, en la mayoría de supuestos, con una función propia, los configura de modo muy próximo a una institución de autogobierno, sobre las que tendría competencia exclusiva la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de las remisiones que la legislación autonómica puede hacer a otras leyes. Pero no es lo mismo las remisiones a las funciones de consulta jurídico-administrativa que puedan establecerse por una ley básica estatal —en materia de procedimiento común, contratos, etc.— que la intervención preceptiva sobre una ley ya aprobada y en vigor. Aparte de que, además, sobre esa ley puede haber ya informado el propio Consejo con carácter previo a su aprobación, con todas las complicaciones que puede originar esta duplicidad de intervenciones.

Una vez más hay que traer aquí la necesidad de reparar en el papel y función ordinal del Estatuto de Autonomía, peculiar norma estatal y a la vez de autoorganización de la Comunidad Autónoma, como lugar adecuado para regular la «fase autonómica» del procedimiento constitucional, en este caso, de protección de la autonomía local frente a leyes propias. Y dando un paso más, si el consejo consultivo es configurado también en el Estatuto como máximo órgano

17. Pérez Tremps, *ob.cit.*, p. 78

18. Por cierto, la curiosa por tantos conceptos disposición adicional decimoséptima, introducida por la Ley 4/1999, de reforma de la Ley 30/92, se refiere claramente a la función consultiva en cuanto garantía del interés general y de la legalidad objetiva de la Comunidad Autónoma; su regulación singular para su organización específica en los entes forales, sobre la que ahora no entraré, se ampara en el art. 149.1.18 CE. Nótese que nos encontramos con unas bases estatales singulares para unos entes específicos, por un lado; de modo que la potestad de autoorganización autonómica queda trasladada al ámbito estatal. Por otro lado, hay una acotación a la función consultiva jurídico administrativa, pero no a la de naturaleza estatutaria y de garantía constitucional de la autonomía local, a proyectar sobre leyes y no sobre la acción administrativa.

consultivo de la Administración local, como ya hemos visto que se está formulando, cabe pensar en que es más adecuada su intervención en esta calidad, aunque se reitere en varias Comunidades Autónomas, y no la del Consejo de Estado, cuando se trata de plantear el conflicto ante una ley estatal.

#### 4. Los efectos del proceso. La(s) sentencia(s)

En cuanto a los *efectos* del proceso, se configura un sistema de doble pronunciamiento. Así, la sentencia declarará si existe o no vulneración de la autonomía local y determinará, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida, y resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local.

Ahora bien, la declaración de inconstitucionalidad de la Ley que haya dado lugar al conflicto requerirá nueva sentencia si el pleno del Tribunal se plantea a sí mismo una autocuestión tras la resolución del conflicto de autonomía local. Esta solución la sugiere el Consejo de Estado y, en mi opinión, es un doble paso innecesario, porque el conflicto ya lo es directamente frente a la ley. Diferente es cuando un conflicto constitucional de competencias, o un recurso de amparo, se ha planteado respecto de actos no legislativos, y en efecto entonces procede cuestionarse acerca de la constitucionalidad de la ley que es de aplicación; y sería lo correcto en una configuración del conflicto de autonomía local que se plantease con motivo y frente a un acto de aplicación de la ley. Pero no es congruente con la opción que se ha adoptado de prever un mecanismo directo de reacción frente a la ley.

#### V. CONCLUSIÓN. ¿SE DESCUBRE LA RETAGUARDIA?

Más allá de la regulación procesal específica del proyectado conflicto en defensa de la autonomía local, quiero destacar ya como conclusión, el significado general que puede tener la introducción del nuevo sistema, dentro del contexto de las más amplias reflexiones precedentes.

No cabe duda de que nos encontramos, desde el punto de vista de la configuración constitucional de la autonomía local, ante un paso decisivo de cara a su efectiva garantía: es la pieza que faltaba en el engranaje, y su incorporación ya es por sí sólo positiva. El municipio consolida, en su virtud, su cualidad de institución constitucional, puesto que su función constitucional dispone de una protección asimismo constitucional. Y además se perfila aún más la relevancia de su subjetividad, como sujeto de un procedimiento autonómico de relevancia materialmente estatutaria y de un proceso constitucional, aunque quede algo borrosa debido a su articulación colectiva.

Es evidente que una cuestión importante que inmediatamente deberá irse afrontando es el de la progresiva decantación en la delimitación del parámetro de constitucionalidad a utilizar en cada caso, tal y como ha sucedido en relación a otros tipos de juicio de constitucionalidad que ha debido efectuar el Tribunal Constitucional sobre la base de conceptos constitucionalmente incompletos. La



praxis irá explorando los caminos a seguir, y en ellos deberá encontrarse de una manera activa la superación de la insuficiencia que hoy muestra la garantía institucional articulada en el juego ley de bases -ley sectorial.

Y para ello, una vez más insisto en la tal vez lenta pero inevitable evolución que deberá seguirse en la pérdida de funcionalidad de las bases del régimen local tal y como hoy están configuradas, en la reforma de la legislación autonómica y, en definitiva, en la oportunidad de admitir con mayor convicción y funcionalidad la figura del Estatuto de Autonomía en la delimitación de la posición constitucional de los entes locales. Una diversificación de estructuras y de regímenes, una mejor apreciación de los elementos específicos del territorio, una más fundada y efectiva vinculación preferente del nivel local con el autonómico, todo esto requiere, como digo, llegar a considerar al Estatuto de Autonomía como el nexo de unión entre los tres niveles de organización territorial, la norma institucional básica de las Comunidades Autónomas que al mismo tiempo conecta el ordenamiento local con el estatal.

Pero más allá de esta perspectiva que se abre, no cabe duda que se va a producir una mayor resonancia en la configuración del sistema político autonómico. No me refiero exactamente a las relaciones entre gobierno y parlamento, sino más globalmente a las posibilidades de intervención sobre la actividad político-normativa de la Comunidad Autónoma. Puesto que se trata de un sistema incompleto, y sus carencias van siendo subsanadas paulatinamente.

En efecto, recordemos la falta de legitimación de las minorías parlamentarias autonómicas para la impugnación de las leyes del propio parlamento. Sólo, en algunos casos, por la vía de solicitud de dictamen del Consejo consultivo correspondiente, previo a la aprobación de la ley, puede ejercerse una intervención de todos los sujetos político-estatutarios sobre la expresión normativa de la propia autonomía. Pero en lo verdaderamente incisivo, sólo los órganos estatales, -en defensa de sus competencias, en el fondo, como ha demostrado la práctica- están legitimados para impugnar las leyes de las Comunidades Autónomas. La minoría política en la Comunidad Autónoma debe, en su caso, obtener la intervención de su homólogo estatal, con lo que se produce el traslado del conflicto político interno a un nivel distinto.

Bajo esta perspectiva, la Comunidad Autónoma aparece, pues, en una posición en que su potencial conflictividad es unidireccional: procede siempre del Estado, o se proyecta sobre el mismo. Así se oculta, en realidad, que la articulación política y territorial en el interior de la Comunidad Autónoma puede ser extremadamente compleja, ya que ello no se puede expresar por mecanismos jurídico-constitucionales cuando se trata de proyectar la vertiente garantista del principio de pluralismo político sobre el producto de la actividad normativa del parlamento.

Pues bien, con el nuevo conflicto en defensa de la autonomía local se produce una novedad de bulto en este contexto. Porque, como se ha dicho, aparecen unos nuevos actores relevantes en el sistema político interno de las Comunidades Autónomas, capaces de hacer anular sus leyes por lesión de la autonomía local. Y estos actores son los municipios. Y además, la minoría política en el parlamento tiene ahora una nueva posibilidad de reacción, en lugar de haber de acu-

dir al equivalente estatal, y es la activación de los entes locales, internos al sistema estructural autonómico, en defensa de la autonomía local. En pocas palabras, ahora queda al descubierto la retaguardia del sistema político interno de las Comunidades Autónomas.

Y ésta es una situación que va a requerir reequilibrios y renovación de métodos de actuación, en busca de acuerdos y aceptaciones previas, que neutralicen un frente que si hasta ahora ha sido incómodo, a partir de ahora puede ser engorroso. Por tanto, tendremos también un efecto de mayor interlocución de los municipios en los procesos de toma de decisiones en el ámbito autonómico. El punto de gravedad del sistema político autonómico tal vez va a ser menos fijo y va a desplazarse con mayor facilidad hacia su propio interior: por una lado, a la relación gobierno-parlamento habrá que añadir la mayor visibilidad de la relación gobierno autonómico-gobierno local; por otro lado, la tensión de la Comunidad Autónoma con el Estado, expresada en la conflictividad constitucional entre una y otro, se deberá reequilibrar con la tensión Comunidad Autónoma-autonomía local, que ahora contará ya con una expresión jurídico-constitucional.

De esta nueva situación, en su conjunto, se entrevé una más fuerte vinculación o *preferencia relacional* de la Administración local con las Comunidades Autónomas, ya que aquélla va a desempeñar una función constitucional sobre todo respecto de ésta. Por otro lado, ya se ha adelantado, la intervención de los consejos consultivos a instancias municipales aporta un elemento más en la tendencia hacia la interiorización de lo local en lo autonómico, puesto que es también en el sistema institucional autonómico donde los municipios hallan el primer instrumento de protección de su autonomía.

Más allá de este importante aspecto orgánico o estructural, la perspectiva que se abre va a caracterizarse probablemente por una mayor pluralidad en el juego de los principios sustantivos que dan contenido efectivo a la configuración constitucional de la autonomía local. Del monismo que ha presidido prácticamente la fase de construcción y desarrollo de la autonomía local, en torno a la figura de su garantía institucional, se pasará sin duda a una situación más compleja en la que van a estar presentes nuevos principios y nuevos impulsos, marcados por la diversidad, y cuya articulación ahora empezamos a entrever.

La evolución del Estado autonómico será ya, ahora sí, de verdad, impensable sin considerar al sistema de gobierno local como uno de sus elementos definidores.



TERCERA PARTE

**PRINCIPALES RASGOS DE LA EVOLUCIÓN DE LOS ESTADOS  
COMPUESTOS EN EL DERECHO COMPARADO EUROPEO  
DURANTE 1998**



## ALEMANIA\*

*Hans-Peter Schneider*

En el año 1997 se produjo un debate tan intenso como controvertido sobre la necesidad de una reforma estructural del federalismo en Alemania, controversia política y doctrinal sobre esta cuestión que se ha agudizado considerablemente durante 1998. Ello tiene esencialmente tres causas: primero, el Bundesrat con la mayoría de los Länder dirigidos por el SPD ha conseguido efectivamente hacer fracasar la reforma financiera del anterior Gobierno, que se había rodeado de una gran expectación –se anunció como el «trabajo del siglo»–; y ello ha dado un sólido fundamento al reproche de utilización de esta Cámara como instrumento de «bloqueo». Segundo, los Länder de Baden-Württemberg y Baviera (también seguidos por Hessen) cumplieron efectivamente su amenaza de llevar ante el Tribunal Federal Constitucional la compensación financiera entre los Länder y con ello agravaron de forma perceptible el clima político general en las relaciones entre el Bund y los Länder. Tercero, por fin, los Länder han hecho uso por primera vez de sus posibilidades, previstas en la Ley Fundamental de Bonn, para que les sean retransferidas competencias federales, y de este modo han provocado una controversia sobre la auténtica distribución de tareas entre el Bund y los Länder. Por ello, también en el informe anual de 1998 hay que referirse de nuevo a esta cuestión (I.). El acontecimiento más importante a nivel federal fueron por supuesto las elecciones al Bundestag, el 27 de septiembre de 1998, que llevaron a la formación de un nuevo gobierno, y junto al cual caben destacar también algunas reformas constitucionales y cuatro importantes sentencias del Tribunal Constitucional Federal sobre el sistema federal (II.). Asimismo, a nivel de los Länder, con motivo de las elecciones en tres de ellos, se produjeron algunas reformas políticas, de las cuales, sin duda, la de mayores consecuencias fue la participación por primera vez en un gobierno del PDS (sucesor del antiguo partido SED de la República Democrática Alemana) mediante una coalición con el SPD en Mecklenburg-Vorpommern (III.). Respecto al tema República Federal de Alemania y Europa, los preparativos para la introducción del EURO y la ratificación del Tratado de Amsterdam fueron el tema predominante (IV.)

### I

En Alemania se critica de forma creciente que el Estado federal se haya convertido paulatinamente en un tipo de «asociación de socorro mutuo», en la que cada uno «fomenta» al otro de algún modo y con ello se pierden las ventajas

---

\* Traducción de María Jesús García Morales, Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona.

positivas de un federalismo vital y «verdadero». El Bund fomenta a los Länder, el Bund y los Länder del Oeste fomentan a los Länder del Este; el Estado fomenta a los municipios; ambos fomentan juntos la economía; ésta tendría que fomentar la competencia que, por su parte, de nuevo debería fomentar a fin de cuentas el federalismo. Donde debería invocarse diversidad, pluralidad y competencia, ahora hay en su lugar monotonía, uniformidad y cooperación.

Bajo estas circunstancias no sorprende que renombradas personalidades de la política y la doctrina (predominantemente del Oeste) se muestren preocupadas de forma creciente por el futuro de nuestro sistema federal, y postulen una profunda renovación: es más, una revitalización de la originaria relación entre el Bund y los Länder, así como entre los Länder; es decir, un retorno del «federalismo de fomento» (*Förderalismus*)<sup>1</sup> a un «auténtico» federalismo («*echten*» *Föderalismus*). Las propuestas van desde una reordenación de la compensación financiera entre el Bund y los Länder (*Stoiber, Teuffel*), hasta la reforma de la Constitución financiera en su conjunto (*Döring, Graf, Lambsdorf*), pasando por una completa revisión de la distribución de tareas en el Estado federal dentro de las tres funciones estatales, la modificación o casi la supresión de algunas instituciones como el Bundesrat (*Hennis*), y la reorganización total o parcial del territorio federal. A primera vista, parece que se está de acuerdo en las metas de esta reforma total del federalismo: sin embargo, el efecto de la separación de poderes del sistema federal sólo podrá desplegarse completamente en el caso de que las diferencias entre los Länder se nivelen, las posibilidades para más competencia entre ellos se incrementen, las tendencias a la unitarización del Estado social prestacional se supriman, tareas del Bund se retransfieran a los Länder, y finalmente el excesivo dominio de los partidos políticos se elimine.

Ciertamente más competencia entre los Länder es deseable, quizá incluso necesaria para mejorar las condiciones laborales y económicas de la posición de Alemania en su conjunto. Sin embargo, vista más en profundidad, esta reivindicación topa ya con numerosos límites fácticos y jurídicos. En primer lugar, un *federalismo concurrencial* (*Konkurrenzföderalismus*) llamado a tener éxito precisa las mismas o, por lo menos, comparables condiciones de partida entre las partes. Sin embargo, estas condiciones no se dieron ni siquiera desde el principio en la antigua República Federal de Alemania. Así, mientras el Norte, particularmente Baja Sajonia, después de 1945 se vio perjudicado no sólo estructuralmente, sino también porque además acogió una parte mucho mayor que el resto de los Länder de refugiados procedentes de los antiguos territorios del Este de Alemania, al Sur se destinaron en los tiempos de Adenauer, Kiesinger y Strauß transferencias de recursos federales de forma desproporcionada en forma de subvenciones a industrias, o bien en virtud de actividades federales directas (creación de instalaciones infraestructurales, potenciales de investigación, autoridades superiores federales, etc.). A este desnivel entre el Norte y el Sur, se ha superpuesto a partir de la reunificación alemana un desnivel aún más profundo entre el Oeste

---

1. N. del T.: La expresión *Förderalismus* responde a un juego de palabras que crea el autor a partir de *Föderalismus* (federalismo) y del verbo *fördern* (fomentar, promocionar), con el fin de designar de una forma gráfica a ese «federalismo de fomento» que el propio autor explica y critica en el párrafo anterior.

y el Este, que, a pesar de todos los esfuerzos de solidaridad, a largo plazo apenas se podrá equilibrar porque una gran parte de la economía del Este alemán se dirige y controla por el Oeste.

Asimismo, la propia Ley Fundamental de Bonn da más importancia a la creación de unas condiciones de vida equiparables (antes se decía incluso «uniformes») en todo el territorio federal (*vid.* art. 72.2 LFB) que a una competencia entre los Länder, cuyos efectos económicos y sociales conducirían a una desigualdad de oportunidades más acentuada y con ello, en último término, también tal vez a movimientos migratorios no deseados dentro de la población. Frente a esto, resulta bastante moderada e ingenua la última iniciativa de Baviera y Baden-Württemberg que pretendían hacer fracasar con un recurso ante el Tribunal Constitucional en Karlsruhe el pacto de solidaridad, laboriosamente negociado tan sólo hace cuatro años entre el Bund y los Länder, y forzar una reforma de la compensación financiera de los Länder con el argumento de una infracción de la llamada prohibición de nivelación (*Nivellierungsverbot*). A juicio de estos Länder, no puede entenderse que una gran parte de la riqueza que ha sido producida en el propio Land sea sustraída por un sistema de compensación financiera, que como resultado además disloca el orden de prelación de las partes en función de su capacidad financiera en detrimento de los Länder económicamente más prósperos. En un primer momento esto parece plausible, pero sólo hasta que se examinan de forma más atenta los intereses que subyacen detrás de esa posición. Y es que el supuesto perjuicio que se causa a Baviera y Baden-Württemberg sería considerablemente menor, si en la compensación financiera entre Länder se modificaran sólo algunos factores de cálculo, como por ejemplo la inclusión en su totalidad de la capacidad financiera de los municipios.

Los diferentes intereses, incluso en parte opuestos, de cada uno de los Länder han sido también la causa por la cual no se ha podido llegar hasta el momento a un acuerdo sobre la reforma de la compensación financiera entre los Länder. A fin de superar esta barrera, se intenta desde hace poco elevar los mencionados problemas a un nivel superior; es decir, a través de la reivindicación de una reforma estructural fundamental de toda la *Constitución financiera*. A los Länder deberían transferirse competencias tributarias autónomas o por lo menos derechos propios a establecer recargos sobre otros impuestos (*Hebesatzrechte*). Los llamados impuestos compartidos (impuesto de la renta y impuesto de sociedades, impuesto sobre las ventas) deberían descentralizarse, las tareas comunes (arts. 91a y b LFB) suprimirse y la financiación mixta (art. 104a. párrafos 2-4 LFB) debería reducirse tanto como fuera posible. En último término, estas recomendaciones podrían, no obstante, fracasar a causa de los intereses contrapuestos de los Länder. Cuando hace años un grupo de trabajo de la Conferencia de los Ministros de Finanzas de los Länder recibió el encargo de examinar si y hasta qué punto las tareas comunes podrían reducirse, ciertamente este objetivo encontró una aprobación general, pero para sorpresa de todas las partes ninguna propuesta de supresión alcanzó una mayoría. Cada posición sobre financiación que se proponía respecto a esa supresión se rechazó con coaliciones siempre cambiantes de representantes de los Länder. En el fondo este fracaso estaba previsto. Ante una situación en la que los medios financieros son en general demasiado escasos, cada reforma debe producirse entonces dentro de un marco en el



que ninguno quiere perder, pero no todos pueden querer ganar, o bien exigir una compensación por cada concesión que se haga.

Por eso, muchos opinan que también una reforma de la Constitución financiera en su conjunto todavía se queda corta y que la renovación del federalismo en Alemania debería comenzar con un reparto de las tareas entre el Bund y los Länder. Para ello se trataría en primer lugar de una descentralización en el ámbito de la legislación. Ciertamente, después de la intervención casi total del Bund en el ámbito de las competencias concurrentes y de la renuncia del Tribunal Constitucional Federal a un control de su licitud conforme a los criterios del artículo 72.2 de la anterior redacción de la Ley Fundamental de Bonn, así como con motivo del desplazamiento de otras competencias hacia Europa, apenas quedan a los Länder competencias legislativas destacables. Sin embargo, cabe añadir que los propios Länder en ningún caso han sido inocentes respecto a este desarrollo, sino que han participado en ello activamente a través del Bundesrat. Dado que, de acuerdo con el principio de conexión (*Konnexitätsprinzip*) del artículo 104a.1 LFB, la competencia material también comporta la responsabilidad financiera, los Länder pudieron por lo menos eximirse de este modo de los gastos afectados a determinados fines. No es extraño, por tanto, que el esfuerzo de la Comisión Constitucional Conjunta para una retransferencia de competencias legislativas a los Länder en los años 1992-93 haya tenido tan pocos resultados, y que un borrador de ley presentado por los Länder de Baviera, Baden-Württemberg y Hessen, el 21 de enero de 1998 (Bundesratsdrucksache 77/98), en virtud de la cláusula de apertura (*Öffnungsklausel*) del artículo 125a 2 LFB, permanezca todavía en el seno del Bundesrat con sólo marginales propuestas de corrección. Nada diferente sucede en el ámbito del poder ejecutivo. Aquí una iniciativa para facilitar reformas administrativas en los Länder a través de la flexibilización de normas de competencia en leyes federales ha superado por cierto el obstáculo del Bundesrat, pero entretanto ha sido víctima del principio de discontinuidad en el Bundestag (*Diskontinuitätsprinzip*).<sup>2</sup> Por lo demás, si se quisiera también mantener estrictamente el principio de separación (*Trennprinzip*) para la ejecución de las leyes, eso conduciría en la actual situación a un aumento totalmente inaceptable de la Administración federal y con ello más bien se lograría una mayor debilitación de los Länder que su fortalecimiento.

No obstante, la insatisfacción con el actual estado del federalismo en Alemania tiene también otras causas. Junto a la falta de diversidad, pluralidad y concurrencia, también se critican de forma creciente sus efectos ralentizadores en el proceso de decisión democrática, la excesiva necesidad de coordinación, así como la rigidez y la inamovilidad de los frentes que forman los partidos políticos, que crecientemente ponen en cuestión la gobernabilidad de la República Federal de Alemania en su conjunto. En el centro de las críticas más duras se encuentra sobre todo el Bundesrat, que en el pasado ha sido denunciado continuamente como «instrumento de bloqueo» por parte de la oposición (en el futu-

---

2. N. del T.: El principio de discontinuidad significa que, al finalizar una legislatura, todos los proyectos en curso en el Bundestag, por regla general, se entiende que han decaído (art. 125 Reglamento de régimen interior del Bundestag alemán). De este modo, el nuevo Bundestag sólo puede entender de ellos si vuelven de nuevo a ser presentados.

ro esto quizá puede cambiar). Ciertamente, tales reproches carecen de fundamento o por lo menos son exagerados ante el hecho de que en el pasado más del 90% de todas las leyes se han aprobado con acuerdo, sin intervención pues de la Comisión de Conciliación. En el caso de que esas críticas sean ciertas, propiamente sólo lo serían respecto a la reforma tributaria bloqueada por la mayoría del Bundesrat dirigida por el SPD. Por otra parte, no se discute que los derechos de autorización del Bundesrat (*Zustimmungsrechte*) se han desbordado, llegando entretanto a superar el 60% de todas las leyes de un modo que jamás fue previsto por los creadores de la Ley Fundamental de Bonn. El propio Bundesrat ha luchado por hacerse con esa posición, debido a que —con la bendición del Tribunal Constitucional Federal— sometió a reserva de autorización incluso cada reforma de una ley que precisaba su consentimiento, aun cuando para ello hubiera bastado hacerse con un derecho de veto. Es posible que esta crítica esté justificada pero la esperanza de que el Bundesrat llegue a quitarse poder a sí mismo, de forma que en el futuro sus competencias se limiten o, es más, se supriman, está fuera de la realidad política. Ello sólo podría realizarse en virtud de una reforma constitucional para la cual sería necesaria una mayoría de dos tercios en el Bundesrat, y nadie puede indicar de dónde podrá salir en realidad esa mayoría.

## II

El principal acontecimiento a nivel federal fueron las elecciones al Bundestag de 27 de diciembre de 1998. Por primera vez en la historia de la República Federal de Alemania, un gobierno fue relevado no a través de un cambio de coalición de algunos partidos políticos, sino directamente por el pueblo que votó en su contra, y fue sustituido a través de una coalición completamente nueva formada por los partidos de la anterior oposición, el SPD y Los Verdes (*Bündnis 90/GRÜNE*). En suma, en el SPD recayeron el 40,9% de los votos válidamente emitidos, el 35,2% en la CDU/CSU, el 6,7% en Los Verdes, el 6,2% en el FDP y el 5,1% en el PDS. Ello condujo a un nuevo reparto de los escaños en la nueva decimocuarta legislatura del Bundestag (con escaños suplementarios): el SPD consiguió 298 escaños, la CDU/CSU 245, Los Verdes 47, el FDP 43 y el PDS 36. La nueva coalición gubernamental formada por el SPD y Los Verdes con el Canciller Federal Gerhard Schröder dispone con ello en el Parlamento de una mayoría segura y estable con 21 escaños más de los necesarios para alcanzar la mayoría. Con el cambio de gobierno en Bonn ahora se ha asegurado también la congruencia política de mayorías en el Bundestag y en el Bundesrat, así que éste último ya no puede utilizarse como instrumento de «bloqueo» de la oposición. Ello puede, sin embargo, invertirse de nuevo rápidamente con motivo de las elecciones a los Parlamentos de los Länder durante el año 1999.

La reforma constitucional más importante del año 1998 afectó a problemas de seguridad interior y a la lucha contra el crimen organizado. Ésta consistió en introducir una añadidura al artículo 13 LFB relativo a la inviolabilidad del domicilio. Con la nueva inserción de los párrafos 3 a 6 en este artículo se ha creado la base constitucional para oír y grabar conversaciones mantenidas en domicilios a través de la instalación de medios técnicos con el fin de servir a la persecución de delitos. El presupuesto es, sin embargo, la existencia en cada caso singular de una

resolución adoptada por tres jueces. En directa relación con esta reforma constitucional se aprobó simultáneamente la «Ley para la mejora de la lucha contra la criminalidad organizada», que en el artículo 2 contiene otras disposiciones de desarrollo para la vigilancia acústica del domicilio (el llamado *Großer Lauschangriff*). Otra reforma de la Ley Fundamental de Bonn afectó al artículo 39.1: a fin de evitar en el futuro campañas electorales en invierno o en periodo de vacaciones, empezando con la decimocuarta legislatura, el plazo para la reelección del Bundestag en próximos periodos se fija en un lapso temporal comprendido entre mediados de octubre y principios de noviembre. Al mismo tiempo, se oyeron opiniones que generalmente exigían una ampliación de la legislatura de cuatro a cinco años, pero por el momento esas voces (todavía) no han tenido éxito.

El Tribunal Constitucional Federal también se ha ocupado en cuatro sentencias directa o indirectamente de cuestiones relacionadas con el federalismo. Especialmente discutida en los últimos años fue la llamada reforma de la ortografía (*Rechtschreibreform*), a través de la cual —basándose en una mera resolución de Conferencia de los Ministros de Cultura de los Länder— se han establecido nuevas normas para la correcta forma de escribir la lengua alemana. Para ello algunos exigieron una ley, otros cuestionaron, bajo la referencia a la lengua oficial de las autoridades federales, la competencia de los Länder para llevar a cabo esa reforma, y éstos invocaron una y otra vez su competencia en materia de cultura. El Tribunal Constitucional Federal alemán ha desestimado los correspondientes recursos de amparo constitucional, argumentando que no se necesita una ley y que la resolución de la Conferencia de Ministros de Cultura de los Länder exclusivamente afecta a la materia escolar a los efectos del artículo 7.1 LFB, materia que cae dentro de la competencia exclusiva de los Länder. Asimismo, se señala que está al alcance de los Länder la creación de unas normas uniformes también en el ámbito de la lengua por la vía de la auto coordinación, a través de la coordinación con el Bund y por medio de acuerdos con Estados extranjeros del espacio lingüístico alemán.

La línea básica de esta sentencia era favorable a los Länder, por contra el Tribunal ha mantenido en otras tres sentencias, ligadas a su jurisprudencia anterior, posiciones más bien centralistas. Difícilmente comprensible es sobre todo la amplia interpretación de una utilización de las competencias legislativas concurrentes por el Bund conforme al artículo 74 LFB, en relación con el artículo 72.2 LFB, en la sentencia sobre la Ley bávara de ayuda para mujeres embarazadas (*Schwangerenhilfe-Ergänzungsgesetz*). De acuerdo con ello, no sólo puede existir un «hacer uso» de tales competencias si el Bund adopta efectivamente una norma, sino que ello también puede consistir en «una completamente deliberada abstención» del Bund que, de este modo, produce entonces un efecto de bloqueo para los Länder. Así, se ha asestado un serio revés al esfuerzo de los Länder para revitalizar sus menguadas competencias legislativas.

