

INFORME COMUNIDADES AUTÓNOMAS 1999

CONTIENE CD-ROM CON REFERENCIAS
NORMATIVAS Y JURISPRUDENCIALES 1989-1999
(ELABORACIÓN INFORMÁTICA EL DERECHO EDITORES)

INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO

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

EQUIPO COORDINADOR

JOAQUÍN TORNOS MAS

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.

ELISEO AJA FERNÁNDEZ

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona.

TOMÁS FONT I LLOVET

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.

ENOCH ALBERTÍ ROVIRA

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona.

MARC CARRILLO LÓPEZ

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona.

FRANCESC PALLARÉS PORTA

Catedrático de Ciencia Política de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona.

JESÚS RUIZ-HUERTA

Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad Complutense de Madrid.

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 Barcelona los días 2 y 3 de marzo del 2000, de modo que las versiones definitivas, responsabilidad de cada autor, han tomado en cuenta las observaciones y sugerencias realizadas durante la discusión general.

CONFIGURACIÓN RECOMENDADA

- Ordenador Pentium
- 16 Mb de RAM
- Windows 3.x o Windows'95/98
- Tarjeta gráfica SVGA
- Lector de CD-ROM o DVD

INSTALACIÓN

1. Sitúese en el entorno operativo de Windows.
2. Introduzca el disco en su lector CD-ROM o DVD.
3. Seleccione el menú Archivo o en su caso Incio.
4. Seleccione la opción Ejecutar.
5. Escriba en la línea de comando d:\ica\setup y presione el botón Aceptar o bien pulse el botón Intro.
6. A continuación el sistema le ofrecerá varios mensajes; pulse Aceptar o en su defecto Ignorar.
7. La instalación quedará finalizada.



INFORME
COMUNIDADES
AUTÓNOMAS
1999

INFORME
COMUNIDADES
AUTÓNOMAS

1999

INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO
BARCELONA, 2000

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

© 2000 by Instituto de Derecho Público,
Baldiri Reixac, 4-6 - 08028 Barcelona
ISBN: 84-95097-06-0
Depósito Legal: B - 22.103-2000

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

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

AUTORES

Equipo COORDINADOR

Joaquín TORNOS
Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Barcelona

Eliseo AJA
Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad de Barcelona

Tomàs FONT I LLOVET
Catedrático de Derecho Administrativo
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

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

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

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

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

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

Asturias
Francisco J. BASTIDA FREIJEDO, Catedrá-
tico de Derecho Constitucional de la
Universidad de Oviedo.

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

Canarias
Gumersindo TRUJILLO FERNÁNDEZ,
Catedrático Constitucional de la Uni-
versidad de La Laguna

Cataluña
Joan VINTRÓ CASTELLS, Profesor Titular
de Derecho Constitucional de la
Universidad de Barcelona

Comunidad Valenciana

Lluís AGUILO, Profesor Titular de Derecho Constitucional y Letrado del Parlamento

Extremadura

M^a Antonia TRUJILLO, Profesora Titular 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 BONET, 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

Murcia

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

Navarra

Martín m^a 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

COLABORADORES ESPECIALES EN TEMAS MONOGRÁFICOS

Eliseo AJA FERNÁNDEZ, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona

Germán FERNÁNDEZ FARRERES, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid

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

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

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

En la realización del trabajo han participado además un amplio número de colaboradores. En las Comunidades Autónomas han sido: Javier JUNCEDA MORENO (Asturias) • Marcos GÓMEZ PUENTE (Cantabria), Profesor Titular de Derecho Administrativo y Roberto O. BUSTILLO BOLADO, Profesor 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 Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Castilla-La Mancha • Rosa María LÓPEZ PRIETO (Cataluña), Archivo del Parlamento • Pablo PÉREZ TREMPES (Extremadura), Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Extremadura • José Joaquín MOLLINEDO CHOCANO (Madrid), Facultativo del Consejo General del Poder Judicial • Luis GALVEZ 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 Díez, Markus GONZÁLEZ, María Jesús LARIOS, David MOYA y Eduard ROIG, Profesores ayudantes y colaboradores de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona; Marc MARSAL y José MOLLEVÍ, colaboradores del Departamento de Derecho Administrativo y Derecho Procesal de la Universidad de Barcelona. La gestión informática del Informe ha sido realizada por Joan Carles DE GISPERT y Cristina MARTÍ. Silvia DEL PINO ha realizado la gestión administrativa.

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 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

Dña. Berta PÉREZ HERNÁNDEZ
Secretaria General de la Presidencia del
Gobierno de Canarias

D. Francisco Javier FERNÁNDEZ
GONZÁLEZ
Director del Servicio Jurídico de la
Consejería de Presidencia del Gobierno
de Cantabria

Dña. M^a José SALGUEIRO CORTIÑAS
Secretaria General de la Consejería de
Presidencia y Administración Territorial
de la Junta de Castilla y León

D. Fernando MORA
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. Amparo KONINCKX
Subsecretaria General del Secretariado
del Gobierno y Relaciones con las
Cortes. Consejería de Presidencia de la
Generalidad Valenciana

D. José M^a RAMÍREZ MORÁN
Secretario General Técnico de la
Consejería de Presidencia de la Junta de
Extremadura

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

D. Lluís SEGURA
Director del Instituto de Estudios
Autonómicos del Gobierno de las Islas
Baleares

Dña. Patricia LÁZARO MARTÍNEZ DE
MORENTÍN
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 de la Región de Murcia

D. Enrique LUCAS MURILLO DE LA
CUEVA
Secretario General de Régimen Jurídico
y Desarrollo Económico.
Vicepresidencia del Gobierno Vasco

D. Javier FERNÁNDEZ-LASQUETTY BLANC
Director de Gabinete del Presidente del
Senado

ÍNDICE GENERAL

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

PRIMERA PARTE

ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

I. VALORACIÓN GENERAL	21
II. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO RESPECTO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	39
Estatutos de Autonomía, leyes y reglamentos	39
Relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas	52
El Senado	65
III. LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	83
Andalucía	83
Aragón	102
Asturias	118
Canarias	138
Cantabria	165
Castilla y León	189
Castilla-La Mancha	216
Cataluña	234
Comunidad Valenciana	254
Extremadura	282
Galicia	303
Islas Baleares	326
La Rioja	336
Madrid	357
Murcia	377
Navarra	399
País Vasco	416
IV. LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL	433
La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional	433

Tramitación de conflictos de competencia ante el Tribunal	
Constitucional	449
La Jurisprudencia del Tribunal Supremo	456
V. LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA	467
Dos cuestiones sobre financiación autonómica: nivelación	
financiera y propuestas electorales	467
VI. LA UNIÓN EUROPEA Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	495
Actividad de la Unión Europea	495
El Comité de las Regiones	522
La Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea	539
VII. ALGUNOS ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LAS COMUNIDADES	
AUTÓNOMAS	551
Organización administrativa de las Comunidades Autónomas	551
La administración local en las Comunidades Autónomas	558
Los Presupuestos y la normativa presupuestaria y financiera de las	
Comunidades Autónomas	566
Magnitudes presupuestarias de las Comunidades Autónomas	592
Las elecciones autonómicas del 13 de junio de 1999:	
una perspectiva general	609
Resultados	628
Las elecciones autonómicas del 13 de junio de 1999 en:	
Aragón	643
Asturias	648
Cantabria	652
Castilla y León	657
Castilla-La Mancha	662
Comunidad Valenciana	667
Extremadura	672
Islas Baleares	677
Canarias	683
La Rioja	689
Madrid	693
Murcia	698
Navarra	702
Las elecciones autonómicas del 19 de octubre de 1999 en Cataluña ..	708

SEGUNDA PARTE

El Estado de las AUTONOMÍAS EN 1999: TEMAS MONOGRÁFICOS

Las funciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito	
de la inmigración (Eliseo AJA FERNÁNDEZ)	723

Colegios profesionales, ejercicio profesional y titulaciones académicas. Competencias y actividad de las Comunidades Autónomas (Germán FERNÁNDEZ FARRERES)	751
--	-----

TERCERA PARTE

PRINCIPALES RASGOS DE LA EVOLUCIÓN DE LOS ESTADOS COMPUESTOS EN EL DERECHO COMPARADO EUROPEO DURANTE 1999

Alemania (Hans-Peter SCHNEIDER)	779
El desarrollo del federalismo austríaco en el año 1999 (Peter PERNTHALER / Ernst WEGSCHEIDER)	795
Bélgica (Francis DELPÉRÉE)	814
Italia, la nueva forma de gobierno de las regiones (Giancarlo ROLLA)	827

CUARTA PARTE

Bibliografía

1. Bibliografía sobre las Comunidades Autónomas (1998-1999)	843
2. Bibliografía sobre el federalismo y el regionalismo en el derecho comparado	869

PRESENTACIÓN

Con la publicación del *Informe Comunidades Autónomas 1999* celebramos los diez años del Informe y entramos en el nuevo milenio.

Estos dos hechos nos han impulsado a acometer una reforma sustancial en la presentación del contenido de la publicación, con el fin esencial de facilitar la utilización de toda la información acumulada en estos diez años y la que se vaya incorporando en el futuro.

El Informe se presenta este año en un solo volúmen, junto con un C.D. La Base de Datos «Informe Comunidades Autónomas 1989-1999», cuya primera edición presentamos, ha sido elaborada en sus aspectos técnicos por El Derecho Editores. Contiene en un único CD-ROM todas las referencias que en las ediciones del Informe de los últimos años se recogían en el segundo volumen de la obra impresa. Se facilitan así búsquedas –más cómodas, rápidas y fiables– que se proyectan sobre la totalidad de las referencias elaboradas a lo largo de estos años. Muchas de ellas, además, enlazan con los textos completos –cedidos por El Derecho– de las normas o de las sentencias analizadas. En las tareas informáticas del Institut hemos contado con la colaboración de Joan de Gispert.

De esta forma creemos que se ofrece una base informativa de extraordinaria utilidad para el conocimiento del funcionamiento del Estado de las Autonomías en estos últimos diez años.

El año 1999 ha estado dominado por los procesos electorales, las elecciones autonómicas y municipales de 13 de junio, y las posteriores elecciones autonómicas en Cataluña en el mes de octubre. Por esta razón el primer semestre del año aparece dominado por la tarea de concluir los proyectos de la legislatura, mientras que tras el verano se empezaron a definir las nuevas líneas de actuación.

Por otra parte, la proximidad de las elecciones generales de marzo de 2000 incidió, en la parte final del año 1999, en los planteamientos y posicionamientos sobre el modelo de Estado.

Si en el Informe del año 1998 pudimos destacar como novedad fundamental, y enormemente positiva, el anuncio de la tregua indefinida por parte de ETA, este año debemos lamentar profundamente que la banda terrorista anunciara en el mes de noviembre el fin de la tregua. Dicho anuncio se acompañó poco después con nuevos atentados criminales, y generó una situación de creciente enfrentamiento político y civil dentro de la sociedad vasca.

La vida institucional autonómica se desarrolló durante 1999 en el clima general de normalidad institucional al que ya hicimos referencia en el Informe del año

pasado. Se culminó la reforma de los Estatutos de Autonomía y el proceso de traspasos en materia de enseñanza no universitaria, con lo que se incrementó de modo sustancial la descentralización por el traspaso de medios personales y financieros.

Pero si la vida de las diversas Comunidades Autónomas muestra un claro proceso de asentamiento y desarrollo, parece conveniente llamar la atención sobre la paralización que han sufrido en 1999 algunas reformas institucionales básicas para el funcionamiento como un verdadero sistema del Estado de las Autonomías: la reforma del Senado, la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión europea, o el debate sobre la reforma del sistema de financiación. Cuestiones todas ellas sobre las que deberá volverse en el año 2000 para avanzar soluciones o propuestas concretas.

Los estudios monográficos se ocupan de dos cuestiones de singular importancia para las Comunidades Autónomas. La incidencia de la legislación sobre extranjería en las competencias y políticas de las Comunidades Autónomas, y la legislación autonómica sobre Colegios profesionales y ejercicio profesional.

PRIMERA PARTE
ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO
y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

I. VALORACIÓN GENERAL

Joaquín Tornos

Estabilidad institucional, necesidad de nuevos impulsos y de lealtad constitucional

El año 1999 ha estado marcado por las elecciones del 13 de junio, autonómicas en 13 Comunidades Autónomas y locales, y por las elecciones autonómicas del 17 de octubre en Cataluña. El otro dato políticamente destacable, y lamentable, es la ruptura de la tregua acordada por ETA el 28 de noviembre.

En este marco general de referencia la vida política y administrativa ha transcurrido dentro de cauces de normalidad general, si se excepciona el caso del País Vasco, en particular tras la ruptura de la tregua. Se han producido avances importantes en la consolidación del Estado de las Autonomías y se ha profundizado en su desarrollo.

Pero la afirmación que acaba de hacerse debe matizarse de inmediato por el hecho de que esta vida normalizada convive con la paralización de algunas reformas fundamentales para la vertebración del Estado de las Autonomías. Reformas que afectan a cuestiones esenciales para su configuración como un verdadero sistema descentralizado política y administrativamente.

Por esta razón queremos llamar la atención sobre la necesidad de impulsar de forma decidida algunas de las cuestiones sobre las que se lleva tiempo discutiendo (Senado, reforma fiscal), o sobre las que se llegó incluso a formular acuerdos concretos (participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea), sin que en la práctica se hayan producido avances significativos.

Es verdad que en el momento presente las Comunidades Autónomas funcionan satisfactoriamente, y puede también afirmarse que gozan de un amplio nivel competencial y de traspasos de servicios, quedando sólo los traspasos en materia sanitaria como el nuevo gran reto.

Pero más allá de este análisis individualizado por Comunidades, el Estado de las Autonomías entendido como sistema reclama ya con urgencia el dar solución a los problemas que acaban de señalarse. La normalidad no debe convertirse en un valor paralizante. La presencia de las Comunidades Autónomas en las instancias estatales y comunitarias, así como el acordar un sistema de financiación estable y consensuado, deben ser los temas a resolver en un futuro inmediato.

La paralización de estas reformas en el año 1999 podría atribuirse al hecho de ser este un año de claro sesgo electoral. Pero entendemos que el proceso de ralentización de las reformas, la pérdida de impulso político, son fenómenos que pueden tener otras causas diversas y menos coyunturales.

En este sentido, y como mera hipótesis, podría apuntarse que la misma visión complaciente con la realidad de las Comunidades Autónomas ha podido llevar a restar importancia a las reformas pendientes, si bien las mismas entendemos que deben ser abordadas sin demora para completar la verdadera realidad institucional de éstas, y permitir articular satisfactoriamente sus relaciones con el Estado.

En todo caso, la reforma del sistema financiero tiene un plazo ya fijado. En enero del 2002 debe funcionar el nuevo sistema. Por ello, al margen de cuál pueda ser el contenido del nuevo sistema, debería avanzarse en la articulación del procedimiento de negociación que permitiera una reforma consensuada y estable. Precisamente estas dos notas, consenso y estabilidad, como notas básicas de un sistema financiero en un Estado federal (más la referencia a que el sistema establezca límites razonables a los criterios de nivelación), se destacan de forma importante en la Sentencia del Tribunal Federal Alemán sobre el sistema de compensación financiera, 2 BVF 2/198 del 11-11-1999.

Por otro lado, esta misma preocupación por el buen funcionamiento del conjunto del Estado exige apelar, una vez más, al concepto de la lealtad constitucional como la mejor vía para solventar o evitar problemas que de otra forma tienen difícil.

Concepto este de lealtad constitucional de contenido impreciso, pero que, por ejemplo, debería hacer posible que los representantes institucionales del Estado y las Comunidades Autónomas mantuvieran fáciles canales de comunicación. Por otro lado debería evitar que el ejercicio de las competencias asumidas estatutariamente pudiera condicionarse por retrasos excesivos en los traspasos de medios. También debería forzar a una actuación diligente del Estado o de la Comunidad Autónoma, en los casos de Sentencias del Tribunal Constitucional que al contener una declaración de inconstitucionalidad con eficacia diferida reclaman una actuación del legislador conforme con la doctrina de la Sentencia. También la apelación a la lealtad constitucional puede ayudar a valorar la actividad estatal consistente en privatizar servicios, cuando tal privatización deja de hecho sin contenido competencias autonómicas. ¿Es esta una actuación que respeta la lealtad constitucional?

Un año marcado por los procesos electorales

1. El año 1999 ha estado claramente marcado por las elecciones locales y autonómicas y, en su fase final, por las elecciones generales convocadas para el 12 de marzo del año 2000. Las elecciones han condicionado la actividad política y administrativa, y han incidido de forma sustancial en el debate sobre la configuración del Estado de las Autonomías.

Durante el año 1998 el debate sobre el Estado de las Autonomías estuvo en gran parte impulsado por la firma de la Declaración de Barcelona y las posteriores Declaraciones y Documentos de trabajo aportados por los partidos nacionalistas firmantes de aquella Declaración. En 1999 la cuestión relativa a la estructura del Estado se mantiene en el centro del debate, pero ahora vinculada a la contienda electoral. Precisamente por esta razón, la inminencia de las elecciones,

el posicionamiento de los partidos en torno a la misma cuestión adquirirá nuevos matices.

El Partido Popular celebra en enero su Congreso. En el mismo sostiene que es necesario pasar de la fase de las reclamaciones autonómicas a otra dominada por el desarrollo de los instrumentos de cooperación. Para el citado partido esta nueva fase tiene en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía los mecanismos que ofrecen a la vez el impulso y la garantía de que el proceso podrá avanzar de forma ordenada.

Los partidos nacionalistas firmantes de la Declaración de Barcelona acuerdan, también a la vista de la contienda electoral, a la que acuden con problemas diversos, dejar en suspenso la formalización de nuevas declaraciones o documentos de trabajo.

Podría afirmarse que en este contexto el tono del debate sobre la estructura del Estado de las Autonomías baja de intensidad en el primer semestre del año, para recuperar toda su fuerza tras las elecciones catalanas del mes de octubre. Diversas son las causas de esta renovada energía. Por un lado, los pactos alcanzados para formar gobierno en alguna Comunidad Autónoma entre el PSOE y partidos nacionalistas (Baleares y Aragón) reabren de nuevo las acusaciones entre el PP y PSOE sobre la respectiva falta de modelo de Estado. Por otro lado, el apoyo que el PP da a CIU para permitir la investidura de Jordi Pujol como Presidente de la Generalidad de Cataluña, lleva a CIU a recuperar la Declaración de Barcelona y la necesidad de su desarrollo, con el fin de destacar su carácter de coalición de partidos nacionalistas. Y en tercer lugar, el pacto PNV-EA con el apoyo de EH y la posterior ruptura de la tregua de ETA, suponen el progresivo distanciamiento entre el PP y el PNV, hasta llegar a la ruptura de relaciones entre ambas fuerzas políticas. Este proceso de ruptura se desarrolla en medio de un debate cada vez más crispado sobre la estructura del Estado español y la posición dentro del mismo del País Vasco.

Al llegar al final del año, la proximidad de la nueva contienda electoral (las elecciones generales convocadas para el 12 de marzo), condicionará de nuevo este debate. El PP reafirma su posición de defensa de la Constitución y los Estatutos de Autonomía para consolidar lo existente sin ofrecer nuevas vías de desarrollo, el PSOE ofrece un desarrollo federal de perfiles no muy precisos, y los Partidos Nacionalistas, con matices importantes entre ellos, recuperan sus discursos reivindicativos de incremento de los niveles de autogobierno. Se recupera la fórmula de la Declaración de Barcelona (aunque estratégicamente a veces se vuelve a esconder en razón de los intereses electorales) y se apuntan nuevas reivindicaciones comunes, como la desaparición del Ministerio de Cultura, la descentralización del poder judicial, la reforma del Tribunal Constitucional o la presencia autonómica en la UNESCO. En el caso de Cataluña se presenta además un documento en el que se define el modo de incrementar el autogobierno sin reformar la Constitución ni el Estatuto de Autonomía, a través, eso sí, de una relectura en profundidad de ambos textos. EH, por su parte, amenaza con situarse fuera del sistema estatal al solicitar la abstención de sus electores en las elecciones generales.

Las elecciones locales y autonómicas del 13 de junio de 1999 tuvieron tam-

bién el efecto de dividir el año en dos semestres política y administrativamente totalmente diversos. El primer semestre fue dedicado por lo general a culminar la tarea legislativa para rendir cuentas al fin de la legislatura. El segundo semestre se inicia con la fase política de la constitución del Gobierno para, a continuación, poner en marcha la reorganización administrativa. A partir de octubre las instituciones y la Administración recuperan su dinamismo (en Cataluña el proceso tuvo otro desarrollo temporal, al celebrarse las elecciones el 19 de octubre).

El nuevo mapa autonómico

Las elecciones autonómicas del 13 de junio tuvieron como escenario las 13 Comunidades Autónomas llamadas de la vía lenta, si bien todas ellas llegan ya a esta cita electoral con sus Estatutos de Autonomía reformados. En las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla también tuvieron lugar unas importantes elecciones para configurar su asamblea representativa. Se trataba, hay que destacarlo, de las primeras elecciones celebradas en España con el PP en el gobierno central.

En sus aspectos generales el proceso electoral se desarrolló con absoluta normalidad, pudiendo calificarse también de normal la tasa de abstención, el 34,2%, a pesar de su elevado número (en las elecciones autonómicas de 1995 la abstención fue del 27%, pero en las de 1991 el 35,0%).

Los resultados electorales, que se analizan con detalle en este Informe, no ofrecieron cambios significativos si se atiende a los porcentajes de votos que obtuvieron los grandes partidos en relación a las anteriores elecciones autonómicas, con la excepción del caso de IU que sufrió un notable retroceso. Por lo que hace referencia a los Partidos de ámbito no estatal no pueden extraerse conclusiones generales. Así, algún Partido clásico no obtuvo representación, como fue el caso de Unió Valenciana, otros sufren profundos retrocesos, como la Convergencia de Demócratas de Navarra o desaparecen, como la UPCA de Cantabria o el PAS de Asturias, mientras que por el contrario otros incrementan su presencia, como la Unión del Pueblo Leonés, o aparecen con fuerza (¿dura-dera?), como URAS en Asturias.

El incremento porcentual de votos del PSOE (del 32,0% al 35,8%), el ligero descenso porcentual del PP (del 45,0 % al 44,6 %), así como los posteriores juegos de alianzas para formar gobierno, comportaron, sin embargo, importantes cambios institucionales en tres Comunidades Autónomas. Así, puede decirse que el PP mantuvo o reforzó su posición en Castilla y León, La Rioja, Madrid, Murcia y Comunidad Valenciana. El PSOE mantiene o refuerza su posición en Castilla la Mancha y Extremadura. Se mantiene el Gobierno CC-PP en Canarias, y en Navarra la abstención de los socialistas permite un gobierno monocolor UPN-PP con mayoría simple a la tercera votación. Se produce un cambio de gobierno en Asturias, donde el PSOE obtiene la mayoría absoluta, y en Aragón y Baleares, por los pactos poselectorales del PSOE con los partidos de ámbito regional.

Las elecciones locales comportaron también cambios de interés. El PSOE recuperó el control de algunas grandes ciudades, y en Galicia destacó el ascenso

del BNG, que accedió también, sólo o en coalición con el PSOE, al gobierno de algunas importantes ciudades.

En Cataluña las elecciones dieron lugar a los resultados más apretados desde la recuperación de la autonomía, debiendo señalarse que la abstención fue muy elevada (40,1%). Los resultados finales supusieron un importante éxito de la candidatura de Pasqual Maragall, que fue la opción más votada, si bien su notable incremento en número de escaños (de 34 a 52) no fue suficiente para formar gobierno. De esta forma, Jordi Pujol pudo ser investido por sexta vez Presidente de la Generalidad, con los votos de CIU (que perdió cuatro escaños), el apoyo del PP y la abstención de Esquerra Republicana. Una vez formado el Gobierno, la vida política catalana pasó a estar en situación de espera hasta ver cuál es el resultado de las elecciones generales. El Presupuesto no se aprobó, reenviándose su aprobación a después de la celebración de las elecciones generales del mes de marzo.

En Ceuta y Melilla las elecciones para formar las respectivas Asambleas estuvieron marcadas por el «fenómeno» del GIL. En ambas ciudades este partido fue la fuerza más votada, y en las dos terminó el año formando parte del Gobierno. En Ceuta gobierna en solitario, mientras que en Melilla es el grupo más numeroso pero gobierna en coalición y no ostenta la Presidencia.

Por lo que hace referencia a la incidencia de las elecciones autonómicas y la posterior formación de los Gobiernos autonómicos en la composición del Senado, la afectación fue mínima. Los senadores del PAR abandonaron el grupo parlamentario del PP, pasando al grupo mixto, mientras que el senador de Unió Valenciana pasó al grupo del PP. El régimen de mayorías permaneció también casi inalterado. El grupo popular mantuvo la mayoría absoluta, a pesar de perder un miembro, mientras que el PSOE ganó dos senadores. Los grupos catalán, vasco y mixto permanecieron con el mismo número de integrantes.

De la esperanza a la frustración. el fin de la tregua de ETA

El Informe del año pasado recogía con alegría y esperanza la noticia del anuncio que hizo ETA de una tregua unilateral e indefinida. En el presente Informe debemos dar cuenta con pesar y frustración de la noticia relativa al anuncio que hizo ETA el 28 de noviembre comunicando que decidía poner fin a la tregua.

La declaración de ETA no sólo frustra esperanzas y es una aberrante negación de las vías existentes para la solución política de los conflictos, sino que además se sitúa dentro de un proceso de progresiva tensión existente en la vida política del País Vasco, tensión que a su vez alimenta. Y tensión que desciende hacia la sociedad civil a la que se sitúa cada vez más en la disyuntiva de tener que optar por bloques incomunicados.

La sociedad del País Vasco tiende a configurarse en dos bloques diferenciados, el de los partidos de ámbito estatal y el de los partidos de ámbito comunitario, al mismo tiempo que de forma preocupante se constata que se van retirando los puentes de diálogo entre los dos colectivos. El tratar de situarse en la zona intermedia parece no comprenderse y tiene un coste electoral indiscutible, lo que disminuye a su vez las zonas de encuentro.

La forma de afrontar el hecho nacional pasa a ser la cuestión dominante en todo tipo de debate. Las iniciativas políticas sólo aparecen vinculadas a los intereses respectivos de cada una de las partes, y surgen bajo fórmulas tan discutibles e imprecisas en cuanto a su legitimidad y funciones como es el caso de la Asamblea de Electos Locales (Udalbiltza).

En este clima se extiende lo que eufemísticamente se denomina terrorismo de baja intensidad o *kale borroka*, mientras que, por ejemplo, los 20 años de Estatuto no se celebran institucionalmente (sólo recuerda esta fecha la Diputación Foral de Álava). La esperanza del año 1998 ha dado paso a un panorama preocupante.

En Navarra también se ha mantenido la *kale borroka* y la ruptura de la tregua de ETA ha supuesto igualmente un duro golpe. Pero la incidencia de esta nueva situación no ha afectado a la sociedad en el modo que hemos visto ocurrir en el País Vasco. Institucionalmente el acuerdo UPN con el PSN permitió formar Gobierno rápidamente y la vida política transcurre sin crispación. El anuncio de la ruptura de la tregua por parte de ETA dio lugar a una manifestación pacífica el día 2 de diciembre, con la suspensión del Pleno parlamentario durante cinco minutos, saliendo todas las fuerzas políticas a las puertas del Parlamento, incluida EH, en demanda de paz.

Los avances más significativos

La preocupación expresada en las páginas anteriores no debe ocultar otra realidad más optimista. El desarrollo del Estado de las Autonomías ha continuado su avance y consolidación con pasos firmes e importantes.

En primer lugar, debe destacarse el cierre del proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas del artículo 143, la segunda gran reforma general, que se inició con la reforma de los Estatutos de Autonomía de Aragón y Canarias en 1996.

Mediante las leyes orgánicas 1/1999 de 5 de enero, 2/1999 de 7 de enero, 3/1999 de 8 de enero, 4/1999 de 8 de enero y 12/1999 de 6 de mayo, se aprobaron las reformas de los Estatutos de Autonomía de Asturias, que pasa a denominarse del Principado de Asturias, La Rioja, Islas Baleares, Castilla y León y Extremadura.

Las reformas (en los casos de Asturias, La Rioja, Islas Baleares y Castilla y León el proceso de reforma se llevó a cabo en 1998, si bien la Ley Orgánica se publicó en enero del 1999, por lo que en el Informe del año pasado se da ya cuenta de estas reformas) siguen el modelo de las reformas aprobadas en los años anteriores para las restantes Comunidades Autónomas del artículo 143, esto es, ampliación competencial, introducción de nuevas instituciones (Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas), posibilidad de disolución anticipada de la Cámara legislativa con limitaciones, previsión de legislación delegada.

Se alcanza así una igualación sustancial de niveles competenciales y de organización institucional entre todas las Comunidades Autónomas, salvo las diferencias que derivan de los hechos diferenciales (lengua, concierto, derecho civil,

organización territorial e insularidad), más algunas competencias distribuidas de forma no homogénea como es el caso de las policías autonómicas.

En segundo lugar debe destacarse el incremento de los traspasos de servicios, en parte impulsado por las reformas estatutarias y la asunción de nuevas competencias. Dentro de este proceso general de nueva descentralización destaca de forma singular el traspaso de las competencias en materia de enseñanza no universitaria a las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria (Real Decreto de 11 de diciembre de 1998, pero publicado en el BOE el 20 de enero de 1999), Castilla la Mancha, Castilla y León, Extremadura, Madrid y Murcia.

Estos traspasos poseen una gran trascendencia práctica, ya que suponen transferir un gran volumen de medios personales, materiales y financieros. Por ello la complejidad de las discusiones previas. Para ejemplificar esta importancia puede señalarse que en el caso del Principado de Asturias el traspaso supone incrementar en un tercio su presupuesto, en Murcia supone multiplicar su personal por tres, y en Castilla y León supuso recibir 937 centros, 29.302 personas al servicio de la Administración y asumir la educación de 430.000 alumnos. Como dato positivo debe también destacarse que el proceso de traspaso del servicio (centros, personal, recursos) y la asunción de la gestión de tan importante cometido por una nueva estructura administrativa se llevó a cabo sin que se resintiera la buena marcha del servicio.

De esta forma la educación no universitaria ha pasado a ser un servicio de prestación autonómica, lo que obligará a redefinir el papel del Estado (qué debe ser la Alta inspección) y seguramente también exigirá repensar el papel que debe corresponder a los entes locales en materia educativa dentro de cada Comunidad.

En este capítulo de traspasos, es igualmente destacable el caso de Asturias, pues después de que durante la IV legislatura no se firmara ni un solo acuerdo de traspasos, en el año 1999 se aprobaron 10 Reales Decretos de traspasos de servicios.

Al finalizar el año 1999 se apunta como nuevo gran reto el traspaso de la sanidad. El Gobierno por su parte hizo balance de lo hecho en la legislatura, destacando que durante la misma se firmaron 271 Reales Decretos de traspasos, que las Autonomías aumentaron sus recursos en un billón de pesetas y que pasaron a tener 180.000 funcionarios más. En términos globales las Comunidades Autónomas gestionan el 29,5 % del gasto público, frente al 57,1% del Estado.

El Senado. La reforma que no avanza

La actividad del Senado, por lo que concierne a las autonomías, ha seguido marcada por la discusión sobre las posibilidades que ofrece la Comisión General de las Comunidades Autónomas, la reclamación del debate sobre la situación del Estado de las Autonomías, y la paralización de los trabajos sobre la reforma del Senado.

El proceso de reforma del Senado ha sufrido una completa paralización durante 1999. La ponencia para el estudio de la reforma constitucional del Senado no se ha reunido ni una sola vez.

Si se ha reactivado, en cambio, la ponencia del sistema de financiación autonómica y la ponencia para la evaluación de las necesidades de información económica financiera de carácter territorial del Senado. En esta última se presentó el estudio sobre creación de una Oficina de Análisis Económico-territorial al servicio del Senado, Informe elaborado por los profesores Ruiz-Huerta, Albertí y López Laborda.

La Comisión General de las Comunidades Autónomas ha proseguido su actividad de control ordinario y de los proyectos financiados por el Fondo de Compensación Interterritorial, así como con su labor de información.

La actividad normativa del Estado

La actividad normativa del Estado ha sido especialmente intensa durante el año 1999, si bien las leyes con directa incidencia en temas autonómicos han sido escasas. Cuestión directa es la abundante producción legislativa y reglamentaria con incidencia indirecta, de la que se da cuenta en la crónica correspondiente de este Informe.

Las leyes de mayor impacto sobre la estructura del Estado de las Autonomías fueron las Leyes Orgánicas de reforma de los Estatutos de Autonomía de Asturias, La Rioja, Islas Baleares, Castilla y León y Extremadura, leyes a las que ya nos hemos referido anteriormente.

Las normas más relevantes con incidencia directa en temas autonómicos pueden calificarse de leyes singulares, en la medida en que resuelven problemas concretos de algunas Comunidades Autónomas. Así, la Ley Orgánica 6/1999 por la que, en aplicación del artículo 150.2 CE, se transfieren a la Comunidad Autónoma de Galicia competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de ordenación del crédito, banca y seguros. Se completa así un «hueco» estatutario, de modo que estamos ante una transferencia de una competencia que poseía el Estado por la cláusula de remisión del 149.3 CE, sin que se trate de transferir una competencia de las propias del Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149,1 de la CE. El Estatuto gallego se iguala a los otros Estatutos de Autonomía.

La ley 25/1999 declara cooficiales las denominaciones de Alacant, Castelló y València.

Por su parte, la disposición adicional 17 de la ley 4/1999 da una solución específica al problema del órgano consultivo equivalente al Consejo de Estado para el País Vasco. Dicha disposición permite que en los entes forales la Administración consultiva pueda articularse mediante órganos específicos dotados de autonomía orgánica y funcional con respecto a la Administración activa, o a través de los servicios jurídicos de esta última, añadiéndose que en tal caso dichos servicios no podrán estar sujetos a dependencia jerárquica ya sea orgánica o funcional, ni recibir instrucciones, directrices o cualquier clase de indicación de los órganos que hayan elaborado las disposiciones o producido los actos objeto de consulta, actuando para cumplir con tales garantías de forma colegiada. El Decreto autonómico 187/1999 de 13 de abril creó y reguló la Comisión Jurídica Asesora.

Merece ser también destacada la ley 52/1999 por la que se reforma parcialmente la Ley de Defensa de la Competencia en la medida en que, durante su tramitación en el Senado, se publicó la STC 208/1999 por la que se declaraban inconstitucionales diversos preceptos de la anterior ley de 1989, si bien se difería su nulidad a la aprobación de una ley estatal que fijara los puntos de conexión para la actuación de los órganos autonómicos de defensa de la competencia. La ley 52/1999 mantiene en su articulado la estructura competencial que fue en parte declarada inconstitucional, y remite la aprobación de la ley estatal que ponga fin a la eficacia diferida de la ley declarada inconstitucional hasta el primero de octubre del 2000.

En materia de traspasos de servicios ha continuado a buen ritmo la formalización de los Reales Decretos correspondientes. En 1999 se aprobaron 72 Reales Decretos de nuevos traspasos, o de ampliación de los anteriores. Como ya hemos dicho, los más relevantes han sido los relativos a la educación no universitaria.

La actividad de las Comunidades Autónomas

Como ya hemos señalado, las elecciones del 13 de junio dividieron el año 1999 en dos semestres claramente diferenciados. Durante el primero hubo una notable actividad legislativa y reglamentaria, con el fin de completar el programa de gobierno al finalizar la legislatura. Durante el segundo período destacan las reformas organizativas para poner en marcha los nuevos gobiernos, con las necesarias adaptaciones de las estructuras orgánicas a la nueva situación, así como la preparación del nuevo presupuesto.

1. En relación a la actividad legislativa pueden destacarse a nivel general los siguientes datos. Se aprueban diversas leyes urbanísticas con el fin de completar el marco legal y ejercer la competencia exclusiva, que no puede ser sustituida por norma estatal supletoria. También se incide en el régimen de prestación del servicio farmacéutico (con problemas en el caso de la ley gallega, que es llevada al Tribunal Constitucional, y también en el proceso de aplicación de la legislación de Castilla la Mancha) o en la ordenación de la actividad turística, se avanza en la configuración de ordenamientos civiles modernizados en Cataluña, Aragón y el País Vasco, y se adoptan decisiones de gran calado político como la ley de ordenación del territorio en Baleares, al definir una moratoria en el proceso urbanizador. En materia corporativa, a la que se presta especial atención en este Informe con el trabajo monográfico del profesor Fernández Farreres, se aprueban algunas leyes generales sobre Colegios profesionales (Castilla la Mancha, La Rioja y Murcia). Debe destacarse de forma especial la ley aragonesa 7/1999 de Administración local, por su voluntad compiladora o codificadora.

Continúan apareciendo en las leyes de presupuestos de algunas Comunidades Autónomas regulaciones sobre materias como contratos o subvenciones, regulaciones que en la medida en que incluyen prescripciones organizativas o de procedimiento deberían contenerse en otras leyes.

Al mismo tiempo se consolida el recurso a las leyes de acompañamiento (11) en total, las mismas que en el año 1998, si bien podrán añadirse la ley canaria

2/1999 de 4 de febrero y la ley vasca 2/1999 de 25 de junio, en la medida en que tuvieron sus efectos en 1999), pese a las críticas relativas al abuso de esta técnica (así, por ejemplo, el Dictamen del Consejo Consultivo de la Comunidad de Murcia, 72/1999).

A nivel institucional, cabe destacar la creación de los órganos consultivos de Navarra, el Consejo de Navarra, y en el caso del País Vasco, la Comisión Jurídica Asesora, órgano regulado al amparo de lo dispuesto en la singular disposición adicional decimoséptima de la ley 4/1999.

Si se examina la actividad reglamentaria, destaca con carácter general la abundante producción normativa en materia de servicios sociales. Las Comunidades Autónomas han asumido como tarea destacada la intervención en este sector, definiendo las propias responsabilidades (al crear los sistemas de responsabilidad pública) y articulando mecanismos propios de interés para llevar a cabo sus cometidos.

Con el transcurrir de los años puede afirmarse que el reparto de funciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas va adquiriendo unas pautas generales cada vez más definidas. Mientras que el Estado mantiene la competencia sobre las grandes leyes vertebradoras del sistema (legislación mercantil, administrativa, laboral y penal) y las grandes decisiones en todo lo relativo a la intervención económica (entendido este concepto en su sentido más amplio), las Comunidades Autónomas refuerzan su protagonismo en lo que afecta a la organización territorial, ordenación del territorio y urbanismo, ordenación de algunas actividades económicas de interés general (farmacias, turismo) y regulación de los servicios personales (educación, sanidad y servicios sociales). En las materias económicas se reparten las funciones ejecutivas, y las Comunidades Autónomas tratan de mantener o recuperar poder a través de leyes organizativas como son las de las Cajas de Ahorros. Mientras sigue faltando la forma de articular la intervención de las Comunidades Autónomas en las grandes decisiones económicas que las afectan de modo directo (el caso de la planificación y construcción de grandes infraestructuras es un claro ejemplo).

2. Por lo que se refiere a la organización territorial habrá que seguir con atención las reformas que se lleven a cabo en las Islas Baleares con respecto a los Consejos Insulares, cuestión importante dada la nueva composición del Gobierno Balear.

Poco se ha avanzado en lo que podríamos denominar desarrollo interno del Pacto local, esto es, la descentralización interna a favor de los entes locales. Si bien durante 1999 se han aprobado un conjunto de Leyes de notable importancia con las que se ha dado forma positiva al Pacto Local en la parte concerniente a las competencias estatales, no ha existido una actuación similar en lo que hace referencia al desarrollo del gobierno local dentro del ámbito autonómico. El Pacto local ha estado presente en los discursos de investidura de los presidentes autonómicos, pero las propuestas no se han concretado. Tan sólo en Galicia se han iniciado pasos en esta dirección.

Debe destacarse un cierto resurgir comarcal, como pone de relieve la aprobación de la ley de Comarcas 8/1999 del Parlamento cántabro. Ley que sigue el modelo aragonés, permitiendo y fomentando la creación de entes comarcales.

3. Deben también destacarse las políticas de modernización de las Administraciones públicas autonómicas, tendentes a mejorar la relación con el ciudadano y simplificar las tareas administrativas. Los Gobiernos van asumiendo el hecho de que el dotarse de una buena Administración, que actúe de forma rápida pero preservando al mismo tiempo la seguridad jurídica y la protección de los intereses generales, es un factor de primer orden para el desarrollo económico. Esta constatación ha llevado a poner en marcha iniciativas interesantes en esta dirección. Sirvan de ejemplo el Plan de atención al ciudadano impulsado en La Rioja, o la creación de ventanillas únicas para las empresas en Castilla y León, en virtud de una amplia colaboración entre el Estado, la Comunidad Autónoma, el Ayuntamiento de Valladolid, el Consejo Superior de Cámaras de Comercio y la Cámara de Comercio.

Unión Europea y Comunidades Autónomas

1999 ha sido un año importante para la Unión Europea. En el mes de enero se inició la tercera fase de la Unión Europea y Monetaria, con la introducción del euro como moneda común para once Estados miembros. El Consejo Europeo de Berlín aprobó la Agenda 2000, y se reformaron los Fondos estructurales y de cohesión y de la Política Agraria Común.