En el ámbito de la ejecución, el Tribunal Constitucional Federal se ha pronunciado en otra sentencia a favor del Bund y en contra de los Länder, pues en principio ha admitido la transferencia de tareas policiales a la policía federal de fronteras (control de estaciones, seguridad de aeropuertos). Por último, especialmente criticable parece la sentencia sobre los llamados tributos municipales sobre envases y embalajes. Algunos municipios, utilizando su capacidad para

crear nuevos impuestos, habían introducido un impuesto para la protección del medio ambiente que gravaba a envases y embalajes desechables, y con ello se habían apartado de los acuerdos sobre reciclaje del Bund con sectores de la economía conforme a la Ley sobre el proceso de tratamiento de desechos. El Tribunal deduce de la Constitución un principio de «no contradicción» (*Grundsatz der «Widerspruchsfreiheit»*) de la legislación federal y de los Länder. El principio de Estado de Derecho y el sistema federal de competencias obligarían a todos los órganos con potestades normativas a coordinar sus normas mutuamente, para que el ordenamiento jurídico no devenga contradictorio en virtud de diferentes disposiciones. En el ámbito de la legislación concurrente (arts. 72, 74 LFB), ello implica que si existen normas legislativas de los Länder en contradicción con una norma legislativa federal, las primeras exceden el ámbito de competencia de los Länder. El legislador tributario (en este caso, el Land), al dirigir una conducta en un determinado sentido, sólo podría incidir en el ámbito de competencias del legislador por razón de la materia (en este caso, el Bund), siempre que la acción de orientar una determinada conducta no contradiga ni la concepción global de la regulación material ni disposiciones singulares concretas.<sup>3</sup> Así pues, la intención de los autores de la reforma de 1994 de fortalecer las competencias de los Länder después de la reunificación no se ha reflejado, por el momento, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal.

### III

En los Länder han tenido lugar durante 1998 cuatro procesos electorales, de los cuales tres se celebraron antes de las elecciones federales y otro después de éstas. Todos estos procesos electorales no sólo han tenido por objeto temas relacionados con la política del Land, sino que fueron de considerable importancia política a nivel federal. Así se revela sobre todo en el caso de las elecciones en Baja Sajonia, el 1 de marzo de 1998, donde al mismo tiempo se votó en la persona del Ministro-Presidente Schröder al posible candidato a Canciller federal por parte del SPD en las elecciones al Bundestag. Con una relativamente alta participación electoral del 73,8%, el 47,9% de los votos válidamente emitidos recayeron en el SPD, el 35,9% sobre la CDU y el 7,0% en Los Verdes; por su parte, el FDP ha perdido su representación en el Parlamento del Land. Las elecciones en Sajonia-Anhalt el 26 de abril de 1998 conmocionaron verdaderamente a la opinión pública, pues el partido de extrema derecha *Deutsche Volksunion* pudo alcanzar de golpe un 13,2% de los votos. Por contra, fracasaron —además del FDP— también Los Verdes con sólo un 3,3%, lejos pues de la cláusula del 5% necesario para obtener representación. De esta forma, ahora gobierna en este Land el SPD en solitario (con el apoyo del PDS). En Baviera las elecciones al Parlamento del Land, el 13 de septiembre de 1998, catorce días antes de las elecciones al Bundestag, sirvieron en primer lugar como test para medir la fortaleza de la Unión socialcristiana. Aunque la CSU pudo defender, en contra de lo espe-

3. N. del T.: El autor se está refiriendo a los llamados en el derecho español tributos extrafiscales, cuya finalidad no es la recaudación sino orientar la conducta de un sujeto pasivo hacia una determinada finalidad.

rado, su tradicional mayoría absoluta con un 52,9% de los votos, dos semanas después perdió más de un 5% —un claro indicio de que las elecciones son evidentemente acciones fruto de un determinado momento, cuyos resultados dependen a veces más de estados de ánimo que de convicciones. Ello se confirma también en el caso de las elecciones en el Land de Mecklenburg-Vorpommern, que se celebraron el mismo día que las elecciones al Bundestag. Aquí el SPD consiguió un 34,1% de los votos y con ello aventajó claramente a la CDU, hasta entonces el partido en el gobierno, casi con el mismo alcance que a nivel federal; es decir, casi con un 5% más de votos. Tras una demora inicial, y por primera vez, el SPD ha formado en este Land una coalición con el izquierdista PDS y con ello ha adoptado una importante decisión estratégica tendente a una colaboración futura con el partido sucesor del SED a nivel federal, particularmente en el Bundesrat.

Entre los acontecimientos espectaculares a nivel de los Länder destaca también la supresión del *Bayerischen Senats*, el 31 de diciembre de 1999, mediante una reforma constitucional aprobada a través de referéndum. El *Senat* constituye en Baviera un tipo de segunda Cámara, está formado por representantes de grupos sociales y esencialmente tiene competencias de asesoramiento y para hacer dictámenes durante el procedimiento legislativo. Ahora, en un referéndum con una participación electoral superior al 40%, más del 70% de la población bávara lo ha considerado superfluo. Sin embargo, el *Senat* sigue luchando por su existencia: ha llevado la ley de reforma constitucional ante el Tribunal Constitucional bávaro a través del procedimiento de control abstracto de normas, porque estima contrario a la Ley Fundamental de Bonn el procedimiento de votación. Otras modificaciones constitucionales se han producido también en Berlín y en Schleswig-Holstein, y a través de las mismas se ha ampliado en cada uno de esos dos Länder el periodo de legislatura de cuatro a cinco años. En la Constitución de la Ciudad Libre y Hanseática de Bremen se ha reordenado el régimen parlamentario del presupuesto y las finanzas.

Mientras los Länder en el ámbito de la legislación y de la ejecución apenas han podido mejorar sus posiciones respecto al Bund, sino que más bien han debido soportar nuevas pérdidas de competencias; el ámbito del control de la constitucionalidad en los Länder ha experimentado, por el contra, un sustancial incremento de su importancia. Tras una sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 15 de octubre de 1997, que se dictó a raíz de una cuestión de divergencia (*Divergenzvorlage*) presentada por el Tribunal Constitucional de Sajonia, conforme al artículo 100.3 LFB, los Tribunales Constitucionales de los Länder pueden también controlar actos del poder público del Land tomando como parámetro la Constitución del Land, cuando las autoridades o los tribunales del Land hayan aplicado derecho federal, pero sólo en cuanto se trate de la lesión de derechos fundamentales del proceso, cuyo contenido esté regulado de forma idéntica en la Ley Fundamental de Bonn y en las respectivas Constituciones de los Länder (por ejemplo, el derecho de audiencia). Entretanto, también el Tribunal de Hessen (*Hessische Staatsgerichtshof*), hasta el momento contrario a esta posición, se ha sumado a ella. El Tribunal Constitucional de Berlín se entiende incluso competente para controlar en los casos mencionados las decisiones del poder público del Land respecto a infracciones contra todos los derechos fundamentales; es decir, también contra derechos fundamentales materiales y no sólo proce-

sales. Sin embargo, en opinión del Tribunal Constitucional de Sajonia, en adelante se continuará impidiendo a los Tribunales Constitucionales de los Länder el control ulterior de actos del poder público del Land que se agotan en la confirmación del contenido de una medida adoptada por una autoridad federal en aplicación de derecho federal material.

Por último, durante el año 1998 se han concluido una serie de Convenios estatales entre algunos Länder. En primera línea, aparecen Convenios sobre modificaciones de las fronteras de los Länder –por ejemplo, entre Baja Sajonia y Renania del Norte-Westfalia o entre Brandeburgo y Sajonia (intercambio de porciones de territorio)–, pero también sobre una colaboración en cuestiones relativas a la ordenación territorial (Baja Sajonia y Sajonia-Anhalt; Brandeburgo y Sajonia), o sobre una planificación de desarrollo conjunta en los Länder de Berlín y Brandeburgo, cuyas perspectivas de fusión hace unos años fracasaron en un referéndum celebrado en Brandeburgo. Los Länder de Berlín, Brandeburgo, Mecklenburg-Vorpommern, Sajonia-Anhalt, Sajonia y Thüringen han creado a través de un Convenio estatal una institución sin capacidad jurídica que lleva un registro colectivo sobre el cáncer. Por último, cabe mencionar además un Concordato del Land de Sajonia-Anhalt con la Santa Sede, de enero de 1998, y un Convenio estatal entre Brandeburgo y Sajonia para la creación de una fundación conjunta de apoyo a los Sorabos, una minoría eslava que vive en los dos Länder.

#### IV

En relación al proceso de la unificación europea, la participación de Alemania en la Unión monetaria europea ocupó durante 1998 el primer plano. Después de que el Tribunal Constitucional Federal ni siquiera admitiera a trámite los recursos en contra de esa participación, el camino quedó libre para la aprobación de la «Ley para la introducción del EURO», aunque con los votos en contra de Sajonia en el Bundesrat. Ello se celebró como «decisión histórica para Europa» y creó los presupuestos jurídicos necesarios para el establecimiento del EURO como nueva moneda europea conjunta a partir del 1 de enero de 1999. Con ese fin se modificaron numerosas disposiciones de leyes federales, entre otras, en materia de Derecho de sociedades, Derecho contable, Derecho bursátil y Derecho de los títulos de valores, que se adecuaron, así, para la introducción del EURO. Sin embargo, entre el Bund y los Länder se debate todavía en qué medida deben distribuirse entre ellos las obligaciones derivadas del pacto de estabilidad conforme a los criterios de Maastricht. Al final, se ha discutido sobre una cuota del Bund del 60% y una cuota de los Länder del 40%.

Una amplia aprobación en las Cámaras legislativas del Bund encontró también el Tratado de Amsterdam que, con vistas a sus efectos de reforma de la Constitución en el sentido del artículo 23.1.3 LFB y conforme al artículo 79.2 LFB, se ratificó por cada una de ellas con una mayoría de dos tercios en el Bundestag y en el Bundesrat; la ley correspondiente entró en vigor el 17 de abril de 1998. El extenso Tratado que contiene numerosas reformas del Tratado de la Unión, de los demás Tratados de las Comunidades y de algunos actos jurídicos

relacionados con ellos, así como otros Protocolos y Declaraciones, es un hito en el camino hacia la consecución de una Unión política en Europa. A través de la ampliación de las competencias de codecisión se ha fortalecido la posición del Parlamento Europeo. La reconfiguración de las condiciones institucionales básicas debe fomentar una política exterior y de seguridad común. El nuevo Título sobre «empleo» se dedica a la lucha comunitaria contra el paro. El también nuevo Capítulo sobre «visados, asilo y otras políticas relativas a la libre circulación de personas» establece una competencia comunitaria para el control de las fronteras exteriores, la colaboración en casos de asilo y la inmigración. Cabe destacar, no en último lugar, el expreso reconocimiento de la Unión a los principios de libertad, democracia, respeto a los derechos humanos, así como al principio de Estado de Derecho (art. F I TUE en la nueva redacción).

Además, algunos Länder del Oeste y Sur de Alemania (Baviera, Berlín, Brandeburgo, Mecklenburg-Vorpommern, Sajonia y Thüringen) han emprendido por sí mismos junto con Regiones fronterizas de Austria e Italia una iniciativa para la ampliación hacia el Este de la Unión Europea y han adoptado un «Catálogo de 20 puntos» durante la segunda Conferencia de las Regiones fronterizas de la Unión Europea, celebrada el 24 y 25 de julio de 1998 en Hof, en la que también han participado representantes de Hungría, Polonia, Eslovenia y de la República Checa. Ciertamente, en ese catálogo se denominó a la ampliación hacia el Este como «la gran oportunidad histórica», y se enfatizó en el papel a la que cabeza que están desempeñando las regiones fronterizas en este proceso. Sin embargo, al mismo tiempo, también se ha indicado que los países del Este de Europa candidatos a la adhesión se van a encontrar todavía a largo plazo en un proceso de transformación, que con sus diferencias de condiciones de vida en la economía, la política, la Administración y el Derecho coloca a la ampliación hacia el Este de la Unión Europa ante unos retos y dificultades mayores, que aquellos a los que se enfrentó en adhesiones anteriores. En especial, debe contarse con considerables movimientos migratorios de mano de obra. Por eso, sólo es posible una rápida aceptación de nuevos Estados miembros en el Este de Europa si ésta se acompaña de un apoyo exhaustivo y planificado de las regiones fronterizas. En este Catálogo se refleja, por tanto, respecto al futuro de Europa, no sólo un cierto escepticismo, sino también la exigencia de un concreto apoyo financiero, que sólo puede prestarse con recursos del Fondo estructural y de cohesión de la Unión. La antigua frase romana «pecunia nervus rerum» es válida también para la consecución de la unidad europea.

## AUSTRIA\*

*Peter Pernthaler  
Ernst Wegscheider*

### I. Consideraciones generales sobre los acontecimientos políticos

En el ámbito federal la discusión política estuvo centrada en la lucha contra el paro, en las medidas relativas a la integración en la Unión política y monetaria europea y en la preparación y desarrollo de la presidencia austríaca del Consejo Europeo en el segundo semestre del año 1998.

En 1998 se celebraron dos elecciones.

A la elección del Presidente federal, de 19 de abril de 1998, se presentaron 2 candidatas y 3 candidatos. El Dr. Klestil, que ya había ostentado el cargo, fue reelegido ya en la primera vuelta con la clara mayoría de 63'5 % de los votos para un segundo (y último) mandato de seis años.

En Baja Austria se celebraron elecciones el 22 de marzo de 1998. En ellas el ÖVP (Partido Popular Austríaco) aumentó sus votos en un 0'6 y ganó un escaño, el SPÖ (Partido Socialdemócrata de Austria) perdió el 3'5 % de los votos y dos escaños y el FPÖ (Partido liberal austríaco) aumentó el 4'1 de los votos y dos escaños. Los Verdes obtuvieron el 4'5 de los votos y entraron por primera vez en el Parlamento del *Land* con dos mandatos. El Foro liberal obtuvo el 2'1 % de los votos y consecuentemente no obtuvo representación parlamentaria, perdiendo con ello sus tres anteriores mandatos.

El 16 de abril, en la sesión constitutiva del Parlamento, fue reelegido el Dr. Pröll (ÖVP) como Presidente del *Land*. Las elecciones tuvieron también efectos en la composición del *Bundesrat*. Ahora presenta la siguiente composición: 27 escaños del ÖVP, 22 del SPÖ (-1) y 15 del FPÖ (+1).

En el ámbito de los *Länder* fueron aspectos controvertidos la eliminación del «Sistema proporcional» (representación de los partidos en el Gobierno del proporcionalmente a su presencia en el Parlamento), la elección directa por el pueblo del Presidente del *Land* y el desarrollo de la elección directa de los alcaldes.

En Vorarlberg, después de duras discusiones, en 1998 fue aprobada la elección directa del alcalde en Vorarlberg.

Los *Länder* de Salzburg y Tirol eliminaron el «Sistema proporcional» mediante respectivas reformas constitucionales. También en los *Länder* de Alta Austria, Estiria, Baja Austria y Burgenland se planteó sustituir aquel sistema de gobierno, ya «pasado de moda», por un nuevo «Sistema mayoritario» (elección

---

\*Traducción realizada por María Jesús Larios, Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona



del Gobierno del *Land* por la mayoría del Parlamento) y, en su lugar, aumentar los derechos de las minorías y las facultades de control del Parlamento. No obstante, no se produjeron las correspondientes modificaciones constitucionales.

Las discusiones sobre la elección directa de los presidentes de los *Länder*<sup>1</sup> tampoco se tradujeron en resultados concretos. El SPÖ de Estiria, con numerosos apoyos, se manifestó contrario a la elección directa. Por parte de los *Länder* se designó un grupo de expertos para que estudiase las consecuencias constitucionales de ese tipo de regulación.

Los *Länder* reiteraron la petición de fortalecimiento de su autonomía<sup>2</sup> en la configuración de su derecho electoral. El *Bundesrat* también adoptó esta pretensión de los *Länder*,<sup>3</sup> sin que por el momento hayan habido resultados.

## II. Evolución y tendencias del federalismo

1. Respecto a los proyectos de reforma del Estado federal, del *Bundesrat* y al establecimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa de los *Länder*, discutidos y prometidos continuamente, no cabe mencionar ningún avance. La política se concentró en otras cuestiones, sobre todo en la presidencia del Consejo Europeo por parte de Austria el segundo semestre de 1998.

2. Desde enero de 1996 se encuentra en el *Nationalrat* pendiente de tramitación y de aprobación un proyecto de ley gubernamental<sup>4</sup> de reforma constitucional, a través del cual debe realizarse la reforma del Estado federal. Tras el importante acuerdo sobre el «Mecanismo de Consulta» y la disposición de los *Länder* a asumir por el momento los costes, éstos esperan que la «historia interminable» de la reforma del Estado federal sea realizada. La Conferencia de Presidentes de los *Länder* formuló en su reunión de 20 de mayo de 1998 – basada en las conclusiones obtenidas en consultas con expertos– la posición de los *Länder* para la reforma federal<sup>5</sup> y aprobó el Proyecto para una reforma administrativa, que debe atender los intereses de los sectores económicos y de los ciudadanos afectados mediante rápidos procedimientos administrativos, a través de un procedimiento unitario para determinados asuntos y una concentración de procedimientos. Fueron aprobados algunos puntos de la propuesta de discusión

1. Vid. Pernthaler, P., Wegscheider, E., «Austria», en *Informe Comunidades Autónomas 1997*, Barcelona, 1998.

2. Vid. las unánimes resoluciones de los Parlamentos de Alta Austria (26 de febrero de 1997) y de Salzburgo (23 de abril de 1998), así como la Resolución de la Conferencia de Presidentes de los Parlamentos de los *Länder* de 15 de octubre de 1998.

3. Vid. también la propuesta de resolución que se presentó en el *Bundesrat* el 22 de octubre de 1998 (108/A-BR 98), mediante la cual el Gobierno Federal pretende establecer negociaciones con los *Länder* para la realización de esta propuesta.

4. 14 Blg Sten Prot NR XX GP. Vid también, PERNTHALER, P., WEGSCHEIDER, E (op.cit).

5. Fueron previstas entre otras la consecución de la Administración federal mediata, la introducción de la jurisdicción-contenciosa en los *Länder* y la inclusión de preceptos sobre un procedimiento unificado.

«Posición del SPÖ sobre la reforma del Estado Federal» y al mismo tiempo se insistió en que una mayor limitación de los derechos de los *Länder* no obtendría la aprobación de éstos. También se reclamó que la reforma fuese aprobada antes del verano de 1998.

El rechazo del proyecto en la Comisión constitucional del *Nationalrat* por el SPÖ el 30 de junio de 1998 condujo a un (momentáneo) fracaso de la reforma del Estado federal y, dada la permanente paralización y la referida táctica de demora, es dudoso que ésta pueda realizarse en la actual legislatura, que previsiblemente finalizará en octubre de 1999.

3. A la vista del leve descenso del número de recursos, el Presidente del Tribunal Contencioso Administrativo abogó nuevamente en favor de los tribunales contencioso administrativos de los *Länder* y sobre una «profunda reforma de la Administración».

La Conferencia de Presidentes de los *Länder* decidió el 20 de mayo de 1998 que el primer paso para la reforma del Estado federal fuese la aprobación del proyecto gubernamental sobre la introducción de los tribunales contencioso administrativos de los *Länder*. Al mismo tiempo fracasó el proyecto de una reforma de la Constitución sobre el denominado «modelo de los *Länder*»<sup>6</sup> sobre una jurisdicción contencioso-administrativa. En las posteriores discusiones aún quedaron sin resolver cuestiones como las competencias de estos tribunales y la asunción de los costes, que tampoco fue acordada por el *Bund* y los *Länder*. El grupo de trabajo constituido debe aclarar estas cuestiones antes de febrero de 1999 para poder emprender la plasmación constitucional de esta parte de la reforma del Estado federal.

4. En el año 1998 tuvo lugar la definitiva puesta en marcha del «Mecanismo de Consulta»,<sup>7</sup> cuyo elemento decisivo es la protección de las entidades territoriales en la asunción de los costes de las leyes. Según la máxima «quien gasta paga» debe ser evitado que el *Bund* o los *Länder* aprueben leyes que comporten cargas financieras para las entidades territoriales sin las correspondientes negociaciones previas. También es importante la mejora de los instrumentos para la contabilización y descripción de los costes, con el objeto de que el órgano decisorio perciba las consecuencias de sus actuaciones. Tras numerosas reuniones, el 10 de marzo de 1998 fue firmada el acta final sobre un «Convenio entre el *Bund*, los *Länder* y los municipios sobre un mecanismo de consulta y un futuro pacto de estabilidad de las Entidades territoriales». Entró en vigor el 15 de enero de 1999 (BGBl I Nr 35/1999).

El Convenio sobre el mecanismo de consulta contiene en su art. 7 la obligación de firmar un Convenio relativo a un «pacto de estabilidad austríaco» antes del 31 de diciembre de 1998. Las reglas del Pacto de estabilidad y crecimiento de

---

6. Vid. al respecto extensamente Grabenwarter, *Auf dem Weg zur Landesverwaltungsgerichtsbarkeit*, JRP, Heft 3, 1998, pp 269 y ss.

7. Vid. PERNTHALER, P., WEGSCHEIDER, E (op.cit.) y PERNTHALER, P., RATH-KATHE-RIN, I., «Austria», en *Informe Comunidades Autónomas 1996*, Barcelona, 1997

la Unión Europea de 17 de junio de 1997 para la integración en la Unión económica y monetaria obligan a todas las entidades territoriales a una mayor disciplina presupuestaria y a que el déficit público no supere el 3% del Producto Interior Bruto.

Después de constantes negociaciones, bajo la fuerte presión de los plazos, el 10 de noviembre de 1998 hubo un acuerdo político sobre el texto del Convenio entre el Bund, los *Länder* y los municipios relativo a la coordinación de la gestión presupuestaria del Bund, *Länder* y Municipios (Pacto de Estabilidad austríaco).<sup>8</sup> El Convenio fue ratificado por el *Nationalrat* en la sesión de 4 de diciembre de 1998 y está pendiente de serlo en los Parlamentos de los *Länder*. El núcleo del Convenio lo conforman la coordinación presupuestaria, la distribución de la cuota de déficit y la regulación de la asunción de los costes de la sanción que se imponga en caso de que se sobrepase la barrera del 3%.

Con la conclusión de ambos Convenios se consiguió un importante hito en la regulación de las relaciones financieras de las entidades territoriales. Ello representa uno de los pocos rayos de esperanza desde el punto de vista del federalismo de los últimos años.

5. En el sector eléctrico, junto con las negociaciones para la aprobación de la nueva «Ley del sector eléctrico y de su organización», los *Länder* continuaron con sus esfuerzos para establecer una nueva regulación en el sector. La planeada «solución austríaca» debería lograrse a través de una mayor participación de los *Länder* en la Sociedad colectiva y a través de la cooperación de las sociedades eléctricas de los *Länder* con el objeto de poder mantenerse en el Mercado interior eléctrico, liberalizado a partir de febrero de 1999.

A finales de 1998 no cabe destacar resultados de las negociaciones.

6. La planificada construcción del túnel ferroviario de Semmerin provocó fuertes discusiones políticas y de partido entre el *Land* de Baja Austria por un lado, y el *Bund* y el *Land* de Estiria por otro. Este túnel ferroviario atraviesa la frontera entre los *Länder* de Baja Austria y Estiria. Debe servir para descongestionar el ferrocarril en Semmerin y, sobre todo para Estiria y Carintia, para mejorar su comunicación con el ámbito de Viena. Al principio del año 1998 las autoridades de Baja Austria rechazaron en una resolución la autorización del proyecto en su territorio, basándose en la Ley de protección de la naturaleza de este *Land*. En vista de ello, la Compañía «Eisenbahn-Hochleistungs-Strecken AG», a la que se le había conferido la construcción del proyecto, presentó un recurso ante el Tribunal Constitucional. Tras la presentación de un informe acerca de la ampliación de la vía del sur, en el que los expertos se manifestaron críticos con la construcción del túnel y tras la publicación de un informe del Tribunal de Cuentas relativo a la fiscalización de los costes de este proyecto, surgieron nuevas disputas. El 14 de diciembre de 1998 el Tribunal Constitucional decidió someter la Ley de protección de la naturaleza de Baja Austria al control de constitucionalidad a través del procedimiento de control de leyes (competencia en materia de protección de medio ambiente del *Land* en relación a la autorización

8. Vid. Hüttner, «Konsultationsmechanismus –Kosten rechtsetzender Maßnahmen-Stabilitätspakt», en *Österreichische Gemeindezeitung*, Heft 1/1999, pp. 55 y ss.

de proyectos ferroviarios). Cabe contar que no habrá una resolución hasta como mínimo marzo de 1999, la cual debe ser aguardada con interés.

7. El proyecto de ley federal sobre la regulación y financiación del transporte público de personas, cercanías y regional, provocó protestas de los *Länder*. Se alegaron razones competenciales y que el *Bund* se proponía la repercusión en los *Länder* y municipios de la responsabilidad de las funciones y de la financiación, siendo obligados a contribuir intensamente a la financiación del servicio de transporte. La Ley todavía no ha sido aprobada.

8. Desde hace años el *Bund* pretende convertir la competencia de protección de animales de los *Länder* en una competencia federal.<sup>9</sup> Aunque éstos han aprobado ya modernas leyes de protección de los animales se mantienen las discusiones. Tras numerosas negociaciones, los Presidentes de los *Länder* firmaron el 26 de noviembre de 1998 un «Convenio de los *Länder* para la mejora de la protección de los animales en general y en especial en el ámbito de la agricultura, en el marco del art. 15 a de la Constitución». En este Convenio, pendiente de ratificación por los Parlamentos de los *Länder*, se establecieron fuertes exigencias mínimas para el mantenimiento de los animales que trabajan en el campo, los domésticos (perros, pájaros, peces entre otros) y los que se encuentran en parques. Con ello debe conseguirse una mejora en el ámbito de la protección de los animales y reducir los malos tratos.

### III. Cuestiones destacadas en la legislación federal

1. En el año 1998 hay que remarcar numerosas novedades constitucionales en el ámbito federal a través de tres modificaciones de la Constitución, dos leyes constitucionales, dos tratados internacionales con disposiciones de modificación constitucional y mediante cincuenta y cuatro preceptos constitucionales en dieciocho leyes ordinarias. Esta práctica, criticada durante años y que comporta una total disgregación y falta de claridad del derecho constitucional, orden normativo básico del Estado, se siguió llevando a cabo sin límites. A continuación se destacarán brevemente las modificaciones más importantes en el derecho constitucional austríaco.

2.1. Fue aprobada la Ley sobre la formación de las mujeres para el ejército (BGBl I Nr 30/1998) con el objeto permitir que las mujeres— voluntariamente— puedan integrarse como soldados en el servicio militar. Esta Ley, que modificó no menos de 44 leyes federales ordinarias, también reformó la Constitución:<sup>10</sup> el principio constitucional de la obligación militar para los ciudadanos varones en el art. 9<sup>o</sup> de la Constitución fue completado con el principio del servicio militar voluntario de las ciudadanas. También fue modificada la Ley constitucional sobre la cooperación y la solidaridad en el envío de unidades y personal al extranjero (BGBl I Nr 38/1997) para posibilitar también a las mujeres llevar a cabo misiones en este ámbito.

9. Vid. PERNTHALER, P., RATH-KATHERIN, I (op.cit)

10. Vid. el nuevo art. 9.4 de la Constitución: «Las ciudadanas austríacas pueden libremente prestar el servicio militar como soldados y tienen el derecho de concluir este servicio».

2.2. En el transcurso de la tramitación parlamentaria de la iniciativa legislativa popular sobre las mujeres<sup>11</sup> se aprobó una modificación de la Constitución (BGBl I Nr 68/1998) en la cual el *Bund*, los *Länder* y los municipios se declaran en favor de la igualdad real entre hombres y mujeres.

2.3. La Ley sobre la conclusión del Tratado de Amsterdam (BGBl I Nr 76/1998) prevé que el tratado firmado el 2 de octubre de 1997 sólo puede ratificarse mediante la autorización del *Nationalrat* y la aprobación del *Bundesrat* (con exigencias cualificadas para su adopción). La ratificación del tratado de Amsterdam fue análoga a la «Ley constitucional de adhesión» (BGBl 1994/744) por razón de una especial habilitación por ley constitucional.

En el marco de lo previsto en el art. 17 del Tratado de la Unión sobre la política exterior y de seguridad común se aprobó una Ley de modificación de la Constitución (BGBl I Nr 83/1998). En ella fueron formulados de nuevo los preceptos del art. 23 f de la Constitución sobre la participación de Austria en la política exterior y de seguridad común (especialmente en misiones humanitarias y de mantenimiento de la paz)

2.4. Una Ley federal constitucional autorizó al Consejo de Municipios y de Ciudades austríaco a firmar el Mecanismo de Consulta y el Pacto de estabilidad<sup>12</sup> (BGBl I Nr 61/1998).

3. Como ya se ha mencionado, el legislador federal hizo un uso considerable de la posibilidad dispuesta en el art. 44. 1 de la Constitución de dictar derecho constitucional a través de leyes federales ordinarias, siendo aprobados 54 preceptos constitucionales en 18 leyes ordinarias. Hay que destacar las siguientes:

Tras largas y difíciles negociaciones<sup>13</sup> en 1998 se reguló de nuevo el sector eléctrico. Con la Ley de regulación y organización del sector eléctrico – EIWOG (BGBl I Nr 143/1998) fue traspuesta la directiva europea sobre el mercado interior eléctrico. Con ella se adoptó una organización del mercado del sector eléctrico de acuerdo con el derecho primario de la UE y se incrementó la parte de la energía renovable en el sector eléctrico austríaco, con el objeto de asegurar energía rentable y de alta calidad para las empresas y los ciudadanos.

Con la Ley fueron regulados, esencialmente, el acceso a la red para clientes autorizados («Single-Buyer»), los principios de los requisitos (eléctricos) para la creación de instalaciones de generación de corriente así como el suministro de las propias instalaciones de las empresas y de empresas concertadas por generadores independientes y empresas eléctricas. En un plan escalonado hasta el año 2003 se prevé la libre entrada al mercado, o sea una admisión de consumidores directos y agentes de redes distribuidoras, a partir de un volumen de 9 GWg/año con un grado de abertura en el mercado del 33 %.

La Ley, que en conjunto contiene 11 preceptos constitucionales, afecta a los *Länder* especialmente en un aspecto concreto: según la distribución competen-

11. Vid. PERNTHALER, P., WEGSCHEIDER, E (op.cit).

12. Ebenda.

13. Vid. PERNTHALER, P., RATH-KATHERIN, I. (op.cit) y PERNTHALER, P., WEGSCHEIDER, E (op.cit).

cial, parte del derecho de la electricidad recae en las competencias de los *Länder*, que deben dictar las necesarias leyes de ejecución. En caso que la red de transmisión de un suministrador de red se extienda por más de dos *Länder* es necesaria la autorización de las condiciones generales por el Ministro federal de economía, no por el Gobierno del *Land*. Además se prevé una obligación anual de los Gobiernos de los *Länder* de elaborar un informe sobre el funcionamiento del mercado interior eléctrico y sobre la aplicación de las leyes de ejecución (precepto constitucional n. 61).

En la Ley federal constitucional en la que se regularon las relaciones de propiedad en las empresas del sector eléctrico austríaco (Art. II de la Ley) fueron fijadas constitucionalmente las relaciones de propiedad existentes en la sociedad colectiva, en las sociedades especiales y las sociedades de los *Länder* y con ello las limitaciones a la enajenación de los derechos de participación en estas empresas. Ello estaba previsto hasta ahora en la 2ª Ley de nacionalización 1947 (BGBl 1947/81) que ha sido derogada.

4. Respecto las numerosas leyes federales ordinarias aprobadas hay que destacar:

4.1. Tras la declaración por parte del Tribunal Constitucional de la inconstitucionalidad de varios preceptos del impuesto sobre la renta en relación a la tributación de las familias<sup>14</sup> fue necesario regularlo de nuevo. En el ámbito de la elaboración del presupuesto federal de 1999 serán necesarias distintas medidas complementarias. La adaptación legislativa se realizó a través de la Ley complementaria 1998, BGBl I Nr 79/1988, mediante la que se modificaron 18 leyes. A través de la reforma de la Ley de equilibrio financiero 1997 (art. II de la Ley) se garantizó a las *Länder* una nueva subvención condicionada en la cuantía de 600 millones de chelines para el establecimiento y promoción de guarderías. Para el tratamiento de pacientes extranjeros se confirió una subvención condicionada a los *Länder* (como responsables de los hospitales) por el año 1997 de 35.000 millones de chelines.

4.2. Con la Ley de organización de los teatros federales (BGBl I Nr 108/1998), la Ley de museos federales (BGBl I Nr 115/1998) y la Ley federal sobre la nueva organización de las instituciones deportivas y la modificación de la Ley federal de promoción del deporte (BGBl I Nr 149/1988) se establecieron nuevas normas que regulan las condiciones marco en relación a la organización de los teatros, museos e instituciones deportivas federales. El objetivo es la desregulación y autonomía del sector y posibilitar una gestión empresarial acorde con los tiempos, de acuerdo con unas coordenadas económico-empresariales que no impliquen más cargas financieras para el Bund.

4.3. Fueron modificadas las leyes del sector de los residuos y sobre el saneamiento de residuos (Ley de modificación de la Ley del sector de residuos 1998–BGBl I Nr 151/1998), en el ámbito de la adaptación del derecho europeo, afectando a las disposiciones relativas a materiales peligrosos, a los propietarios de

---

14. Vid. Sentencia G 168/96, G 285/96 de 17 de octubre de 1997 y Sentencia G 451/97 de 28 de noviembre de 1997.

residuos, a la prueba de la no peligrosidad, al contenido del plan federal sobre residuos y al transporte de residuos al extranjero.

Desde el punto de vista federal es interesante el precepto contenido en el art. 45.16, que establece que en caso de modificación de la clasificación de los residuos como «peligrosos» o no «peligrosos» las instalaciones ya autorizadas no necesitan nueva autorización para el tratamiento de los mismos residuos.

Dado que el alcance de la autorización podría afectar a las normas sobre residuos de los *Länder*, de protección de la naturaleza o de edificación o autorizaciones (que recaen en las competencias de los *Länder*) se atribuyó rango constitucional a este precepto, puesto que afecta tangencialmente el reparto competencial.

4.4. Con la Ley federal de modificación de las Cámaras de los sectores profesionales (Ley de Cámaras 1998 - BGBl I Nr 103/1998) se modificaron ampliamente las reglas hasta ahora contenidas en la Ley de Cámaras de Comercio 1946. Se determinó la estructura federal de la organización de estas corporaciones así como la obligación de afiliación. Fue modernizado el derecho de voto de cada una de las organizaciones camerales. A través de la atribución de nuevas funciones fue revalorizada la posición del Presidente de la Cámara de los *Länder* y de la Cámara federal.

Asimismo, la Ley federal, con la que fue modificada la Ley de Cámaras de los trabajadores (BGBl I Nr 104/1998) supuso una reforma del derecho electoral, que pretendía una simplificación y reducción del procedimiento electoral.

4.5. Con la vista en el 1 de enero de 1999, fecha de introducción del euro, se aprobaron dos leyes.

La Ley complementaria en materia financiera sobre el euro (*Euro-finanzbegleitgesetz*) (BGBl I Nr 126/1998) contiene reglas para evitar problemas de adaptación en el ámbito tributario, de los seguros, los institutos de crédito, las cajas de ahorro, las cajas de pensiones y en la Bolsa de Viena.

Con la Ley complementaria en materia de justicia sobre el euro (BGBl I Nr 125/1998) se dispusieron medidas complementarias en el ámbito del derecho sindical, de contabilidad de las empresas, sobre la celebración de contratos en el ámbito de los consumidores y en el ámbito del procedimiento civil y del derecho registral de la propiedad.

4.6. El 17 de julio de 1998 murieron en un accidente en una mina de Lassing (Estiria) 10 mineros. Las medidas de ayuda fueron coordinadas a través del organismo federal «Presidencia de las minas» (*Berghauptmannschaft*), y en este contexto fue reclamada una «competencia general» para los Presidentes de los *Länder*, para poder adoptar rápidas medidas en este momento de crisis.

Tras el accidente hubo un acuerdo político acerca de la necesidad de reforma de la hasta ahora vigente Ley de minas, que establece la directa administración por el Bund. El 8 de octubre de 1998 se presentó un proyecto de ley ante el *Nationalrat* sobre materias primas minerales (Ley de materias primas minerales), que fue aprobado el 4 de diciembre de 1998 (BGBl I Nr 38/1999). Esta Ley, discutible desde el punto de vista constitucional, contiene la regulación de materias primas que están en el subsuelo (arena, balasto, guijo), materias primas que están

al aire libre y que son propiedad del Bund; todas las minas subterráneas y acuéllas que son a la vez subterráneas y abiertas. El punto más importante de la ley es la mejora de la posición jurídica de los vecinos de estos lugares, los municipios y los *Länder*. La estructura administrativa hasta ahora existente (administración directa del Bund) fue disuelta con una prórroga transitoria de dos años y el procedimiento relativo a las materias primas se transfirió en primera instancia a la administración del distrito y en segunda instancia a los Presidentes de los *Länder*, lo cual supone la introducción de considerables gastos administrativos así como nuevos costes. En relación a explotaciones abiertas de minerales que están en el subsuelo se estableció una zona protegida (área de prohibición de explotación) de unos 300 m., lo cual sólo puede ser excepcionado en caso de que lo prevea el correspondiente planeamiento urbanístico.

5. La participación del *Bundesrat* en la legislación del *Bund* presenta el siguiente cuadro: como en los pasados años no se hizo uso de la posibilidad de vetar una ley aprobada por el *Nationalrat* del art. 42.2 de la Constitución. En relación al ejercicio de la competencia del artículo 44.2 de la Constitución hay que señalar que el *Bundesrat* ha dado su aprobación a 10 leyes constitucionales o preceptos constitucionales en leyes ordinarias que limitan las competencias de los *Länder*. Los preceptos constitucionales eran necesarios para fundamentar los trasvases competenciales en beneficio del Bund, como las «leyes de dirección de la economía». Además el *Bundesrat* votó en 5 ocasiones la conclusión de tratados internacionales que contienen disposiciones que afectan a las competencias de los *Länder*<sup>15</sup>. Desde la introducción de esta competencia el número de modificaciones constitucionales que afectan a las competencias de los *Länder* necesitadas de aprobación ha alcanzado los 144 supuestos.

#### IV. Capítulos destacados de la legislación de los *Länder* y de la participación de los *Länder* en los asuntos europeos

1. Los *Länder* austríacos han ido desarrollando su derecho constitucional durante el año 1998 y en algunos casos han dictado importantes regulaciones. En el marco de su autonomía constitucional, los *Länder* de Salzburgo y Tirol sustituyeron el repetidamente criticado «sistema de gobierno proporcional (composición del gobierno de acuerdo con la fuerza de los partidos en el Parlamento) por el «sistema mayoritario» (libre determinación de la composición del Gobierno del *Land* por la mayoría en el Parlamento). Junto con ello se han llevado a cabo algunas reformas democráticas y reglas relativas a las remuneraciones de los políticos. Destacaremos algunas modificaciones de las Constituciones de los *Länder*.

1.1. El Parlamento del *Land* de Salzburgo— influido por la especial actualidad del caso del «robo de datos»<sup>16</sup>— en la sesión del 22 de abril de 1998 aprobó la Ley de reforma de la Constitución para la supresión del sistema proporcional en el

15. Aprobación del *Bundesrat* según el art. 50.1 de la Constitución y el 50.3 en relación con el 44.2.

16. Vid. PERNTHALER, P., WEGSCHEIDER, E (op.cit)..



Gobierno del *Land* y para fortalecer las potestades de control en el Parlamento del *Land* (Ley de reforma de la Constitución 1998–LGBl 1998/72). Dado que la sustitución del principio proporcional por uno mayoritario supone una «modificación global de la Constitución del *Land*» en el sentido del art. 24.2, el Parlamento dispuso el 21 de junio de 1998 la celebración de un referéndum. Los participantes, un 10'2 de los capacitados para votar, se pronunciaron en un 95'3% en favor de la propuesta. Con la nueva regulación, la elección del Gobierno del *Land* debe realizarse mediante una votación en la que deben estar presentes como mínimo la mitad de los diputados y debe obtenerse la mayoría de los votos. La moción de censura contra el gobierno del *Land* requerirá también esa mayoría en el Parlamento. Fueron ampliados los instrumentos de control de la Cámara legislativa. Una cuarta parte de los diputados puede imponer la creación de una comisión de investigación o un control de la gestión por parte del Tribunal de Cuentas. Para la realización de una consulta popular es necesario que lo acuerden una tercera parte de los diputados. Los proyectos de tratados internacionales y convenios (art. 15 a CA) que necesiten la autorización del Parlamento del *Land*, antes de su conclusión deben comunicarse a la Cámara para que pueda formarse una opinión de su contenido. El Reglamento de la Cámara fue elevado a rango de ley ordinaria y su aprobación o modificación requiere además una mayoría de dos tercios.

En la Constitución del *Land* fueron reconocidos los principios de Estado de democrático de Derecho, de un orden federal adecuado a los tiempos actuales y la participación como región en la integración europea y en la cooperación transfronteriza y regional. También se dio rango constitucional al Consejo de municipios de Salzburgo y el grupo del *Land* de Salzburgo del Consejo de Ciudades austríaco como representante de los intereses de los municipios, al Tribunal de Cuentas del *Land* como órgano de control de la gestión pública, a la competencia del defensor del pueblo y el derecho de las personas de dirigir peticiones al legislativo o ejecutivo. Cuando éstas sean apoyadas por un miembro del Gobierno federal o del Parlamento del *Land* éste deberá adoptar una resolución sobre la petición.

En ejecución de los preceptos de la Constitución federal (art. 6 CA), el *Land* de Salzburgo sustituyó el concepto de «residencia habitual» por el de «residencia principal» como elemento determinante para la obtención de la ciudadanía del *Land* y el ejercicio del derecho de voto en las elecciones al Parlamento y al Ayuntamiento.<sup>17</sup> Asimismo la Constitución del *Land* declaró el derecho de sufragio activo a los ciudadanos de la Unión Europea para las elecciones al Ayuntamiento y del alcalde. En la Ley de elecciones locales de Salzburgo de 1974 se adoptaron disposiciones especiales sobre la celebración al mismo tiempo de las elecciones del Parlamento del *Land*, del Ayuntamiento y del alcalde.

1.2. También en Tirol se sustituyó la formación del gobierno mediante el sistema proporcional con elementos de elección mayoritaria, por un sistema mayoritario, a través de la modificación de su Constitución de 1989 (LGBl 1989). Junto con las disposiciones sobre la elección del Gobierno del *Land*, que debe

---

17. Ley con la que se modificó la Ley constitucional del *Land* 1945, la Ley electoral de Salzburgo 1978 y la Ley de elecciones locales de Salzburgo 1974 (LGBl 1998/15).

efectuarse por el Parlamento por mayoría simple con la presencia como mínimo de la mitad de los diputados, la modificación de la Constitución contiene reglas sobre las negociaciones relativas el nombramiento del gobierno del *Land* y las votaciones posteriores.

Gracias a la novedosa separación de funciones entre Gobierno y la oposición, los instrumentos de control, es decir los derechos de las minorías del Parlamento sufrieron una notable ampliación.<sup>18</sup> Para facilitar el ejercicio de los instrumentos de democracia directa las firmas para solicitar una iniciativa legislativa popular, un referéndum o una consulta popular fueron rebajadas de 10.000 a 7.500 ciudadanos del censo.

En la Ley sobre el Reglamento del Parlamento del *Land* (LGBI 1998/119) se reguló el funcionamiento de la Cámara (hasta ahora contenido en una resolución parlamentaria) y se le dio rango legal.

En el ámbito de la nueva regulación de los sueldos de los políticos se prohibió a los miembros del Gobierno el ejercicio de cualquier otra actividad. (LGBI 1998/3); además los parlamentarios necesitarán de la aprobación de la Cámara para desempeñar funciones directivas en determinadas empresas. Fueron reformados también el ejercicio del mandato, la excedencia y las indemnizaciones de los funcionarios públicos.

1.3. La Constitución de Baja Austria fue modificada en diversos puntos mediante la LGBI 0001-6. Se establecieron como objetivos estatales la subsidiariedad, la garantía de las condiciones de vida, la promoción de la economía, la protección y promoción de la juventud, la familia, la cultura, la ciencia y la educación, los principios de la función administrativa (legalidad, ahorro, economía y utilidad) así como la cercanía a los ciudadanos y la desregulación (art. 4). Para fortalecer los elementos de participación ciudadana en las decisiones públicas se estableció el procedimiento de audiencia de los ciudadanos en los proyectos de ley y de reglamento así como el instrumento de la «consulta popular». Las condiciones para el ejercicio del derecho de iniciativa y de veto en la elaboración, modificación y derogación de leyes fueron simplificadas.<sup>19</sup> Hay que mencionar también la introducción del mandato vinculado al tiempo (*Mandat auf Zeit*, art. 20 a): cuando un miembro del Gobierno federal renuncie a su mandato como miembro del Parlamento del *Land* o del *Bundesrat*, cuando deje de ser miembro del Gobierno se le adjudica este mandato de nuevo siempre que el afectado no haya renunciado a volver a ejercer el cargo.

La trasposición de las directivas comunitarias en el ámbito de las reglamentaciones técnicas se reguló en la Constitución.

18. Así, se reconoce el derecho de 10 diputados de constituir una comisión de investigación (art. 23.8 bis 10 de la Constitución de Tirol); el derecho de los diputados de inspeccionar las actas de los acuerdos del gobierno y el derecho de inspección de las actas en todos los asuntos que estén en tramitación en el *Land* (art. 65 a de la Constitución); también se establece un tiempo reservado al control de la actualidad en cada sesión del *Land* (art. 34 del Reglamento).

19. La solicitud para iniciar el proceso puede ser planteada o bien por 50.000 ciudadanos del censo o por el 80% de los municipios (art. 27 de la Constitución)

A través de otras modificaciones constitucionales (LGBI 0001-7, 0001-9) se estableció un Tribunal de Cuentas para el control permanente de la gestión financiera de la Administración previéndose preceptos sobre la designación y cese del presidente de este órgano. Asimismo también se regularon las competencias de la Comisión de cuentas – hasta ahora «Comisión de control financiero». El Reglamento parlamentario del *Land* fue adaptado a la modificación constitucional (LGBI 0010-5). La Ley que contiene varios preceptos constitucionales, regula también la participación en las sesiones de la comisión

1.4. La Ley de reforma Constitucional de Alta Austria de 1998 (LGBI 1998/17) estableció la «residencia principal» (en relación con el art. 6 de la Constitución) como criterio para la obtención de la ciudadanía el *Land*, así como el ejercicio del derecho de iniciativa y la participación en consultas populares y se autorizó a que los órganos y funciones fueran denominados especificando el género. En ejecución de las correspondientes directivas de la UE y en relación al procedimiento de notificación se previó que éste debe ser desarrollado por entero por el Parlamento del *Land* previamente a la adopción de una ley.

2.1. Vorarlberg modificó tres veces su Constitución. Continuando con la «eliminación de los privilegios de los políticos» se determinó que funcionarios públicos en el ejercicio de su cargo mantendrán sus remuneraciones en relación con el real ejercicio de funciones, con el máximo del 75 % del sueldo, cuando no haya una excedencia.<sup>20</sup> También modificó la Constitución (LGBI 1998/42) para reconocer como «objetivo estatal» el impulso por parte del *Land* de la ayuda a las personas de la tercera edad y los minusválidos y la garantía de la igualdad de las condiciones de vida.

Con el objeto de introducir la elección directa de los alcaldes se modificó la Constitución y algunas leyes. A través de la Ley constitucional de modificación de la Constitución (LGBI 1998/61) se previó que el alcalde sea elegido de forma directa por los ciudadanos del municipio. Además, puede establecerse por ley que ciudadanos de la UE que no tengan la nacionalidad austríaca tengan el derecho de sufragio activo y pasivo para la elección de los representantes municipales y el de sufragio activo para la elección del alcalde.

En la modificación de la Ley municipal (LGBI 1998/62) se previó que el cese de un alcalde elegido de forma directa puede tener lugar a través de un referéndum. Además, la Ley contiene preceptos sobre la elección y el cese del alcalde por la representación del municipio así como sobre la pérdida del mandato.

A través de la modificación de la Ley de elecciones locales (LGBI 1998/63) se desarrollaron ampliamente los preceptos sobre la celebración de las elecciones y sobre la presentación y comprobación de las candidaturas electorales, se introdujo una papeleta de voto oficial así como reglas para la votación de desempate en la elección del alcalde.

2. Junto con las leyes constitucionales los *Länder* también han adoptado numerosas leyes ordinarias con preceptos constitucionales y leyes ordinarias con relación directa con el derecho constitucional. Hay que destacar las nuevas reglas

<sup>20</sup> Vid. el art. 39 de la Ley constitucional de modificación de la Constitución (LGBI 1998/2).

de Burgenland sobre la función pública (Ley de la función pública 1997, LGBI 1998/17) así como la elaboración de preceptos de protección de los funcionarios públicos en Alta Austria (Ley de protección de los funcionarios públicos de Alta Austria 1998, LGBI 1998/13) y en Viena (Ley de protección de los funcionarios públicos, LGBI 1998/49). También fueron modificados algunos preceptos relativos a la publicación de disposiciones:

El Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la Ley de 1983 de tráfico de inmuebles de Tirol por ser su publicación contraria a la Constitución.<sup>21</sup> La Ley que ahora modifica la Ley de Carintia sobre publicación (LGBI 1998/57) dispone en un precepto constitucional que el Parlamento puede autorizar al Presidente del Gobierno a que publique una ley sin aquellos preceptos que requieren de la participación de órganos federales para su ejecución (art. 97.2 CA), en aquellos casos en que sea denegada la aprobación del Gobierno federal para esta colaboración.

La Ley de Alta Austria sobre publicación de normas (LGBI 1998/55) contiene reglas sobre la publicación de normas en el diario oficial –hasta ahora reguladas en la Ley de publicación de Alta Austria – y en el diario oficial de Linz así como sobre formas especiales de publicación (por ejemplo a través de una edición pública) .

La Ley de depuración del ordenamiento (LGBI 1998/71) fueron declarados no en vigor todos los preceptos anteriores a 1 de enero de 1960, excepto las leyes constitucionales y los preceptos establecidos en un anexo de la Ley, lo que contribuyó a la clarificación del derecho.

3. En el año 1998 fueron aprobadas y publicadas numerosas leyes. Se hará mención de las más importantes y significativas.

3.1. En los años 1996 y 1997 se llevó a cabo una nueva regulación de los sueldos de los políticos<sup>22</sup> dirigida a la eliminación de los denominados «privilegios de los políticos». La Ley federal de 1997 sobre limitación de las remuneraciones (BGBl I Nr 64/1997), cuyos problemas desde el punto de vista del federalismo ya se expusieron en el informe de 1997 tuvo importantes efectos en los *Länder*, que se vieron obligados a adaptar los sueldos de sus políticos y de los locales a las limitaciones dictadas por ley constitucional. En ejecución de las muy discutidas normas federales sobre limitación de los sueldos de los políticos los *Länder* de Burgenland, Alta Austria, Salzburgo, Tirol y Vorarlberg dictaron nuevas leyes sobre remuneraciones en 1998<sup>23</sup> y modificaron numerosas disposiciones con el objeto de poder realizar las drásticas reformas de los sueldos de los políticos. A través de las nuevas reglas se fijaron límites máximos a las remuneraciones y a las prestaciones de jubilación y se redujeron los sueldos de mandatarios que son

21. Vid. Sentencia del VfGH de 28.9.1996, G 50/96-24 (VfSlg 14.605/1996). Vid. PERNTHALER, P., RATH-KATHERIN (op.cit).

22. Vid. PERNTHALER, P., RATH-KATHERIN, I. (op.cit) y PERNTHALER, P., WEGSCHEIDER, E (op.cit).

23. En los *Länder* de Carintia, Baja Austria, Estiria y Viena las nuevas normas se publicaron ya en 1997.

funcionarios públicos. Para ello fue necesario un gran despliegue normativo ya que los *Länder* debieron dictar 11 nuevas leyes y numerosas modificatorias.

3.2. En ámbitos tan importantes para los ciudadanos como la ordenación del territorio y el tráfico de bienes inmuebles, los *Länder* adoptaron medidas en la planificación urbanística y en el tráfico de bienes inmuebles con el objeto de garantizar la correcta utilización del suelo.

En Tirol, la 2ª Ley de reforma de la ordenación del territorio (LGBI 1998/21) tomó en consideración las experiencias desarrolladas en cuanto a la ejecución y gestión administrativa en la ordenación territorial local (construcciones en áreas no urbanizadas, áreas especiales para industrias y áreas deportivas) y en las recalificaciones de los terrenos edificables y simplificó los procedimientos correspondientes. También se establecieron simplificaciones administrativas para el establecimiento de las orientaciones de ordenación territorial (*Raumordnungskonzepte*) en Tirol así como para la adopción y modificación de los planes urbanísticos y de edificación.

En Vorarlberg la reforma de la Ley de planificación territorial (LGBI 1998/48) determinó que en el Plan territorial del *Land* la dedicación urbanística depende de que se dicte un reglamento sobre la utilización del suelo. La construcción de centros comerciales fue regulada de forma restrictiva.

En Viena, a través de la Ley del tráfico de bienes inmuebles con extranjeros, en relación con el Tratado EWR y la entrada de Austria en la UE fueron reformadas las normas sobre la compra de inmuebles por extranjeros. Ahora es necesaria una autorización administrativa para la adquisición por un extranjero<sup>24</sup> de la propiedad, de un derecho de edificación o de servidumbre personal en terrenos edificados o no.

En el derecho de edificación los *Länder* se adoptaron algunas medidas de simplificación administrativa y de agilización de los procesos.

En Burgenland, la Ley de edificación 1997 (LGBI 1998/10) amplió considerablemente los proyectos que solamente debían ser obligatoriamente notificados (*anzeigepflichtigen Bauvorhaben*) en los cuales si se dan determinadas condiciones no es necesario seguir el procedimiento de autorización de la edificación. También se modificó de la posición jurídica de las partes (derechos de vecindad) en los procedimientos de edificación.

En Alta Austria la reforma de la Ley de ordenación de la edificación 1998 (LGBI 1998/70) se amplió la posibilidad de edificación de proyectos que deben solamente ser notificados y se introdujeron otras simplificaciones procedimentales.

Con la modificación de la Ley de técnicas de edificación de Alta Austria (LGBI 1998/103) fueron adaptados al nuevo estado de la técnica los preceptos técnicos en materia de construcción y se establecieron nuevas reglas sobre el ahorro energético y los aparatos de suministro de calefacción central.

---

24. No son extranjeros las personas físicas o jurídicas de los países de la UE que hacen uso de la libertad de establecimiento y de movimiento (art. 3 de la Ley).

La Ley de edificación de Tirol (LGBI 1998/15) llevó a cabo importantes y numerosos cambios. El procedimiento de edificación fue configurado de forma más simple y sencilla. El catálogo de proyectos de edificación que requieren autorización fue muy reducido y el procedimiento de simple obligación de notificar, económico desde el punto de vista administrativo, fue ampliado. Los preceptos sobre edificación contenidos hasta ahora en la Ley de ordenación territorial fueron recogidos en esta nueva norma, la cual debe posibilitar una edificación ecológica y el ahorro de energía.

La Ley sobre productos de la construcción 1998 (LGBI 1998/16) en trasposición de la Directiva europea sobre productos de edificación regula la entrada en el mercado, el libre tráfico y el uso de productos de la construcción. El uso de los productos de la construcción fue regulado en la Ley de edificación.

3.4. Tres *Länder* dictaron reglas sobre adjudicación de contratos públicos. Se trata de la Ley de adjudicación de Salzburgo (LGBI 1998/1), la Ley sobre adjudicación de Tirol 1998 (LGBI 1998/17) y la Ley de Vorarlberg sobre la adjudicación de contratos públicos.

3.5. En el ámbito de la protección de la naturaleza hay que destacar:

En Salzburgo mediante la reforma de la Ley de protección del medio ambiente (LGBI 1998/2) se regularon las áreas de protección del paisaje y las áreas de protección de la naturaleza así como sobre la protección de animales que viven al aire libre. Asimismo se introdujo un procedimiento simplificado para las autorizaciones en el ámbito del derecho medioambiental.

Con la Ley de Viena de protección del medio ambiente (LGBI 1998/45) fueron adaptadas las normas de protección de la naturaleza a las nuevas condiciones de vida y a las directivas de la UE: junto con las categorías de protección existentes hasta ahora, parque nacional, área de protección de la naturaleza, área de protección del paisaje, paisaje natural protegido y patrimonio natural, se reconocieron como nuevas categorías las de área europea protegida y área de desarrollo ecológico.