El primero de mayo entró en vigor el Tratado de Amsterdam, lo que implicaba mayores poderes para el Parlamento europeo, y mayores competencias del Comité para las Regiones, con un incremento sensible del número de consultas obligatorias.

La introducción del euro motivó la creación de organismos de diversa naturaleza y cometidos en las Comunidades Autónomas, con el fin de seguir el proceso y sus efectos en las respectivas Comunidades.

En cuanto a la incidencia de la normativa comunitaria en la normativa autonómica, destaca de manera muy clara la transposición de directivas en materia medio ambiental.

Por lo que hace referencia a la Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión Europea, el año 1999 no ha aportado novedades de especial significación. La cuestión de la presencia autonómica en las delegaciones españolas del Consejo de Ministros y sus órganos de apoyo ha seguido siendo el tema principal en las reuniones de la Conferencia, pero sin que se hayan logrado avances. En 1999 no se ha aprobado acuerdo alguno sobre esta cuestión. También es verdad que las Comunidades Autónomas se han mostrado incapaces de consensuar una propuesta común.

Mayores progresos pueden apreciarse en los debates sobre la participación autonómica en los Comités de la Comisión.

La participación en asuntos europeos a través de las Conferencias sectoriales tampoco ha registrado avances dignos de mención. La Conferencia para Asuntos de la Unión Europea no ha logrado dinamizar esta intervención. La participación de las Comunidades Autónomas en la fase ascendente sigue, pues, bajo mínimos.

Por último, el Comité de las Regiones no ofrece novedades de especial relevancia. Las novedades que introduce el nuevo Reglamento interior, adoptado en noviembre para adaptarse al marco legal del Tratado de Amsterdam, no se empezarán a notar hasta el próximo año.

Doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional

Las Sentencias dictadas durante el año 1999 en materia de autonómica mantienen en sus líneas generales la doctrina ya elaborada en años anteriores, matizando su contenido en razón del caso concreto examinado y aportando en algunos casos concreciones de interés. Frente a esta continuidad, merece destacarse la aportación en relación a los efectos de las Sentencias, pues en las Sentencias 208 y 235/1999 se introducen desarrollos importantes en relación a esta temática.

Como es sabido el artículo 39.1 de la LOTC vincula a la declaración de inconstitucionalidad la consiguiente declaración de nulidad de los preceptos impugnados. Esta directa vinculación ya había sido relativizada en algunas ocasiones al negar efectos *ex tunc* a la declaración de inconstitucionalidad de diversas normas, de forma que se salvaban los actos dictados durante su vigencia. La novedad de las Sentencias citadas (208 y 235/1999) es que introducen la fórmula de declaración de nulidad diferida con plazo indeterminado, esto es, declarada la inconstitucionalidad de la norma impugnada se añade que la misma continuará en vigor hasta que se apruebe la nueva norma que acabe con la situación de vigencia prorrogada.

Lo razonable de la solución, evitar vacíos normativos (como hubiera ocurrido al declarar la inconstitucionalidad de la actuación del Tribunal de Defensa de la Competencia en determinados asuntos intraautonómicos sin que existiera el punto de conexión ni el órgano autonómico, lo que hubiera determinado que ciertas conductas quedaran sin control ni sanción), suscita no obstante la duda de si la misma es conforme con la LOTC. Por otra parte, al acordarse una nulidad diferida sin plazo determinado, es preciso que quien deba aprobar la norma que de solución definitiva al problema lo haga con la máxima celeridad posible. De ahí la apelación que hace el propio Tribunal Constitucional a la lealtad constitucional como necesario complemento de su actuación.

Las dudas sobre la adecuación del fallo de las Sentencias a lo dispuesto en la propia Ley Orgánica del Tribunal Constitucional podrían solventarse con una reforma de la citada Ley. Ley que, por cierto, se ha modificado en los últimos tiempos en dos ocasiones, sin que se aprovechara tal circunstancia para introducir esta reforma.

La continuidad de la jurisprudencia constitucional, lo que no significa que carezcan de interés muchas de las Sentencias analizadas, está marcada por las notas que a continuación destacamos.

El grueso de actuaciones resuelto por el Tribunal Constitucional data de hace 10 años, siendo la media de 8 años. Se mantiene el gravísimo retraso que convierte a las resoluciones en mera doctrina jurisprudencial, con escasa relevancia

sobre el conflicto enjuiciado y con un efecto disuasorio sobre el recurso a la solución jurisdiccional del conflicto.

En cuanto al objeto de las resoluciones, 10 versan sobre disposiciones estatales y 6 sobre autonómicas. Se formalizaron como recurso de inconstitucionalidad 9, 5 como conflictos de competencia y 2 como cuestiones de inconstitucionalidad con contenido competencial.

Por lo que hace referencia al contenido de las Sentencias, las mismas se ocupan (como ya hemos dicho, siguiendo en lo general doctrina propia anterior) del concepto de lo básico, de problemas de delimitación material, del alcance de las competencias ejecutivas, de la función del territorio como ámbito de delimitación competencial y de las subvenciones como título competencial estatal.

Los conflictos

La actividad de las Comunidades Autónomas genera, a su vez, situaciones de conflicto interno, con otras Comunidades Autónomas, con el Estado y con la Unión Europea.

1. Por lo que hace a los conflictos internos, ya nos hemos referido a la tensión institucional que se vive en el País Vasco. En cambio, la situación ha mejorado radicalmente en Asturias, donde las elecciones permitieron formar Gobierno con el lógico apoyo parlamentario y aprobar los presupuestos. En el resto de Comunidades, incluso en aquéllas en las que se produjeron cambios de Gobierno por acuerdos políticos en principio complejos (Aragón y Baleares), no se han producido situaciones conflictuales dignas de mención. Mención a parte merece la particular problemática vivida en Ceuta y Melilla y a la que ya hemos hecho referencia.

2. Por lo que hace referencia a los conflictos entre Comunidades Autónomas cabe mencionar el caso del enclave de Treviño, conflicto que se ha visto alterado por los resultados electorales, no de los dos municipios afectados, sino por su incidencia en la nueva composición de la Diputación foral de Álava. En efecto, al pasar a estar gobernada dicha Diputación foral por el PP, se abrió una vía de negociación entre la Junta de Castilla y León y dicha Diputación foral, al margen de que en las elecciones locales de Treviño y Puebla de Arganzón vencieran las candidaturas favorables a la integración en Álava. Fruto de este nuevo clima negociador, se descartó el celebrar un nuevo referéndum (el celebrado el 8 de marzo de 1998 fue anulado por el TSJCL) y se creó una Comisión interinstitucional con todas las partes afectadas para tratar de buscar una solución definitiva al problema.

Otro conflicto enfrentó a las Comunidades Autónomas de Castilla la Mancha y Castilla y León, en lo que podemos calificar de la guerra del vino. Este conflicto llegó a formalizarse jurídicamente, ya que la Junta de Castilla y León planteó conflicto positivo de competencia frente a la Orden de 19 de noviembre de 1998 de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Comunidades de Castilla y La Mancha, orden por la que se regula la indicación geográfica Vino de la Tierra de Castilla y se establecen los requisitos para su utiliza-

ción. Posteriormente, el Parlamento de Castilla la Mancha aprobó la ley 11/1999 creando dicha indicación geográfica de vinos y derogando la orden anterior. De esta forma se impidió el recurso de Castilla y León, ya que la Comunidad Autónoma no está legitimada para impugnar la ley de otra autonomía. Planteado no obstante el recurso, debe darse noticia de su inadmisión, resuelta ya en el año 2000.

El trazado de grandes infraestructuras también suscitó discusiones entre Comunidades Autónomas, si bien en ocasiones el problema era intraautonómico. Así, el trazado del AVE Madrid- Valencia enfrenta a Albacete y Cuenca. En todo caso, parece necesario buscar fórmulas de participación eficaz de las Comunidades Autónomas en los procesos de decisión de grandes infraestructuras que se proyectan sobre su territorio.

3. En relación a los conflictos con el Estado, durante 1999 se formalizaron ante el Tribunal Constitucional 38 conflictos de competencias. Supone una sensible reducción de la conflictividad con respecto al año anterior (49), si bien es un número también sensiblemente superior con respecto a la media de conflictos durante la V legislatura. Lo más significativo, sin embargo, es que son las normas de contenido específicamente económico-presupuestario y tributario las que motivan la mayoría de conflictos. Circunstancia que pone de relieve la decisiva importancia que se otorga por las Comunidades Autónomas al tema de la financiación para el ejercicio de la autonomía respectiva, y que hace evidente la necesidad de avanzar hacia un acuerdo sobre un nuevo modelo de financiación.

Jurídicamente, aunque también políticamente, el conflicto sin duda más intenso e importante, cualitativa y cuantitativamente, es el que ha enfrentado al País Vasco con el Estado (también con el Gobierno de La Rioja) en relación a las ayudas a la inversión y exenciones fiscales acordadas por el Gobierno Vasco en aplicación del concierto económico. Conflicto que se judicializa con la intervención del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. Diversas decisiones de este Tribunal, en las que se anulan resoluciones del Gobierno Vasco, impulsaron un proceso de negociación, ante los graves problemas que comportaba para el desarrollo de la vida económica de las empresas la inseguridad jurídica creada. El mundo económico reclama seguridad jurídica, sin que se pueda actuar a la espera de lo que vayan acordando los órganos jurisdiccionales. Se pone en marcha, por tanto, una negociación que culminará con el Pacto Fiscal firmado el 18 de enero del 2000.

Pero lo tal vez más significativo del citado conflicto es que el mismo ha merecido la atención de las instituciones comunitarias, con lo que el conflicto fiscal se ha situado en la órbita del derecho comunitario. La aplicación del Concierto, de este modo, ha pasado a ser analizada desde la óptica del derecho comunitario, desde su adecuación a las reglas y principios del derecho de la competencia. Una importante resolución en este sentido fue la Decisión de la Comisión Europea 1999/718/CE de 24 de febrero por la que se declararon incompatibles con el mercado común ciertas ayudas a la inversión y exenciones fiscales otorgadas por la Diputación Foral de Álava a la empresa Daewo.

El Pacto Fiscal a nivel de Estado a que antes aludimos no podrá, por tanto, evitar que el conflicto siga su curso a nivel comunitario. Por ello, hay que seguir

con atención el desarrollo de las cuestiones prejudiciales planteadas por el TSJP-VA ante el TJCE en relación con las medidas fiscales urgentes de apoyo a la inversión e impulso de la actividad económica así como al desarrollo de los procedimientos de infracción abiertos por la Comisión Europea frente a siete regímenes de ayudas fiscales del País Vasco y de Navarra, por entender que atentan contra la libre competencia.

En relación con este mismo tema también cabe destacar la resolución de 22 de diciembre de la Comisión europea por la que declaró incompatibles con el mercado común las ayudas e incentivos fiscales otorgados por la Diputación Foral de Álava a una determinada empresa, obligando a devolver lo recibido.

Por último es de interés señalar que el Grupo «Código de Conducta»- denominado «Grupo Primarolo»- presentó al Consejo ECOFIN su Informe el 29 de noviembre de 1999. El Consejo decidió hacerlo público sin manifestarse sobre su contenido. En este Informe se identifican 66 medidas que tienen un efecto perjudicial sobre la localización de las actividades económicas en el seno de la Unión Europea. Entre ellas se incluye la fiscalidad de los centros de coordinación establecidos en el País Vasco y Navarra.

En relación a los conflictos jurisdiccionales formalizados ante el Tribunal Supremo, durante el período julio 1998 a junio 1999 se contabilizan 66 sentencias que tienen como objeto una controversia competencial (este número confirma la tendencia incrementalista, ya que en los años Informes anteriores contabilizamos 37 y 58 sentencias con este mismo objeto).

Los conflictos resueltos tienen un diverso origen temporal, según sea el acto o norma impugnado del Estado o de la Comunidad Autónoma, resolviéndose en algunos casos conflictos que se remontan a más de diez años, si bien en otros casos no se superan los dos años. Debe destacarse también que en el período analizado los conflictos tienen como objeto mayoritario actos o disposiciones del Estado.

Desde la perspectiva política debe destacarse también el mantenimiento de la confrontación entre las fuerzas mayoritarias representadas por el PSOE en Andalucía y las instancias del Gobierno central. El escenario principal de la confrontación fue la tramitación de la polémica ley de Cajas de Ahorro, conflicto del que se da particular referencia en la crónica de Andalucía, así como el llamado «pensionazo», la subida o complemento de las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez permanente por parte del Gobierno andaluz. Esta última decisión fue duramente contestada por el Gobierno del Estado al entender que rompía el Pacto de Toledo y que vulneraba las competencias estatales en materia del régimen económico de la Seguridad Social. A la espera de lo que resuelva sobre el tema competencial el Tribunal Constitucional, lo cierto es que otras Comunidades Autónomas, como Cataluña, adoptaron medidas de contenido similar.

La construcción de grandes infraestructuras también enfrenta a las Comunidades Autónomas con el Estado. Así, los problemas del aeropuerto de Barajas, que tuvieron un fuerte impacto mediático, enfrentaron al Presidente de la Comunidad Autónoma de Madrid con el Ministro de Fomento (y también con el Alcalde de Madrid, a pesar de pertenecer todos los órganos de gobierno al

mismo partido), aunque se logró firmar conjuntamente un Protocolo de colaboración el 30 de julio.

Otro foco de conflicto en materia de infraestructuras es el anuncio de la intención gubernamental de privatizar la gestión de los aeropuertos. De este modo no se produciría la reivindicada transferencia de esta competencia a favor de las Comunidades Autónomas. Este proyecto de privatización ha motivado la firme oposición de diversas Comunidades Autónomas, dando lugar a que los gobiernos de Cataluña, País Vasco y Baleares anunciaran el 17 de diciembre que formarían un frente común para reclamar el traspaso de la gestión de los aeropuertos de sus respectivas Comunidades.

Colaboración

La colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, si atendemos a los Convenios publicados en el BOE, sigue manteniendo un alto nivel. En 1999 se publicaron 547 Convenios, lo que supone un ligero retroceso con respecto a 1998 (566 Convenios), si bien se mantiene el elevado número de acuerdos.

La significación de este alto número de Convenios publicados debe, sin embargo, matizarse. Por un lado, muchos de ellos fueron formalizados en 1998; por otro lado, muchos de ellos responden a proyectos o programas comunes, que luego se reproducen en convenios bilaterales.

Si atendemos al contenido material, destaca el hecho de que el 41% de los Convenios han recaído sobre la materia de servicios sociales, incrementándose aún más el valor porcentual de este tipo de Convenios con relación a años anteriores.

Por lo que hace referencia a la colaboración entre Comunidades Autónomas, más allá de los convenios formalizados, se constata un interés creciente en buscar foros de encuentro a partir de la identificación de problemas comunes que requieren actuaciones conjuntas.

Un ejemplo de lo que acaba de señalarse lo encontramos en la reunión celebrada el 29 de abril en Burgos por los Presidentes y máximos responsables de la región norte de Portugal, Galicia, Castilla y León, Asturias, Cantabria, La Rioja, País Vasco y la región francesa de Aquitania en relación al eje ferroviario Transeuropeo Atlántico, reunión de la que surge el acuerdo de instar a los Gobiernos respectivos para que prioricen el interés e inversiones en llevar adelante este proyecto.

En esta misma línea debe mencionarse el acuerdo firmado en abril por los Presidentes de Castilla la Mancha, Madrid y Valencia en apoyo de la construcción del AVE Madrid- Valencia, con parada en Castilla-La Mancha. El 27 de septiembre se sumó al Acuerdo la región de Murcia, acordándose también que la financiación fuera a cargo del Estado.

La práctica nos pone en evidencia un interés creciente por la colaboración interautonómica. Pero al mismo tiempo se constata que en 1999 sólo ha sido tramitado según el artículo 145.2 CE un Convenio de esta naturaleza interautonó-

mica, concretamente el suscrito entre la Junta de Andalucía, la Generalidad Valenciana y la Comunidad de Murcia, además de la Diputación de Barcelona y el Consejo Insular de Mallorca, convenio denominado Convenio marco de colaboración transregional en materia de inmigración.

De nuevo la supletoriedad del Derecho Estatal. Las competencias normativas de Ceuta y Melilla en materia urbanística

La aprobación de los planes urbanísticos en las ciudades de Ceuta y Melilla había suscitado una particular preocupación en función de la nueva composición de las asambleas de ambas ciudades. Por otra parte, el régimen urbanístico de las mismas planteaba el problema de cómo articular el desarrollo de la legislación básica estatal. Si el Estado aprobaba una ley urbanística exclusivamente para Ceuta y Melilla se podría defender que este texto, válido en tanto se aprobaba para quien no tenía competencia legislativa en la materia, sería de aplicación supletoria en el resto de Comunidades Autónomas. De este modo los efectos de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la regla de la supletoriedad se verían recortados por el caso particular de las dos ciudades autónomas, ya que el Estado encontraría en la legislación para estas dos ciudades el título de validez para una legislación general que luego sería de aplicación supletoria en todas las Comunidades Autónomas.

Para hacer frente al caso concreto de la aprobación de los planes, el artículo 68 de la ley 55/1999 de 29 de diciembre da nueva redacción a la disposición adicional tercera de la ley 6/1998 sobre régimen del suelo y valoraciones, estableciendo que la aprobación de los planes generales de ordenación urbana de ambas ciudades, sus modificaciones y revisiones corresponderá al Ministerio de Fomento, mientras que la aprobación definitiva de los planes parciales, sus modificaciones y revisiones corresponderá a los órganos competentes de Ceuta y Melilla previo informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Fomento.

Se ha optado, pues, por dar solución al problema concreto. Al no aprobarse una ley del suelo para Ceuta y Melilla se evita la discusión sobre su alcance en relación a regla de la supletoriedad, pero a cambio sigue sin resolverse el problema del régimen urbanístico de las dos ciudades, con lo que sigue vigente la pregunta relativa a si su potestad reglamentaria puede cubrir el desarrollo de la ley estatal 6/1998.

La solución del problema concreto de la aprobación de los planes urbanísticos tiene otros inconvenientes. Parece que el legislador ha utilizado toda su fuerza para combatir un problema político concreto (antes de la llegada del GIL los planes se aprobaban por los órganos de las ciudades, conforme a los Reales Decretos de traspasos), y se genera la sensación de que se recorta la autonomía de las ciudades autónomas, equiparándolas a un municipio.

En todo caso, y más allá de situaciones coyunturales, parece que el régimen jurídico de la autonomía de Ceuta y Melilla requiere una reflexión, por razones de la propia autonomía de las dos ciudades y por su incidencia en el sistema general de fuentes de las Comunidades Autónomas.

II. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO RESPECTO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ESTATUTOS DE AUTONOMÍA, LEYES Y REGLAMENTOS

Eliseo Aja

Este año destacan las reformas de 5 Estatutos de Autonomía, cerrando prácticamente el ciclo que inició la reforma del Estatuto aragonés en 1996, y que se han centrado principalmente en los aspectos institucionales, posibilitando la disolución anticipada del Parlamento por el Presidente y eliminando las limitaciones al número de Consejeros de los gobiernos o a las sesiones del Parlamento. En 1999 se ha aprobado además una nueva ley orgánica del 150.2 CE, para transferir a Galicia la ordenación del crédito que ya tenían otras CCAA. También se han modificado varias leyes orgánicas importantes (LOTC, LOREG, etc.) pero en aspectos muy puntuales y aunque se han aprobado igualmente numerosas leyes, ninguna tiene una incidencia destacada sobre las CCAA, con la excepción de algunas dirigidas en particular a una CA. Entre los reglamentos destaca, un año más, el voluminoso paquete de traspasos de servicios del Estado a las CCAA, que prácticamente cierran ya la transferencia en enseñanza no universitaria.

La reforma de los Estatutos de Autonomía

En la breve historia de las reformas de los Estatutos de Autonomía es fácil distinguir tres ciclos: en 1991 se reformaron 7 Estatutos sólo para introducir la celebración de las elecciones en el último domingo de mayo de cada cuatro años; en 1994 se reformaron 11 Estatutos para ampliar notablemente sus competencias, asumiendo los niveles superiores que derivaban de los segundos pactos autonómicos entre el Gobierno, el PSOE y el PP y que habían sido transferidas a través de la Ley Orgánica 9/1992 (salvo en la Comunidad Valenciana, que tenía la transferencia desde 1982); Canarias realizó la reforma correspondiente, con diversas peculiaridades en 1996. Finalmente, el tercer ciclo de reformas estatutarias se ha realizado en 10 CCAA entre 1996 y 1999; las reformas de 1994 prácticamente equiparaban el nivel competencial de todas las CCAA, salvo en sanidad, pero en cambio los Estatutos de estas mismas CCAA (aprobados por la vía del 143 CE) mantenían unas limitaciones de las instituciones autonómicas, pensadas para la etapa inicial de escasas competencias que chocaban con la ampliación. La reforma del Estatuto de Aragón (1996) marcó la pauta para la mayoría de las demás reformas, que fueron en 1997 Castilla-La Mancha, en 1998 Cantabria, Murcia y Madrid y finalmente, este año, han sido Asturias, La Rioja, las Islas Baleares, Castilla y León y Extremadura.