En el año 1998 fue creado el Parque Nacional «Thayatal». En un Convenio según el art. 15 a CA entre el *Bund* y Baja Austria para el establecimiento y conservación del Parque Nacional Thayatal<sup>25</sup> se determinaron los objetivos del parque nacional y las funciones de la administración del mismo, la cual se realiza a través de una sociedad de interés público «Parque Nacional Thayatal S.L., y se fijó la forma de financiación de los costes (cada parte la mitad). La creación de esta sociedad y la participación del *Bund* fue adoptada por el legislador federal con la Ley sobre la creación y participación en el Parque Nacional Thayatal S.L (BGBl I Nr 57/1998)

4. La participación del Gobierno federal en la legislación de los *Länder* presenta el presente cuadro: fueron tramitados 267 leyes de éstos. El veto previsto en el art. 98.2 CA, en caso de amenaza para los intereses de la Federación, fue interpuesto en una ocasión, en la Ley de Baja Austria sobre el impuesto sobre el

25. Publicado en BGBl I Nr 58/1998 y NÖ LGBI 5507-0.

paisaje (*Landschaftsabgabegesetz*), al carecer el *Land* de competencia para establecer tal impuesto.<sup>26</sup> El *Bund* se pronunció en 8 ocasiones favorablemente en relación a la intervención de órganos federales en la ejecución de leyes de los *Länder* (art. 97.2 CA). No hubo ninguna negativa.

5. En el ámbito de la Unión Europea el interés de los *Länder* se centró en la participación y el ejercicio de la presidencia austríaca del Consejo, las negociaciones acerca de la ampliación de la UE al este, la reforma de los fondos estructurales, los trabajos para la introducción del euro, la abertura de las fronteras a través de la entrada en vigor del acuerdo de Schengen y en el tema del tránsito, constantemente en aumento. Asimismo, se plantearon algunas demandas contra los *Länder*. No trataremos todos estos puntos sino que destacaremos brevemente algunos aspectos del procedimiento de participación de los *Länder* en los asuntos de la UE.

5.1. La práctica del procedimiento de participación de los *Länder* en es 1998 positiva, ya que, junto con la participación de los *Länder* constitucionalmente prevista en el art. 23d de la Constitución, también funcionó correctamente la colaboración informal y el *Bund* cumplió con sus obligaciones de información. Los *Länder* manifestaron su posición con ocasión de su Conferencia de Presidentes aunque no se celebró sesión alguna de la «Conferencia de integración de los *Länder*». En el año 1998 no tuvo lugar una transferencia de la participación en la formación de la voluntad del Consejo según el art. 23d.3 CA. Expertos de los *Länder* formaron parte de la delegación austríaca para las sesiones de los grupos de trabajo del Consejo y de los comités de la Comisión y pudieron defender en esas sedes los intereses de los *Länder*.

5.2. En el año 1998 fueron adoptadas 5 posiciones conjuntas de los *Länder* de acuerdo con el art. 23d.2 CA<sup>27</sup>. El *Bund* se acogió a su obligación de quedar vinculado en todas las ocasiones con una excepción. El apartamiento del punto de

26. Vid. al respecto el veto del Gobierno federal a la Ley de protección de la naturaleza de Salzburgo, Vid. PERNTHALER, P., (op.cit)

27. Estas hacen referencia a :

- Propuesta para un una recomendación del Consejo para la conservación de los animales salvajes en el Zoo; Posición VST-2892/92 de 22 de abril de 1998.
- Propuesta para una directiva sobre una reducción del contenido de azufre en determinados materiales líquidos combustibles y energéticos y sobre la modificación de la Directiva 93/12/EW 6 ( Contenido de azufre de materiales combustibles); VST 2805/706 de 29 de abril de 1998;
- Directiva sobre los productos de la construcción/89/106/EWG) modificación prevista VST-531/870 de 8 de mayo de 1998.
- Proyecto de la Comisión para una Directiva sobre protección de las gallinas ponedoras en los diferentes sistemas de mantenimiento; VST-2823/90 de 24 de junio 1998;
- Proyecto de la Comisión para una Resolución del Parlamento Europeo y del Consejo sobre un instrumento común de financiación y planificación para la promoción de la cooperación cultural (2000 hasta 2004); VST-2663/36 de 30 de junio de 1998.

vista de los *Länder* tuvo lugar en relación a la postura de éstos sobre la conservación de animales salvajes en zoos, donde el representante de Austria en el Consejo se manifestó a favor de dictar estas reglas en forma de una directiva europea (contra la opinión de los *Länder*).

Con la perspectiva en la reunión en la cumbre especial de Pörtschach y el Consejo Europeo de Viena los *Länder* manifestaron al Gobierno federal una posición conjunta en favor de la intensificación del principio de subsidiariedad.

## V. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

### 1. Hay que hacer referencia a dos Sentencias de finales de 1997<sup>28</sup>

1.1. En la Sentencia B 948/96 de 9 de octubre de 1997 el TC se pronunció acerca de si las canalizaciones de gas por tierra entre distintas estaciones de depósito en formaciones geológicas recae en la competencia federal sobre «montaña» o la de «asuntos industriales». La cuestión competencial reside en la ejecución: en materia de montaña el legislador federal dispone de la ejecución directa según la Constitución,<sup>29</sup> mientras que en los asuntos industriales establece un sistema de administración mediata del *Bund*, es decir la ejecución por el Presidente del *Land* y por los funcionarios por él determinados. El Tribunal señaló que las canalizaciones del gas fuera de las áreas mineras no son competencia del *Bund* y por tanto las autoridades federales no eran competentes.

1.2. En la Sentencia K I-17/97 de 3 de octubre de 1997, hubo un conflicto competencial entre un tribunal ordinario y el Tribunal Constitucional. Se trataba de la cuestión de determinar quién era competente para resolver un conflicto sobre la financiación de los costes de una escuela internacional entre la Federación y el *Land* de Viena. Éste y el *Bund* habían firmado un Convenio estatal de acuerdo con el art. 15a CA y en el se habían repartido los gastos de mantenimiento de esta escuela. El Tribunal basó su decisión (que el mismo era competente para resolver esta controversia de acuerdo con el art. 137 CA) en los siguientes fundamentos: los Convenios previstos en el art. 15a CA no sólo pueden referirse a funciones estatales como legislación y ejecución sino también a proyectos relacionados con objetivos públicos que son realizados mediante métodos de derecho privado. *Bund* y *Länder* así como éstos entre sí tienen la posibilidad de elegir en esos proyectos de interés público si firman un convenio privado o uno público según el art. 15a CA.

2. En el año 1998 hubieron pocas decisiones destacadas desde el punto de vista del federalismo. En 1998 sigue la tendencia ya largamente observada de que las cuestiones entre el *Bund* y los *Länder* sólo son afectadas colateralmente por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional o bien se pronuncia sobre cuestiones específicas y no sobre temas centrales.

28. El año anterior sólo pudo hacerse mención a las sentencias dictadas hasta septiembre de 1997.

29. Art. 102.2 CA, en el que se basó la Ley de minas del *Bund*. Entre tanto, la Ley de minas fue derogada por la Ley de materias primas minerales y no se prevé la administración directa por el *Bund*, vid. supra.



Otras sentencias responden a una jurisprudencia largamente consolidada y, por tanto, no contienen novedad alguna. En este contexto puede mencionarse la Sentencia V 4/96 de 25 de junio de 1998, según la cual los *Länder* no tienen competencia para establecer un sistema de admisión de centros comerciales en sus leyes o planes de ordenación territorial en el sentido de un control de su necesidad desde el punto de vista del derecho industrial.

2.1. Una de las decisiones destacadas desde el punto de vista del federalismo es la Sentencia B 2103/97 de 7 de octubre de 1998 sobre la competencia para la regulación de la adjudicación de contratos públicos. Hasta ahora ha existido en la literatura austríaca una disparidad de opiniones acerca de quién es competente según la Constitución para la regulación del procedimiento de adjudicación y, relacionado con ello, para la garantía de la legalidad en la adjudicación de los contratos públicos: junto a la tesis de que sólo el *Bund* es competente, Perthaler defendía que para las adjudicaciones en el ámbito del *Bund* es éste competente y para las que se produzcan en el ámbito de los *Länder* éstos, lo cual emana de la correspondiente competencia de organización.<sup>30</sup> El Tribunal siguió esta tesis en la Sentencia mencionada, en la medida en que la Ley de adjudicaciones del *Bund*, incluidas las disposiciones constitucionales en ella contenidas, se basaba en una distribución competencial según la cual el *Bund* sólo es competente para la regulación de la adjudicación de contratos en el ámbito federal y los *Länder* para la adjudicación a través de los *Länder*, municipios y las agrupaciones de municipios. Además de la indirecta confirmación de la opinión expresada por Pernthaler sobre el reparto competencial en este ámbito, esta Sentencia es de gran importancia para los *Länder* por otra circunstancia: con la tesis de Perthaler acerca del alcance de la competencia de organización, pertenece a los *Länder* una competencia que el *Bund* siempre ha discutido, y ahora con un fundamento constitucional confirmado, en relación a determinadas creaciones y segregaciones sometidas a derecho privado especial: por ejemplo separaciones de bancos y en el ámbito de los hospitales.

3. En la segunda de las dos sentencias recaídas 1998 –G 15/98, V 9/98 de 17 de diciembre de 1998– el Tribunal se pronunció sobre la capacidad impositiva en el Estado federal: hay un principio de derecho consuetudinario internacional tributario de que los Estados sólo pueden establecer impuestos sobre aquellos hechos impositivos con los que tengan una relación suficientemente intensa, principio que debería aplicarse también en el Estado federal. En el Estado federal las entidades territoriales (*Bund*, *Länder* y municipios) están vinculadas por la obligación constitucional de mutuo respeto. Los *Länder* y los municipios en la formulación de un hecho imponible, deben respetar la existencia de esa relación suficientemente intensa en lo que se refiere al ámbito de aplicación espacial del impuesto.

De acuerdo con este principio, el Tribunal interpretó restrictivamente un impuesto sobre los anuncios publicitarios del municipio de Viena. Este municipio gravó los anuncios publicitarios que se produzcan en estudios radiofónicos y

30. PERNTHALER, Die innerstaatliche Umsetzung der Vergaberichtlinien der EG aus der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung in Österreich, en: Funk/Marko/Pernthaler, *Die innerstaatliche Umsetzung der Vergaberichtlinien der EG* (1992) 48 ss.

televisivos situados en el territorio municipal. El Tribunal Constitucional señaló que en caso de programas de radio que sobrepasen el ámbito regional tal imposición sólo puede afectar a la parte del anuncio que tenga efecto publicitario en el área territorial de Viena.

3.1. El Tribunal Constitucional se está ocupando progresivamente de cuestiones relativas a la relación entre el derecho comunitario y el derecho constitucional. Estos pronunciamientos hasta el momento no han afectado específicamente a cuestiones federales. No obstante, son dignos de ser mencionados algunos de ellos, como los que someten las reglas federales y de los *Länder* sobre adjudicación de contratos públicos a la «doble vinculación» al derecho comunitario y al derecho constitucional. Tanto la Ley federal de adjudicaciones como las de Tirol y Alta Austria fueron defendidas ante el TCA frente a la acusación que se les hacía de vulneración de los preceptos constitucionales (principio de igualdad y de estado de derecho)<sup>31</sup> con el argumento de que los legisladores ya habían traspuesto el derecho comunitario y que las leyes adoptadas no podían ser controladas por el Tribunal. Éste rechazó esta interpretación y enfatizó que el legislador está sometido a una doble vinculación, por un lado a la trasposición del derecho comunitario y, por otro, al respeto a la Constitución austríaca, cuya observancia puede controlar el Tribunal Constitucional.<sup>32</sup>

---

31. Se trata de determinadas partes de las leyes que limitan la garantía de la legalidad en la adjudicación de contratos en el ámbito de sectores protegidos.

32. Vid. VfGH Erk G 450/97 de 3 de marzo de 1998 sobre la Ley de adjudicaciones de Tirol; G 22/98 de 20 de junio de 1998 sobre la Ley de adjudicaciones del Bund; G 120/98 de 17 de octubre de 1998 sobre la Ley de adjudicaciones de Alta Austria.

## I. Introducción. La evolución del sistema constitucional federal

En Bélgica el año 1998 debe ser considerado como un año de transición y, más aún, como un año de espera.

En el año 1999 tendrán lugar elecciones generales, comunitarias y regionales. Probablemente se celebrarán el domingo 13 de junio, día de las elecciones europeas (sobre este tema *vid.* F. DELPÉRÉE, «La Constitution et les élections», *La Revue générale*, 1999, núm. 2).

Después de estas elecciones emparejadas, se designarán nuevos gobiernos en los niveles del Estado federal y de cada una de las comunidades y regiones. Probablemente tendrán lugar distintas alianzas en función de los distintos niveles de poder. Se producirá lo que se ha convenido en llamar una forma de asimetría política.

Todo conduce a pensar que las negociaciones que preceden tradicionalmente a la constitución del gobierno federal estarán marcadas por discusiones intensas y prolongadas. En tal negociación estará presente la definición de los principios de organización y de funcionamiento del sistema federal (sobre este tema *vid.* F. DELPÉRÉE y S. DEPRÉ, *Le système constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 1998). El programa del nuevo gobierno federal deberá tener en cuenta los compromisos adoptados por los socios de la coalición en el poder.

Ya se ha anunciado claramente, en distintos medios políticos, la intención de aprovechar la tarea de formación de un nuevo gobierno para iniciar una nueva fase de reforma del Estado. Esta debería producirse en el sentido de acentuar las competencias comunitarias y regionales en sectores sensibles como el de la seguridad social o el de la fiscalidad.

El año 1998 ha sido aprovechado para preparar los dossiers para la negociación anteriormente anunciada. También se han producido ciertas escaramuzas institucionales que, aunque hayan sido de alcance limitado, testimonian claramente la tensión existente entre las fuerzas políticas. Estas colisiones se refieren, de nuevo, a la forma de entender y de aplicar la normativa sobre la utilización de las lenguas, especialmente en los municipios con un régimen denominado de facilidades lingüísticas —ubicados en la región de lengua holandesa pero donde existen minorías, e incluso mayorías, francófonas—. En ocasiones, estas controversias se desplazan al terreno de la gestión cotidiana de estos municipios, debi-

---

\* Traducción realizada por Maria Torres, profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona.

do a la concepción extensiva que tienen las autoridades regionales flamencas de su poder de tutela de las colectividades locales.

Además, debe añadirse que los discursos de los responsables gubernamentales —a nivel comunitario y regional, especialmente en el norte del país— se hacen cada vez más radicales. La hipótesis de una disolución del Estado belga es evocada cada cierto tiempo —en términos más o menos flexibles—. La idea de una confederación, más que de una federación belga, está presente, de forma recurrente, en las propuestas del ministro-presidente flamenco Luc Van den Brande. La emergencia de un «Estado Flamenco» sobre la escena europea e internacional se subraya insistentemente. El estado federal, se añade, está llamado a perder una parte muy importante de su consistencia en el seno de la Unión Europea. Finalmente, tan sólo subsistiría como una «cáscara vacía» (H. Dumont).

Es inútil preguntarse si tales discursos corresponden a realidades políticas indiscutibles, si sirven más bien para diseñar las grandes líneas de una política voluntarista o, incluso, si se inscriben únicamente en un marco preelectoral. En todo caso, constituyen un hecho político no desdeñable que puede influir en los comportamientos de las autoridades públicas, incluso en las actitudes de los ciudadanos.

Estos propósitos contribuyen a la creación de un clima particularmente febril y propicio a la demagogia institucional.

## II. Las reformas constitucionales, la jurisprudencia constitucional, la legislación federal

1. Durante el año 1998 la Constitución belga ha sido reformada en diversos puntos muy importantes. Los cambios producidos no afectan más que de forma indirecta a la organización federal del Estado. Sin embargo, conciernen a dos ámbitos de particular actualidad.

El primero se refiere a la determinación de las reglas relativas a la responsabilidad penal de los ministros (*vid.*, *La responsabilité pénale des ministres fédéraux, communautaires et régionaux*, dir. F. DELPÉRÉE, et M. VERDUSSEN, Bruxelles, Bruylant, 1997; F. DELPÉRÉE, «Des ministres pénalement responsables», I.J.D., 1998, 7, pág. 1). El artículo 103 de la Constitución, modificada el 12 de junio de 1998, precisa, sin embargo, que «los ministros son juzgados exclusivamente por la Corte de apelación por las infracciones que hayan cometido en el ejercicio de sus funciones...» La misma regla es válida para las infracciones que los ministros en activo hubieran cometido «fuera del ejercicio de sus funciones». En cambio, los procedimientos iniciados contra ex-ministros por hechos de su vida privada se inscriben en el procedimiento ordinario.

*Vid.* la Ley de 17 de diciembre de 1996 de ejecución temporal y parcial del artículo 103 de la Constitución, modificada por la Ley de 28 de febrero de 1997 y, esencialmente, la Ley de 25 de junio de 1998 (I), que establece el régimen definitivo de la responsabilidad penal de los ministros. El legislador debe aun precisar, de acuerdo con las prescripciones de la Constitución, el régimen de su responsabilidad civil.

La otra modificación constitucional versa sobre la reforma de la justicia. Se traduce en una revisión del artículo 151 de la Constitución. «El Consejo Superior de Justicia tiene jurisdicción en toda Bélgica». Este Consejo debe contribuir a asegurar una mejor organización del poder judicial, un reclutamiento más objetivo de los magistrados, pero también un control más efectivo de las actividades de las autoridades de justicia.

La Constitución no deja de recordar, en esta ocasión, que «los jueces son independientes en el ejercicio de sus competencias jurisdiccionales». Sin embargo, al mismo tiempo, insta mecanismos de control externo sobre la organización y el funcionamiento general de las instituciones de justicia. El Consejo superior de la justicia puede también asegurar el seguimiento de las demandas o llevar la iniciativa de investigaciones «relativas al funcionamiento del poder judicial».

No es indiferente recordar aquí que el Consejo está constituido sobre una base paritaria: veintidós miembros francófonos y veintidós de habla holandesa. El Consejo está presidido cada año, alternativamente, por un miembro francófono y un miembro de habla holandesa.

La Ley de 22 de diciembre de 1998 modifica algunas disposiciones de la segunda parte del Código judicial relativas al Consejo superior de la justicia, reorganizando esta institución. En concreto, modifica el sistema de nombramiento y designación de los magistrados, e insta un sistema de evaluación para los magistrados (*Vid.*, *Le Conseil supérieur de la justice*, dir. M. VERDUSSEN, Bruxelles, Bruylant, 1999).

*Vid.* también, en el mismo ámbito, la Ley de 10 de febrero de 1998 que completa el Código judicial en lo referente al nombramiento de jueces de complemento, la Ley de 7 de enero de 1998 relativa a la asistencia judicial para la entrega de partes del expediente judicial en materia penal, y la orden ministerial de 10 de octubre de 1998, que ratifica los programas para el examen de aptitud profesional y de concurso de admisión en la carrera judicial.

2. La jurisprudencia del Tribunal de arbitraje contribuye a aclarar los puntos discutidos en el ámbito de la interpretación constitucional.

En la Sentencia número 26/98, de 10 de marzo, el Tribunal se pronuncia sobre la conformidad del artículo 23 de las leyes coordinadoras del empleo de las lenguas en materia administrativa —que establece la utilización exclusiva del holandés en los servicios interiores de los municipios con un régimen de facilidades lingüísticas— con el artículo 30 de la Constitución —que establece la regla según la cual «la utilización de las lenguas usadas en Bélgica es facultativo»—.

El Tribunal afirmó que esta disposición no vulnera los principios de igualdad y de no discriminación que consagra la Constitución si se interpreta únicamente como una prohibición al alcalde o a un regidor de uno de los municipios afectados por esta disposición, de introducir o comentar en una lengua distinta del holandés un punto del orden del día de la sesión del consejo comunitario o de responder en francés a las intervenciones de los consejeros comunitarios.

3. Las comunidades y regiones tienen atribuidas competencias legislativas. No obstante, en algunos casos opera en este ámbito una reserva de competencias

al Estado federal. No resulta cómodo articular las competencias exclusivas que corresponden a cada instancia en ámbitos tan repartidos como éstos.

Por poner un ejemplo, baste señalar que la vivienda es de competencia regional, igual que la política económica. Sin embargo, la determinación de los precios es de competencia federal. Cabe plantearse si esta «reserva de competencia federal» puede llegar a perjudicar la competencia regional de establecer los precios indicativos del alquiler de habitaciones a estudiantes (CA, nº 73/98). Esta no ha sido, sin embargo, la posición adoptada por el juez constitucional desde el momento en que se ha constatado que los precios establecidos por la región son puramente indicativos.

Otro ejemplo afecta a la política económica. Es una competencia regional, sin embargo, la regulación de las condiciones de acceso al empleo sigue siendo competencia federal. Esta «incluye también el poder de establecer la regulación del acceso a ciertas profesiones, la implantación de establecimientos comerciales, la exigencia de determinados requisitos en el ejercicio de ciertas profesiones y la de regular los títulos profesionales». No se extiende, sin embargo, a la entrega al propietario de un inmueble alquilado de un certificado de conformidad a las normas de seguridad y de calidad. Esta competencia sigue siendo, pues, regional, adscrita al título competencial sobre la vivienda.

4. Las competencias federales son, o bien competencias residuales, o bien competencias especialmente atribuidas por la Constitución o por la ley especial de reformas institucionales. Sin embargo, no deben ignorarse las competencias accesorias vinculadas a las anteriores: «el legislador federal, competente para adoptar las medidas para proteger al usuario de los servicios ofrecidos por una persona.... ejerciendo la actividad de corretaje matrimonial, es también competente para adoptar sanciones relativas a las infracciones de estas medidas y para regular la búsqueda y constatación de estas infracciones» (CA, nº 105/98). No puede considerarse que esta cuestión sea también competencia de la comunidad, adscrita al título competencial de la política familiar (*ibidem*).

### III. Las reformas institucionales, la legislación comunitaria y regional

1. Como recuerda curiosamente la sentencia nº 24/98, del Tribunal de arbitraje, «de la Constitución se desprende, en sus artículos 1, 2 y 3, que Bélgica es un Estado federal, y que cada una de sus comunidades y regiones extrae de sus disposiciones el fundamento de una autonomía más o menos extensa, que se traduce en la atribución de competencias».

La definición puede parecer muy general e incluso imprecisa. Además, no se deja adivinar que, en realidad, la Constitución habilita al legislador especial para precisar los principios que en ella se contienen. Le deja una «libertad de apreciación» para definir la extensión de la autonomía de cada una de las comunidades y regiones. El principio de igualdad no está establecido formalmente entre estas colectividades políticas. De ello se desprende que estas diferentes entidades no deben «tratarse necesariamente de forma idéntica en todo caso» (*ibidem*). Ello sucede, particularmente, en la Región de Bruselas.

Por otra parte, no debe perderse de vista que tres colectividades políticas –distintas de las comunidades y regiones– se han constituido en el ámbito asignado a la Región de Bruselas. Se trata de las comisiones comunitarias, aunque ninguna de las tres tiene el mismo estatuto. Así, la «Comisión comunitaria flamenca, constituida como institución dotada de personalidad jurídica por los artículos 60 y siguientes de la ley especial de 12 de enero de 1989, relativa a las instituciones de Bruselas, no es competente para adoptar normas con fuerza de ley». Su estatuto no puede compararse al de las comisiones francesa y común (CA nº 28/98).

2. La Constitución se reformó para equiparar el estatuto de los ministros comunitarios y regionales con el de los ministros federales. El artículo 125 se modificó en este sentido el 17 de junio de 1998.

*Vid.* la Ley especial de 28 de febrero de 1997 de ejecución temporal y parcial del artículo 125 de la Constitución y, sobre todo, la Ley especial de 25 de junio de 1998 que regula la responsabilidad penal de los miembros de los gobiernos de las Comunidades y de las Regiones. El régimen de responsabilidad civil de los ministros comunitarios y regionales todavía está por definir.

3. Las leyes especiales de reformas institucionales que determinan los principios generales de organización y de funcionamiento de las comunidades y de las regiones no han sido modificadas.

Sin embargo, en su Sentencia nº 78/97, de 17 de diciembre, el Tribunal establece una interpretación del artículo 87 de la ley especial de reformas institucionales de 8 de agosto de 1980, modificada el 8 de agosto de 1988, que prescribe la organización de las administraciones comunitarias y regionales.

En su pronunciamiento el Tribunal establece que el párrafo 2 de esta disposición no vulnera los artículos 10 y 11 de la Constitución –que contienen los principios de igualdad y de no discriminación– cuando trata de forma distinta al Estado (federal) y a las comunidades y regiones en todo lo concerniente a la contratación de personal a su servicio. También se determina que el párrafo 4 de esta disposición tampoco es inconstitucional en lo concerniente a las personas jurídicas de derecho público dependientes de las comunidades y regiones, ni al personal de las que dependen del Estado (federal).

Por su parte, las comunidades y regiones no han utilizado la facultad de que disponen para aprobar sus propias reglas de organización. *Vid.*, sin embargo, el decreto especial de 15 de julio de 1998, por el cual la Comunidad flamenca modifica el artículo 41 de la Ley especial de 8 de agosto de 1980 de reformas institucionales: «se establece el derecho de presentar al Parlamento flamenco peticiones firmadas por una o varias personas»; «El Parlamento flamenco debe examinarlas en sesión plenaria».

4. En diversas sentencias, el Tribunal de arbitraje recuerda, aunque sea de forma incidental, los principios que rigen la distribución de competencias entre el Estado federal, las comunidades y las regiones. Aquí se mencionan seis de estos pronunciamientos.

- Las comunidades y las regiones únicamente disponen de competencias de atribución. Las competencias residuales retornan al Estado federal. En tanto que

la ley prevista en el segundo párrafo del artículo 35 de la Constitución no sea adoptada, esta situación resta inalterada, y el artículo 35 de la Constitución está desprovisto de efectividad (CA nº 76/98).

- Las comunidades y las regiones disponen de competencias autónomas. En base a esta disposición, pueden seguir distintas orientaciones políticas. Las diferencias de trato que de ello resultan no pueden ser consideradas contrarias a los artículos 10 y 11 de la Constitución, que proclaman el principio de igualdad de los belgas ante la ley. «La autonomía quedaría desprovista de significado si por el único hecho de que existen diferencias de trato entre los destinatarios de las normas sobre una misma materia en distintas comunidades y regiones, su ordenamiento jurídico fuera considerado contrario a los artículos 10 y 11 de la Constitución» (CA, nº 83/98).

- Las comunidades y regiones tiene competencias exclusivas. Las competencias compartidas o concurrentes sólo se dan en situaciones particulares, expresamente determinadas en la Constitución o en una ley especial.

De ello debe deducirse que cuando la ley especial de reformas institucionales considera el deporte como competencia comunitaria «debe considerarse que el Constituyente y el legislador especial, en la medida en que no han dispuesto otra cosa, han atribuido a las comunidades y regiones toda la competencia para dictar las normas sobre las materias que les han sido transferidas» (CA, nº 11/98; nº 73/98). Por ello, la competencia sobre la regulación del deporte es de competencia comunitaria. Sin embargo, no es recomendable que las disposiciones comunitarias sobre esta materia afecten a las disposiciones relativas al derecho del trabajo –que sigue siendo competencia federal– al principio de la libertad contractual y al derecho de cada uno de establecer la duración de un contrato laboral.

- La ley especial de reformas institucionales no deja de subrayar que junto a las competencias de atribución, las comunidades y regiones también disponen de competencias implícitas. «Por ello es necesario que la regulación adoptada sea necesaria para el ejercicio de las competencias de la región, que estas materias se presten a un régimen diferenciado y que la incidencia de las disposiciones sobre estas materias sea marginal» (CA, nº 95/98). De este modo, la Región de Bruselas puede crear una empresa en el marco de la política de la vivienda, pero también puede, al mismo tiempo, intervenir en el ámbito del derecho comercial, en el del derecho de las sociedades y en el de la legislación orgánica de los municipios (*ibidem*).

El juez constitucional se extiende sobre las derogaciones que el legislador regional puede efectuar a la legislación federal: «El legislador regional, que decidió no dar a las sociedades inmobiliarias de servicio público el carácter de organismo de interés público en el sentido de la ley de 16 de marzo de 1954, sino el de una sociedad comercial, juzgó necesario derogar en algunos aspectos el derecho de las sociedades y la legislación orgánica de los municipios, especialmente para garantizar la presencia en los consejos de administración de estas sociedades de los grupos minoritarios en los consejos municipales. Estimó que estas materias se prestaban a un régimen diferenciado y que la incidencia sobre el derecho de las sociedades y sobre la legislación orgánica de los municipios era marginal desde el momento en que con las disposiciones concernientes exclusiva-



mente a una categoría particular de sociedades –las sociedades inmobiliarias de servicio público que funcionan principalmente gracias a los fondos regionales– las instituciones municipales únicamente pretendía acordar una posibilidad suplementaria de representación. Este razonamiento conduce a pensar que esta disposición se ajusta al artículo 10 de la Ley especial de 8 de agosto de 1980» relativo a las competencias implícitas (*ibidem*).

- Las competencias atribuidas a las comunidades y a las regiones no excluyen el ejercicio de competencias accesorias. Estas colectividades políticas pueden crear empresas, o adoptar participaciones de capital en empresas, que les permitan realizar sus políticas –por ejemplo, en el ámbito de la vivienda social– (CA, n° 95/98).

- Las competencias comunitarias y regionales llevan aparejadas la competencia sancionadora. En virtud del artículo 11 de la Ley especial de reformas institucionales, el legislador regional es competente para sancionar las infracciones de sus disposiciones (CA n°, 11/98).

5. El Tribunal de arbitraje se pregunta, de forma recurrente, sobre los límites geográficos de las competencias atribuidas a las comunidades y regiones.

- En lo que respecta a las regiones, el ámbito de aplicación territorial de los decretos se define de forma simple. No pueden exceder los límites inscritos, en virtud del artículo 39 de la Constitución, en la Ley especial de 8 de agosto de 1980, de reformas institucionales. Tratándose de colectividades políticas territoriales, la delimitación es especialmente fácil. La Región Valona comprende cinco provincias meridionales. La región Flamenca cubre las cinco provincias septentrionales. La Región de Bruselas equivale al territorio, que no entra en la división provincial, de los diecinueve municipios belgas.

- Por lo que se refiere a las comunidades, no es concebible establecer un principio de territorialidad tan simple como el anterior (*vid.*, sin embargo, A. ALEN y R. ERGEC, «Le principe de territorialité dans la jurisprudence belge et européenne. Un essai de synthèse», *Journal des tribunaux*, 1998, p. 785).

Según el Tribunal de arbitraje, si una comunidad no establece en un decreto su concreto ámbito de aplicación, deben presumirse aplicables pura y simplemente las disposiciones de la Constitución que regulan esta materia, especialmente su artículo 127.2 (CA, n° 11/98). No puede modificarse el sentido de las disposiciones comunitarias en función de las declaraciones o comentarios emitidos con ocasión de su elaboración.

De acuerdo con lo establecido por la Constitución, la comunidad actúa, en principio, en el ámbito de la región lingüística correspondiente. Si interviene en el ámbito del empleo de las lenguas, esta base territorial es afectada por algunas constricciones. Si interviene en el ámbito cultural, educativo u otras materias personalizables, esta misma base se ve sometida a ensanchamientos significativos en la región bilingüe de Bruselas-Capital. Así, un decreto flamenco sobre la gestión total de la calidad en los establecimientos asistenciales «no se aplica únicamente a los hospitales situados en la región flamenca»; «se aplica también en las instituciones ubicadas en la región bilingüe de Bruselas-Capital que, debido a su organización, deben ser consideradas como pertenecientes exclusivamente a la

Comunidad flamenca»; por ello, esta medida se aplica también a «todos los médicos que ejercen sus actividades en estos hospitales» (CA, nº 83/98).

¿Pueden los decretos comunitarios tener efectos extraterritoriales? Esta realidad no puede negarse, especialmente en un Estado de reducidas dimensiones. Sin embargo, el juez constitucional limita el alcance de este fenómeno, de tres formas distintas:

En primer lugar precisa que las comunidades deben atender «al reparto de competencia territorial exclusiva que en materia cultural establece en Bélgica la Constitución. Este propósito puede parecer curioso, porque las comunidades no tienen precisamente una competencia territorial determinada y ambas pueden intervenir, por ejemplo, en la Región de Bruselas.

A continuación se precisa que estos efectos inevitables no deben contradecir la política cultural de otra comunidad. En cierta medida, estamos ante una forma de aplicación del principio de lealtad federal.

Finalmente, se establece que la promoción cultural francesa no puede ser asimilada a la «protección de la minoría francófona establecida en algunos municipios» flamencos (CA, nº 22/98). De forma incidental, pero muy acertada, el juez constitucional reconoce de esta forma la existencia de minorías lingüísticas en el territorio del Estado belga, lo cual va unido al establecimiento de un régimen de facilidades lingüísticas.

6. El Tribunal de Arbitraje delimita los contornos de determinadas competencias comunitarias y regionales.

- La competencia sobre vivienda ha sido transferida, en su totalidad, a la región. El ejercicio de esta competencia regional afecta al poder de la autoridad federal de regular el conjunto de relaciones contractuales entre el arrendatario y el arrendador de un inmueble (CA, nº 73/98).

- «El conjunto de la materia sobre radiodifusión y televisión» ha sido transferido a la comunidad. Esta es la instancia competente para determinar el régimen jurídico de los servicios de radiodifusión y de televisión y para establecer las reglas en materia de programación y de difusión de las programaciones (CA, nº 76/98). Además también puede exigir su consentimiento para el establecimiento de los servicios ofrecidos en estos sectores (*ibidem*).

- La política asistencial dentro y fuera de establecimientos de este tipo es, en el ámbito de las materias personalizables, de competencia comunitaria.

Un decreto relativo a la gestión de la calidad en los establecimientos asistenciales «se inscribe indiscutiblemente» en el ámbito de esta competencia (CA, nº 83/90). Sin embargo es necesario que, aun así, la Comunidad no vulnere ni las competencias federales generales —por ejemplo, las relativas al ejercicio de la medicina<sup>1</sup> o a la regulación de profesiones relacionadas con la medicina— ni las

1. Según el Tribunal de arbitraje, «un acto se inscribe en las artes médicas cuando tiene por objeto, o cuando se presenta teniendo por objeto, en relación con un ser humano, entre otros, el examen del estado de salud, el diagnóstico precoz de enfermedades y deficiencias, el establecimiento de un diagnóstico o la ejecución del tratamiento de un estado patológico, físico o psíquico, real o supuesto» (CA, nº 83/98).

expresamente reservadas por la Ley especial de 8 de agosto de 1980 –por ejemplo las relacionadas con la legislación orgánica hospitalaria–<sup>2</sup> (*ibidem*).

7. Especial interés suscita la cuestión de los medios financieros atribuidos a las colectividades federadas. Las comunidades y las regiones disponen, al menos en principio, de la competencia para establecer impuestos. En este ámbito, ejercen lo que se ha convenido en denominar una «competencia fiscal propia». «De todas formas, el artículo 170.2 de la Constitución atribuye al legislador federal el poder de determinar, en lo que se refiere a la competencia fiscal de las comunidades y regiones, las excepciones cuya necesidad quede demostrada». De esta forma, «el legislador federal puede determinar qué impuestos no pueden ser establecidos por las comunidades y regiones» (CA, nº 4/98).

En esta ocasión, el Tribunal de arbitraje recordó la operatividad del principio *non bis in idem*: «Las comunidades y regiones no están autorizadas a recaudar impuestos sobre materias ya gravadas por un impuesto federal». Recordó el Tribunal que no debe confundirse el hecho imponible, es decir, el elemento generador del impuesto, y la base imponible, que es el montante sobre el cual se calcula el impuesto. «Respecto de las materias que ya son objeto de un impuesto federal las comunidades y regiones no están autorizadas a establecer una nueva imposición». En otras palabras, no puede establecer impuestos más que sobre «materias vírgenes» (*ibidem*).

Así, la difusión de un mensaje publicitario por televisión no puede ser objeto de una doble imposición, por el Estado federal, en virtud del código TVA, y otro por la Comunidad francófona, en virtud de un decreto audiovisual (*ibidem*).

Por otra parte, «el ejercicio por una región de su competencia fiscal propia no puede contravenir la concepción global del Estado, tal como se desprende de las sucesivas reformas constitucionales de 1970, 1980, 1988 y 1993 y de las leyes especiales y ordinarias que determinan las competencias respectivas del Estado, las comunidades y las regiones» (CA, nº 51/98).

De estas disposiciones se desprende que «la estructura del Estado belga se basa en una unión económica y monetaria caracterizada por un mercado integrado y una unidad de moneda» (*ibidem*). La observación es compatible con la exigencia según la cual la «regulación básica uniforme de la organización de la economía en un mercado integrado» se inscribe en una disposición de la ley especial relativa a la regionalización de la economía (*ibidem*).

«La existencia de una unión económica implica, en primer lugar, la libre circulación de mercancías en el territorio del Estado» federal. Son incompatibles con una unión económica, en el ámbito del intercambio de bienes, las medidas autónomamente establecidas por los distintos integrantes del la Unión –especialmente las regiones– que obstaculicen la libre circulación, como los aranceles aduaneros interiores y cualquier medida impositiva de carácter equivalente» (*ibidem*).

---

2. El Tribunal de arbitraje ha establecido que debe entenderse por «legislación orgánica» la regulación básica y líneas directrices de la política hospitalaria.

Las comunidades y regiones tienen la competencia para establecer impuestos y, por ello, también la de suprimir las desgravaciones comunitarias y regionales. Para determinar la validez de estas medidas no es suficiente tomar en consideración el comportamiento de los contribuyentes —comportamientos que no son más que «efectos secundarios de cualquier impuesto, de cualquier subida de impuestos o de cualquier supresión de una reducción fiscal» (CA, nº 10/98).

Las colectividades federadas también tienen otros medios de financiación. «La Ley especial de 16 de enero de 1989 atribuye... a las comunidades y regiones el producto de ciertos impuestos federales, así como una competencia fiscal complementaria y limitada» (*ibidem*).

La región puede, por ejemplo, establecer un canon ambiental sobre la recogida de residuos producidos en una región y destinados a ser tratados fuera de su territorio. Se trataría de una tasa y no de un impuesto (CA, nº 51/98).

#### 8. Normativa comunitaria y regional más significativa

Un decreto de 27 de enero de 1998 instituye una policía de conservación de las carreteras regionales. Determina, para la Región valona, las condiciones de aplicación del mismo. El decreto tienen por objeto «preservar la integridad material y física de los bienes del dominio público de carreteras regionales y conservar estos bienes para el cumplimiento de sus fines. Se establecen severas sanciones pecuniarias para reprimir las infracciones de estas medidas de policía.

Un decreto de la misma fecha que el anterior instituye una policía de conservación de las vías hidráulicas regionales. Regula también las condiciones de su aplicación en la Región valona.

Una ordenanza de 5 de marzo de 1998 coordina y organiza las obras en la vía pública en la Región de Bruselas. Se establece, de forma general —excepto en los casos de urgencias motivadas por la gestión de la vía pública— que «no puede establecerse en, sobre o debajo de la vía pública ninguna obra sin la previa coordinación y autorización de la autoridad competente» (art. 3.1). Se establecen severas sanciones para reprimir las infracciones de esta legislación.

Una ordenanza de 14 de mayo de 1998 organiza la tutela administrativa ordinaria de los municipios de la Región de Bruselas. El gobierno regional de Bruselas puede, en un plazo de cincuenta días, suspender un acto de un municipio que vulnere la ley o lesione el interés general. La autoridad municipal dispone de un periodo de cincuenta días para justificarse. En un nuevo plazo de cincuenta días, el Gobierno puede anular el acto incriminado. Otras disposiciones de esta ordenanza organizan una tutela de aprobación y de reforma. El artículo 18 de la ordenanza precisa, igualmente, que «tras dos advertencias consecutivas... el Gobierno puede enviar uno o más comisarios al municipio para recoger las informaciones o las observaciones solicitadas o ejecutar una obligación impuesta a la autoridad municipal». *Vid.* también la orden de 16 de julio de 1998 relativa a la transmisión al gobierno (de la Región de Bruselas) de los actos de las autoridades municipales para el ejercicio de la tutela administrativa.

Un decreto de 7 de julio de 1998 instituye, para el Parlamento flamenco, un servicio de mediación. El mediador flamenco tiene la función «de examinar las

reclamaciones relativas a los actos y al funcionamiento de las autoridades administrativas de la Comunidad y de la Región flamenca» (art. 2), «en los límites de sus atribuciones, el mediador flamenco es independiente y neutral y no puede recibir instrucciones u órdenes de ninguna autoridad» (art. 8.1).

#### **IV. La colaboración entre las comunidades y las regiones. La colaboración entre el Estado federal, las comunidades y las regiones**

La cooperación entre el Estado, las comunidades y las regiones se establece especialmente en el ámbito social. El Estado federal es el único habilitado para regular los subsidios de desempleo. Por su parte, la región puede organizar diversos servicios para procurar a los parados, y en general a los solicitantes de empleo, una ocupación profesional. Finalmente, en el ejercicio de sus competencias en materia de educación, la comunidad es la única competente para regular las cuestiones relativas a la formación y reinserción profesionales.

Es evidente que un programa coherente de lucha contra el desempleo reclama la cooperación entre diversas colectividades políticas. El 4 de marzo de 1997 se adoptó un acuerdo de cooperación entre el Estado federal y las regiones. Se refiere a los programas de transición profesional. Este acuerdo fue modificado el 15 de mayo de 1998. Los firmantes del acuerdo constatan la existencia de bolsas de desempleo en algunos municipios. Consideran que esta situación requiere determinadas medidas específicas. Si la tasa de paro sobrepasa el 20% de la media en la Región valona, las medidas establecidas en el programa de transición profesional previstas inicialmente para dos años, pueden ser prolongadas otro año más.

En los casos extremos, la cooperación puede llegar a introducir el principio de competencia territorial de las comunidades. Ello está previsto en el artículo 5 de la Ley de 21 de julio de 1971 relativa a la competencia y funcionamiento de los consejos culturales y en el artículo 92 de la Ley especial de 8 de agosto de 1980 de reformas institucionales. Algunos regímenes y situaciones contempladas en estos textos no pueden ser modificados sin el consentimiento de las comunidades (CA, nº 22/98).

#### **V. Nuevas preocupaciones**

En su sentencia nº 24/98, el Tribunal de arbitraje recuerda, de forma sintética, que «las disposiciones legislativas adoptadas por el Estado (federal), las comunidades y las regiones se someterán al control de constitucionalidad confiado al Tribunal de arbitraje por el artículo 142 de la Constitución». Añade que la Ley especial de 12 de enero de 1989, sin violar el principio de igualdad, puede que haya organizado un control exorbitante contra las ordenanzas de la región de Bruselas, prescribiendo que estarían sometidas a un control jurisdiccional limitado.

La sentencia nº 22/98 establece, muy oportunamente, que estos principios no son válidos únicamente para las «normas legislativas», sino también para las disposiciones formales, como el presupuesto.

La cuestión puede reaparecer con las leyes, decretos y ordenanzas de ratificación de un tratado internacional. Las colectividades federadas están habilitadas para ejercer sus competencias no tan sólo en el orden interno, sino también en el ámbito internacional (artículos 167 y 168 de la Constitución). Los tratados y acuerdos que celebren con un sujeto de derecho internacional, deben ser objeto de una medida de asentimiento, para producir efectos en el ordenamiento jurídico interno de la comunidad o de la región.

Cabe plantearse si el juez constitucional puede conocer de estos decretos y ordenanza y, en tal caso, si puede ir más allá de las reglas de consentimiento para controlar la constitucionalidad de los tratados internacionales en vías de aprobación.

La prudencia manifestada por el Tribunal de arbitraje en este ámbito, al igual que en los distintos procedimientos que se le han asignado –especialmente en las cuestiones prejudiciales– no permiten considerar que el juez constitucional pueda, en todo caso, arbitrar en los conflictos entre la Constitución, el tratado y las normas de ratificación del mismo.

Sin duda sería conveniente revisar los artículos 167 y 168 de la Constitución –que establecen las modalidades de incorporación al derecho belga de los tratados internacionales– o, más exactamente, completarlos prescribiendo un control sistemático de constitucionalidad de los tratados europeos –y, tal vez, todos los tratados internacionales–. Este control debería establecerse a título preventivo. Si en este momento se revelase una inconstitucionalidad por la Corte de arbitraje, no podría adoptarse el procedimiento de asentimiento sin que previamente se hubiese operado una revisión de la Constitución.

La organización de la Región de Bruselas también ha suscitado problemas. El reducido número de flamencos residentes en la capital y, por tanto, el de cargos públicos de esta naturaleza en el seno de las instituciones de la Región de Bruselas, complican particularmente el funcionamiento del Consejo de la Comisión comunitaria flamenca.

Para resolver esta dificultad institucional –sin descartar, sin embargo, los principios constitucionales que prescriben la institución de una asamblea de tipo parlamentario constituida por mandatarios públicos cuya legitimidad se desprende de un sistema de elección libre– deberían tener lugar algunas reformas institucionales.

En un estudio titulado «La Région bruxelloise, son ressort et ses institutions» (Louvain-la-Neuve, décembre 1998), F. DELPÉRÉE, F.-X. DUBOIS y C. FREMAULT-DE CRAYENCOUR han recordado que ya se habían aplicado, tanto a nivel federal como a nivel comunitario y regional, diversas técnicas para vincular a los cargos públicos a los trabajos de las asambleas parlamentarias. Citan especialmente la fórmula denominada «germanófono» –que, con carácter consultivo,

asocia a los parlamentarios federales, regionales, europeos y a los consejeros provinciales domiciliados en la región de habla alemana y que prestan juramento constitucional en alemán, a los trabajos del Consejo de la Comunidad de habla alemana-.

Sobre este tema *vid.* asimismo, A. ALEN y F. DELPÉRÉE, «Les institutions bruxelloises» (participación en el coloquio interuniversitario sobre *Bruxelles et son statut*, 26-27 de febrero de 1999).

Puede presumirse que todas estas cuestiones estarán sobre la mesa en futuras negociaciones institucionales.

## Introducción

En el *Informe 1997*, al presentar los rasgos que caracterizaban las relaciones entre el Estado y las regiones, había señalado cómo el proceso de transformación del ordenamiento regional se encontraba en una encrucijada provocada, por un lado, por la espera de los resultados de la reforma constitucional que el Parlamento había intentado poner en marcha con la aprobación de la ley constitucional núm. 1 de 1997; y, por el otro, por la posibilidad de realizar cambios inmediatos a través de la legislación ordinaria, aprovechando los amplios márgenes de discrecionalidad ofrecidos por una normativa constitucional que se presenta genérica en muchos aspectos.

Las consecuencias inherentes a una u otra opción eran evidentes. La revisión constitucional ofrecía una mayor organicidad y consentía replantear radicalmente el modelo de descentralización política e institucional del Estado a la luz de las actuales exigencias; pero, por contra, presentaba el riesgo de un trayecto accidentado e incierto en cuanto a sus resultados finales. En cambio, las reformas legislativas presentaban la ventaja de una mayor rapidez, pero no podían (inevitablemente) dejar de ser fragmentarias y plantear cambios no definitivos. En efecto, las modificaciones de naturaleza organizativa e institucional necesitaban de una reforma de la Constitución, mientras que la ley ordinaria únicamente podía concretar las formas de relación entre los diversos niveles institucionales y redistribuir sus respectivas competencias.

La duda en relación con la estrategia a seguir fue resuelta inequívocamente en los primeros meses del año 1998. Como ocurre con frecuencia en el sistema político italiano, esta decisión se adoptó no ya sobre la base de una ponderada voluntad del Parlamento nacional, de las regiones y de las fuerzas políticas; sino más bien por la vía de hecho, es decir, provocada por la aparición de una profunda crisis política que ha bloqueado el proceso de reforma constitucional. En consecuencia, los únicos cambios podían provenir de la actividad normativa del Gobierno, el cual —en virtud del decreto legislativo núm. 29 de 1997— había sido delegado a transferir nuevas funciones del Estado a las regiones y a los entes locales.

En efecto, en este mismo período se asistió a diversos acontecimientos de diferente significado. Por un lado, a la interrupción de los trabajos parlamentarios de reforma de la Constitución y a la «congelación» de la Comisión bicame-

---

\* Traducción realizada por Enriqueta Expósito Gómez, Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona.



ral para las reformas constitucionales. Y, por el otro, a la promulgación por parte del Gobierno del decreto legislativo núm. 112 de 1998, de *Atribución de funciones administrativas del Estado a las regiones y a los entes locales* y a la entrada en funcionamiento de la nueva Conferencia permanente para las relaciones entre el Estado, las regiones y las provincias autónomas de Trento y de Bolzano, unificada con la Conferencia Estado, ciudades y autonomías locales, regulada por el decreto legislativo núm. 281 de 1997.

El primero de los decretos mencionados —el núm. 112 de 1998— ha innovado de manera significativa la distribución territorial de las competencias, reordenando las funciones legislativas y administrativas de los diferentes niveles institucionales (Estado, regiones y entes locales territoriales). El segundo, a su vez, ha diseñado el esquema de las futuras relaciones entre el Estado y las autonomías territoriales, dotando de reglas, procedimientos y estructuras al principio del regionalismo cooperativo que ya había sido formulado por una consolidada jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Los nuevos principios legislativos que caracterizan el papel de las regiones, definiendo su ámbito de competencias legislativas y administrativas, han sido sometidos al examen del juez constitucional, el cual, en dos sentencias, ha aprovechado la ocasión bien para precisar mejor sus propias orientaciones jurisprudenciales, bien para secundar la evolución normativa puesta en marcha reconduciéndola, sin embargo, al modelo de relaciones interinstitucionales ya elaborado en vía jurisprudencial.

Concretamente, se trata de las sentencias núms. 398 y 408, ambas de 1998. En la primera, se ha ampliado de forma novedosa la potencialidad del principio de leal colaboración, el cual, aunque no constitucionalizado, debe informar las relaciones entre el Estado y las regiones. Con la segunda, la Corte, examinando numerosos recursos de inconstitucionalidad planteados por las Regiones contra la ley estatal núm. 59 de 1997 (de delegación al Gobierno para la transferencia de funciones y atribuciones a las regiones y a los entes locales para la reforma de la Administración pública y para la simplificación administrativa) —ya analizada en el *Informe 1997*—, ha podido manifestar su propio parecer con respecto a la reforma legislativa y su compatibilidad con las disposiciones constitucionales vigentes.

Estas decisiones del juez italiano de la constitucionalidad de las leyes parecen esbozar una nueva fase en el papel de la Corte en esta materia. Da la impresión de haberse superado el largo período de «suplencia» en el que la Corte constitucional, frente a la inactividad del legislador, había asumido la labor de definir, a través de sus propios pronunciamientos, los caracteres del modelo de organización territorial del Estado, completando, de esta manera, los muchos vacíos dejados por la normativa constitucional. Y, al mismo tiempo, parece iniciarse una nueva fase, que podríamos definir como de «amonestadora» de las reformas, en la que el juez constitucional no asume críticamente las transformaciones puestas en marcha, sino que se propone facilitar una reforma armónica con la Carta constitucional vigente, de la forma que ésta ha sido interpretada por la propia Corte.

Por otra parte, el hecho de que la Corte constitucional haya acelerado los plazos de los procesos constitucionales, anulando, de hecho, el costoso retraso acu-

mulado en el pasado, ha facilitado que se pudiera juzgar con inmediatez la conformidad con la Constitución de las leyes promulgadas durante el año 1997.

### El atormentado y fracasado camino de la reforma constitucional

Si en el transcurso del año 1997 gran parte del debate político ha sido monopolizado –además de por las disposiciones de carácter financiero que resultaban necesarias para permitir la incorporación de los indicadores de la economía y de las finanzas públicas a los parámetros fijados por el Tratado europeo de Maastrich– por las propuestas de revisión de la parte segunda de la Constitución italiana elaboradas por la Comisión parlamentaria para las reformas institucionales; el inicio del año 1998 se ha caracterizado, en cambio, por las profundas y firmes divisiones surgidas en el interior de las diversas formaciones políticas –tanto de la mayoría parlamentaria como de la oposición– en relación con algunas de las soluciones de reforma constitucional previstas. Muy especialmente aquellas inherentes a la forma de gobierno y a la ordenación del poder judicial.

A pesar de todo, en el año 1997, la Comisión bicameral había trabajado intensamente, respetando los plazos establecidos por la ley núm. 1 de 1997, la cual había fijado tanto la fecha de inicio de los trabajos de la Comisión como la de transmisión al Pleno de las asambleas parlamentarias las propuestas de nueva Constitución. Concretamente, la Comisión parlamentaria para las reformas constitucionales debía remitir a las Cámaras, en un plazo de seis meses, un anteproyecto de reforma; en los siguientes treinta días cada uno de los diputados y senadores podía presentar enmiendas sobre la base de las cuales la Comisión volvía a elaborar una propuesta definitiva.

El *iter* preclusivo previsto por la ley fue cumplido de forma regular y la Comisión remitió, con fecha de 4 de noviembre de 1997, a la Presidencia de la Cámara de los Diputados y del Senado un proyecto de ley de reforma de la parte segunda de la Constitución acompañado por los informes tanto del presidente de la Comisión y de los presidentes de los diferentes grupos de trabajo como por el dictamen de la minoría. En enero de 1998, el Pleno de la Cámara de los Diputados inició la discusión y votación del proyecto de ley y de sus numerosas enmiendas presentadas por los diputados, aprobándose los artículos en materia de forma de Estado –los cuales calificaban en un sentido regionalista la estructura del Estado ampliando, por un lado, las competencias de las regiones y de los entes locales territoriales y reconociendo, por el otro, espacios efectivos de autonomía estatutaria a las regiones en los que se incluía la competencia para determinar la propia forma de gobierno y los caracteres del sistema electoral–.

Sin embargo, como ya se ha advertido, las divisiones existentes entre las fuerzas políticas con respecto a las características de la nueva forma de gobierno y al sistema de las garantías, han provocado una grave situación de *impasse* que ha llegado a interrumpir la discusión parlamentaria sobre la reforma de la Constitución, antes, incluso, de que fuera discutido el tema más conflictivo, esto es, el constituido por las nuevas normas reguladoras del Poder Judicial.

Reflexionando sobre esta experiencia no puede dejar de considerarse objeto

de preocupada atención la circunstancia que, una vez más, los propósitos de revisión constitucional hayan permanecido como meras intenciones, no llegando a completar su propio *iter*. Esta constatación evidencia, además, las dificultades que diversos ordenamientos contemporáneos (en los que Italia es sólo un ejemplo entre otros muchos) encuentran para alcanzar un consenso suficiente al cambio constitucional, de tal forma que no parece arriesgado afirmar que éstos están viviendo una delicada fase de «bloqueo» constitucional. Preocupación que se agrava todavía más por la particularidad de que nadie cuestiona no sólo la oportunidad, sino, incluso, la necesidad de introducir modificaciones sustanciales al texto aprobado en 1947, y más cuando para facilitar el *iter* parlamentario se han previsto procedimientos preclusivos de revisión constitucional.

Toda esta situación demuestra la incapacidad de autorreforma del sistema político. Este juicio se ve confirmado por la consideración de que no han tenido mejores resultados otras muchas tentativas de modificación del texto constitucional planteadas en un pasado reciente.

No obstante lo anterior, puede ser interesante resumir los contenidos más significativos del proyecto de reforma de la Constitución —elaborado por la Comisión bicameral y aprobado en primera lectura por la Cámara de los Diputados— relativo al ordenamiento regional. Esta operación se realiza no sólo a los meros efectos cognoscitivos, sino que nos sirve para valorar las opciones adoptadas por el Parlamento confrontándolas con numerosas propuestas elaboradas en el pasado ya sea por la doctrina como por las propias regiones (ver el estudio que de las mismas se realizan en ediciones anteriores del *Informe*).