Los detalles de cada una de las reformas concretas realizadas este año pueden examinarse en los correspondientes informes de cada CA (las de Baleares y La

Rioja se trataron principalmente en el informe de 1998), pero en general pueden destacarse los siguientes aspectos comunes: cambios simbólicos y de denominación, ampliación competencial, reforma de las instituciones y algún otro aspecto particular. Todas ellas fueron iniciadas en los respectivos Parlamentos autonómicos y fueron después aprobadas por las Cortes Generales, que normalmente introdujeron pequeñas variaciones votadas conjuntamente por el PP y el PSOE, aunque sin pacto formal expreso.

En varios Estatutos la reforma se inicia con novedades que pueden considerarse principalmente simbólicas, cambiando las denominaciones de la propia CA (Estatuto del Principado de Asturias, por el anterior *para Asturias*) o de alguna de sus instituciones (se amplían las CCAA que designan como *Parlamento* a la respectiva Asamblea Legislativa) y en la mayoría de los casos se discutió el carácter nacional (fuertemente en Baleares), o los elementos diferenciales de la CA, aunque las propuestas fueron a menudo desechadas. En algunos casos estos elementos, y otros generales de la CA, se han incluido en un nuevo Título Preliminar, como sucede también en Asturias que incluye la protección del bable.

Todas las reformas incluyen ampliaciones de competencias, en ocasiones más aparentes que reales, porque consisten en desgajar con mayor detalle materias específicas que formaban parte de otras más generales (por ejemplo, distinguiendo distintas submaterias en asistencia y servicios sociales), pero en otras ocasiones se trata de auténticas ampliaciones, porque no habían sido incluidas expresamente en las reformas de 1994; es difícil generalizar, ya que cada CA procura incluir aquellas de las que carecía y presentan mayor interés para sus actividades, pero en conjunto el nivel competencial acaba siendo muy semejante por la común tendencia a asumir todas las posibles; entre las competencias exclusivas destaca comercio, entre las concurrentes (leyes de desarrollo y ejecución), régimen local y medio ambiente y entre las ejecutivas, la participación en la gestión del sector público estatal. Mención aparte requiere la sanidad que aparece en la mayoría de los Estatutos reformados como competencias ejecutiva, lo que supone la superación de las reformas de 1994 y puede dar paso ya a los trasposos correspondientes, particularmente importantes en sanidad, pero no se equipara con las competencias de las siete primeras CCAA (Cataluña, etc.) que tienen sobre sanidad la potestad legislativa de desarrollo, además de la ejecución.

De todas formas, el rasgo más destacado de todas las reformas estatutarias son las modificaciones institucionales. En todos los casos se suprimen las limitaciones que figuraban inicialmente en los Estatutos, como resultado de los Pactos autonómicos de 1981, y por tanto se amplían las sesiones de los Parlamentos, se elimina el número máximo de Consejerías, y se suprime la prohibición de sueldos a los parlamentarios, que hasta ahora sólo podían cobrar dietas. Por otra parte, varios Estatutos crean de nuevo o elevan a rango estatutario algunas instituciones de segundo nivel, como el Consejo Consultivo o la figura equivalente al Defensor del Pueblo. Pero la reforma más significativa consiste, en la atribución al Presidente de la CA de la facultad de disolución anticipada del Parlamento, con las precauciones tradicionales para evitar su abuso, que se ha incluido en todos los Estatutos desde la reforma del aragonés. Sólo el Estatuto

baleares ha renunciado a ella, porque en las Islas los parlamentarios son además miembros de los Consejos insulares de cada isla y la disolución hubiera resultado disfuncional.

Además, cada reforma suele incorporar algunos elementos específicos. En La Rioja se ha incluido una cláusula anti-efecto-frontera, con la idea de paliar las consecuencias negativas que surgen del ejercicio de las competencias vascas y navarras sobre la fiscalidad. En las Islas Baleares destaca la enorme importancia que adquieren los Consejos Insulares. En Castilla y León aparece la previsión de convenios con el Estado para la cooperación en la gestión de los aprovechamientos hidrológicos, ya que la cuenca del Duero casi coincide con el territorio de la CA.

Las leyes orgánicas

La Ley Orgánica 6/1999, de transferencia de competencias a Galicia utiliza la vía prevista en el art. 150.2 CE para otorgar a la CA el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de ordenación del crédito, banca y seguros. Esta es la segunda vez que Galicia acude a esta vía (la primera fue en 1995) para asumir competencias que poseen todas las demás CCAA pero que el Estatuto gallego «olvidó» incluir, lo que le privaba, sin lógica, de tal materia.

Varias modificaciones puntuales de Leyes Orgánicas importantes tienen una incidencia muy indirecta sobre las CCAA, yendo esencialmente a ampliar facultades de los Ayuntamientos. La Ley Orgánica 8/1999 modifica la LOREG de 1985 para posibilitar una mayor eficacia de la moción de censura y el planteamiento de la cuestión de confianza en los municipios. Por una parte, contiene una nueva regulación de las mociones de censura al nivel local introduciendo una convocatoria automática del Pleno que debe discutirla, para evitar situaciones en las que el Alcalde se opone a convocar el Pleno, obligando a los concejales interesados a interponer los recursos jurisdiccionales correspondientes.

Por otra parte, introduce la cuestión de confianza vinculada a proyectos concretos, como son la aprobación de los presupuestos de la corporación, del reglamento orgánico, de las ordenanzas fiscales y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los instrumentos de planeamiento general de ámbito municipal. Se trataría con ello de dotar a los Ayuntamientos de un instrumento que permita superar las situaciones de rigidez o de bloqueo de decisiones en las materias señaladas, que tienen la máxima trascendencia en el desarrollo del gobierno municipal. Asimismo, se prevé la posibilidad de aplicar la cuestión de confianza por parte de los Presidentes de las Diputaciones y Cabildos Insulares, en los dos primeros supuestos antes indicados, así como en la aprobación de los planes de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal y en los planes de ordenación de ámbito insular.

La aplicación de estos artículos que se modifican seguirá rigiéndose por las mismas reglas actualmente contenidas en el art. 209 (los regímenes especiales autonómicos y forales) y en la disposición adicional primera de la Ley.

La Ley Orgánica 9/1999, modifica la LO 8/1983 reguladora del Derecho de Reunión para que los municipios afectados por el ejercicio del derecho de manifestarse estén informados y puedan expresar su opinión a la autoridad gubernativa; también incluye expresamente entre las autoridades gubernativas a las autonómicas que tengan competencias para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento de la seguridad ciudadana.

Las reforma practicadas por la Ley Orgánica 10/1999, que modifica a la LODE de 1985 y por la Ley Orgánica 10/1999 que afecta a la LOPSC se mueven igualmente en el ámbito local; en el primer caso se facilita la participación de las corporaciones locales en la programación de la enseñanza a través del Consejo Escolar del Estado y se promueve la construcción y mantenimiento de centros docentes públicos por las misma corporaciones; en el segundo, se habilita a las ordenanzas municipales para especificar las infracciones cuya sanción corresponde a los alcaldes.

Mucha más repercusión tendrá la Ley Orgánica 7/1999 de modificación de la LOTC para introducir un instrumento eficaz en favor de la autonomía local, después de un largo debate que fue objeto de estudio ya en un artículo monográfico del profesor Font i Llovet en el Informe del año pasado (vol. 1, pp. 658 y ss). En definitiva, la reforma crea un nuevo procedimiento para que los Entes Locales puedan impugnar ante el Tribunal Constitucional, aquellas leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas que se consideren vulneradoras de la autonomía local.

Para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local están legitimados, de un lado, los municipios o provincias que sean únicos destinatarios de la correspondiente ley y, de otro, un séptimo del número de municipios del ámbito territorial a que afecte aquélla, siempre que representen al menos a un sexto de la población oficial del ámbito territorial afectado, o la mitad de las provincias en el mismo ámbito, siempre que representen, a su vez, la mitad de la población oficial del ámbito territorial afectado. La decisión para iniciar la tramitación de los conflictos deberá adoptarse en el órgano plenario de las Corporaciones locales con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas. De manera previa a la formalización del conflicto, deberá solicitarse dictamen, con carácter preceptivo pero no vinculante, del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma.

La sentencia declarará si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando, 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. La declaración, en su caso, de inconstitucionalidad de la ley que haya dado lugar al conflicto requerirá nueva sentencia si el Pleno decide plantearse la cuestión tras la resolución del conflicto declarando que ha habido vulneración de la autonomía local. La cuestión se sustanciará por el procedimiento establecido en los arts. 37 y concordantes y tendrá los efectos ordinarios previstos en los arts. 38 y siguientes LOTC.

En las disposiciones adicionales se equiparan las referencias a las provincias con las islas en las Comunidades Autónomas de las Islas Baleares y Canarias,

cambiando los requisitos de la legitimación: frente a leyes y disposiciones normativas con rango de Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias, tres Cabildos, y de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, dos Consejos Insulares, aun cuando en ambos casos no se alcance el porcentaje de población exigido para las provincias. En el País Vasco, además de los sujetos legitimados en general, lo estarán también, las correspondientes Juntas Generales y las Diputaciones Forales de cada Territorio Histórico, cuando el ámbito de aplicación de la ley afecte directamente a dicha Comunidad Autónoma.

La Ley Orgánica 15/1999 de protección de datos de carácter personal resulta una norma muy completa destinada a proteger, respecto a los datos, las libertades públicas y los derechos fundamentales de las personas físicas, y especialmente su honor e intimidad personal y familiar. La ley supone, desde varios puntos, una ampliación de la protección respecto a la normativa anterior. En su ámbito, porque será de aplicación a los datos de carácter personal registrados en soporte físico, que los haga susceptibles de tratamiento, y a toda modalidad de uso posterior de estos datos por los sectores público y privado. En los propios conceptos normativos de datos de carácter personal, ficheros (cualquiera que fuere la forma o modalidad de su creación, almacenamiento, organización y acceso) y tratamiento de datos (operaciones y procedimientos técnicos de carácter automatizado o no). En los Títulos II y III contiene una amplia regulación de la calidad de los datos, del derecho de información en la recogida de datos, del consentimiento del afectado, de los datos especialmente protegidos, de la seguridad de los datos, del deber de secreto, las condiciones de la comunicación de datos y en general de los derechos de las personas que se tratan.

Desde el punto de vista autonómico la ley afecta a las CCAA, en primer lugar como administraciones públicas que deben respetar su contenido en los ficheros y operaciones que realicen en el ejercicio de sus competencias; en segundo lugar, porque deben crear una agencia de protección de datos semejantes a la estatal, que la ley regula; en tercer lugar, porque participan en el Consejo Consultivo de la Agencia de Protección de datos: un representante de cada Comunidad Autónoma que haya creado una agencia de protección de datos en su ámbito territorial, propuesto de acuerdo con el procedimiento que establezca la respectiva Comunidad Autónoma.

Además, la ley prevé formas de coordinación y colaboración entre la Agencia estatal y las autonómicas; por una parte, el Director de la Agencia de Protección de Datos podrá convocar regularmente a los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas a efectos de cooperación institucional y coordinación de criterios o procedimientos de actuación. Por otra parte, el Director de la Agencia de Protección de Datos y los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas podrán solicitarse mutuamente la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

Por último, el art. 42 establece un procedimiento curioso de vigilancia de la Agencia estatal sobre las autonómicas, cuando se trate de ficheros de las CCAA en materias de su exclusiva competencia. Cuando el Director de la Agencia de Protección de Datos constate que el mantenimiento o uso de un determinado fichero de las Comunidades Autónomas contraviene algún precepto de esta Ley

en materia de su exclusiva competencia podrá requerir a la Administración correspondiente que se adopten las medidas correctoras que determine en el plazo que expresamente se fije en el requerimiento. Si la Administración pública correspondiente no cumpliera el requerimiento formulado, el Director de la Agencia de Protección de Datos podrá impugnar la resolución adoptada por aquella Administración.

La Ley Orgánica 13/1999 modifica el artículo 19 de la LOPJ con un objetivo muy concreto, reconocer el carácter de tribunal consuetudinario y tradicional al Consejo de los Hombres Buenos de Murcia.

Leyes y Normas con rango de Ley

Intentando sistematizar las normas con rango de ley de interés para las CCAA, aparece un primer grupo que se caracteriza por ir dirigidas en particular a una sola CA (como también sería el caso de la recién citada reforma de la LOPJ), o unas pocas CCAA, se diga expresamente o no en la norma.

Así, la Ley 25/1999 por la que se declaran cooficiales las denominaciones de Alacant, Castelló y València para las provincias que integran la Comunidad Valenciana. El propio Estatuto utiliza estas denominaciones en su versión valenciana pero hasta ahora no existía norma del Estado que lo reconociera.

Varias normas del gobierno con rango de ley abordan problemas generados por calamidades generales. El Real Decreto-ley 7/1999 aprueba y declara de interés general las obras de regeneración hídrica incluidas en el conjunto de actuaciones «Doñana 2005», con el objetivo de completar la regeneración integral de la cuenca y de los terrenos aledaños a Doñana; su singularidad justifica la declaración de obras públicas de interés general. El Decreto-ley 9/1999 adopta medidas urgentes para reparar los daños causados por los movimientos sísmicos del mes de febrero en la región de Murcia y establece la posibilidad de que la CA y los Ayuntamientos celebren convenios de colaboración para su aplicación. El Real Decreto-ley 11/1999 adopta medidas urgentes para reparar los efectos producidos por la sequía, a través de medidas de apoyo y de subvenciones, a los titulares de explotaciones agrarias que durante la campaña hayan sufrido en seco unas pérdidas medias de cosecha superior al 50% de la producción normal. En parecido sentido el Real Decreto-ley 20/1999 que adopta medidas para paliar los efectos de la sequía sobre algunos cultivos leñosos, que afectó esencialmente a Murcia.

La Ley 7/1999 aprueba un crédito extraordinario por 1.498 millones de pesetas para dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal Supremo de 7 de noviembre de 1992 que entendió desfavorecida a la Comunidad Valenciana en el Fondo de Compensación correspondiente a 1989. También la Ley 20/1999 aprueba un crédito extraordinario de 12.355 millones de pesetas para la realización de obras de infraestructura del Ferrocarril Metropolitano de Valencia, de acuerdo con un convenio suscrito previamente entre el Estado y la CA.

La Ley 3/1999 crea el Parque Nacional de Sierra Nevada, que se integra en la

Red de Parques Nacionales; en su patronato participan cinco representantes de la CA andaluza. Ha sido recurrida por el Parlamento y el Gobierno de Andorra, por vulnerar las competencias de la CA, porque las instituciones andaluzas entienden que minuciosidad de sus normas impide cualquier desarrollo legislativo de la CA.

Un segundo grupo de leyes va dirigidas a ordenar el funcionamiento de las propias administraciones públicas. La Ley 4/1999 constituye una modificación parcial pero importante de la Ley 30/1992 de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. La reforma recoge algunas de las principales críticas doctrinales dirigidas durante de estos años en su contra y modifica la regulación del silencio administrativo (suprimiendo la certificación de acto presunto), el sistema de revisión de los actos, la responsabilidad patrimonial y la regulación de la suspensión del acto administrativo.

La Ley 30/1999 de selección y provisión de plazas de personal estatutario de los servicios de salud extiende su aplicación al personal estatutario de los servicios de salud de las CCAA, con independencia del modelo de gestión de cada centro o sistema sanitario. La Ley 53/1999, por la que se modifica la Ley 13/1995, de Contratos de las Administraciones Públicas, cumple el compromiso incluido en la ley de acompañamiento de 1997 para que el Gobierno enviara un proyecto de reforma. Los cambios obedecen a la incorporación de normas comunitarias de los últimos años, a la corrección de normas que se habían mostrado inconvenientes u oscuras y a un intento de incrementar la transparencia y la concurrencia en la contratación administrativa.

Otras serie de leyes regulan ámbitos sectoriales muy diferentes. La Ley 8/1999 sobre la propiedad horizontal moderniza la regulación de las comunidades de propietarios con el objeto de agilizar y proporcionar mayor eficacia a su funcionamiento. Así se modifica la regla de la unanimidad para la adopción de acuerdos sobre determinadas actuaciones, se facilita el cobro de las deudas de los copropietarios morosos y se atribuye carácter ejecutivo a los acuerdos formalizados en el acta de junta, estableciendo un procedimiento ágil para la ejecución judicial de cobro de las deudas, etc. La Ley 24/1999 por la que se modifica el art. 92.2 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995, referido a la extensión de los convenios colectivos interesa a las CCAA principalmente en cuanto adecua el marco legal relativo a las autoridades laborales competentes a la existencia de administraciones autonómicas con competencia en la materia. La Ley 38/1999 de Ordenación de la Edificación pretende regular el conjunto del proceso de construcción de edificios, tanto para garantizar su calidad, asegurando el cumplimiento de unos requisitos básicos, como proteger adecuadamente los intereses de los usuarios. El Real Decreto-ley 15/1999, que aprueba medidas de liberalización en el sector de hidrocarburos tiene interés para las CCAA al establecer que las mismas intervendrán en la planificación en materia de estaciones de servicios. La Ley 46/1999, de modificación de la Ley de Aguas de 1985 introduce el llamado mercado del agua, que también podría ser configurado por las CCAA en las cuencas intracomunitarias. La Ley 22/1999 modifica otras de 1994 para incorporar al ordenamiento español la directiva comunitaria sobre coordinación de disposiciones de

los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, para garantizar, entre otros objetivos, la protección de los usuarios frente a ciertas formas de publicidad abusivas o perniciosas para sus intereses. La Ley 27/1999 de Cooperativas incorpora la nueva normativa comunitaria introduciendo numerosas regulaciones nuevas, en materias como la publicidad societaria, el depósito de cuentas anuales, las transformaciones y fusiones y los derechos y obligaciones de los socios. Limita su ámbito de aplicación a las cooperativas que desarrollan su actividad en el territorio de varias CCAA, excepto cuando en uno de ellas se desarrolla con carácter principal.

La Ley 52/1999 reforma una anterior de 1989 de defensa de la competencia y ha levantado tanto curiosidad por su contenido como por el origen del mandato de que el Gobierno presente al Congreso un proyecto de ley por el que se regulen los criterios de conexión entre las competencias del Estado y de las CCAA. El origen se encuentra en una polémica Sentencia constitucional, la STC 208/1999, de 11 de noviembre, no sólo porque contó con el voto particular de 4 magistrados sino porque además constituye uno de los casos más meditados de recurso a la técnica de diferir la nulidad de los preceptos declarados inconstitucionales a la aprobación de una nueva ley estatal, que fije los criterios de conexión de las competencias respectivas. En el momento que la Sentencia fue conocida, la ley se encontraba en un avanzado estado de tramitación y en vez de acoger el mandato que derivaba de la decisión constitucional mantuvo una regulación semejante a la rechazada por el TC y se limitó a exigir al gobierno la presentación del nuevo proyecto citado.

Algunas leyes tienen por último un sentido igualitario o social y, aunque se haya dictado por el Estado se encuentran muy próximas a materias competencia de las CCAA. Es el caso de la Ley 39/1999, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, que desarrolla directrices comunitarias e introduce cambios propios para promover la igualdad de oportunidades entre las mujeres y los hombres; trata de alcanzar un equilibrio en los permisos de maternidad y paternidad, facilitando la participación de los padres en el cuidado de los hijos, para que no disminuyan las posibilidades de acceso y promoción de la mujer en el trabajo. La Ley 29/1999 modifica la ley de 1994 que regula las empresas de trabajo temporal para garantizar a los trabajadores una retribución como mínimo igual a la del trabajador de la empresa usuaria. La Ley 47/1999 modifica el artículo 5 de la Ley 25/1971 de protección a las familias numerosas para adoptar el ordenamiento a la normativa comunitaria; se amplía el concepto de familia numerosa a los nacionales de los Estados de la UE o del EEE residentes en territorio español o que ejerzan una actividad por cuenta propia o ajena, aunque sean residentes en otros países de la UE o del EEE. Ley 50/1999, sobre régimen jurídico de la Tenencia de Animales potencialmente peligrosos, contiene una regulación bastante detallada de las obligaciones de sus propietarios que seguramente se solapa con las normas dictadas por varias CCAA con el mismo objetivo. La disposición final primera de la ley justifica sus normas bien en el art. 149.1.13 y 16, y especialmente en el 149.1.29 CE.