Con suma brevedad, las novedades más relevantes han hecho referencia a los siguientes temas.

a) La constitucionalización del principio de subsidiariedad, según el cual debería ser atribuida a los municipios la generalidad de las funciones reglamentarias y administrativas, incluso en las materias de competencia legislativa del Estado y de las regiones, con excepción de las funciones expresamente atribuidas por la Constitución o por la ley a las provincias, a las regiones o al Estado.

b) El cambio radical de criterio introducido por el art. 117 de la Constitución con respecto a la distribución de las competencias entre el Estado y las regiones, pasando de un sistema de fijación de las materias de competencia regional a otro completamente opuesto basado en la enumeración solo de las materias de competencia del Estado. El resto de sectores no especificados por la Constitución se presumiría que, residualmente, fueran de competencia legislativa de las regiones, salvo las intervenciones estatales que resultaran necesarias para asegurar intereses nacionales imprescindibles.

c) El reconocimiento de una mayor autonomía estatutaria y la concreción de nuevas materias objeto de regulación por los Estatutos regionales. Desde esta última perspectiva, la propuesta de reforma constitucional confiaba, de forma novedosa, a la potestad estatutaria la definición de la forma de gobierno regional y la identificación de los supuestos de disolución anticipada de las asambleas regionales. Además, se reservaba a cada una de las regiones la disciplina de la propia ley regional.

d) La previsión que el Senado se reuniera en una sesión especial con el objeto de analizar los proyectos de ley relativos a materias de interés regional y de las autonomías locales, entre las cuales se destacan la legislación electoral, los órganos de gobierno y las funciones fundamentales de los municipios y provincias, la tutela de los intereses nacionales en materias de competencia legislativa de las regiones, la autonomía financiera de los municipios, provincias y regiones o la coordinación informativa, estadística e informática. En el examen de los proyectos de ley relativos a estas materias, el Senado habría de haberse integrado por un número de consejeros municipales, provinciales y regionales —elegidos en las respectivas regiones— igual al de senadores.

Con respecto a estas modificaciones proyectadas no se puede sino manifestar un juicio crítico, condicionado por el hecho de que algunas de ellas, concretamente las mencionadas en los apartados a) y b), no presentaban tal carácter innovador desde el momento que ya habían sido introducidas por la ley de delegación núm. 59 de 1997. Por otra parte, la propuesta de regionalizar el Senado se muestra francamente decepcionante si la comparamos con las experiencias comparadas o, incluso, con otros proyectos formulados en años anteriores por parte de las regiones o de una prestigiosa doctrina. En definitiva, la única solución verdaderamente original —si la confrontamos con la actual disciplina de los estatutos regionales prevista en el art. 123 de la Constitución y de los estatutos municipales y provinciales regulados por la ley 142/1990— puede encontrarse en la inclusión de un precepto que ampliaba los objetos reservados a la competencia estatutaria.

Por todo lo anterior, haciendo alusión al título de una conocida obra teatral, se podría decir, a propósito de los resultados del debate político sobre la reforma del Estado en un sentido federal, «mucho ruido para nada».

### **La nueva distribución de competencias entre el Estado, las regiones y los entes locales a la luz del decreto legislativo núm. 112 de 1998**

La promulgación del decreto legislativo núm. 112 de 1998 (Atribución de funciones administrativas del Estado a las regiones y a los entes locales en actuación del capítulo I de la ley núm. 59 de 1997) adquiere, en el panorama de las relaciones entre el Estado y el ordenamiento regional, una gran importancia bajo una doble perspectiva: por un lado, en cuanto que favorece una ulterior y significativa descentralización de funciones administrativas de las regiones en favor de los entes locales territoriales; y por el otro, porque ha introducido algunas modificaciones importantes de orden institucional en las relaciones entre los dos niveles.

Desde la primera perspectiva, se recuerda que los mecanismos de descentralización de las funciones previstos por el sistema constitucional se muestran complicados por el hecho que hacen referencia, contextualmente, a las funciones ejercitables por las regiones y por los entes territoriales (municipios y provincias) en el momento en que el Estado central ha asumido el papel de árbitro en la repartición de las competencias administrativas entre los diversos niveles institucionales. Además, debe considerarse que las funciones transferidas a las

regiones y a los entes locales tienen una base jurídica diferente: mientras que las primeras gozan de una cobertura constitucional, las segundas sólo poseen una tutela de rango prevalentemente legislativo.

Más concretamente, puede precisarse que las transferencias de funciones del Estado a las regiones se fundamentan en la disposición transitoria y final VIII de la Constitución, en virtud de la cual «las leyes de la República regulan para cada ramo de la Administración pública el traspaso de las funciones estatales atribuidas a las regiones». En cambio, con respecto a la descentralización de funciones administrativas en favor de los entes locales territoriales es necesario hacer referencia a tres diferentes normas de principio:

a) el art. 128 de la Constitución que reserva a la ley general de la República la competencia para determinar las funciones de las provincias y municipios;

b) el art. 118 de la Constitución que —en el ámbito de las materias que se reconducen a la competencia legislativa de las regiones— confiere a las leyes de la República la posibilidad de atribuir a los entes locales el ejercicio de funciones consideradas de interés meramente local; y

c) el art. 3 de la ley núm. 142 de 1990 (reguladora del ordenamiento de los entes locales) que reconoce a las regiones la facultad de organizar, por ley, en los sectores materiales de su propia competencia, el ejercicio, a nivel local, de funciones administrativas a través de los municipios y provincias.

De la pluralidad de estas referencias normativas se origina la complejidad estructural del decreto legislativo núm. 112 de 1998. Complejidad que se acentúa ya sea porque concreta con respecto a determinados sectores orgánicos (desarrollo económico y actividades productivas; territorio, medioambiente e infraestructuras; servicios a las personas y a las comunidades y policía administrativa) las competencias específicas que, en la perspectiva de la descentralización, deben ser atribuidas a las regiones, a las provincias y a los municipios; ya sea porque impone a las regiones la fijación, en el ámbito de sus propias competencias, de las funciones que requieren un ejercicio unitario a nivel regional, disponiendo la transferencia a los entes locales de todas las demás. Todo ello ha de realizarse con leyes que cada una de las regiones debe promulgar durante el año 1998, so pena de una intervención sustitutiva del Estado.

En relación con el primer aspecto, el decreto núm. 112 de 1998 da actuación tanto al art. 128 de la Constitución como a la disposición transitoria y final VIII, mientras que con todo lo referente al segundo se tiende a favorecer el cumplimiento del ya mencionado art. 3 de la ley núm. 142 de 1990.

También, en este contexto, debe ser recordado que el decreto núm. 112 de 1998 ha realizado la tercera fase de descentralización de funciones puesta en marcha con la activación del ordenamiento regional en 1970. A cada una de estos períodos han correspondido específicos decretos de transferencias.

Así, en una primera etapa, el principio establecido en la disposición transitoria y final VIII de la Constitución encontró actuación en el art. 17 de la ley núm. 281 de 1970, precepto que contenía una delegación al Gobierno para el traspaso de las funciones y del personal estatal a las regiones. En virtud de esta ley de delegación, el Gobierno transfirió, en 1972, las primeras funciones administrati-

vas a las regiones, aunque, los decretos de traspaso fueron objeto de profundos y contundentes reproches. Concretamente, las críticas se centraron esencialmente en dos aspectos. Se censuró, por un lado, que los decretos hubieran seguido una interpretación restrictiva de la competencia regional, transfiriendo a las mismas sólo partes de la materia; y, por el otro, que hubieran cedido únicamente las funciones administrativas ejercitadas por algunos ministerios, sin considerar las funciones que con respecto a las mismas materias eran actuadas por numerosos entes públicos nacionales y locales.

Por este motivo, y después de no pocas resistencias, el Parlamento aprobó una nueva ley de delegación (la ley núm. 382 de 1975) que modificó de forma significativa la precedente tanto desde la perspectiva procedimental como de la de su contenido. En particular, la ley de delegación establecía, para el legislador delegado, una serie de criterios directivos suficientemente unívocos que le obligaban, por un lado, a transferir funciones de forma orgánica y completa y, por el otro, a dar actuación al art. 118 de la Constitución, atribuyendo a los entes locales territoriales las funciones administrativas de interés exclusivamente local en las materias que entraban en la esfera de la competencia regional. En cumplimiento de los plazos y los criterios establecidos en la ley núm. 382 de 1975, el Gobierno promulgó el decreto del Presidente de la República núm. 616 de 1977. Éste se caracterizó por algunas importantes innovaciones, entre las cuales caben destacar: a) una definición amplia y actualizada de las materias de competencia regional; b) el carácter orgánico del traspaso; c) la valorización de la actividad administrativa de los municipios, conseguida a través de la identificación, en clave extensiva, de las funciones de interés exclusivamente local; y d) la atribución a las regiones de la facultad para disolver y reorganizar numerosos entes locales infrarregionales que actuaban en los sectores de competencia regional.

Finalmente, la tercera fase, se ha puesto en marcha con la promulgación del mencionado decreto núm. 112 de 1998, cuyos rasgos más característicos pueden ser sintetizados de la siguiente manera.

a) En primer lugar, la transferencia o delegación de funciones administrativas no ha afectado solamente a las materias enumeradas en el art. 117 de la Constitución, sino que es mucho más amplia: se ha referido a cada sector material excluyendo de los mismos las materias reservadas a la legislación estatal. En consecuencia, las regiones y los entes locales territoriales pueden intervenir en ámbitos materiales que previamente les eran vedados, como —por ejemplo— la industria, el catastro, los recursos hidráulicos y la tutela del suelo, la protección civil o la instrucción escolar.

b) En segundo lugar, han sido establecidos nuevos criterios directivos a los que someterse para la determinación del sujeto (regiones, municipios, provincias, entes sectoriales, particulares) al cual se reconoce la competencia para actuar concretas funciones administrativas. Entre éstos se encuentra el de la subsidiariedad. En general, el legislador ha señalado a los municipios como los entes públicos más idóneos para el ejercicio de la actividad administrativa por razón de su proximidad con las comunidades territoriales. Pero también, ha intentado enfatizar, en determinadas materias, el papel de los particulares y de algunos entes sectoriales como las Cámaras de comercio, industria, artesanado y agricultura.

c) En tercer lugar, ha introducido un mecanismo sancionador para el supuesto de inactividad o grave retraso por parte de las regiones y de los entes locales territoriales en el ejercicio de los poderes y competencias conferidas por el decreto núm. 112 de 1998. Llegada esta situación, se ha previsto que el Gobierno otorgue al ente incumplidor un plazo razonable para actuar, transcurrido el mismo inútilmente el Consejo de ministros debe nombrar a un comisario que intervenga de forma sustitutiva.

d) Además, ha sido traspasada a las regiones la facultad de reorganizar el sistema de las funciones administrativas ejercitadas a nivel local: identificando, por un lado, aquellas que requieran un ejercicio unitario a nivel regional, distribuyendo las restantes entre las provincias y los municipios, y concretando, por el otro, en las materias ejercitadas por los municipios, los niveles óptimos de actuación de las mismas con la finalidad de favorecer el asociacionismo de los municipios de menor dimensión demográfica.

e) Finalmente, y en coherencia con el traspaso de numerosas funciones del Estado a las regiones y a los entes locales, el Gobierno, a través de específicos decretos, debe reorganizar los Ministerios, así como suprimir o recalificar los departamentos periféricos del Estado que han sido afectados por la transferencia a los entes locales de las funciones que previamente aquellos actuaban.

### **La legislación regional de actuación del decreto legislativo núm. 59 de 1997**

El Estado, confiando las nuevas funciones y facultades administrativas a las regiones y a los entes locales, ha procedido, en las materias de competencia estatal, a situar directamente la competencia entre los diversos niveles institucionales; pero además, en las materias de competencia legislativa regional, ha confiado a las leyes regionales la facultad de distribuir las concretas funciones entre los diversos entes locales. Todo ello en actuación —como ya se ha señalado— del principio establecido en el art. 3 de la ley núm. 142 de 1990.

En virtud del art. 3 del decreto núm. 112 de 1998, cada región debe determinar «las funciones administrativas que requieren ser actuadas a nivel regional, disponiendo el traspaso de las restantes a los entes locales». Estas leyes debían ser aprobadas en el plazo de seis meses desde la fecha de promulgación del decreto legislativo —31 de marzo de 1998—. En caso de incumplimiento, el Gobierno puede emanar, en los sucesivos noventa días, y una vez consultadas las regiones infractoras, uno o más decretos en los que se prevea la distribución de funciones entre la región y los entes locales. Las disposiciones estatales se aplican hasta la fecha de entrada en vigor de la ley regional. Este poder sustitutivo estatal, como se analizará en el siguiente apartado, ha sido considerado conforme a la Constitución en la sentencia núm. 408 de 1998 de la Corte constitucional.

Obviamente, en la actuación de esta competencia las regiones no gozaban de una plena discrecionalidad, sino que se debían someter a los criterios generales establecidos en citado art. 3 del decreto legislativo núm. 112 de 1998, los cuales se sintetizan en los siguientes:

a) las regiones están obligadas a enumerar las funciones administrativas que

han de ser necesariamente actuadas a nivel regional por razones de unidad, confiriendo las restantes a los entes locales;

b) en la transferencia de funciones a los entes locales, las regiones, además, deben considerar las dimensiones territoriales, asociativas y organizativas de los diversos niveles institucionales; aunque, de todos modos, debe reconocerse una posición de centralidad administrativa a las administraciones municipales;

c) las regiones pueden imponer a los municipios el ejercicio de forma asociada de determinadas funciones;

d) la misma ley regional ha de atribuir a los entes locales, además de las funciones, también los recursos humanos, financieros, organizativos e instrumentales de tal forma que se garantice una cobertura razonable de las cargas que se derivan del ejercicio de las funciones.

Al final del año 1998 solamente tres regiones (Toscana, Umbria y Piamonte) habían aprobado la ley, mientras que en las restantes el proyecto legislativo estaba en fases de maduración bastante diversas: en discusión por parte de la Junta; en examen del Consejo regional o aprobados por el Consejo pero todavía no habían entrado en vigor. Se trata de un retraso emblemático en cuanto que testimonia, por un lado, la complejidad de las relaciones políticas e institucionales que median entre los entes locales y las regiones y, por el otro, la consiguiente dificultad de dar cumplimiento, en esta materia, a decisiones político legislativas rápidas.

Concretamente, la situación puede ser resumida en el siguiente cuadro informativo.

*Tabla: Leyes regionales de principio en relación con el traspaso de funciones administrativas del Estado a las regiones y a los entes locales en actuación de la ley núm. 59 de 1997.*

| Región        | Ley  |
|---------------|--|
| Abruzo        | 1 proyecto de ley en examen del Consejo  |
| Basilicata    | 1 proyecto de ley aprobado por el Consejo  |
| Calabria      | 14 proyectos de ley en examen del Consejo  |
| Campania      | 1 proyecto de ley en examen de la Junta  |
| Emilia-Romaña | 1 proyecto de ley aprobado por el Consejo  |
| Lacio         | 1 proyecto de ley en examen del Consejo  |
| Liguria       | Ley núm. 30 de 1998.<br>5 proyectos de ley aprobados por el Consejo<br>1 proyecto de ley en examen del Consejo |
| Lombardia     | 1 proyecto de ley en examen del Consejo  |
| Las Marcas    | 1 proyecto de ley en examen del Consejo  |
| Molise        | 1 proyecto de ley en examen del Consejo  |



|          |  |
|----------|--|
| Piamonte | Ley núm. 34 de 1998.   |
| Apulia   | 3 proyectos de ley en examen de la Junta<br>4 proyectos de ley en examen del Consejo |
| Toscana  | Ley núm. 85 de 1998.<br>Ley núm. 87 de 1998<br>Ley núm. 88 de 1998.                  |
| Umbria   | Ley núm. 34 de 1998  |
| Veneto   | 1 proyecto de ley en examen del Consejo  |

El análisis de las leyes aprobadas y de aquellas todavía *in itinere* pone de manifiesto que las regiones no han tenido intención de seguir un único modelo al actuar las disposiciones del legislador nacional.

Preferentemente las regiones parecen encaminadas a promulgar una única ley general que comprenda tanto los principios generales como las específicas disciplinas de sector: el objetivo es el de insertar en un único texto normativo la *summa* de las normas que presiden todo el sistema de los poderes regionales y locales.

No obstante lo anterior, no faltan regiones que han optado por una solución opuesta, prefiriendo establecer múltiples textos normativos, uno para cada una de las materias regionales. Este es el caso, por ejemplo, de la región Liguria, la cual se muestra favorable a una elevada segmentación del proceso de actuación de la ley núm. 59 de 1997.

En una situación intermedia se sitúa la región Toscana que —habiendo aprobado hace tiempo una ley general sobre el sistema de las autonomías regionales— ha promulgado, con posterioridad, tres leyes, una para cada uno de los sectores orgánicos indicados en el decreto legislativo núm. 112 de 1998: desarrollo económico y actividades productivas; ambiente, territorio e infraestructuras y servicios a la persona y a la comunidad.

Otra de las regiones (Abruzzo) ha manifestado la intención de utilizar este tipo de ley para redactar una especie de texto único con toda la normativa relativa a las transferencias de funciones administrativas del Estado, coordinando esta nueva norma con los anteriores trasposos realizados sobre la base del decreto núm. 616 de 1977.

En el conjunto de leyes regionales de principio es interesante resaltar la presencia de un título dedicado a la creación y a la regulación de la Conferencia Permanente de las Regiones y autonomías locales. Se trata de un órgano representativo del sistema regional de gobierno local compuesto, en general, por el Presidente de la región, los presidentes de las provincias, los alcaldes de los municipios más grandes, los representantes de las comunidades montañosas y de las asociaciones de los entes locales. Su competencia es consultiva y se proyecta, sobre todo, en los siguientes sectores:

- a) informa y formula propuestas sobre los proyectos de ley y los actos nor-

mativos relativos a la distribución de competencias administrativas y a la estructura del sistema regional de las autonomías locales;

b) dictamina las disposiciones regionales de simplificación y armonización administrativa;

c) favorece las relaciones entre la región y los entes locales en las materias de interés común, concretando la actuación del principio de subsidiariedad; y

d) emite una valoración sobre los acuerdos, contratos de programa y pactos territoriales dirigidos al desarrollo económico de la región o de alguna de sus partes.

La inserción de este órgano en las leyes regionales merece un atento examen en cuanto que expresa una concepción del regionalismo fuertemente crítica con respecto a lo actuado por parte del Estado. En efecto, el legislador nacional se había movido en la dirección opuesta, prefiriendo crear una Conferencia Estado-ciudades a nivel central, paralelamente a la Conferencia Estado-regiones.

Esta opción del legislador estatal, considerada conforme a la Constitución por el juez constitucional en la sentencia núm. 408 de 1998 –analizada en el presente informe– suscita problemas de oportunidad y tropieza con la intención opuesta de las regiones favorables a que el Estado se limite a definir los procedimientos de coordinación entre el mismo Estado y las regiones, delegando a éstas la competencia para afirmar el principio de cooperación con los entes locales territoriales.

En este momento no está claro cual de ambos modelos se consolidará. En espera de una solución, que no podrá sino provenir de una reforma de la carta constitucional, se asiste a su convivencia, como fruto no de una mediación o de la voluntad de dar vida a un *tertium genus* sino, por el contrario, de la falta de una orientación clara.

### Aspectos de la constitucionalidad de la ley núm. 59 de 1997 en el traspaso de funciones estatales a las regiones y a los entes locales

Tal y como se ha señalado en el apartado introductorio, numerosas disposiciones de la ley de delegación núm. 59 de 1997 han sido impugnadas por las regiones al estimarlas lesivas de las atribuciones regionales y del propio principio de autonomía. Considerando la relevancia constitucional de estas cuestiones, la sentencia núm. 408 de 1998 (que ha resuelto conjuntamente los diversos aspectos de legitimidad constitucional) ha permitido a la Corte exponer orgánicamente su propia posición en relación con los principios constitucionales que deben presidir las relaciones entre el Estado y el ordenamiento regional.

Las críticas de ilegitimidad constitucional con respecto a las cuales la Corte ha debido pronunciarse pueden ser englobadas en tres grupos de cuestiones.

a) El primero de ellos alude a los criterios con los que la ley había distribuido las funciones administrativas entre los diversos entes dotados de autonomía constitucional (regiones, provincias y municipios). Concretamente, se venía a lamentar una reducción de las garantías de la autonomía regional unida al hecho

que la ley núm. 59 de 1997 habría realizado una sustancial equiparación entre las regiones y los entes locales, desconstitucionalizando la posición de las primeras.

b) Un segundo grupo de cuestiones se refería a la legitimidad de la nueva disciplina de la actividad de impulso y coordinación contenida en el art. 8 de la ley núm. 59 de 1997, entendida contraria a los principios establecidos por la jurisprudencia constitucional, con especial mención al respeto del principio de legalidad sustancial y colegialidad.

c) Otras dudas de constitucionalidad tenían, en definitiva, como objeto la propia decisión del legislador de flanquear la Conferencia Estado-regiones también con una Conferencia Estado-ciudades y, por tanto, de unificar las dos Conferencias dado que ambas habían de tratar problemas comunes, relativos al sistema general de las autonomías territoriales.

Entrando en el ámbito específico de las cuestiones sometidas, el juez constitucional ha manifestado los siguientes consideraciones.

Con respecto a los criterios establecidos para que el Gobierno procediera a la distribución de las funciones administrativas, el juez constitucional ha precisado que de la normativa constitucional de referencia –representadas, como ya se ha señalado con anterioridad, por los arts. 118, 128 y disposición transitoria y final VIII de la Constitución, así como del art. 3 de la ley núm. 142 de 1990– no se deduce un modelo único de reparto de funciones y de regulación de las relaciones de competencia entre los diversos niveles institucionales. Por tanto se ofrecen al legislador diversas opciones –potenciar el papel de las regiones en la asignación de las competencias en el ámbito local, o bien proceder directamente con un acto del Estado central– que entran en el ámbito de la legítimas decisiones de política institucional, cuya valoración excede de las funciones del juez constitucional.

Es, también, importante que no hayan sido incluidos los ámbitos de competencia directamente regulados por el texto constitucional, concretables, esencialmente, en la distinción, contenida en el art. 117 de la Constitución, entre potestad legislativa propia y potestad legislativa de actuación.

Igualmente, las regiones habían dudado de la legitimidad constitucional del poder sustitutivo que el art. 4 de la ley núm. 59 de 1997 atribuía al Gobierno, habilitándolo para adoptar, en caso de inercia de las regiones para aprobar las leyes de traspaso de las funciones regionales al ámbito local, específicos decretos legislativos destinados a desplegar efectos, en vía supletoria, hasta el momento en el que intervenga la ley regional. A juicio de la Corte, la acción sustitutiva del Estado central no sería lesiva de la autonomía constitucional de las regiones al tratarse de una medida instrumental a la plena realización del proyecto institucional diseñado por el art. 3 de la ley núm. 142 de 1990 y estar destinada a actuar únicamente en vía transitoria. En efecto, en el mismo momento en que la región legisle, las normas regionales determinan la derogación de las estatales. Ésta es una opción que puede ser compartida desde la perspectiva práctica, pero, sin embargo, es susceptible –a nuestro parecer– de generar dudas en caso de que se tenga intención de fijar rígidamente las relaciones entre el Estado y las regiones al criterio de la competencia.

Con respecto a la disciplina de la actividad de impulso y coordinación, se recuerda que ésta no goza de una expresa confirmación en el texto de la Constitución aunque puede considerarse implícita al principio unitario garantizado por el art. 5 de la Constitución, encontrando, a la vez, su fundamento en el principio de coordinación que debe informar las diversas partes que integran el ordenamiento jurídico: formalmente se propone integrar las normas nacionales y regionales que regulan los diversos sectores materiales, con el fin de evitar contradicciones y de hacer armónicos y compatibles los principios contrapuestos de autonomía y de unidad. Confirmado tras muchas incertezas, el sistema se ha precisado con el tiempo, llegando al reconocimiento que la actividad de impulso y coordinación:

a) es una actividad autónoma, reservada al Gobierno ya sea para garantizar las exigencias unitarias del ordenamiento como para asegurar la unidad del impulso político;

b) debe ser actuada preferiblemente por el Consejo de ministros, el cual, también en este supuesto, ha de inspirarse en el criterio de la leal colaboración, buscando un acuerdo con las regiones; y,

c) puede ejercitarse bien a través de un acto normativo que administrativo.

La Corte constitucional, con una jurisprudencia consolidada, ha contribuido, de forma decisiva, a la delimitación de los ámbitos de ejercicio de esta actividad. Así, ha especificado que la actividad de impulso y coordinación ha de encontrar siempre su fundamento en una previsión legislativa, teniendo un límite en el principio de legalidad, entendido éste en un sentido sustancial. Como ha afirmado el juez constitucional, los contenidos de los actos de impulso y coordinación han de tener un «legítimo y específico fundamento en la legislación estatal».

Por último, el art. 8 de la ley núm. 59 de 1997 se ha apresurado a determinar las formas jurídicas a través de las cuales el impulso y la coordinación se podía manifestar legítimamente. En base a este precepto tal actividad puede ser ejercitada por el Gobierno, previo acuerdo con la Conferencia Estado-regiones. En caso de que no se alcance este compromiso en el plazo de cuarenta y cinco días a contar desde la primera consulta, los actos de impulso y coordinación son decididos por el Consejo de ministros previo informe de la Comisión parlamentaria para las cuestiones regionales, que debe ser adoptado en un plazo de treinta días desde su solicitud. En casos de urgencia, el Gobierno puede, incluso, prescindir del procedimiento expuesto, aunque, como contrapartida, está obligado a someter las disposiciones adoptadas al análisis de la Conferencia permanente Estado-regiones y a volver a examinar aquéllos con respecto a los cuales se hayan formulado juicios negativos.

Sobre esta cuestión, el juez constitucional ha precisado, de forma oportuna, que la disciplina del art. 8 tiene un alcance de naturaleza procedimental y, por este motivo, no incide en el principio de legalidad sustancial, sino que se manifiesta en el contenido de los concretos actos de impulso y coordinación. En cambio, se ha considerado inconstitucional cualquier intervención unilateral del Gobierno que se exteriorice con un acto no colegiado.

En efecto, tal y como el juez constitucional ha reiterado en varias ocasiones, el impulso y la coordinación representa el ejercicio de un poder dirigido a la sal-

vaguardia de intereses unitarios no fraccionables, por lo que su concreta determinación gubernativa no puede más que asumir la forma de un acto del órgano colegial del Gobierno: precisamente, el Consejo de ministros.

Las relaciones entre el Estado y las regiones han de venir presididas —como ha confirmado la Corte constitucional— por el principio de colaboración, el cual puede manifestarse bien previendo concretos instrumentos de participación en el procedimiento de adopción de decisiones, o bien recurriendo a la creación de específicos órganos mixtos. Entre estos últimos adquiere una transcendencia particular la Conferencia permanente para las relaciones entre el Estado, las regiones y las provincias autónomas, presidida por el Presidente del Consejo de ministros y compuesta por los presidentes de las regiones y de las provincias autónomas; además, según sea el objeto a tratar, también pueden participar en sus sesiones los ministros interesados y los representantes de las administraciones del Estado o de entes públicos. Las funciones de vicepresidencia son ejercitadas por el Ministro de asuntos regionales.

La Conferencia, que ha recibido un primer reconocimiento normativo con el art. 12 de la ley núm. 400 de 1988 (reguladora de la disciplina de la actividad del Gobierno y del ordenamiento de la Presidencia del Consejo de ministros) ha sido recientemente regulada por el decreto legislativo núm. 281 de 1997, el cual ha previsto las funciones propias de este órgano. Éstas pueden ser reconducidas a las siguientes actividades:

- a) consultiva en relación con los actos del Gobierno de interés regional, especialmente los normativos;
- b) de nombramiento de los responsables de entes y órganos que desempeñan actividades o prestan servicios instrumentales al ejercicio de funciones concurrentes entre el Gobierno, las regiones y las provincias autónomas;
- c) de codecisión sobre el contenido de los actos estatales de impulso y coordinación;
- d) de información, asegurando, de esta manera, el intercambio de datos e informaciones entre el Gobierno y las regiones;
- e) de determinación de los criterios de reparto de los recursos financieros para asignar a las regiones y a las provincias autónomas;
- f) deliberativa con respecto a las materias indicadas en la ley; y
- g) de propuesta en relación con los órganos del Estado y de entes públicos.

El decreto legislativo núm. 281 de 1997 ha creado, también, una Conferencia Estado, ciudades y autonomías locales que actúa imitando a la del Estado-regiones. Esta decisión encuentra su fundamento en el diseño dual que inspira las relaciones entre el Estado, las regiones y las autonomías locales, según el cual la Administración central, por un lado, instaura vínculos directos ya sea con las regiones que con los entes locales territoriales y se reserva la competencia para distribuir las competencias entre los distintos niveles institucionales, como regula los eventuales conflictos, por el otro.

La Conferencia Estado, ciudades y autonomías locales está presidida por el Presidente del Consejo de ministros y compuesta por:

- a) algunos ministros (del interior, para los asuntos regionales, del tesoro y presupuesto, de las finanzas, del trabajo, de la sanidad);
- b) los presidentes de las asociaciones representativas de los municipios, provincias y de las comunidades montañosas;
- c) catorce alcaldes y seis presidentes del provincia.

Sus competencias son esencialmente consultivas y de discusión general con respecto a cuestiones inherentes al funcionamiento de los entes locales y a la gestión y prestación de servicios públicos y a las iniciativas legislativas del Gobierno relativas a estas mismas materias.