Las disposiciones reglamentarias

Un año más el número de reglamentos normativos se ve ampliamente superado por disposiciones organizativas y, especialmente por los Decretos de trasposos que vuelven a ser numerosos e importantes.

Los trasposos del Estado a las CCAA

Durante 1999 el BOE ha publicado 72 Reales Decretos de Traspasos, de muy diversa importancia, que de nuevo ponen de relieve la duración y complejidad del proceso de descentralización, porque si bien algunos derivan de las nuevas competencias asumidas por las CCAA tras las recientes reformas de los Estatutos, otros muchos traen causa de normas en vigor hace muchos años; casi una tercera parte son ampliación de trasposos anteriores lo que parece significar que las competencias autonómicas merecen una evaluación superior a la realizada inicialmente. Aunque no resulte muy significativo, sin tener en cuenta la materia, el número de trasposos recibidos por CA es el siguiente: Aragón, 3; Canarias, 8; Cantabria, 5; Cataluña, 4; Castilla y León, 2; Castilla-La Mancha, 3; Comunidad Valenciana, 6; Extremadura, 4; Galicia, 8; Islas Baleares, 7; La Rioja, 2; Madrid, 4; Murcia, 3; Navarra, 6; País Vasco, 1; La ciudad de Ceuta ha recibido 4 trasposos.

Por materias, cabe destacar especialmente los trasposos de la educación no universitaria que han recibido Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid y Murcia. Salvo error, Asturias debe ser en estos momentos la única CA que no ha recibido aún el traspaso, aunque parece que ya está acordado. Se cumplirá así una fase importante de la reorganización del Estado porque la educación, con la sanidad, constituye uno de los grandes sectores administrativos que dependen de las CCAA porque su volumen de funcionarios y recursos financieros resulta siempre importante.

Otros trasposos que vale la pena destacar serían los siguientes. Gestión del Instituto Nacional de Empleo (Galicia y Canarias), gestión de la formación profesional ocupacional (Murcia, Cantabria y La Rioja), Instituto Social de la Marina (Galicia y Canarias), IMSERSO (Cantabria y Castilla y León), enseñanza profesional náutica-pesquera (Murcia, Cantabria, Islas Baleares y Canarias) y Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) a Extremadura. También se han producido trasposos en otras materias como mediadores de seguros, ejecución de la legislación farmacéutica, buceo profesional, transporte marítimo, etc. Igualmente destacan las ampliaciones de trasposos en educación y personal al servicio de la administración de justicia, entre otros.

Existen otros trasposos más particulares por su objeto o por la competencia que ejecutan. Así se ha continuado el despliegue de la policía de tráfico en Cataluña, que este año lo ha hecho en la provincia de Lleida. En materia de carreteras se ha producido el traspaso al País Vasco de los bienes y servicios correspondiente a la autopista A-8 del Cantábrico (Bilbao-Behobia), sin perjuicio del mantenimiento por el Estado de control de fronteras y de algunas facultades concurrentes. Otros resultan particulares por el establecimiento que es objeto de

traspaso, como el Hospital Militar de Barcelona o la Escuela de Turismo de Madrid. Tiene también un carácter parecido, en cuanto supone traspaso de recursos económicos, el Decreto-ley 13/1999 por el que se financia el acuerdo interprofesional sobre formación continua en el País Vasco, que significa la asignación de fondos por el Estado de 3.450 millones de pesetas; se recurre al Decreto-ley, según justifica la norma, por la urgencia de instrumentar esta subvención.

Los reglamentos normativos

El RD 596/1999 contiene el reglamento de desarrollo y ejecución de la LO 4/1997 por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos. La mayor parte de su contenido se orienta a fijar las garantías del uso de esta nueva técnica policial respecto a los derechos de los ciudadanos, pero la Disposición Adicional Sexta contiene previsiones para las Comisiones de Garantías de la Videovigilancia en las Comunidades Autónomas con competencias de policía propia, aludidas en la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 4/1997: podrá existir una única Comisión de Garantías de la Videovigilancia para la instalación de videocámaras por cualquiera de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que actúen en las mismas, previa suscripción del correspondiente convenio de colaboración entre la Administración General del Estado y la de la Comunidad Autónoma. En ese caso, se modifica la previsión general de la composición de la Comisión de Garantías, dando entrada a dos representantes designados por la Administración autonómica. También podrán asistir, como asesores, expertos en materia de seguridad ciudadana, designados por la Administración autorizante en función de la distribución competencial en esta materia, que participarán en las reuniones con voz y sin voto.

El RD 704/1999 regula los procedimientos de selección para el ingreso en los centros universitarios de los estudiantes que reúnan los requisitos legales necesarios para el acceso a la Universidad, sustituyendo al Real Decreto 1005/1991, modificado en 1992, todos ellos dictados en aplicación de las previsiones del art. 26.1 de la Ley Orgánica 11/1983, de Reforma Universitaria. Se incorpora la regulación referente a los estudiantes procedentes del nuevo bachillerato y de los ciclos formativos de grado superior de la formación profesional, como consecuencia del despliegue a la LOGSE; se modifican diversos criterios sobre las pruebas de acceso a la Universidad y a concretas licenciaturas, pero sobre todo se introducen nuevas medidas que favorecen la movilidad de los estudiantes.

Por una parte, ampliando a todas las Comunidades Autónomas la posibilidad de que las Universidades de su territorio, o parte de ellas, sean consideradas como una sola Universidad («distrito autonómico»), a los efectos de acceso a las enseñanzas universitarias, para los estudiantes que soliciten iniciar estudios en ellas. Se admite, incluso, que esta posibilidad pueda alcanzar a Universidades del territorio de distintas Comunidades Autónomas, previo acuerdo entre éstas («distrito interautonómico»). En todo caso, será precisa la conformidad de las correspondientes Universidades.

Por otra, permitiendo que los estudiantes, en cuya Universidad de origen y

en centros públicos de la misma no se impartan las enseñanzas que deseen cursar, puedan solicitar las mismas sin las limitaciones que, para determinadas enseñanzas, se contenían en el Decreto de 1991. Este se dicta al amparo de lo previsto en los arts. 149.1.30ª de la Constitución y 26.1 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, y tiene el carácter de normativa básica.

El RD 1640/1999 regula la prueba de acceso a los estudios universitarios, en sustitución de una Orden de 1992. Resulta también del despliegue de la LOGSE y la necesidad de adaptar a los nuevos estudios dicha prueba. En la Disposición Final Primera se afirma el carácter de norma básica, dictada en virtud de lo establecido en el art. 149.1.30ª de la Constitución y en uso de la competencia estatal para regular la ordenación general del sistema educativo, recogida expresamente en la disposición adicional primera.2.a) de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación. La Disposición Final Segunda atribuye al Ministro de Educación y Cultura y a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas dictar, en el ámbito de sus competencias, la aprobación de las disposiciones precisas para su ejecución y desarrollo.

Algunos reglamentos aprobados en ejercicio de competencias estatales, que siempre la justifican siguiendo la buena técnica dominante en los últimos años, contienen alguna normas breves que afectan a las CCAA, generalmente habilitando la creación de formas de colaboración. El RD 768/1999, aprueba un nuevo reglamento para el control del cumplimiento de normas internacionales sobre seguridad marítima, prevención de la contaminación y condiciones de vida de los buques extranjeros que utilicen puertos españoles, tras la modificación de la normativa comunitaria sobre la materia: Prevé mecanismos de colaboración entre autoridades portuarias y órganos autonómicos para obtener la necesaria información. El RD 1251/1999 sobre Sociedades Anónimas Deportivas sólo alude a las CCAA para establecer el derecho de tanteo y retracto en su favor, en defecto de los Ayuntamientos, cuando se produzca la enajenación de instalaciones deportivas. El RD 1679/1999 sobre concursos oficiales y concursos oficialmente reconocidos de vinos que se celebren en el territorio español, se dicta porque las normas comunitarias sólo permite que figuren en las etiquetas de las botellas los premios reconocidos oficialmente por los Estados miembros: Autoriza la celebración de convenios entre el Ministerio de Agricultura y las CCAA.

El RD 1677/1999 modifica el reglamento de 1994 sobre el Impuesto General Indirecto Canario y el Arbitrio sobre la Producción e Importación en las Islas Canarias creados por la Ley 20/1991, por la reforma correlativa de las normas sobre el IVA y el IRPF, para mantener la coordinación de las figuras impositivas.

El RD 705/99 modifica los convenios con la Seguridad Social de los Parlamentos autonómicos en favor de sus miembros, para aproximar su régimen al que tienen los miembros de las Cortes.

Disposiciones organizativas

En primer lugar, se crean o modifican una serie de órganos de la administración central en que participan representantes de las CCAA. El RD 428/1999,

modifica el anterior aprobado en 1994 que creó el Consejo Estatal de las Personas Mayores y prevé la participación de cuatro representantes de las CCAA elegidos por la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales, entre sus miembros. El RD 1339/1999, que aprueba el Reglamento de la Comisión Nacional de Energía, configura algunos órganos internos en que participan representantes de las CCAA. El RD 1828/1999 aprueba el reglamento del registro de condiciones generales de la contratación. El RD 1792/1999 regula la composición y funcionamiento del Consejo Superior Geográfico, ofreciendo la entrada a las CCAA interesadas. Un ámbito geográfico o material más particular tienen el RD 1599/1999 que crea la Comisión de Explotación del trasvase Guadiaro-Guadalete y señala los criterios para la determinación del canon que deben pagar los usuarios, con participación de un representante de la Junta de Andalucía. Y la Orden 29 noviembre 1999 constituye el Comité permanente para la gestión y mantenimiento del sistema de información geográfica oleícola españoles, con la función de facilitar a las CCAA y a la Agencia para el Aceite de Oliva la información para el control de las ayudas.

Algunos de estos órganos se inscriben en el ámbito cultural, a menudo con la forma de Patronato. Así, el RD 569/1999 establece la composición y funciones del Patronato conjunto de los museos procedentes de las donaciones del Marqués de la Vega-Inclán; participarán los Presidentes de Castilla-La Mancha, Castilla y León y Madrid, así como los alcaldes de Madrid, Valladolid y Toledo. También el RD 1796/1999 modifica la composición del Patronato del Museo Nacional de Cerámica y Artes Suntuarias «Gonzalez Martí», dando entrada al Presidente de la Comunidad Valenciana y al Alcalde de Valencia. En ambos casos se justifica en la adaptación a la nueva estructura del Estado. El RD 570/1999 crea el Patronato del Museo Arqueológico Nacional; son vocales natos el Presidente de la CA de Madrid y el Alcalde de la ciudad. El RD 426/1999 establece la creación del Archivo General de la Guerra Civil Española, según la Ley del Patrimonio Histórico Español, incluyendo en el Patronato a un representante de Castilla y León.

En segundo lugar, la creación de algunos órganos administrativos prevén de forma bastante genérica la colaboración con las CCAA. Así, el RD 1289/1999 que crea la Comisión Interministerial de la Sociedad de la Información y de las Nuevas Tecnologías en España, y la Orden de 6 septiembre 1999 por la que se constituye la Oficina Permanente para situaciones de sequía, que promoverá reuniones periódicas con las CCAA y sectores afectados.

En tercer lugar, algunos Decretos establecen la creación de registros que tienen otros paralelos en las CCAA, como el RD 993/1999 que aprueba el reglamento del registro de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo adscrito a la Agencia Española de Cooperación Internacional, sin perjuicio de la relación con registros semejantes existentes en las CCAA. El RD 1252/1999 de modificación de RD de 1991 sobre Federaciones Deportivas Españolas y registro de Asociaciones Deportivas. El RD 1643/1999 regula el procedimiento para la tramitación de las solicitudes de inscripción en el Registro de las Denominaciones de origen Protegidas y de las Indicaciones Geográficas Protegidas.

Disposiciones derivadas de normas comunitarias

Como en años anteriores 1999 ha contemplado una proliferación de disposiciones que suponen la incorporación de normas comunitarias al ordenamiento jurídico español, muchas de las cuales afectan ámbitos que corresponden por razón de la materia a competencias de las CCAA pero que precisan un desarrollo estatal. Destacan las correspondientes a productos alimenticios, acuicultura, alimentación animal y protección de la ganadería, que se relacionan en el apartado del Informe sobre la Actividad de la Unión Europea.

Disposiciones de fomento

Entre las numerosas disposiciones de este tipo, destacan también las subvenciones que tienen su origen en la Unión Europea pero requieren la intervención de CCAA. Así, el RD 1680/1999 sobre ayudas comunitarias en el sector de las semillas, con cargo al Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA), teniendo en cuenta la distribución de competencias entre las CCAA y el Estado y el RD 1973/1999 sobre determinadas ayudas comunitarias en ganadería, que determina el marco básico en que deben encuadrarse las actuaciones de las administraciones públicas competentes en la tramitación, resolución y pago de estas ayudas.

Como ejemplos de las subvenciones sectoriales pueden citarse el RD 368/1999 que regula la ayuda a la producción de aceite de oliva para campañas 1998-1999 y 2000-2001, el RD 519/1999 que contienen el régimen de ayudas a la apicultura y el RD 997/1999 de fomento de las razas autóctonas españolas en peligro de extinción, que otorga ayudas a las asociaciones de ganaderos reconocidas por las CCAA. Se encuentran también de forma tradicional las compensaciones al transporte marítimo y aéreo con las islas: el RD 1291/1999 modifica el anterior de 1989 sobre bonificaciones de tarifas para subvenciones al tráfico regular entre las islas Canarias, Ceuta Melilla y las Islas Baleares con el resto del territorio nacional. Por otra parte, el RD 1034/1999 sobre compensación al transporte marítimo y aéreo de mercancías con origen o destino en las Illes Balears, como compensación a la insularidad, para abaratar el coste, se aprueba de acuerdo con la Ley 30/1998, del Régimen Especial de las Illes Balears y crea una Comisión mixta Estado-CA para su seguimiento y evaluación.

RELACIONES DE COLABORACIÓN CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Enoch Albertí

Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas

Datos generales

En 1999 han sido publicados en el BOE 547 convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Esta cifra representa un ligero retroceso respecto de la correspondiente al año anterior, en el que se habían publicado oficialmente 566 convenios. No es la primera vez, en los últimos diez años, que se produce una disminución en el número de convenios en relación con el año anterior, como se puede observar en el gráfico 5. Resulta más significativo, a mi juicio, el hecho de que el número de convenios se ha mantenido en un nivel muy alto, consolidando el muy acusado crecimiento que se experimentó en el año anterior, cuando se pasó de 372 convenios en 1997 a 566 en 1998. Puede decirse por tanto, y a reserva de lo que ocurra el año siguiente, que se consolida el crecimiento del número de convenios que se notó en 1998, manteniéndose en el nivel más alto de los hasta ahora producidos.

Como es habitual, sin embargo, hay que advertir que los convenios que se toman aquí en consideración son los *publicados* en 1999, y no los *celebrados* efectivamente en este año. Existen, naturalmente, discrepancias, que pueden ser notables, entre las cifras que resultan de la aplicación de estos dos diversos criterios. Puede citarse como muestra de ello que en este año 1999 la mitad aproximadamente de los convenios publicados fueron celebrados en el año anterior, especialmente en sus últimos tres meses. Esta circunstancia es inevitable hasta cierto punto, pues es comprensible que exista un cierto lapso de tiempo entre la celebración y la publicación. Pero resulta completamente disfuncional, hasta el punto de impedir que la publicación de los convenios cumpla su papel, cuando el convenio que se publica en un año contempla compromisos presupuestarios referidos al ejercicio anterior o cuando las actuaciones que prevé han sido ejecutadas ya, o al menos han debido serlo, a tenor de sus propias previsiones. En estos supuestos, de modo especial, la publicación oficial del convenio, exigida por el art. 8 de la Ley 30/1992, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, debería producirse sin demora alguna, para que no pierda su sentido.

El elevado número de convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas debe matizarse, además, por el hecho de que muchos de ellos responden en realidad a proyectos o programas comunes, acordados por el Estado y el conjunto de las Comunidades, pero concretados y desarrollados de modo bilateral,

mediante la fórmula de los convenios. La impresión de una acentuada bilateralidad en este tipo de relaciones, que podría desprenderse de una primera aproximación, debe ser corregida por esta circunstancia, de tal modo que la bilateralidad va referida a la ejecución de estos compromisos, que, sin embargo, han sido acordados en el marco de programas más amplios, que abarcan a varias o incluso a veces a todas o a la mayor parte de las Comunidades. Pero a pesar de esta multilateralidad subyacente, que viene observándose en los últimos años de modo muy acusado, no se formalizan convenios de conferencia sectorial, previstos igualmente por la Ley 30/1992.

Durante 1999, la media de convenios por Comunidad Autónoma (incluyendo las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla, que se sitúan en un volumen de convenios parecido ya al de las Comunidades que menor número de los mismos suscriben) es de 29. Pero, como ocurre todos los años, las Comunidades Autónomas se distribuyen alrededor de esta media con una gran dispersión. Como puede observarse en el cuadro adjunto y en el gráfico 1, hay algunas Comunidades que se sitúan claramente por encima de esta media: Cataluña, con 59 convenios, se presenta como la Comunidad que mayor número de convenios ha suscrito con el Estado, con distancia respecto de las demás, como no había ocurrido hasta el momento; también Andalucía y Castilla y León se colocan muy por encima de la media (43), seguidas por otras Comunidades que también han suscrito un importante número de convenios, superior a la media (Madrid, 37, Extremadura, 36, Galicia y Aragón, 35). Un amplio grupo de Comunidades, por otra parte, se sitúa prácticamente sobre la media (Asturias, Baleares y Castilla-La Mancha, con 30, y Murcia y Canarias, con 29). La Comunidad Valenciana, con 27, y Cantabria, con 26, se colocan ligeramente por debajo de la media, que queda ya lejos de la cifra de La Rioja, con 24 convenios. Finalmente, las dos Comunidades forales, el País Vasco y Navarra, y las dos Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, se presentan como las Comunidades que menos convenios han celebrado con el Estado (10 o 11). En relación con otros años, es posible observar algunas circunstancias significativas: mientras que algunas Comunidades repiten sistemáticamente año tras año entre aquellas que mayor número de convenios suscriben con el Estado (Cataluña, Andalucía, Madrid, Castilla y León, Galicia, básicamente, aunque también se producen ciertas oscilaciones), otras lo hacen también sistemáticamente (y aquí sin apenas ninguna oscilación), entre aquellas que menor número de convenios suscriben (Navarra y el País Vasco, a las que hay que añadir a estos efectos en los últimos años las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla). Las demás Comunidades o bien se mueven normalmente alrededor de la media, o bien, en algunos casos, presentan oscilaciones acusadas. Es muy difícil ofrecer una explicación general para esta situación. Sin embargo, algunos de estos fenómenos sí parece que puedan explicarse de forma bastante plausible: en primer lugar, y como ya se ha apuntado en otros años, el tradicional bajo número de convenios que suscriben tanto el País Vasco como Navarra parece que tenga su causa en el peculiar sistema de financiación de estas dos Comunidades, que no incentiva la búsqueda de fuentes externas y adicionales de financiación para ciertas actuaciones que deben acometer, y, por ello, no incentiva tampoco su participación en estos planes y programas estatales. Y, por otro lado, creo que el mayor o menor número de convenios

suscritos tienen poco que ver con la mayor o menor sintonía política entre el Gobierno estatal y los Gobiernos autonómicos, como prueba el hecho de que, específicamente en 1999, tanto Andalucía como Castilla y León presenten exactamente la misma cifra, y, además, en la banda alta. Creo que la explicación de esta amplia variación hay que buscarla más en las dinámicas y las culturas administrativas que en la intencionalidad política.

Materias y actuaciones propias de los convenios

Durante 1999, un 41 % de los convenios publicados (226 sobre el total de 547) han recaído sobre lo que genéricamente podemos denominar como servicios sociales. Esta materia ha venido acaparando en los últimos años el mayor número de convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pero en ningún caso había adquirido un peso específico semejante en el conjunto de los mismos. El año anterior, 1998, cuando ya se ponía de manifiesto como hecho destacado la concentración de convenios en materia de servicios sociales, éstos constituían un tercio del total, y este porcentaje representaba un notable incremento con respecto a años anteriores. Pues bien, esta tendencia no ha hecho sino aumentar su intensidad y reforzarse, y en el presente año estos convenios representan ya más del 40 por ciento del total. Es significativo que el siguiente grupo de convenios en razón de la materia (agricultura) roce el 10 por ciento del total, a gran distancia de los servicios sociales. Y a partir de ahí, el resto de sectores y materias se reparten, de modo muy fragmentario, la mitad restante. Por ello, cabe decir que los convenios se usan de un modo muy principal para dar cauce a la colaboración entre el Estado y las Comunidades en materia de servicios sociales, y especialmente, para poner en marcha planes y programas diseñados generalmente en el marco de órganos de colaboración (la Conferencia sectorial, básicamente) y que cuentan con financiación del Estado. Ello es así desde hace ya bastante tiempo, pues hay programas que presentan una continuidad de más de 10 años, pero se ha acentuado de manera muy notable este año. Además, estos convenios tienen una dimensión multilateral real muy acusada, pues la mayor parte de ellos responden a proyectos y programas generales que concitan la participación de entre 12 y 17 Comunidades, que van suscribiendo, de forma bilateral, el mismo modelo de convenio. Así, la práctica totalidad de los 226 convenios suscritos en esta materia se concentran alrededor de sólo 13 programas, que van concretándose, especialmente en cuanto a financiación se refiere, para cada una de las Comunidades Autónomas.

En materia de servicios sociales destacan los convenios para el desarrollo de programas sobre drogodependencias, de proyectos de intervención para la erradicación de la pobreza y la exclusión social, para la atención y la prevención de la marginación del pueblo gitano, para la atención a familias desfavorecidas y en situación de riesgo social, para el tratamiento de familias en cuyo seno se producen malos tratos, para el desarrollo de servicios de atención a la primera infancia, para actuaciones en el marco del plan gerontológico, para facilitar el acceso de los jóvenes a la vivienda en alquiler, para actuaciones dirigidas específicamente a mujeres, para la realización de actividades de intercambio juvenil, para actuacio-

nes en el marco del plan estatal del voluntariado y para la puesta en marcha de acciones integrales para la atención a personas con discapacidad. La mayor parte de estos proyectos y programas cuentan con una larga tradición y constituyen acciones que, desde hace ya bastantes años, han encontrado en esta fórmula su modo de realización. De especial trascendencia, por ser uno de los programas que tradicionalmente moviliza mayores recursos financieros, es el relativo al desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales de las Corporaciones Locales, que se mueve en el marco de un Convenio-programa, en el que anualmente, y mediante un protocolo específico, se concretan los proyectos a realizar y se detalla la financiación aportada por las partes.

En materia de agricultura destacan los convenios celebrados para la puesta en marcha de medidas estructurales de acompañamiento de la política agraria común previstas en diversos reglamentos comunitarios, suscritos este año, como ya venía sucediendo últimamente, con casi todas las Comunidades, así como algunos otros para la realización de pruebas y ensayos agronómicos, para la conservación e inventario de recursos fitogenéticos. En general, se trata de la co-financiación de ciertas ayudas y de la realización y financiación conjunta de ciertas actividades de carácter general. En este ámbito destaca igualmente la realización mediante convenio de encomiendas de gestión a algunas Comunidades, en materia de gestión de mercados (Extremadura y La Rioja).

En materia de cultura destacan este año, junto con la continuación de algunos programas de años anteriores, especialmente en materia de conservación del patrimonio histórico-artístico (como el plan de catedrales), los convenios celebrados en el ámbito específico del deporte, para la construcción, gestión y mantenimiento de centros de tecnificación deportiva, a veces de carácter general y a veces relativos a especialidades concretas.

A estos hay que añadir, como casi todos los años, los convenios que deben suscribir el Estado y las Comunidades Autónomas cuando se pretende ampliar, trasladar, remodelar o, en general, resultan afectados los centros de depósito cultural (museos, bibliotecas, archivos) cuya titularidad corresponde al Estado pero cuya gestión ha sido encomendada a las Comunidades.

En materia de turismo, la práctica totalidad de los convenios suscritos tienen como objeto la aplicación a una localidad o a una zona determinada de un plan de excelencia o de dinamización turística, acordándose entre ambas Administraciones las medidas oportunas y su co-financiación. Destaca igualmente la creación conjunta, mediante convenio, de un Centro de Investigación y Tecnología Turísticas, en Baleares.

En materia de Administraciones Públicas se han celebrado convenios para el desarrollo de planes de formación continuada de funcionarios, previstos con carácter general en el Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas cerrado en diciembre de 1996. De especial significación en este capítulo son los convenios suscritos entre el Estado y 14 Comunidades Autónomas mediante los cuales la Comunidad correspondiente encomienda al Estado (Agencia Estatal Tributaria) la recaudación, en vía ejecutiva, de los ingresos de derecho público propios de la misma (incluidos los tributos propios, los tributos

cedidos por el Estado y cualquier otro recurso de derecho público), a cambio de una comisión convenida.

En materia de estadística, los convenios celebrados tienen por objeto la recogida de datos para la elaboración de ciertos censos (como el agrario, de manera muy destacada) o encuestas (especialmente, de carácter económico y comercial).

En materia de medio ambiente, la mayor parte de los convenios son *addenda* a los convenios suscritos hace unos años en el marco de los planes estatales de recuperación de suelos contaminados y de residuos peligrosos, mediante las cuales se fijan los compromisos financieros de ambas partes para el ejercicio de 1998 (!). A estos convenios, suscritos normalmente en los meses de noviembre y diciembre de 1998 (alguno sin embargo lleva fecha de enero o febrero de 1999) y publicados entrado ya el año 1999, les resulta plena y especialmente de aplicación cuanto se ha dicho antes acerca de la finalidad no solo de la publicación, sino incluso del mismo convenio, que pierde todo su sentido cuando se celebra (o se publica) cuando su objeto material ya ha expirado. Otros convenios en materia de medio ambiente, estos ya regulares desde el punto de vista de la fecha de su celebración y publicación, son los que se han suscrito para desarrollar y cofinanciar actuaciones para la recogida selectiva de residuos urbanos, convenios que en algunos casos son de nuevo cuño y se enmarcan en los planes autonómicos de recogida de residuos sólidos urbanos (Madrid), y en otros casos constituyen modificaciones y concreciones de convenios ya celebrados en años anteriores. Cabe destacar también en materia de medio ambiente algunos convenios que tienen por objeto establecer un sistema de gestión compartida de algunas reservas naturales (Canarias y Murcia).

En materia de trabajo, los convenios suscritos, en general, han previsto actuaciones para el desarrollo y ejecución de planes de fomento de empleo (especialmente en Castilla y León, Castilla-La Mancha y Extremadura). En algún caso, no obstante, se ha utilizado esta técnica para desarrollar y concretar los acuerdos de traspaso de ciertos servicios de esta área (especialmente, la formación profesional ocupacional, Castilla y León).

En materia de sanidad, los convenios celebrados presentan una muy notable heterogeneidad de contenidos: a través de los mismos se han previsto actividades docentes, de investigación y de formación, programas de prevención y de detección de ciertas enfermedades, la mejora de ciertos servicios e instalaciones, la coordinación de algunos servicios (especialmente los de urgencias y de trasplantes), así como la extensión a algunos colectivos (mutualidades de funcionarios del Estado, ciertos colectivos de trabajadores,) de ciertos servicios y prestaciones propios de los organismos sanitarios de las Comunidades.

En materia de comercio destacan los convenios suscritos con la mayor parte de las Comunidades para el desarrollo del plan marco de modernización del comercio interior.

En materia de educación e investigación, los convenios para la co-financiación de ciertas infraestructuras de investigación (como el Parque Científico y Tecnológico de Pedralbes, en Barcelona) y de ciertos programas (como los del Instituto Español Oceanográfico). De manera especial hay que destacar el con-

venio suscrito entre la Estado y la Junta de Galicia para la introducción del gallego en los centros españoles en el extranjero). En materia de obras públicas hay que citar algunos convenios, pocos en relación con años anteriores, para la realización de ciertos estudios y proyectos, especialmente en materia ferroviaria y de obras hidráulicas. En materia de vivienda los convenios tienen por objeto, en general, la rehabilitación de grupos de viviendas y de ciertos barrios y zonas, así como la construcción de nuevas viviendas sociales, en el marco de los planes estatales de vivienda. En materia de industria y energía, los convenios celebrados contemplan medidas de ejecución de algunos programas de ahorro energético y de ayudas a las empresas, especialmente en materia energética y en el marco de subvenciones comunitarias europeas Y, para terminar esta relación, cabe decir finalmente que en materia de juego se han celebrado algunos convenios mediante los cuales algunas Comunidades (Madrid, Andalucía, La Rioja) han realizado una encomienda de gestión al Estado, y específicamente al Ministerio del Interior, para la homologación del material de juego.

De modo singular, cabe destacar algunos convenios de especial relevancia: en primer lugar, el suscrito entre la Generalidad de Cataluña, el Ayuntamiento de Barcelona y el Estado (representado por la Presidencia del Gobierno, que firma el convenio, constituyendo esta circunstancia un hecho muy singular), por el que se crea un consorcio para la organización y el desarrollo del Forum Universal de las Culturas Barcelona 2004; en segundo lugar, el convenio marco entre la Junta de Galicia y la Agencia Española de Cooperación Internacional, para el desarrollo y ejecución de programas de cooperación internacional, especialmente en el área de Latinoamérica; en tercer lugar, el convenio por el que se prorroga del acuerdo administrativo de colaboración entre el Ministerio del Interior y la Junta de Andalucía, de 1992, en materia policial, y por el que se crea y se adscribe a la Junta una unidad del Cuerpo Nacional de Policía, de acuerdo con las previsiones de la LO 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; y, finalmente, el convenio entre la Generalidad de Cataluña y el Estado (Ministerio del Interior) para la creación de una única Comisión de Videovigilancia, estableciendo al efecto su composición y la forma de designación de sus miembros, utilizando para ello la posibilidad contemplada en el RD 596/1999, de 16 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la LO 4/1997, de 4 de agosto, que prevé que en las Comunidades Autónomas a las que se refiere la disposición adicional primera de la citada Ley Orgánica, podrá existir una única Comisión de Garantías de la Videovigilancia para la instalación de videocámaras por cualquiera de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que actúen en las mismas, previa suscripción del correspondiente Convenio de Colaboración entre la Administración General del Estado y la de la Comunidad Autónoma.

Convenios entre Comunidades Autónomas

Durante 1999 solo consta que haya sido tramitado según el art. 145.2 CE, al menos inicialmente, un solo convenio entre Comunidades Autónomas, suscrito entre la Junta de Andalucía, la Generalidad Valenciana y la Comunidad de Murcia, además de la Diputación de Barcelona y el Consejo Insular de Mallorca,

denominado *Convenio Marco de Colaboración Transregional en materia de inmigración*. Este convenio entre Comunidades Autónomas, en el que participan además dos entidades locales de otras Comunidades que no participan como tales en el mismo, prevé la realización, en el marco de la iniciativa comunitaria europea INTEGRÁ, de ciertas actuaciones, básicamente de estudio y análisis, en materia de inmigración (elaboración de una guía de recursos para inmigrantes, estudios sobre la evolución del sector agrario en la cuenca mediterránea, y acciones para la inserción laboral de los inmigrantes), coordinando su realización entre las partes suscribientes e intercambiando información y experiencias, sin que del convenio, como expresamente se dispone, se desprendan obligaciones financieras para los suscribientes, sin perjuicio de que en el futuro, y a partir de los eventuales protocolos de desarrollo, éstos puedan preverlos.

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	Nav	PV	Ceu	Mel	TOTAL	
Adm. Públicas	1	2	2	2	3	2	2	2	4	2	2	5	2	2	2	1	1	1	38	
Agricultura*	6	5	3	2	3	3	4	3	4	4	5	3	3	2	2	1	1		54	
Comercio	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1			1	1	18	
Cultura**	3	1	1	2			1	7	5		2	1	1	4	2	1	1	1	33	
Educación***				1	1				2			2			1	1	1		9	
Estadística	1		1			1	1	5		11	1					1			13	
Indus. y energía		1			1		1		2				1				1		7	
Medio ambiente	2	1		1	3	1	2	2	3	1	1	1		3	2			1	23	
Obras Públicas							1	3		1					2				7	
Sanidad	2	1		2	1		1	6	1	2	1	3	2	2	3		2	2	31	
Serv. Sociales	16	17	13	14	13	14	13	15	16	13	14	14	12	16	12	4	4	2	4	226
Trabajo							2	2		2									6	
Turismo	7	5	2	3	1	2	2	2	3		3		1	2					36	
Vivienda y Urb.	2	2	1	1	3	1	1	1	10	2	3		1	4	2		1	1	1	37
Otras mat.****	2							2			1	1	1				1	1	9	
TOTAL CCAA	43	35	24	30	29	26	30	43	59	27	36	35	24	37	29	10	11	8	11	547

* Incluye pesca y ganadería

** Incluye investigación

*** Incluye patrimonio histórico-artístico

**** Incluye convenios en materia de juego, policía, cooperación al desarrollo y la celebración del forum de las Culturas Barcelona 2004

GRÁFICO 1. NÚMERO DE CONVENIOS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA 1999

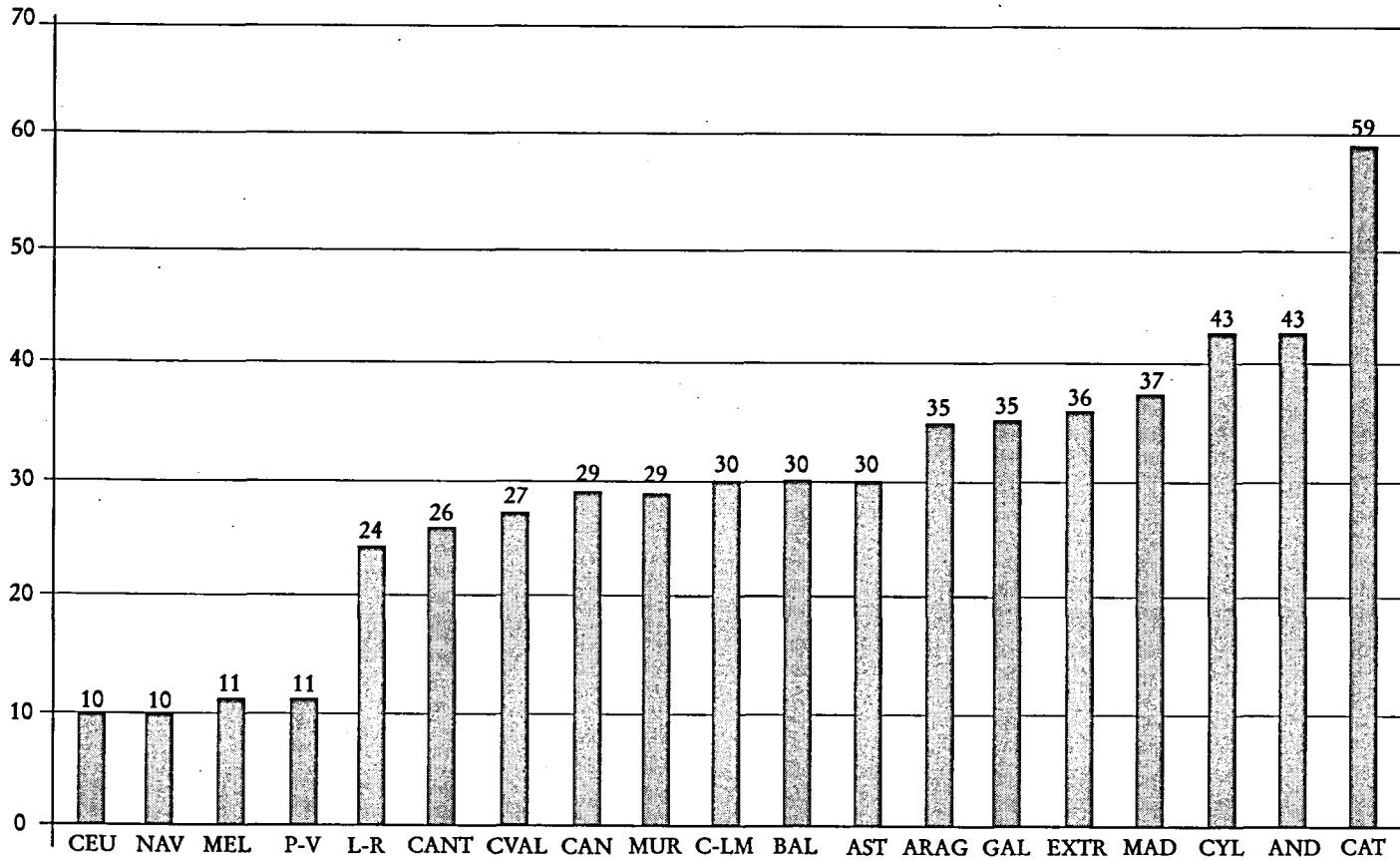


GRÁFICO 2. NÚMERO DE CONVENIOS POR CCAA 1998 y 1999

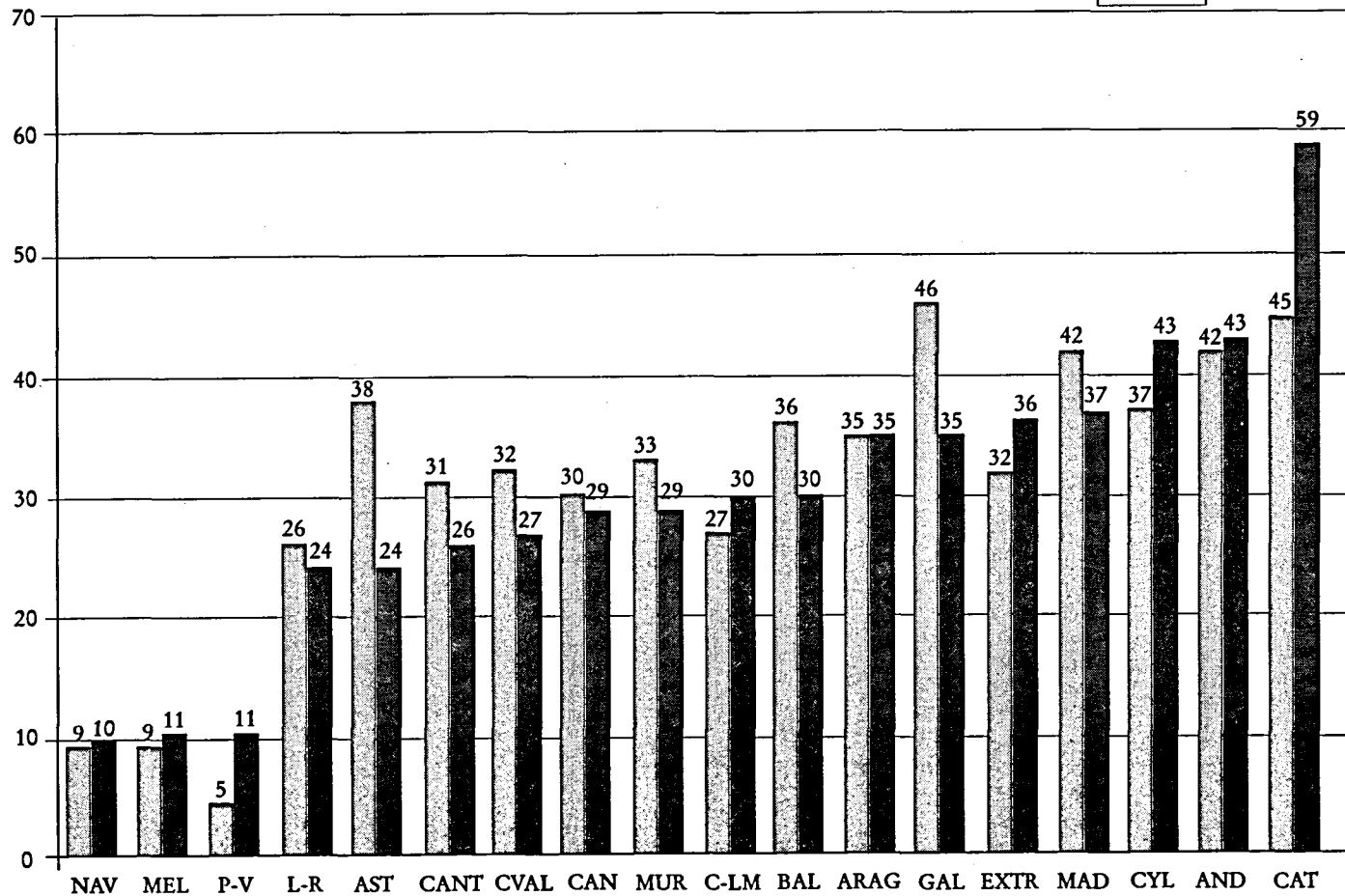
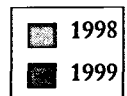