Precisamente, la posibilidad prevista en el art. 9 de la ley núm. 59 de 1997, de unificar las dos Conferencias para las materias y funciones de interés común ha sido criticada por las regiones, que han considerado esta eventualidad lesiva del papel de las regiones, configuradas como sedes naturales de cooperación entre el ente regional y los entes locales. El juez constitucional, no obstante, ha sido de una opinión diferente: tras haber confirmado, por un lado, el valor de los institutos y órganos de coordinación y, por el otro, la discrecionalidad del legislador al regular las modalidades de la coordinación, ha precisado, claramente, que las «regiones podrían lamentar una lesión de su posición constitucional únicamente si la unificación de las dos Conferencias diera lugar a un organismo indiferenciado en cuyo ámbito los representantes regionales mezclaran su voto con el de otros representantes de tal modo que no se mostrara de forma diferenciada el punto de vista de las regiones».

Con esta argumentación, el juez constitucional ha negado que la Conferencia unificada Estado-regiones-ciudades pueda ser considerada un órgano «mixto», sino que debe ser situada entre los instrumentos de unificación funcional en el ámbito de un sistema en el que —como declara la motivación de la sentencia— «los presidentes regionales conservan su exclusiva representación de estas instancias y expresan de forma diferenciada la voluntad de las regiones, mientras que es únicamente la representación del Gobierno la que es propiamente unificada. Además, la Conferencia conjunta interviene a propósito de los impulsos de política general pertenecientes al ámbito competencial de los órganos estatales y, configurada de este modo, no puede lesionar las esferas de competencias de las regiones».

### La ampliación del significado del principio de leal colaboración según la sentencia de la Corte constitucional núm. 398 de 1998

Al decidir sobre el fondo de una cuestión de constitucionalidad sobre la normativa que regula los procedimientos y el sistema de compensación de las producciones de leche excedentes con respecto a las cuotas fijadas por la Unión Europea, la Corte ha aprovechado la ocasión no sólo para confirmar el alcance del principio de leal colaboración como criterio informador de las relaciones entre el Estado y las regiones, también para ampliar su significado. En efecto, la sentencia núm. 398 de 1998 introduce por primera vez en la motivación, como *ratio decidendi*, la afirmación según la cual la obligación de colaborar lealmente se refiere no sólo al ejercicio de la actividad administrativa, sino también a la función legislativa.

Este pronunciamiento de la Corte constitucional vino motivado por la impugnación, por parte de algunas regiones, del apartado 168 del art. 2 de la ley núm. 662 de 1996, por la que venía a regularse el procedimiento y el orden de las preferencias para proceder a la compensación de las cuotas lácteas excedentes, alegando que el Parlamento había fijado los criterios de forma unilateral, sin llevar a cabo ninguna consulta u otra modalidad de participación regional en el procedimiento decisorio.

El juez constitucional acogió las dudas planteadas por las regiones recurrentes, concluyendo que «la innegable interferencia con el poder programatorio de las regiones y de las provincias requería, por exigencia del principio de leal colaboración, una coordinación con éstas, al menos con la forma de informe». La Corte, por tanto, no niega que la materia se sitúe en la esfera competencial del Estado, sin embargo tiene en cuenta la circunstancia que las decisiones asumidas por el legislador nacional provocan sensibles situaciones de ventaja en determinadas partes del territorio con perjuicio de otras y terminan inevitablemente por incidir en la misma programación regional y provincial del sector. En consecuencia, el Estado hubiera debido implicar a las regiones en el proceso decisorio.

De ahí la declaración de ilegitimidad constitucional de la norma impugnada, no por su contenido normativo, sino por el modo (unilateral) a través del cual el legislador ha llegado a su adopción.

Los efectos que se derivan de la generalización del mencionado principio jurisprudencial pueden ser importantes. Hasta ahora la leal colaboración se había desarrollado en el ámbito de las actividades administrativas, habiendo encontrado en éstas los instrumentos y la sede idónea para poder realizarse. Por ello, en caso de que se convierta también en un criterio inspirador de la función legislativa, será necesario precisar tanto los supuestos en los que la decisión del Parlamento nacional no pueda ser adoptada unilateralmente, como los concretos procedimientos de participación de las regiones en el *iter legis*. La fuente más idónea para abordar esta problemática es, sin duda alguna, el reglamento parlamentario, el cual podría optar entre diversas soluciones: solicitar un informe (tal y como sugiere la propia Corte constitucional), prever una audiencia de los presidentes de las regiones en el transcurso del procedimiento legislativo o bien reorganizar la composición y competencias de la Comisión bilateral para las cuestiones regionales para abrirla a la participación de los representantes de las regiones. Mientras, permanece en el fondo el tema –afrontable sólo por la vía de la revisión constitucional– de la reforma del bicameralismo, haciendo de una asamblea la Cámara de representación de las entidades territoriales.

### **Las propuestas legislativas de concreción de los supuestos de disolución de los Consejos regionales**

Ya ha sido indicado que uno de los principales problemas de la forma de gobierno italiana –tanto a nivel nacional, como regional o local– consiste en la exigencia de asegurar la estabilidad y unidad en la acción de los gobiernos. En este sentido, numerosas intervenciones legislativas (y propuestas de revisión de la Constitución), destinadas explícitamente a conseguir este objetivo, se movían

en dos diferentes direcciones: por un lado, introducían correctivos racionalizadores a la forma de gobierno parlamentaria; por el otro, modificaban el sistema electoral en un sentido mayoritario de tal forma que consintiera la formación de mayorías políticas homogéneas y estables.

Con este propósito, los resultados obtenidos hasta el momento han sido diversos. Así, a nivel nacional, el fracaso de las propuestas de reforma constitucional elaboradas por la Comisión bicameral y la introducción de un sistema electoral en el que el principio mayoritario ha sido ampliamente atenuado con elementos de proporcionalidad, ha conducido a una situación ambigua: por un lado, ha simplificado de forma efectiva la formación del gobierno y de la mayoría parlamentaria tras los resultados electorales; pero, por el otro, no ha sido capaz de impedir que, durante la legislatura, aparecieran crisis de gobierno y se produjeran cambios en la coalición mayoritaria.

En el ámbito local, en cambio, las modificaciones institucionales introducidas por las leyes núm. 142 de 1990 y núm. 91 de 1993, han conseguido plenamente su objetivo: la elección directa del alcalde y del presidente de la provincia, la atribución a su coalición de una amplia mayoría en el seno de los consejos municipales y provinciales y la imposibilidad de causar la crisis del ejecutivo sin provocar, a la vez, la disolución de la asamblea, constituyen mecanismos eficaces de racionalización y de estabilización del sistema.

Sin embargo, por lo que afecta al ordenamiento regional, la ley núm. 43 de 1995 –con el fin de reforzar la estabilidad de los gobiernos de coalición desincentivando cambios de mayoría– ha introducido una norma singular según la cual si se originase una crisis de gobierno en los primeros dos años de la legislatura regional, ésta se reduce a un bienio, debiéndose proceder, entonces, a la renovación del Consejo. El legislador, ante la imposibilidad de poder regular la disolución automática del Consejo regional, órgano directamente reglamentado por el art. 126 de la Constitución, ha creado, con la previsión anterior, el instituto de la automática reducción de la legislatura.

Esta solución técnica ofrecida por la ley núm. 43 de 1995 se muestra efectivamente ingeniosa, pero poco eficaz desde el momento en que se limita a impedir la posibilidad de una crisis de gobierno solamente para un período determinado de la legislatura terminando, paradójicamente, por agravar el riesgo de parálisis de la acción política de las regiones. En efecto, como de hecho ha sucedido, muchas situaciones de crisis han permanecido «congeladas» diversos meses para acabar estallando una vez finalizado el primer bienio de la legislatura.

Para poner remedio a este inconveniente y afrontar, a la vez, otra cuestión política –fuente de polémicas y tensiones entre los partidos– consistente en el hecho de que en algunas regiones (Campania, Calabria, Sicilia), durante la legislatura, se han producido cambios en la mayoría con la formación de coaliciones diferentes a las que inicialmente se sometieron al juicio de los electores –fenómeno, por otra parte, similar al transfugismo español, con la diferencia que no se refiere a concretos consejeros, sino a grupos parlamentarios enteros–, el Parlamento está discutiendo una modificación de la ley núm. 43 de 1995.

En realidad, la solución más coherente consistiría en introducir un nuevo supuesto de disolución de los Consejos regionales añadiéndose a las causas



actualmente previstas: a) actos contrarios a la Constitución; b) graves violaciones del ordenamiento; c) no respeto de la invitación del Gobierno a sustituir la Junta o el Presidente que hayan realizado actos contrarios a la Constitución o graves violaciones del ordenamiento; d) incapacidad de funcionar provocado por las dimisiones o por la imposibilidad de formar una mayoría; y e) cuando la disolución sea necesaria por razones de seguridad nacional. El problema es que esta operación solo podría realizarse únicamente con una ley constitucional puesto que, como ya se ha mencionado, el instituto de la disolución está regulado por el art. 126 de la Constitución, y, en este sentido, son por todos conocidas las dificultades del sistema político italiano de consensuar una mayoría capaz de aprobar una ley constitucional.

Por todo ello, una vez más el Parlamento está intentando eludir el obstáculo con soluciones que presentan serias dudas de constitucionalidad. Así, el proyecto de ley ordinaria de modificación del art. 8 de la ley núm. 43 de 1995, dedicado a la duración en el cargo de los Consejos regionales —actualmente en discusión— pretende subrepticamente introducir un nueva causa de disolución a través del *escamotage* de suministrar con la ley una interpretación especificativa de las hipótesis enumeradas en el art. 126 de la Constitución.

Concretamente, el texto aprobado por la Cámara, en primera lectura, disponía literalmente que «integra los límites de graves violaciones constitucionales del ordenamiento la elección de un presidente y de miembros de la Junta regional por parte de una mayoría del Consejo a aquélla formada tras la distribución de escaños conseguidos por la lista regional».

A su vez, el texto aprobado por la Comisión de asuntos constitucionales del Senado preveía una formulación más articulada, proponiéndose especificar no tanto la hipótesis de «graves violaciones del ordenamiento», sino la expresión de «incapacidad para funcionar», también establecida en el art. 126 de la Constitución. Así, el texto propuesto por el Senado establecía que «el Consejo será disuelto por la imposibilidad de funcionamiento en el sentido y con las modalidades del art. 126 de la Constitución aunque no haya transcurrido el plazo establecido en el apartado primero para la elección de una nueva Junta y de su presidente, en caso de: a) cese en el cargo de la mitad más uno de los consejeros que lo integran por dimisiones presentadas simultáneamente; b) decisión, adoptada en el Consejo por la mayoría absoluta de los consejeros que lo integran, de proceder a la elección del presidente de la Junta. El Consejo también será disuelto en el supuesto de no aprobación del presupuesto en el plazo de treinta días desde el vencimiento del plazo previsto por el Estatuto de la región para el ejercicio provisional».

La discusión del proyecto de ley avanza entre profundas discusiones y vacilaciones. Las primeras provocadas por los recelos que plantea la eficacia de las diversas fórmulas para impedir los fenómenos expresivos de la patología del sistema político. Las segundas producidas por las dudas sobre la legitimidad constitucional de utilizar la ley ordinaria para ampliar, en este tema, los supuestos de disolución de los Consejos regionales. Por todo ello, en este momento no es fácil pronosticar si esta norma será efectivamente aprobada y, en el caso de que así sea, cual será su texto definitivo.

## QUEBEC, CANADÁ, ESPAÑA: RENEGOCIANDO CONTRATOS

(A propósito de la decisión dictada por el TS de Canadá sobre la secesión unilateral de Quebec)

*Juan F. López Aguilar*

### ESPAÑA Y CANADÁ, UN PARADIGMA EN CONSTRUCCIÓN: EL FEDERALISMO ASIMÉTRICO

La sentencia que nos ocupa ha sido dictada en un Reference Case, proceso consultivo traído a la jurisdicción del TS de Canadá (TSC) en torno a la acomodación de la provincia francófona de Quebec en el marco constitucional canadiense. Anteriores pronunciamientos del TSC lo fueron las adoptadas el 28 de septiembre de 1981 (Re Repatriation) y el 6 de diciembre de 1982 (Re Objection by Quebec to the Resolution to Amend the Constitution).

Incoada por el Gobierno federal, esta resolución era esperada no sólo en Canadá. Así, en España, las incidencias registradas en la tarea de construir en nuestro país un Estado de las Autonomías como un genuino experimento de reestructuración «federal» del poder territorial, no podían sino excitar el interés creciente por la canadianística

Canadá encarna un patrón en la integración de la diversidad (nacional, lingüística, cultural, institucional, jurídica y política). Aun cuando se discuta la pertinencia de esta locución, la viabilidad del «federalismo asimétrico» tiene en Canadá uno de sus más controvertidos exponentes. El nuevo marco, a partir de la «repatriación» en 1982, evidencia la difícil convivencia del paradigma federal con las pulsiones centrífugas frente al todo, y las contrarreacciones de este contra las primeras. Tal ha sido el caso del soberanismo quebequés – a la búsqueda de un status como «sociedad distinta» dentro de Canadá– y los fracasos de los Acuerdos de Lake Meech (1987) y Charlottetown (1992, esta vez mediante referéndum).

El Estado español de las autonomías ha adquirido poco a poco, en el curso de un proceso, perfiles funcionalmente federales, permeados por la búsqueda de un acomodo jurídico para las deshomogeneidades relevantes: «hechos diferenciales» protegidos.

Una y otra situaciones se perfilan como exponentes de un paradigma en construcción: el federalismo asimétrico. Persisten, ello no obstante, importantes diferencias. No sólo desde el punto de vista histórico, alusivo a las diferencias debidas al punto de arranque: «federativo», en Canadá, y «devolutivo» en España, ni desde la perspectiva socio-cultural (la cultura del contrato permea la inteligencia de «lo constitucional» en el caso canadiense; mientras que en España la idea de Constitución aparece más asociada a la jerarquía normativa que presidirá el esfuerzo de estructuración del poder), sino también, y sobre todo, las disimilitu-

des jurídicas de este continuado shuttle, este viaje de ida y vuelta que una y otra experiencia parecen estar practicando, con cierta recurrencia ya, en torno a las categorías mutuamente conflictuales de la unidad constitucional (vector centrípeto) y el soberanismo (vector centrífugo) de ciertas partes ante el todo.

### I. Los antecedentes del caso

La decisión del TSC respondía a una triple consulta efectuada en septiembre de 1996 por el Gobierno federal de Ottawa. I)– Sobre la viabilidad constitucional de una secesión unilateral; II)– Sobre su posible acomodo en el Derecho internacional autodeterminación de los pueblos; III)– En caso de contradicción entre la regla constitucional y la regla internacional, cuál de las anteriores debería prevalecer.

La respuesta del TSC ha sido negativa a la primera y segunda preguntas. Y ante la elaboración doctrinal de una y otra respuestas, proclama la improcedencia de entrar a debatir, vista la carencia de objeto, la tercera. Pero la decisión no ha arrojado un jarro de agua fría sobre las aspiraciones de Quebec. La pujanza política de este nacionalismo, cada vez más escorado hacia el independentismo, conducida hasta ahora por el Parti Québécois, (bajo el liderazgo del primer ministro provincial Lucien Bouchard y en la oposición en Ottawa, bajo la veste de Bloc Québécois), subyace al planteamiento del proceso consultivo.

La decisión ha sido leída por muchos como un salomónico ejercicio de ponderación de intereses, reafirmando la imposibilidad una secesión unilateral («Unilateral Declaration of Independence», UDI), así como la no cobertura de un pretendido derecho a la autodeterminación quebequesa bajo su proclamación en el Derecho internacional público y la Carta de la ONU de 26 de junio de 1945 (Art.1 de la UN Charter, acompañado de múltiples Resoluciones de su Asamblea General, entre las que destacan la 1415 (XV) y 2625 (XXV)). Precisamente por ello resultaba innecesario perderse en consideraciones en torno a la viabilidad fáctica de la secesión, y sobre la proyección ulterior de esa facticidad a partir de un alegado «principio de efectividad» como fuente del Derecho: la fuerza creadora de lo fáctico, pretendida legitimación de hecho de las situaciones consolidadas aun cuando lo sean contra legem, no es ni puede ser de por sí un criterio de validación –ex post facto– de la ilegalidad. En el mejor de los casos, sí podría ser el arranque de una nueva fuente de juridicidad autónoma y disconexa de la históricamente precedente: la surgida a partir de la irrupción de un nuevo orden de Derecho, autónomo del anterior, que represente, lógica o axiológicamente, una ruptura con éste.

Pero, por un segundo lado, ha sido también interpretada –con justeza– como una incentivación objetiva de las aspiraciones del soberanismo francófono, a través de una lectura de lo constitucional que ha querido ir más allá de la letra, de los principios y las reglas escritas, navegando hacia un conjunto de postulados implícitos y derivados del pacto fundacional canadiense. Tan nítido recordatorio de que la Constitución –de acuerdo con la tradición jurídica anglosajona– es algo más que Derecho escrito e impone una lectura finalista de sus presupuestos, ha permitido al TSC vincular los principios democráticos, federal y de primacía del

Derecho, con la imperatividad constitucional del entablamiento y conclusión de las negociaciones conducentes a la segregación de Quebec si así se derivara claramente la voluntad democrática de los quebequeses por una «clara mayoría» (sic) en consulta referendaria.

## II. Los problemas planteados ante la jurisdicción consultiva del TSC

### 1. Los problemas no resueltos en perspectiva comparada

Son numerosos los problemas irresueltos en la expresada orientación jurisprudencial, entre ellos, los siguientes:

1) Qué es lo que haya de entenderse por «mayoría clara». La democracia es gobierno de las mayorías y respeto de las minorías, plus respeto a las reglas de juego solemnemente pactadas en una Constitución garantizada. Ello implica la revocabilidad de todos los consentimientos, en congruencia con los principios del contractualismo liberal. Pero comporta también la correlativa observancia de la seguridad jurídica, así como el ateniimiento a lo pactado (*pacta sunt servanda*).

Ahora bien, el siempre inestable equilibrio entre lo indisponible y aquello que sí es disponible por la mediación democrática de un cambio de mayoría, no puede responsablemente solventarse con una apelación genérica a la «claridad» de la misma. Ello equivaldría a ignorar datos tan elementales como que la unanimidad en la adopción de una ley ordinaria no equivale a hacer de esta una ley reforzada («constitucional» u «orgánica»), del mismo modo en que tampoco las más aplastantes mayorías pueden modificar reglas constitucionales, salvo, naturalmente, que así lo autorice la Constitución vigente.

2) La compatibilidad de la idea de un «pueblo» dentro de otro «pueblo». La conjugación, en otros términos, de un hipotético «pueblo quebequés» con lo que haya de decir acerca de un mismo objeto el «pueblo de Canadá», trasunto de otro antiguo problema de mayor envergadura: una «nación» dentro de otra; o, en otras palabras, la viabilidad de una «Nación de naciones» o de «nacionalidades y regiones», como es el caso de España (art.2 CE).

Pese a recibir plasmaciones en Derecho positivo, y a pesar, asimismo, de su relevancia en específicos problemas constitucionales (como fue el caso, en 1990, de la Decisión del Consejo Constitucional francés al descartar la existencia de un «pueblo corso» por su incompatibilidad con la más amplia idea republicana de «pueblo francés» como sujeto exclusivo y excluyente de la soberanía), lo cierto es que estos dilemas, tan íntimamente asociados a los de la titularidad de la soberanía misma, no son dilemas jurídicos stricto sensu entendidos, sino antiguos problemas de filosofía política, al reencuentro con las viejas aporías de la soberanía (y a su incompatibilidad con la idea de Constitución normativa, ya detectada por M. Kriele, toda vez que en esta última ya no habría «soberanía» sino meras «competencias»). Y a las no tan inveteradas aporías de la «cosoberanía» o «soberanía compartida», recientemente reavivadas en la España de las autonomías.

3) Un tercer problema, la subrogación de los derechos de los pobladores aborígenes históricamente «paccionados» con la Federación canadiense, no escapa

tampoco del todo al interés del comparatista. No sólo porque tras esta cuestión, en apariencia especial, subyacen otras relativas al respeto que se debe a la diferencialidad de la que se revisten determinadas minorías ante la ejecución o aplicación de decisiones adoptadas por las mayorías, sino también porque en los genuinamente canadienses concepto e institución de los «fiduciary rights» de los pobladores autóctonos resulta posible encontrar reverberaciones familiares a las cláusulas de salvaguardia de los «derechos históricos» o consuetudinarios, así como de la «foralidad», de instituciones jurídicas igualmente inexportables. Tal es el caso de la Constitución española de 1978 (arts.149.1.8 y Disposición Adicional 1 CE) o el de la Constitución sudafricana de 11 de octubre de 1996 (Chapter 12, Section 211 y 212).

Estos problemas han sido florentinamente esquivados por el TSC en su respuesta a la consulta del Gobierno federal. Otros, en cambio, han sido encarados desde un innegable coraje. Puede pensarse, así, en el esfuerzo desplegado a propósito de la incidencia del Derecho internacional como fuente del Derecho interno, consideración que, por cierto, había intentado descartar la objeción de jurisdicción y competencia planteada en este punto por el *amicus curiae* (interviniente procesal propio del Derecho anglosajón, sin exacto paralelo en la ordenación del proceso europea-continental). Puede pensarse igualmente en su elaboración acerca de las reglas y principios procedentes de las fuentes iusinternacionales en el enjuiciamiento de constitucionalidad, cuestión sobre la que las Cortes Constitucionales operativas en Europa distan de haber apostado por soluciones homogéneas: piénsese, así, en el contraste de las sentencias Frontini (1973) y Granital (1984) dictadas por la Corte Costituzionale italiana, o en las célebres Solange I y Solange II (1974 y 1986, respectivamente) del Bundesverfassungsgericht. Y piénsese, sobre todo, en la construcción abordada por el TSC al enfatizar el carácter constitucional de la dimensión negocial y procedimental de la democracia, proceso al servicio de una sociedad abierta y de su realización política...

En perspectiva comparada, no puede subestimarse la importancia de la «línea de fractura» o diferenciación entre la idea de Constitución acuñada en la tradición jurídica anglosajona, mucho más próxima a la cultura del contrato, y la idea de Constitución normativa eurocontinental. Así, el TSC ha querido advertir con claridad las limitaciones intrínsecas al instrumento del Derecho como técnica de resolución de conflictos. El TSC ha negado la existencia de un pretendido derecho constitucional a la secesión unilateral en el seno de un orden federativo fundado en una Constitución que haya de ser entendida Norma fundamental, vinculante para las partes de la federación, para los poderes públicos (federales, provinciales y locales) y para los ciudadanos. No cabe pues plantear, a libre disposición o conveniencia de cada cual, ninguna disolución de las reglas vinculantes previamente convenidas. Pero tampoco cabe hacerlo unilateralmente, aun cuando el procedimiento utilizado para ello revista formas democráticas (una consulta popular convocada con observancia de la ley y del Derecho, sustanciada, además, de forma y manera impecablemente democráticas).

Ahora bien, la Constitución federal ha de entenderse también trabada no solamente en reglas de Derecho escrito, sino en principios derivados de la teoría democrática: pacto federativo, principio de libertad en cuanto revisabilidad y/o

revocabilidad de todas las decisiones, sujeción a la ley, imperio de las mayorías y observancia de los derechos e intereses de las minorías.

Pues bien, de estos otros parámetros de lo constitucional deduce el TS canadiense la existencia de un genuino deber constitucional –deber jurídico, por tanto– de negociar (renegociar) el pacto formalizado en caso de que un pronunciamiento democrático en la forma e inequívoco en el fondo indique que las condiciones originarias de ese acuerdo han de ser revisadas en la medida en que lo ha sido (y así lo demuestren las urnas) revocado o revisado ya en la realidad social y política subyacente: El resto (¡nada menos que el resto!), las condiciones y evaluación de los resultados de la eventual consulta referendaria, incluso las modalidades de encauzamiento de las demás cuestiones constitucionales implícitas (–piénsese, por ejemplo, en las eventuales reformas que resultaren necesarias y en la discusión a propósito de sus procedimientos adecuados; o en la identificación de cuáles serían exactamente los derechos de las minorías afectadas por las previsibles reformas, como sería el supuesto de los pobladores aborígenes, así como en su proyección sobre los vínculos fiduciarios para con las denominadas «naciones autóctonas»...), todo ese resto queda deferido a la única jurisdicción a la que en rigor pertenece: la de la política y sus actores.

Afirma el TSC varias cosas: a) Lo que haya de entenderse por «clara mayoría» «no es una cuestión susceptible de dilucidación judicial; queda, por contra, que al albur de la apreciación política de los actores responsables (del Gobierno federal y los Gobiernos provinciales: no sólo del Gobierno quebequés); b) La eventual proyección «histórica» o «fáctica» de la «efectividad» (el «éxito», en términos empíricos, de una eventual segregación unilateral frente al todo de un Estado compuesto) no es tampoco una cuestión jurisdiccionalizable. Es, por contra, política: Corresponderá a la política deducir las consecuencias que considere oportuno de un determinado suceso (la hipotética práctica de una segregación unilateral de Quebec, una parte, frente todo, Canadá), por más que ese suceso sea estrictamente incompatible con la legalidad constitucional e internacional preexistente.

En congruencia con ello, aporta el TSC ejemplos y antecedentes históricos (Rhodesia del Sur, los Estados emergentes de la antigua Yugoslavia o la antigua Unión Soviética), en los que esta cuestión ha acabado reflejándose en un «recondicionamiento» o «remodelación» del sistema jurídico: es este el precipitado de una secuencia fáctica que acabará condicionando un nuevo orden de cosas, un orden que acabará plasmando jurídicamente, con ruptura del anterior, en la medida en que el Derecho es producto de la fuerza normativa de las cosas tanto como es, también, la mejor cualificada de las expresiones formales de su legitimación.

## 2. Los problemas enjuiciados, en perspectiva comparada

El dato más importante reside en el recordatorio de una regla del sentido común: toda Constitución que quiera servir a su objeto y finalidad esencial ha de comprender no ya la mera posibilidad sino la aseguración jurídica de la viabilidad y conducción de su propio cambio en la medida en que los impulsos libremente contrastados de la voluntad de los ciudadanos así lo demanden.

Ni siquiera en una Constitución federal (resultante, por principio, de un pacto federativo), como tampoco una Constitución que haya acogido el valor normativo del Derecho internacional público (con la Carta fundacional de la ONU, de 26 de junio de 1945, a la cabeza) como fuente integradora de su sistema de Derecho, prestan apoyatura suficiente para legitimar un acto de secesión de una parte frente al todo. No, por lo menos, desde un punto de vista jurídico

A partir de ahí, se engranan dos reflexiones tendentes a subrayar los diferentes presupuestos y cuadros de coordenadas en que se mueven, en uno y otro casos, las constatables pulsiones soberanistas de ciertas partes de un todo frente al resto (ya sea este «ROC», «Rest of Canada», ...ya sea «lo que quede de España», locución esta de creciente utilización en España).

a) Primero, el entendimiento de Canadá como el resultado histórico de un pacto federativo. Un pacto, pues, en el que la voluntad de los pueblos que la forman continúa reteniendo una parcela decisiva de legitimación para la reactivación de una operación constituyente, de reforma, revisión, reajuste, reconcepción o disolución, en su caso de ese pacto fundacional.

Tropezamos, por lo tanto, con un entendimiento previo que, muy diferentemente, implicaría en España el inevitable recurso a lo que el art.168 CE conoce como una «revisión total» de la Constitución, dada la identificación inequívoca de un único sujeto constituyente (la «Nación española», aún «nación de naciones», en su Preámbulo y art.2 CE, incardinado este último en el Título Preliminar, cuya modificación se sujeta en todo caso a una fórmula extremadamente rígida).

b) Segundo, aun cuando semejante secuencia siga siendo posible en virtud de una indiscutida primacía del Derecho resultante de un proceso democrático, caben muy serias dudas acerca de su viabilidad en España. Y ello aunque sólo fuera por el pluralismo de los ámbitos sociales desde los que se ejercita alguna pulsión centrífuga o soberanista frente al centro (Cataluña, País Vasco, Galicia), pero también, sobre todo, por la situación persistente de anormalidad democrática padecida a lo largo de veinte años de autogobierno en Euskadi (continuada interferencia de una fenomenología de violencia terrorista y formas fascizantes de intimidación social), así como por la ausencia de garantías mínimamente fidedignas acerca de la aceptación general de los resultados que fueren.