GRÁFICO 3. CONVENIOS POR MATERIAS 1999

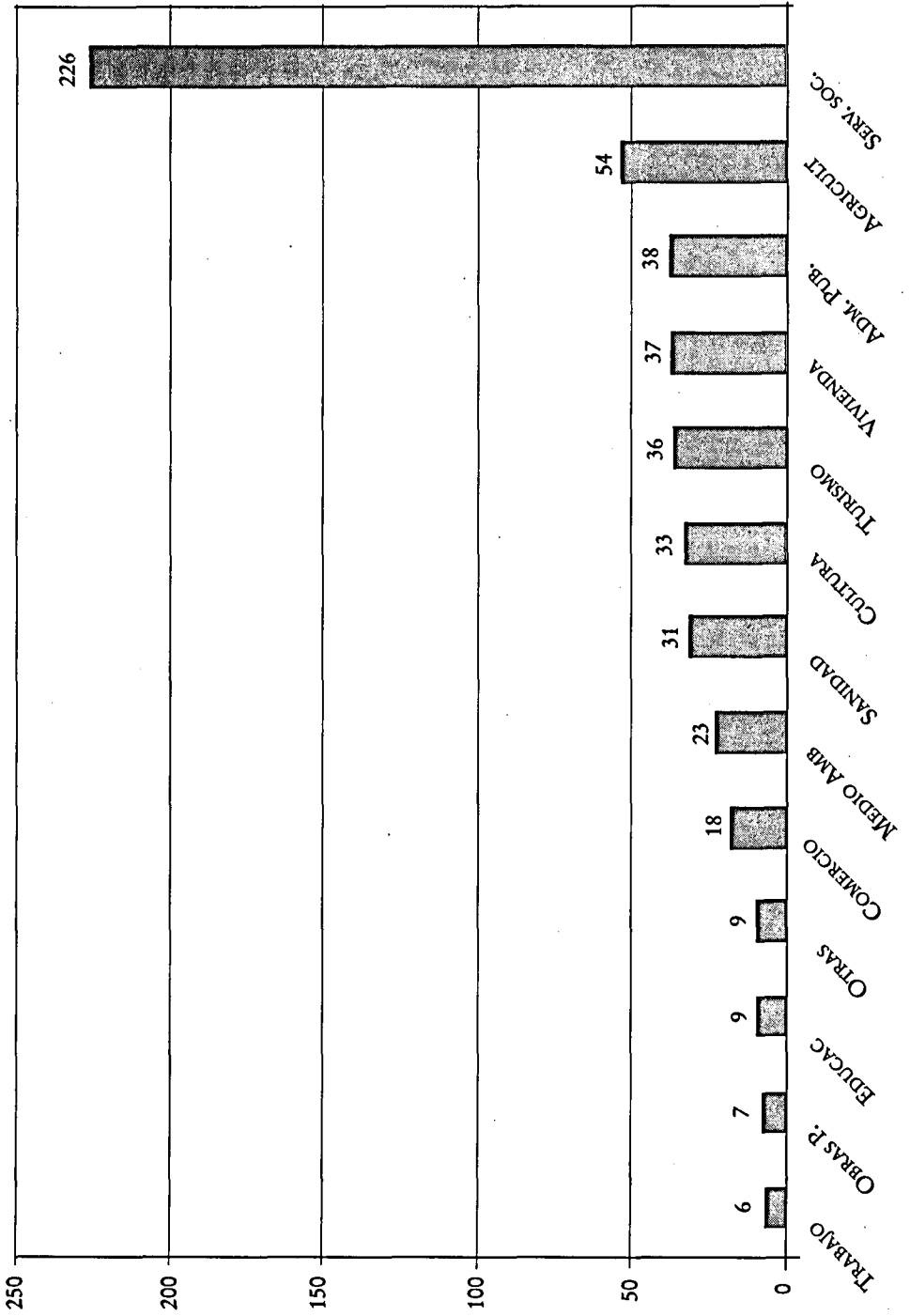
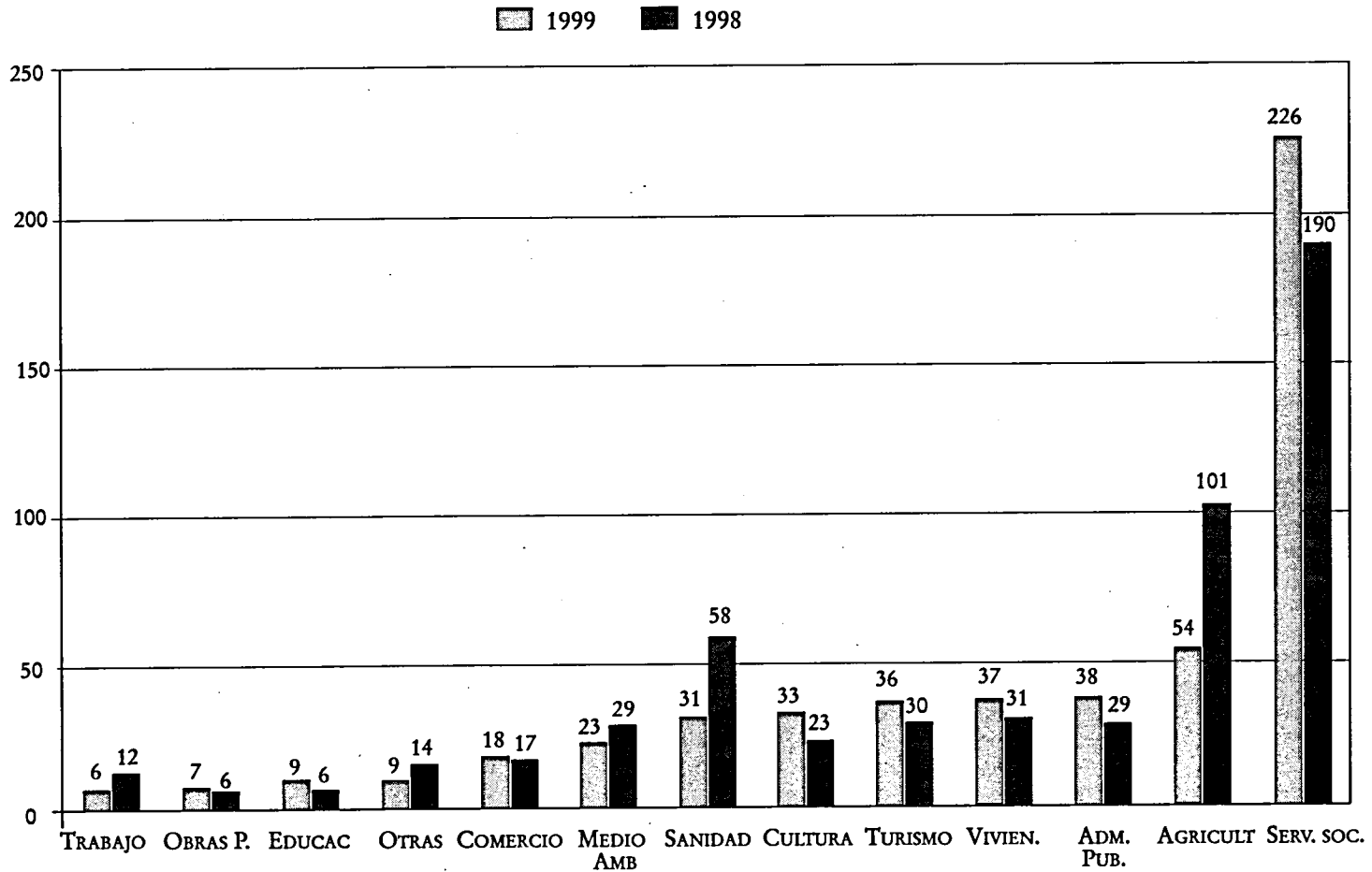
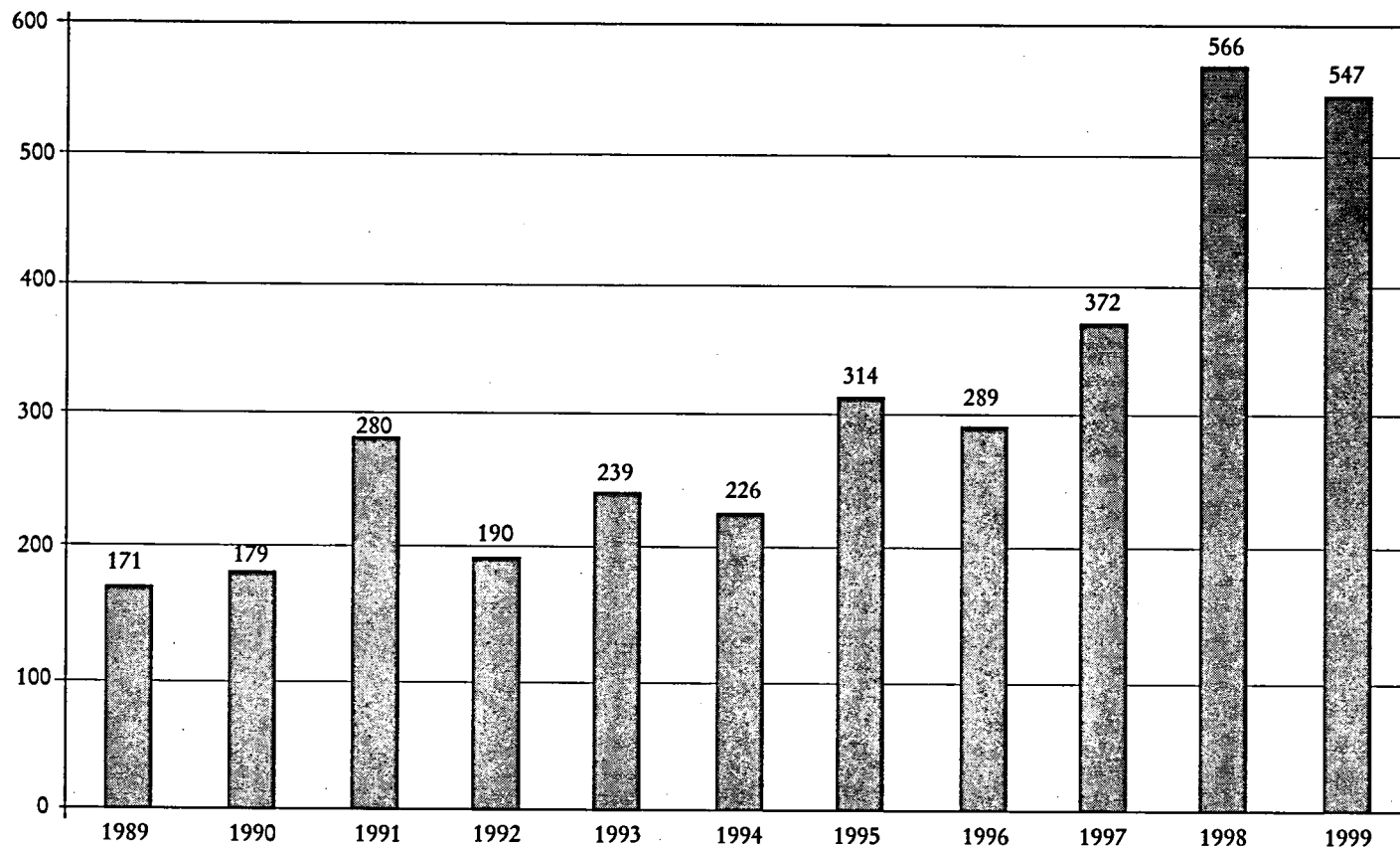


GRÁFICO 4. CONVENIOS POR MATERIAS 1998 Y 1999



RELACIONES DE COLABORACION CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

GRÁFICO 4. EVOLUCIÓN ANUAL DE LOS CONVENIOS 1989-1999



EL SENADO

Carlos Gutiérrez Vicén

Introducción

El año 1999, celebrado como el último de tantas cosas, ha contemplado también el final de la VI Legislatura de las Cortes Generales, lo que cobra un protagonismo esencial en el marco de una crónica parlamentaria. Si ésta tiene por objeto fundamental recoger lo más importante de la actividad autonómica del Senado, este año sobresale, además, por ser un año de elecciones en un buen número de Comunidades Autónomas, la mayor parte de las cuales coincidieron en el mes de junio con las locales y las europeas.

Ambos rasgos permiten caracterizar el período que vamos a examinar y confluyen en un doble efecto que se puede resumir del modo siguiente: aunque el año parlamentario se ha dividido en dos períodos de sesiones diferenciados, en ambos ha existido una tensión preelectoral que los ha asimilado y ha permitido que se prolongue un intenso clima de confrontación propio del final de todo ejercicio político, en un caso el de las legislaturas autonómicas, en el otro el del Congreso de los Diputados y el Senado.

Este clima suele traducirse en un incremento de la actividad parlamentaria con objeto de sacar a la opinión pública debates concretos que permitan adelantar las posiciones propias y ajenas y, en definitiva, preparar la carrera electoral y los posibles pactos. Así ha sido también en 1999 donde, como veremos, el aumento de las iniciativas de todo tipo, característico de otros años en la VI Legislatura, ha culminado de forma espectacular. Y, por lo que se refiere a los temas de controversia entre las principales fuerzas políticas, han desempeñado un importante papel algunas cuestiones como el sistema de financiación autonómica o la reforma del Senado, que nos interesan de modo especial. Todo ello en un marco de continuidad de las coordenadas políticas básicas a nivel estatal, mientras se producían importantes cambios en algunas Comunidades Autónomas.

De este modo, se ha mantenido el Gobierno del Partido Popular sostenido por el apoyo de sus socios parlamentarios en el Congreso (aunque no haya sido un apoyo incondicional y se haya excluido para cuestiones puntuales como la modificación durante su tramitación de la llamada «Ley de Extranjería» o incluso haya finalizado completamente como ocurrió con el Grupo Vasco antes de terminar el año) y por la mayoría absoluta de la que ha seguido disfrutando en el Senado.

En cambio, el resultado de las elecciones autonómicas ha tenido un reflejo muy distinto en las respectivas situaciones. En algunos casos, como ya había sucedido en el País Vasco a raíz de las elecciones del 98, la consecuencia más inmediata fue el cambio de las alianzas políticas que sustentan al Gobierno. En otros las consecuencias han sido más relevantes, produciéndose un cambio de Gobierno, bien directamente como ocurrió en Asturias, bien como resultado de los nuevos pactos suscritos, como pasó en Aragón y Baleares.

Todo ello se examina con detalle en los correspondientes estudios de este Informe. A ellos nos remitimos, señalando que en el Senado estas circunstancias se han visto acompañadas de una considerable renovación de la composición de la Cámara debida a los Senadores designados por las nuevas Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo previsto en el artículo 69.5 de la Constitución. Por esta vía han adquirido la condición de Senador treinta y cinco nuevos parlamentarios sobre un total de cincuenta y un designados.

Además, los resultados electorales y la formación de los Gobiernos autonómicos, mediante los correspondientes pactos cuando éstos se han producido, también han afectado, aunque de un modo menor, en la composición de los Grupos Parlamentarios. Es el caso, por ejemplo, del abandono del Grupo Popular por parte de los Senadores integrantes del Partido Aragonés, que pasaron a formar parte del Grupo Mixto, al contrario del Senador representante de Unión Valenciana, que pasó de éste al Grupo Popular.

Sin embargo, en términos netos, estos cambios no han supuesto una alteración sustancial del juego de mayorías existente en la Cámara, que sólo se vió ligeramente modificado: el Grupo Popular siguió conservando la mayoría absoluta, a pesar de perder un miembro, correspondiente a la Comunidad Autónoma de Canarias; el Grupo Socialista ganó dos Senadores y continuó siendo el grupo mayoritario de la oposición; mientras el Grupo Catalán, el Grupo Vasco y el Mixto permanecieron con el mismo número de integrantes, en el último caso porque las nuevas incorporaciones se vieron compensadas por la pérdida de los Senadores designados por la Comunidad Autónoma del País Vasco, la de Madrid y la Comunidad Valenciana, y la ganancia de un Senador designado por el Parlamento de las Illes Balears.

Trataremos con detalle de todos estos aspectos, pero podemos adelantar de modo introductorio que el aumento de la actividad parlamentaria se ha manifestado no sólo en las iniciativas de control al Gobierno, lo que sería lógico en el clima antes mencionado; sino también en cuanto a la función legislativa.

Así, se ha tramitado un número de iniciativas ligeramente superior al del año anterior. En concreto, setenta Proyectos y Proposiciones de ley que han dado como resultado quince leyes orgánicas y cincuenta y cinco ordinarias. Alguna de estas normas son, además, de capital importancia como ocurre, desde una perspectiva general, con la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil; la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos; o la ya citada Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Desde la óptica territorial, sin embargo, no ha

sido un año de especial intensidad legislativa, aunque no han faltado ni reformas estatutarias como la del Estatuto de Extremadura, ni leyes de las del artículo 150.2 de la Constitución, como la Ley Orgánica 6/1999, de 6 de abril, de transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma de Galicia. Indudable trascendencia autonómica tuvo también la tramitación de los proyectos del llamado «Pacto Local» y, dentro del ámbito del Derecho Administrativo, la modificación de normas generales como la Ley de Aguas y la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (por las leyes 46/1999, de 13 de diciembre y 53/1999, de 28 de diciembre, respectivamente).

En fin, nuestra crónica ha de recoger también la polémica vivida en la Cámara a lo largo de todo el año respecto a las funciones del Senado como Cámara de representación territorial. La cuestión se ha planteado, como en otras ocasiones, en relación con la utilización de todas las posibilidades que ofrece la Comisión General de las Comunidades Autónomas, la celebración del Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías y el desarrollo del proceso de reforma del Senado.

Es preciso reconocer que se ha producido una paralización completa de los avances en este terreno. Aunque las razones esgrimidas por unas y otras fuerzas políticas para justificar sus respectivas posiciones son muy variadas y permiten dar una idea de la complejidad del problema, lo cierto es que la falta de acuerdo sobre algunos puntos esenciales ha impedido que se reuniese la Ponencia para el estudio de la reforma constitucional del Senado. El bloqueo de este proceso se ha visto acompañado, además, de un serio enfrentamiento entre los dos Grupos mayoritarios respecto a las funciones que corresponden a la Comisión General de las Comunidades Autónomas; bien en relación con el Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías, cuya celebración se reclamaba desde la oposición y se condicionaba a la reunión de ciertos requisitos por el Grupo Popular; bien en referencia a la celebración de otros debates alternativos solicitados por los Presidentes de algunas Comunidades Autónomas y nunca celebrados.

Junto a esta situación pueden, sin embargo, constatarse algunos intentos de acercar las posiciones antagónicas. En esta línea estarían las ofertas de reforma del Reglamento hechas por el Grupo Popular, o la reactivación de la Ponencia sobre el sistema de financiación autonómica y de la Ponencia para la evaluación de las necesidades de información económico-financiera de carácter territorial del Senado, producida a finales de año. Sin perjuicio de que debamos describir el estado de la cuestión, quizá puedan extraerse de tales acercamientos las claves que permitan adivinar por dónde se va a dirigir el proceso en el futuro.

La función de control de la acción política del gobierno

Como ha quedado apuntado, en 1999 se ha mantenido el ritmo de crecimiento incesante de las iniciativas de control. Por un lado, se ha consolidado la tendencia a utilizar en sede de Comisión las mociones y las preguntas con respuesta oral, que se han convertido, frente a lo que sucedía en pasadas Legislaturas, en figuras de trámite habitual en casi todas las Comisiones Permanentes de la

Cámara. Por otro, también se ha mantenido el volumen de iniciativas tramitadas ante el Pleno que venía observándose en los años 97 y 98.

Sin necesidad de detallar en exceso, algunas cifras pueden ser bastante representativas: durante 1999 se han presentado 49 interpelaciones al Gobierno, 27 mociones consecuencia de interpelación, 72 mociones y 253 preguntas con respuesta oral en un total de 35 sesiones plenarias.

Estos datos adquieren todo su valor cuando se comparan con otros ejercicios, en particular en relación con las preguntas con respuesta escrita: este año se han presentado 6.268 preguntas de esta clase que, sumadas a las de años anteriores, hacen un total de 30.592 preguntas en la VI Legislatura; es decir, bastante más del doble de la V Legislatura en la que se presentaron 12.415 preguntas escritas.

Sin embargo, si nos centramos en el control de la política autonómica, debe admitirse que este año no ha sido uno de los más sobresalientes. La actividad ordinaria de control desarrollada en la Comisión General de las Comunidades Autónomas, se ha reflejado en la celebración de cuatro sesiones informativas con la comparecencia de miembros del Gobierno y la tramitación de una pregunta con respuesta oral. Esta última, como ha sido frecuente en las iniciativas de carácter individual, relacionada con el sistema de financiación autonómica.

En concreto, la cuestión, planteada por el Sr. Cobo Fernández, del Grupo Parlamentario Socialista, se refería a la cuantificación del Gobierno respecto de la Disposición Adicional Segunda del Estatuto de Autonomía de Andalucía, más conocida como «deuda histórica». Y su tramitación, con respuesta del Secretario de Estado para las Administraciones Territoriales, Sr. Camps Ortiz, puso de manifiesto, una vez más, la existencia de graves discrepancias entre los dos grupos mayoritarios respecto a la cuestión de la financiación de las Comunidades Autónomas.

En cuanto a las sesiones informativas, la primera de ellas tuvo lugar el 26 de abril con la presencia del Secretario de Estado para la Administración Pública, Sr. González González, para informar de las medidas que estaba adoptando el Gobierno en relación con el llamado «Efecto 2000».

La materia tratada es una muestra más de la preocupación que el Senado ha demostrado durante la última Legislatura por las nuevas tecnologías aplicadas a la información y sus problemas. Dicha preocupación se ha reflejado también en otros aspectos como la creación y puesta en funcionamiento de la Comisión Especial de Redes Informáticas, valorada desde distintos sectores como un exitoso intento de apertura de la Cámara Alta a las preocupaciones sociales. Sin embargo, lo técnico de la cuestión y su sentido temporal limitado no atrajeron excesivamente el interés de las Comunidades Autónomas, de las que sólo estuvo representada Cantabria.

Mayor grado de atención prestaron, en cambio, al objeto de la sesión celebrada el día 21 de junio con la comparecencia del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, Sr. Pimentel Siles, para informar sobre el balance del Plan Nacional de Acción para el Empleo 1998 y para presentar el Plan Nacional de Acción para el Empleo 1999. A ella acudieron los Consejeros responsables en materia de

Trabajo de las Comunidades Autónomas de Galicia, Cantabria, La Rioja, Murcia, Extremadura, Illes Balears y Castilla y León.

El Sr. Ministro expuso la valoración que el Plan de 1998 había merecido en Europa y las líneas generales del Plan de Empleo para 1999, deteniéndose en las políticas activas de empleo, las acciones para el desarrollo de la pequeña y la mediana empresa, las medidas de flexibilidad y estabilidad de los trabajadores y de las empresas en el mercado laboral, y las medidas dirigidas a garantizar la igualdad de oportunidades. Al tratarse de un Plan básicamente consensuado con los agentes sociales y las Comunidades Autónomas, su presentación no dio lugar a excesivas polémicas. Únicamente cabe resaltar la petición efectuada por el Consejero de Presidencia y Trabajo de la Junta de Extremadura, Sr. Mayoral Cortés, de que se ejecutara con rapidez el calendario de traspaso de competencias sobre políticas activas, lo que, a su juicio, contribuirá a una mejor gestión del Plan Nacional de Acción por el Empleo.

En inmediata relación con esta demanda está el objetivo de la siguiente sesión, que se celebró ya en el segundo período de sesiones con la comparecencia, el día 18 de octubre, del Secretario de Estado para las Administraciones Territoriales, Sr. Camps Ortíz. En ella explicó los resultados de las reuniones mantenidas con miembros de todos los gobiernos autonómicos relativas a traspasos pendientes y cuestiones de cooperación bilateral, y expuso las perspectivas de actuación de la Secretaría de Estado en ese terreno.

Lógicamente, fue una de las sesiones que despertó mayor interés entre los representantes de las Comunidades Autónomas que acudieron en buen número para exponer la perspectiva particular de cada una de ellas. Así lo hicieron el Vicepresidente de la Generalidad Valenciana y los respectivos Consejeros de Presidencia o de Administraciones Públicas de Galicia, Cantabria, La Rioja, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid, Castilla y León y la Ciudad de Melilla. El Secretario de Estado se refirió, haciendo una valoración positiva al proceso de traspasos producido en la VI Legislatura, a los efectuados en 1999, y a los pendientes, como los relativos a la educación no universitaria que, entonces, todavía no se habían producido para Asturias, Castilla-La Mancha y Extremadura. Asimismo, expresó su confianza en el funcionamiento de las Conferencias Sectoriales como instrumento básico de cooperación multilateral y la necesidad de impulsar y revitalizar las Comisiones bilaterales de cooperación, e hizo una descripción de la evolución de la conflictividad competencial haciendo constar la disminución de los conflictos que se plantean y el aumento de los de acuerdos extraprocesales entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En definitiva, el Secretario de Estado presentó lo que, en su opinión, era un balance positivo del proceso de traspasos de competencias que, como es natural, fue compartido en muy distinto grado por los representantes autonómicos y los portavoces de los grupos parlamentarios. Así, aunque se apreciaron unánimemente los pasos dados por el Ministerio de Administraciones Públicas en cuanto al acercamiento y la negociación directa con los gobiernos de las Comunidades Autónomas, no faltaron algunas quejas en relación con el retraso en la ejecución de algunos traspasos como ocurrió, de forma señalada, con las intervenciones del Consejero de Administraciones Públicas de la Junta de

Comunidades de Castilla-La Mancha, Sr. Zambrana Pineda, quien reclamó los relativos a Educación y Sanidad; y del Consejero de Presidencia y Trabajo de la Junta de Extremadura, Sr. Mayoral Cortés, quien, además, se refirió al de Justicia.

La última sesión informativa se celebró el día 29 de noviembre, incluyendo en el Orden del Día la comparecencia, a petición del Grupo Parlamentario Popular, del Secretario de Estado de Presupuestos y Gastos, Sr. Folgado Blanco, para informar sobre el Plan de Desarrollo Regional 2000-2006. En ella se trató del método de elaboración del Plan presentado a la Comisión Europea; de su contenido, referido a las necesidades, prioridades y metas a conseguir en las regiones españolas incluidas en el Objetivo 1 de los fondos estructurales europeos; así como de los aspectos financieros más relevantes, y de las próximas fases de programación de los fondos estructurales.

También en este caso, como era de esperar, el debate puso de manifiesto la existencia algunos desacuerdos, sobre todo por lo que se refiere a la elaboración del Plan de Desarrollo Regional, de la que los miembros de la oposición criticaron la falta de participación de los distintos agentes sociales y económicos y del Consejo de Política Fiscal y Financiera. A pesar de ello la sesión permitió un rico intercambio de pareceres en una materia siempre interesante, directamente relacionada con los recursos económicos de las Comunidades Autónomas, especialmente para aquellas que tienen la consideración de regiones incluidas en el Objetivo 1. Así, acudieron los representantes con responsabilidades en materias económicas de Cantabria, la Comunidad Valenciana, Canarias, Baleares, Castilla y León, y la ciudad de Ceuta.

La actividad informativa relacionada con las Comunidades Autónomas. Los convenios de colaboración

En los últimos años la actividad informativa del Senado en materia territorial se ha ido centralizando de modo paulatino en la Comisión General de las Comunidades Autónomas, que ha servido de cauce para canalizar no sólo la información remitida por el Estado, sino también el creciente número de informes y datos remitidos por las instituciones autonómicas. Todo ello en aplicación de las previsiones del artículo 56 del Reglamento del Senado y de las distintas normas legales que establecen diversas obligaciones de esta naturaleza para las Comunidades Autónomas.

Un buen ejemplo de ello es la competencia prevista en el artículo 56 ñ) del Reglamento, que atribuye a la Comisión General la función 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 territoriales. En consonancia con ello, el artículo 9.1 de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial, modificada por la Ley 31/1994, de 24 de noviembre, atribuye el control parlamentario de los proyectos financiados con cargo a este Fondo 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. Con objeto de permitirlo, el artículo 9.3 de esta Ley establece que las Comunidades Autónomas contabilizarán analíticamente los costes imputables a cada proyecto de inversión, así como las unidades físicas de realización del mismo que resulten más significativas.

A esta finalidad responden los cuarenta y cinco expedientes de sustitución de proyecto de obra remitidos por distintas Comunidades Autónomas durante este año. Destacando Galicia, una vez más, por el número de informes enviado, aunque también lo hicieron Castilla y León, Canarias, la Comunidad Valenciana, Extremadura, Andalucía y Castilla. En la mayor parte de los casos, como también viene sucediendo, 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 modo que no se ha precisado en ningún caso la aprobación de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Economía y Hacienda.

Un carácter más novedoso tuvo en cambio la remisión por el Tribunal de Cuentas de sendos Informes aprobados por el Pleno de este órgano sobre el Fondo de Compensación Interterritorial (ejercicio 1995) de las Comunidades Autónomas de Cantabria, Asturias, Extremadura, Castilla y León y Murcia, así como los Informes sobre dicho Fondo de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha y la Comunidad Valenciana, aprobados por sus propios órganos de control externo. Tales informes son los primeros de estas características remitidos a la Comisión lo cual se explica si atendemos al ejercicio al que están referidos, puesto que la Comisión General de las Comunidades Autónomas no se creó hasta 1994. Y responden a las previsiones del artículo 9.2 de la citada Ley 29/1990, según el cual el Tribunal de Cuentas del Estado y, en su caso, los Tribunales de Cuentas de las Comunidades Autónomas, presentarán ante las Cortes Generales y las Asambleas legislativas autonómicas, respectivamente, «informe separado y suficiente de todos los proyectos financiados con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial».

Por otro lado, la Comisión ha seguido desempeñando el papel centralizador de la información que han remitido las Comunidades Autónomas en relación con el ejercicio de sus potestades normativas sobre los tributos estatales cedidos. Sin embargo, esta función, encomendada por las leyes de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas de régimen común que aceptaron el modelo de financiación para el quinquenio 1997-2001, han ido perdiendo importancia conforme éstas han ido haciendo uso de tales potestades. De manera que en 1999 sólo se ha recibido documentación sobre esta normativa en tres ocasiones: el Título II del Proyecto de Ley de medidas administrativas, fiscales y de adaptación al euro remitido, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2 de la Ley 31/1997, de 4 de agosto, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Generalidad de Cataluña y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión, por esta Comunidad Autónoma; el Proyecto de Ley de medidas tributarias y de modificación de diversas leyes regionales en materia de tasas, puertos, educación, juego y apuestas y construc-

ción y explotación de infraestructuras, remitido por la Región de Murcia; y el Proyecto de Ley de medidas fiscales, presupuestarias, de función pública y actuación administrativa de la Comunidad Autónoma de Galicia.

En esta línea de información financiera, habría que mencionar también la Memoria de actuaciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades autónomas correspondiente al año 1996 que, aunque se recibió en la Comisión a principios de año, con apoyo en el artículo 56 g) del Reglamento del Senado, presentaba ya bastante poca actualidad.

La Comisión General ha conocido también de los informes, enviados por algunas Comunidades Autónomas que no lo habían hecho en años anteriores, referidos 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 Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura.

Además, la competencia prevista en la letra f) del artículo 56 del Reglamento, que prevé que la Comisión debe ser informada por el Gobierno de los procedimientos formalizados ante el Tribunal Constitucional contra normas o actos de las Comunidades Autónomas, ha propiciado el conocimiento de una variada información. Se ha remitido la documentación relativa al planteamiento de seis conflictos positivos de competencia y a la interposición de nueve recursos de inconstitucionalidad dirigidos a impugnar, respectivamente, dos leyes de la Comunidad Autónoma de Canarias, dos del Parlamento de Cataluña y una de las Asambleas Legislativas de la Comunidad Foral de Navarra, Castilla-La Mancha, las Illes Balears, Andalucía y Galicia. En todos los casos, salvo en este último, que se dirige contra la Ley de la Comunidad Autónoma de Galicia 5/1999, de 21 de mayo, de ordenación farmacéutica, los recursos se han interpuesto invocando el artículo 161.2 de la Constitución.

En fin, esta cuestión se estudia con detalle en otro apartado del Informe. Tan sólo mencionaremos que el ligero descenso en el número de recursos interpuestos en relación con el año 1998, se ve compensado por el aumento de los conflictos de competencia planteados. Esto no obstante, sí es un dato llamativo el número de casos en que el Estado ha planteado el desistimiento en relación con algún recurso o conflicto que se ha producido en seis ocasiones. La que tuvo una mayor repercusión en los medios de comunicación fue la formalización del desistimiento en el conflicto interpuesto contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco por el que se autorizaba al Parlamento del Kurdistán en el exilio a la celebración de unas sesiones de trabajo en el sede del Parlamento Vasco, pero hubo otras que afectaron a los recursos de inconstitucionalidad presentados contra diversas leyes autonómicas como la Ley Valenciana de Cooperativas, la Ley de Disciplina Urbanística de las Illes Balears, o la Ley de la Comunidad de Madrid por la que se regulan los Servicios de Prevención de Incendios y Salvamentos de esta Comunidad.

A todo este conjunto de instrumentos y actividades informativas hay que sumar el conocimiento de todas las mociones e iniciativas legislativas que se tramitan en el Senado para examinar su posible contenido autonómico, que se

desempeña ordinariamente en la Comisión General. Sin embargo, en la práctica, esta atribución de funciones no se ve acompañada de consecuencias jurídicas o políticas reales. La Comisión centraliza la información de carácter autonómico, pero sólo para recibirla y almacenarla, puesto que luego no sirve, normalmente, para que la propia Comisión adopte iniciativas de ninguna clase, ni ningún otro sujeto, parlamentario o no, reclama dicha información para utilizarla. En pocas palabras, puede decirse que no se han encontrado los mecanismos más adecuados para procesar la información que se recibe.

Por último, debemos incluir en la actividad informativa, en un sentido amplio, el conocimiento por parte del Senado de los convenios celebrados por las Comunidades Autónomas. En este punto tan sólo haremos mención de dos cuestiones: la comunicación de algunos Convenios suscritos con el Estado y el peculiar caso del Convenio-Marco de Colaboración Transregional en materia de atención social a los inmigrantes.

La primera, responde a lo establecido en el artículo 8 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que en el segundo párrafo de su apartado segundo dispone que: «Tanto los convenios de Conferencia Sectorial como los convenios de colaboración serán comunicados al Senado». Por su parte, el artículo 56 e) del Reglamento de esta Cámara incluye entre las funciones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas la de: «Ser informada por el Gobierno de los acuerdos que se celebren entre él y las Comunidades Autónomas».

Sin embargo, y por insólito que parezca, nunca se ha dado cumplimiento a esta obligación legal hasta finales de 1999 en que, por vez primera, se ha comunicado a la Cámara y a la Comisión la celebración de dos Convenios. En concreto, el Convenio Marco entre la Consejería de Sanidad de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y el Ministerio del Interior, en materia de drogodependencias en centros penitenciarios, y el Convenio específico entre el Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (INIA), organismo autónomo dependiente del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y el Gobierno de Cantabria, para el desarrollo de los proyectos de investigación correspondientes al programa sectorial de I+D agrario y alimentario de dicho Ministerio y al programa de conservación y utilización de recursos fitogenéticos.

En cuanto a la segunda, se trata del Convenio Marco de Colaboración Transregional entre la Junta de Andalucía, la Generalidad Valenciana, la Diputación de Barcelona, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y el Consejo Insular de Mallorca, que fue remitido por el Consejero de Presidencia de Murcia «a los efectos del artículo 145.2 de la Constitución».

La tramitación de este Convenio, en el que forman parte además de tres Comunidades Autónomas, una Diputación Provincial y un Consejo Insular, planteó algunos interesantes problemas de Derecho Constitucional. Como es fácil adivinar, la cuestión fundamental es esta participación, que hizo dudar a la Mesa del Senado, encargada de calificar inicialmente el escrito, de la aplicabilidad

del artículo 145.2 de la Constitución, que habla de Convenios que las Comunidades Autónomas «podrán celebrar entre sí».

En base a estas dudas se encomendaron dos informes sucesivos a la Secretaría General de la Cámara que, en síntesis, afirmaron que se trataba de un «Convenio mixto», de una nueva figura no encuadrable ni en la cooperación vertical ni en la horizontal en sentido estricto, a la que cabía aplicar extensivamente el artículo 145.2 para dotarlo de su máxima eficacia constitucional. Pues, con independencia de la participación de los Entes Locales, existe un vínculo convencional entre tres Comunidades Autónomas. Todo ello, entendiéndose que no le corresponde a la Mesa del Senado enjuiciar en el trámite de calificación la corrección jurídica de la participación de estas Entidades por razones de competencia, puesto que eso implicaría una interpretación de las normas de atribución competencial que excede de sus atribuciones. Debiendo entonces tramitarse el Convenio conforme al procedimiento establecido en el artículo 137 del Reglamento, que permite que a través de las propuestas de un Grupo Parlamentario o de veinticinco Senadores se puedan oponer los reparos u objeciones que se estimen pertinentes a la tramitación del mismo, incluyendo la consideración de que, por razones competenciales, fuese precisa la autorización de las Cortes Generales.

En consecuencia, La Mesa acordó admitir a trámite el mencionado Convenio según dicho procedimiento, de forma que, una vez publicado su texto, se abrió un plazo de cinco días para presentar propuestas para que la propia Cámara, y en su caso, el Congreso de los Diputados, decidieran si el Convenio remitido necesitaba o no autorización de las Cortes Generales. Transcurrido este plazo sin que se presentase ninguna de estas propuestas e incluido en el Orden del Día de la siguiente sesión de la Comisión General de las Comunidades Autónomas el Dictamen sobre el mismo, la Mesa de este órgano en reunión con los Portavoces de los Grupos Parlamentarios acordó por unanimidad excluirlo de dicha sesión «por entender que no precisa del conocimiento de la Comisión, al no estar incluido entre los supuestos del artículo 145.2 de la Constitución por participar en el mismo Entidades Territoriales distintas de las Comunidades Autónomas».

En todo caso, era más bien una cuestión de principios pues, fuese cual fuese la posición adoptada, las consecuencias prácticas eran las mismas: el Convenio entraría en vigor a los treinta días de su comunicación a las Cortes Generales, si éstas no manifestasen reparo u oposición alguna en ese plazo, como de hecho sucedió. Se trataba, en cambio, de no ofrecer un reconocimiento oficial por la Cámara a este tipo especial de Convenios.

La solución finalmente adoptada es una muestra de cómo, en ocasiones, los criterios políticos se imponen a las interpretaciones jurídicas. No se trata ahora de cuestionar esta realidad, pero sí se puede plantear para el futuro la siguiente cuestión: si la participación de las Entidades Locales excluye la aplicación del artículo 145.2 de la Constitución en todos los casos, bastaría con que se uniera una de estas Entidades a cualquier Convenio entre Comunidades Autónomas respecto del que se quisiese eludir el control parlamentario previsto en este artículo, aunque fuese un acuerdo de cooperación de los que requieren autorización de las Cortes Generales.

La función legislativa

Como hemos dicho, aunque durante 1999 ha tenido lugar una importante actividad legislativa, no ha sido ésta especialmente destacable por su contenido autonómico. Es más, la elaboración de la legislación sobre esta materia se ha concentrado en el primer período de sesiones y, en un sentido estricto, se ha limitado a la tramitación de tres iniciativas: la Proposición de Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura, el Proyecto de Ley Orgánica de transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma de Galicia, y la Proposición de Ley por la que se declaran cooficiales las denominaciones Alacant, Castelló y València para las provincias que integran la Comunidad Valenciana. Lo cual es bastante limitado, si comparamos el período con los años 97 y 98 en que han tenido lugar la mayoría de las reformas estatutarias y se han aprobado normas como la Ley por la que se regula la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas o las leyes de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y las leyes sobre el Cupo y el Concierto Económico con el País Vasco.

No obstante, ha habido otras normas cuyo núcleo central no ha sido la regulación de cuestiones autonómicas, pero que sí tienen una indudable incidencia en este terreno. Este es el caso, además de las normas citadas en la Introducción, de otras tan importantes como la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, o la Ley 52/1999, de 28 de diciembre, de reforma de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia. Durante la tramitación de esta última en el Senado se dio a conocer la Sentencia 208/1999, de 11 de noviembre de 1999, que resolvía los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno Vasco y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra esta Ley, estimándolos parcialmente y declarando la inconstitucionalidad de aquellos preceptos que desconocen las competencias ejecutivas de la legislación estatal sobre defensa de la competencia atribuidas a las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos, difiriendo su nulidad hasta el momento en que, establecidos por la Ley estatal los criterios de conexión pertinentes, puedan las Comunidades Autónomas ejercitalas.

Dado el particular contenido del fallo, su publicación influyó, lógicamente, en la tramitación. De forma que, mediante la presentación de las correspondientes enmiendas en la Cámara Alta, se introdujo en la Ley una Disposición Final Segunda por la que se ordena al Gobierno que presente, antes del 1 de octubre del año 2000, un Proyecto de Ley ante el Congreso de los Diputados por el que se regulen los criterios de conexión determinantes de la atribución al Estado y a las Comunidades Autónomas de competencias, previstas en el marco legal de defensa de la competencia, referidas al conocimiento y aplicación de la normativa estatal relativa a conductas prohibidas y autorizadas. Todo ello partiendo de que, hasta entonces, el sistema puede considerarse válido.

En esta línea, en fin, no deja de influir en el Derecho Público