Esta observación nos reconduce a una pregunta sorprendentemente obviada: ¿Cómo puede procederse a articular jurídicamente la pretensión secesionista por medio del alegado «procedimiento democrático» de una consulta popular? ¿Cabe hablar de un «derecho», más que de una pretensión amparada por máximas principales desgranadas de la política internacional? ¿Cabe hablar, a estas alturas, de un verdadero «derecho» sin régimen de ejercicio, sin actor reconocible, sin procedimiento de tutela, sin garantía procesal, institucional o política? ¿Cómo, ante quién, cuándo y con qué límites cabe ejercer el derecho a un pronunciamiento de ese corte? Es más, ¿Por qué no abordó el TSC la evidencia incontestable de que esa «consulta popular» ya ha dejado de ser mera prospectiva o hipótesis, porque pura y simplemente ya ha tenido lugar? ¿Por qué no ha considerado el TSC la evidencia incontestable de que esa «consulta popular» ya ha sido sustanciada en la práctica y ya fracasó dos veces (en 1980 y en 1995), una de ellas (la primera) con una «clara mayoría», del 59% frente al 41%?

La no explicitada respuesta a estas capitales preguntas resulta clarificadora. Dos veces llamado a las urnas a pronunciarse sobre el supuesto de la independencia frente al ROC (resto de Canadá) (1980 y 1995), el mismo «pueblo quebequés» ha declinado la oferta soberanista. Pero ello no ha sido bastante para que el nacionalismo francófono haya abdicado hasta ahora, democráticamente, de su ambición maximalista: Dos fracasos referendarios, mediando lapsos de tiempo suficientemente significativos y una «mayoría clara» (la de la primera consulta, en 1980; la segunda, en cambio, celebrada el 30 de octubre de 1995, fue extremadamente ajustada: 50'6% de «noes» frente al 49,4% de «síes») no han sido suficiente argumento para disuadir al discurso nacionalista quebequés de abogar, con el recurso de cuantos instrumentos políticos y jurídicos se hallen a su alcance, en favor de una punto menos que inexorable deriva de la historia hacia la independencia de Quebec y su irrupción como Estado en el concierto de las naciones.

Y si esto ha sido, en una situación democrática, en la que el nacionalismo secesionista ha renunciado al terror, a la intimidación, al chantaje y la extorsión... ¿Qué razonables perspectivas de aquietamiento del problema cabría albergar en España, en el aquí y ahora de la pacificación de Euskadi, allí donde la exclusión de la misma «alteridad» y la «persecución» de los «socialmente irredentos» por su desafección a la patria colectiva, y la amenaza perpetua de la minoría sobre la mayoría, han llegado erigirse en signo de identidad tan indisoluble a su esencia como en su día lo fueron del fascismo y del nazismo? ¿Cabe pensar seriamente que un referendun, cualquiera que fuere el resultado, aquietaría para siempre la pulsión soberanista del llamado «mundo radical», expansionista y agresivo frente a Navarra e Iparralde (País Vasco francés), por encima del sentir mayoritario de los ciudadanos que pueblan esas otras «parcelas» de la denominada «integridad territorial» de Euskal Herría? ¿Cuántas consultas, en suma, serían necesarias para solventar el problema? ¿Todas cuantas costase un raspado —pero irreversible— triunfo del «sí» a la secesión? ¿Puede ser aceptado como razón democrática aquella que viene a propugnar que no bastan, nunca bastan, las «mayorías claras», por muy holgadas que fueran, cuando estas dicen que «no», pero que sí han de bastar, y además irreversible y definitivamente, por más que sean ajustadísimas, en cuanto digan que «sí»?

c) Quedaría un tercer problema: la determinación de los sujetos jurídicos de la decisión referendaria. En apariencia, en Quebec la cuestión es cristalinamente clara: el «pueblo de Quebec» comprende a los allí residentes, toda vez que se trata de un territorio en principio delimitado y pacífico, no sometido a litigio ni a «territorial claims». Y ni siquiera en Quebec esto es así del todo. ¿Qué hacer con la minoría anglófona de Montreal, o con los pobladores del Norte quebequés, aborígenes que apuestan por la federación en toda consulta electoral, en el caso de que en ciertas porciones localizadas de ese territorio triunfase el «no» frente al «sí» por una «clara mayoría»? ¿Debería abrirse paso al «particionismo» (fractura) de la actual provincia francófona, en modo que ciertos segmentos pudiesen «permanecer canadienses» si tal es su voluntad, democráticamente expresada? ¿Y así, hasta dónde llegar, o cuándo cerrar el ciclo de autodeterminación sucesiva, una vez activado?

No son «hipótesis de laboratorio». Muy por el contrario, hace ya tiempo que la doctrina canadiense ha hecho de estas hipótesis el epicentro de serias discu-



siones (célebres «Planes» A, B y C, respectivos escenarios de persuasión, disuasión y minoración de la posición soberanista quebequesa, patrocinados por el Gobierno federal), en orden a la prevención y conducción del conflicto allí donde se manifieste con la oportunidad y concreción que los hagan necesarios.

El mismo problema aparece con perfiles mucho más crudos en España (o rectius, una vez más, en el conflicto de Euskadi): No ya sólo porque (y es esta una diferencia con otros conflictos nacionales como es el caso irlandés, aunque esta diferencia no sea subrayada a menudo) el proyecto independentista quebequés es políticamente viable (puesto que se trataría de instituir una nueva democracia parlamentaria en suelo norteamericano), mientras que el proyecto «abertzale» del terrorismo de ETA simplemente no lo es (puesto que se dirigiría a instituir una inviable y delirante república antilibertaria); no ya sólo, repetimos, por lo que acaba de advertirse, sino también, y sobre todo, por que el proyecto «radical» del entorno político que alienta el terrorismo de ETA comprende también la «anexión» de otros territorios vecinos, cuyas poblaciones distan de apoyar mayoritariamente su incorporación a un eventual Estado de Euskal Herría (los nacionalistas vascos cosechan apenas un 20% de sufragios en Navarra, y un 4,5% en Iparralde),... pero sin cuyo concurso —¡y menos con su oposición!— resulta del todo imposible imaginar ninguna forma de colaboración o incluso de mera «comprensión» por parte de la comunidad internacional (no desde luego de la ONU, pero menos aún de la Unión Europea, más comprometida con su eventual expansión hacia el Este que con la multiplicación de nuevos Estados miembros por la desagregación hipotética de sus actuales miembros).

Del todo inimaginable resultaría, finalmente, el reconocimiento eventual de semejante secesión por parte de España y Francia, Estados ambos democráticos, del todo consolidados en la comunidad internacional e implicados en todo escenario posible de pacificación del conflicto.

### III. Crítica de las líneas de argumentación constitucional: examen comparativo entre Canadá y España

#### 1. Los problemas derivados de la opción federalista como apuesta constitucional

Cierto que Canadá y España son, constitucionalmente, Estados compuestos. Pero no de la misma manera: procede distinguir la peculiar lógica histórica, jurídica y política del partenariado federativo respecto del modelo autonómico. El modelo federal responde a una apuesta constitucional por la agregación, la unión, la compartición en un centro de imputación común (la federación, el Bund) de ámbitos de soberanía hasta entonces residentes en las partes que lo integran, y por la formación de un sujeto político (el Estado federal) englobador de sus partes. Un Estado federal es consecuencia así de una voluntad de cooperar por parte de una variedad de estados preexistentes. El segundo, el Estado autonómico, es, diferentemente, una respuesta a una demanda de desestructuración («devolución», «descentralización») de un Estado unitario preexistente, sólo a partir de cuya Constitución resulta posible «construir» jurídicamente los entes subestatales posteriormente sobrevenidos.

Uno y otro modelo pueden exhibir, en la práctica, niveles análogos de «descentralización» (puesto que «federar» no es «mucho descentralizar», sino todo lo contrario: unir, agregar, asociar). Pero no es esto —el cuánto de la compartición— lo que cuenta; lo que cuenta es el cómo.

Y es obvio, en este sentido, que una y otra lógicas exhiben innegables consecuencias en la articulación de las respectivas técnicas de interlocución, cooperación y participación de las partes en la formación y expresión de la voluntad del todo. Más altas las cotas de colaboración y lealtad recíproca en experiencias federales como la canadiense; y menores, en beneficio de la conflictividad y la competitividad, en las «devolutivas» como es el caso de España.

Ambos son, por lo demás, Estados plurinacionales, pluriculturales y plurilingüísticos. Pero no de la misma manera: «España» no es exactamente el resultado de una agregación federativa de dos o de más naciones, de un «pacto» entre varias culturas, sino una «nación de naciones» o de «nacionalidades y regiones» (art. 2 CE 1978) resultante de una historia en la que el elemento pacticio ha resultado mucho menos relevante y decisivo, incluso en términos míticos o de legitimación emocional o irracional.

España y Canadá son, ambos, Estados con viejos problemas de integración nacional; pero tampoco aquí respiran de una idéntica manera: A diferencia de Canadá, la «cuestión nacional» no se ha sustanciado en España, ni en el pasado ni en el presente, mediante la confrontación de un territorio, un pueblo o una cultura «frente al resto». Se han yuxtapuesto, más bien, varios frentes abiertos, sucesiva o simultáneamente, por más que pueda afirmarse que sean mucho más recientes (un tardío siglo XIX) de lo que los nacionalismos periféricos pretenden, mientras que otros se han manifestado como periódicamente reemergentes o recurrentes.

Y son ambos, además, Estados que se fundamentan en una Constitución que no contempla cláusulas de intangibilidad expresa. Ergo se trata, en principio, de Constituciones reformables ante cualquier hipótesis. Aunque no, una vez más, lo sean de la misma manera. Las provincias canadienses tienen poder constituyente, esto es, acción y legitimación para incoar procedimientos de reforma constitucional, bien que con eficacia graduada según los cinco distintos supuestos que contempla su Constitución. Distintamente, las CC.AA no disponen en España de semejante poder, siendo más bien indirecta (sobre todo por la vía del Senado) la participación de las CC.AA en una eventual hipótesis de reforma constitucional.

Cabe concluir, por tanto, que la diferencia reside en la distinta naturaleza de la instancia o el poder constituyente del que dimana toda hipótesis constitucional en sí, para uno y otro casos. El acto constitucional responde en el caso español a una afirmación normativa e institucional de un sujeto único e indiferenciado: la Nación española (Preámbulo de la CE) o España/Estado social y democrático de Derecho (art.1.1 CE). Aquí hay, ante todo, una Nación indisoluble, «patria común e indivisible de todos los españoles» (art.2 CE: sin perjuicio, por supuesto, del «derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, y de la solidaridad entre todas ellas»). Todos los demás sujetos (las «CC.AA que se constituyan»; art.137 CE) van a ser derivaciones (ni siquiera «creaciones»,

puesto que son dispositivas y obedecen a ulteriores decisiones de poderes y órganos constituidos) de la CE y de la ley. Los estudios federales han abandonado el reto, casi meramente académico, de la distinción entre las diversas formas de partenariado en la organización territorial. Estados federales, confederaciones, federaciones, estados libres asociados y estados regionalizados o autonómicos..., son técnicas diferenciadas de composición del poder territorial. Pero no son locuciones agotadora de la rica realidad: Bástenos con aludir a la siempre problemática ubicación de la Unión Europea en esos insuficientes esquemas preestablecidos para comprender hasta qué punto esas polémicas semánticas o nominales se encuentran desfasadas respecto de las prioritarias —mucho más sustantivas— preocupaciones federalistas.

El mito y la realidad convergen en el éxito histórico de cada experiencia federal. Si algún criterio distintivo continúa teniendo validez, ese es el que subraya las consecuencias jurídicas de la presuposición de dos procesos históricos diferenciados entre sí: el del antes al después frente a todos los demás. Formalismos aparte, la consecuencia es meridiana: aun cuando la participación de las partes en toda operación de modificación constitucional deba entenderse distinta, por ejemplo, en los casos americano, alemán o canadiense, cualitativamente otra es la participación que en esos mismos procedimientos cumple a aquellos Estados análogamente compuestos pero no federativos, como la España autonómica. Y ello, repetimos, independientemente de que España pueda ser considerada como «materialmente federal» y pueda competir en descentralización con federalismos prestigiosos (como Alemania o EE.UU) e incluso aventajar a otros formalmente federales (Australia, India, Venezuela, México, Brasil o Argentina, repúblicas más centralizadas que España).

Aun cuando las provincias no pueden secesionarse unilateralmente, en un Estado federal hay espacio para hipotizar un «resto de la federación» (ROC) superviviente a la segregación de una de sus partes. Mucho más arduo encaje tiene en el actual orden constitucional español una teorización jurídica sobre la reacomodación de «lo que quede de España» a partir de la secesión de una parte frente al resto.

## *2. La conjugación de la democracia directa y la vía referendaria en una democracia representativa*

El ordenamiento canadiense se asienta en una mixtura de constitucionalismo escrito y soberanía parlamentaria, influencia esta de matriz británica. Aun cuando no se encuentre constitucionalmente prohibido acudir a una consulta popular directa, no será posible deducir de ella consecuencias jurídicamente relevantes. Sólo políticamente cabría otorgar importancia a los pronunciamientos de las urnas. Ahora bien, el TSC ha deducido, partiendo del principio democrático, una obligación («deber», en nuestra jerga) de alcance constitucional (—no solamente política—) de «negociar» la revisión del pacto constitucional si así puede deducirse un mandato popular a partir de los resultados habidos en una consulta en las urnas. Ninguna derivación de una consulta popular puede traducirse sin más en la imposición del dictado de la mayoría, sin atender los problemas derivados de

la tutela de las posiciones subjetivas, derechos e intereses, de la(s) minoría(s). Pero ya no va más allá el razonamiento judicial: el resto del reto queda trasladado a la política, a sus actores distintivos (las fuerzas articuladoras de la representación y la participación en democracia pluralista) y a sus específicas técnicas de realización. Nada en el orden constitucional permite al TSC ni a ningún otro sustituir a la política o prescindir del arbitrio de la política en favor de la prevalencia del judicial.

En España, esta secuencia habría quedado descrita en términos muy distintos. Para empezar, primacía de la Constitución y «soberanía parlamentaria» tienen en España traducciones muy distintas. En segundo lugar, la apuesta de la CE por la democracia representativa relega a un segundo plano las consultas populares. En tercer lugar, las CC.AA no tienen competencia para convocar referendos en materias como la que nos ocupa. Por último, aunque cabe intuir que las consecuencias en España de una consulta así evacuada tendrían también alcance político, resulta difícil imaginar que el TC dedujera de ahí la existencia de un genuino «deber constitucional».

En efecto, el referendium es un instituto constitucionalmente recibido, incluso en diversos preceptos (arts. 92, 149.1.32, 151, 152.2, 167.2 y 168.3 CE). El art. 92 CE prevé la modalidad de consulta popular sobre decisiones políticas de particular importancia (ya se traduzca o no en iniciativas legislativas o de reforma constitucional) correspondiendo esa decisión al presidente del Gobierno. En cuanto al art. 149.1.32 CE, establece la preceptiva aprobación del Gobierno de la Nación para la realización de cualesquiera formas de consulta popular. Los arts. 151 y 152 CE prevén, respectivamente, referendos autonómicos de aprobación o reforma de un Estatuto de Autonomía, siempre que dicho E.A hubiese venido adoptado por la vía del art.151 CE. Por su parte, los arts. 167 y 168 CE prevén sendos referendos de ratificación (potestativo el primero, a propuesta de una décima parte de cualquiera de las dos Cámaras parlamentarias; preceptivo el segundo) de una «reforma» (parcial) o «revisión» (total) de la Constitución.

Por su lado, algunos EE.AA (Cataluña, País Vasco, Galicia, Andalucía, Aragón) prevén la posibilidad de convocar consultas en el ámbito autonómico, siempre dentro de los términos del art. 149.1.32 CE y de la ley orgánica a la que remite el art.92.2 CE (LO 2/80, de 10 de enero), aunque no se ha puesto en práctica. Finalmente, la Ley 7/85, BRL, prevé (art.71) la posibilidad de consultas populares de nivel local sobre asuntos de competencia municipal, con la autorización del Gobierno central (art. 149.1.32 CE). Desarrollado en la importante LO 2/80, lo cierto es que los únicos hipotéticamente aplicables serían los de los arts.92 y 167 y 168 CE, consultivo el primero y de ratificación de reforma y revisión constitucional, respectivamente, los otros dos. En el primer caso su naturaleza es consultiva, políticamente determinante, pero jurídicamente no vinculante, y en ningún caso preceptivo. En los otros dos casos, es condición de viabilidad. En todo caso es evidente que el proceso de consulta requiere, por que así lo ha querido la Constitución, la participación protagónica de las instituciones del Estado (Gobierno y Cortes Generales), no pudiendo en ningún caso decidir por sí solas una consulta popular otros poderes (autonómicos o locales) que los centrales del Estado. ¿Qué posibilidades existen para un control del referendium? El prof. Aguiar de Luque ha identificado tres: a) Adecuación a la CE del proceso de adop-

ción de la decisión de convocar un referendun; b) Del procedimiento referendario en sí; c) De las decisiones políticas o legislativas adoptadas, en su caso, como consecuencia del referendun.

En Canada, no existen previsiones explícitas para la convocatoria de consultas populares. Por ello, una decisión política eventualmente adoptada por un Gobierno responsable ante el Parlamento puede convocar —sin impedimento aparente— una consulta, federal, provincial o local. De hecho, con la experiencia han ido surgiendo leyes de vario origen (Statutory Acts, federales o provinciales) tendentes a la regulación de los términos procedimentales y administrativos de esta posibilidad, desde el bien entendido que no pueden disfrutar de consecuencias jurídicamente vinculantes. Esa es, por lo demás, la lógica de la excepcional inserción de un instituto de democracia directa en el marco institucional de una democracia representativa adscrita al tipo parlamentario. Y tal ha sido, como es conocido, el caso en la legislación federal y en la provincia quebequesa.

La única limitación es la que impone el respeto a la Canadian Charter of Rights and Freedoms (incorporada a la Canada Act, de 14 de abril de 1982); tampoco existe asignación de competencia específica para el control de legalidad de un referendun ante ninguna Corte o Tribunal, sin perjuicio del carácter abierto de una consulta (Re case) ante el TS federal. Nada hay, por tanto, que objetar, desde el punto de vista estrictamente constitucional. Y la apreciación de sus será en todo caso esencialmente política.

Contrariamente a Canadá, la racionalización en España de la consulta popular es taxativa: Los supuestos en que cabe (aun genéricos, art. 92 CE), sus términos y consecuencias, están previstos con rigor. Se trata de una reacción más a los abusos que el franquismo practicó en consultas referendarias que devinieron plebiscitos carentes de las más mínimas garantías de pluralismo. En consecuencia, nuestra Constitución abre sólo un margen restringido para la excepcional interferencia de la democracia directa dentro de un marco que apuesta por la representación y el parlamentarismo en una democracia de partidos.

### *3. La intercomunicación entre Derecho internacional y Derecho interno*

La CE prevé un capítulo específico (Tít. III, Cp. II) para la incorporación del Derecho internacional al ordenamiento interno. La regla consiste en su asunción conforme al Derecho de Tratados, no siendo posible modificar tales principios sino de conformidad al mismo. Mención especial merece el art. 93 CE que, con sus limitaciones, fue diseñado para posibilitar la incorporación de España a un orden supranacional cualificado por la «cesión del ejercicio de competencias derivadas de la Constitución». Especial importancia reviste el art. 10 CE, que impone la interpretación de las normas relativas a derechos y libertades de conformidad con los Tratados y Acuerdos internacionales adoptados por España. Esta regla afecta a las Resoluciones adoptadas por la AGNU (a la cabeza de las cuales la Carta de la ONU de 26 de junio de, con sus resoluciones de desarrollo, como la UNGA Resolution 2625 (XXV)). Pero también sobre todo al sistema del CEDH (Roma, 4 nov. 1950), ratificado por España en 1979, cuya garantía se encomienda al TEDH (arts. 25 y ss. CEDH) con sede en Estrasburgo.

Aunque las disposiciones constitucionales canadienses al respecto tienen poco ver, al menos formalmente, con las españolas, lo cierto es que también en su condición de parte activa del selectivo club de democracias respetuosas con los derechos individuales y colectivos, Canadá asume la posibilidad de vincularse a reglas internacionales. Lo decisivo no es esto. Lo decisivo es la inaplicabilidad de la autodeterminación fuera del limitado alcance legitimador de la emancipación colonial contra la foránea opresión de las antiguas potencias. Aun cuando los cimientos de uno y otro sistemas sean distintos, en uno y otro la respuesta jurisprudencial hubiera sido la misma: no existe el pretendido derecho de autodeterminación en el marco de un Estado democrático en el que el poder representativo es siempre el fruto de un proceso participativo, con garantía de los derechos individuales y colectivos, y en donde no es posible alegar opresión o sometimiento a un régimen de violación permanente de los más elementales derechos y libertades.

## V. Reflexiones conclusivas

En la provincia de Quebec, no uno sino dos referendos han tenido lugar (1980 y 1995) y en ambas oportunidades ha sido declinada la oferta prosoberanista. Incluso en la primera de ellas –dato este cronológico en absoluto irrelevante–, el resultado arrojó una «clara mayoría» en contra de la independencia: 59% de «noes» frente a un 41% de «síes». Y, sin embargo, es evidente que ni una ni otra conjuraron la ambición nacionalista; antes bien, los resultados mucho más ajustados del segundo referendium no hicieron sino probar cómo tampoco un pronunciamiento democrático consigue conjurar para siempre la tensión centrífuga respecto de un poder central.

Al contrario: la primera espoleó, a la luz de las enseñanzas de la experiencia, la segunda. Aun cuando declinada por segunda vez la apuesta por la independencia, los nacionalistas francófonos, lejos de aquietarse al menos durante un tiempo, poco han tardado en reactivar sus pretensiones, prometiendo todavía una tercera consulta. Nada permite afirmar que, fracasada otra vez (–algunas prospecciones sostienen que el ajustado margen de la segunda consulta, en la «casi» ganó el «sí», con el 49,4 % de los votos, sobreexcedió su propio cálculo, de modo que sería previsible que en una tercera consulta el apoyo al soberanismo decreciera), esa tercera no fuese sólo el eslabón de una cadena hacia una cuarta ... Y así hasta apuntalar el final y definitivo «sí».

La secuencia así descrita no ha resuelto hasta la fecha el problema planteado. Antes bien, no ha hecho sino estimular la perspectiva de una tercera, ya anunciada, desde el Gobierno provincial por su primer ministro L. Bouchard. Sin embargo, todos esos escenarios han sido y son aun posibles en Canadá precisamente porque allí el debate se conduce por vías estricta y exclusivamente democráticas, sin violencia ni amenazas, y por que tal normalidad permite pensar allí que cualquier podría tener lugar sin insuperables fracturas. Por contra ¿Qué perspectiva albergar en España, a la luz no sólo de la experiencia comparada sino de la propia trayectoria del nacionalismo radical en el País Vasco? No se trata de que aquí las CC.AA no retengan parcela alguna de poder constituyente. Se

trata de que en España no existen perspectivas verosímiles de que una consulta referendaria pacificase realmente el conflicto social, cultural y político subyacente (—la incorporación de una minoría refractaria al proceso democrático, con la renuncia expresa a imponer su voluntad por el terror y la violencia a la mayoría del cuerpo social y político sobre el que se quiere actuar y al que, delirantemente, se dice representar—), conforme a los elementales principios de *pacta sunt servanda*, seguridad jurídica y buena fe contractual en el encauzamiento de una cuestión conflictiva. Si de verdad se diesen las garantías de normalidad democrática, así como perspectivas de que un referendum de autodeterminación realmente solventase el problema del fascismo y del terror que atenazan la libertad en Euskadi ¿Habría alguien en su sano juicio que discutiese la viabilidad de esa consulta, por costoso que esto fuera política y jurídicamente?

Ni siquiera sería esta la totalidad del problema: la fractura social y política que la violencia en Euskadi plantea no ofrece visos de desaparición por la vía de su sometimiento a la prueba de una consulta popular. Ni los términos de esta, ni de la pregunta a formular, ni de la aseguración de los resultados que hubieren, cualesquiera que fueran, ofrecen suelo bastante para una discusión razonable y para la verosimilitud de una aceptación pacífica del eventual resultado. Si, en Canadá, la derrota —no una, sino dos veces— de los soberanistas no ha impedido la continuidad de la «insatisfacción», la queja, el agravio y la reivindicación, hasta el punto de anunciarse una tercera convocatoria (y así, previsiblemente, hasta que de una vez salga el sí, aunque sea por la mínima), ¿qué imaginar en España? ¿Cuántas veces sería necesario repetir la consulta hasta que saliese el «sí»? ¿Con qué legitimidad cabría entender entonces, y sólo entonces, que la cuestión ha quedado, asentada de una vez (no «de una vez por todas» ni tampoco «para siempre», pero sí al menos por un cierto lapso)?

Resta pues en el aire la cuestión de por qué el TSC, después de haber incurrido en la teoría política, vinculando la democracia a los pronunciamientos directos de la ciudadanía («pueblo» o «pueblos» consultados), ignora olímpicamente que tal consulta no sea una hipótesis nueva o inensayada: ya ha tenido lugar; en dos ocasiones, y recientemente. Y de que esos resultados invitarían al archivo de la cuestión independentista, siquiera fuere, cuando menos, por un tiempo razonable.

No es posible extremar ilimitadamente los confines de «lo constitucional»: todas y cada una de las piezas del sistema tropiezan, como en todo sistema, con unos límites lógicos. Incluso dando por buena la aproximación contractualista de la Constitución de que hace gala el TSC, no es aceptable que un contrato pueda ser rescindido o renegociado en todo o en cualquier momento, que sean perpetuamente disponibles su causa, objeto o término, por cada una de sus partes. No es razonable. Y si no es razonable no puede ser, sencillamente, tampoco constitucional. La razonabilidad de las decisiones exige que estas sean siempre adoptadas conforme a un procedimiento adecuado. Los pactos, máxime cuanto más solemnes, han de ser observados por sus partes contratantes, durante cierto tiempo al menos, y con toda lealtad. Civilización y seguridad jurídica son bienes correlacionados.

En Canadá y en España, de un lado y otro del Atlántico, en una y otra trin-

cheras del constitucionalismo, permanece inalterada la vigencia de ciertos principios esenciales a su dimensión normativa y racionalizadora. Si la democracia no es «sólo» la regla de la mayoría, sino que exige también la garantía de unos derechos y la revisabilidad de todas las decisiones, no puede sin más aceptarse que una parte imponga a todas las demás las variaciones de su sola voluntad. Máxime si el desencadenante ha sido unilateral (referendum en Quebec) y no global o general (consulta en todo Canadá). El problema permanece, en cuanto distintivo de un sistema de Derecho vivo, irresuelto y resistente a los paradigmas teóricos cerrados sobre sí mismos; abierto, en otras palabras, a la incansable *Law in action*.

















**Murcia**

ANGEL GARRORENA, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia.

**Navarra**

MARTÍN M<sup>º</sup> 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 San Sebastián los días 4 y 5 de marzo de 1999, 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 1998 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*

|                              |  |
|------------------------------|--|
| <b>ANDALUCÍA,</b>            | Consejería de la Presidencia                             |
| <b>ARAGÓN,</b>               | Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales |
| <b>CANARIAS,</b>             | Presidencia  |
| <b>CANTABRIA,</b>            | Consejería de Presidencia                                |
| <b>CASTILLA Y LEÓN</b>       | Consejería de Presidencia y Administración Territorial   |
| <b>CASTILLA-LA MANCHA,</b>   | Consejería de Administraciones Públicas                  |
| <b>CATALUÑA,</b>             | Instituto de Estudios Autonómicos                        |
| <b>COMUNIDAD VALENCIANA,</b> | Consejería de Presidencia                                |
| <b>EXTREMADURA,</b>          | Consejería de Presidencia y Trabajo                      |
| <b>GALICIA,</b>              | Consejería de Presidencia y Administración Pública       |
| <b>ISLAS BALEARES,</b>       | Consejería de Economía y Hacienda                        |
| <b>MADRID,</b>               | Consejería de Presidencia                                |
| <b>MURCIA,</b>               | Consejería de Presidencia                                |
| <b>NAVARRA,</b>              | Departamento de Presidencia e Interior                   |
| <b>PAÍS VASCO,</b>           | Vicepresidencia  |

#### DISTRIBUIDOR

MARCIAL PONS, LIBRERO

San Sotero, 6  
28037 Madrid  
Tel.: (91) 304 33 03  
Fax.: (91) 327 23 67

Provença, 249  
08008 Barcelona  
Tel.: (93) 487 39 99  
Fax.: (93) 488 19 40

INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO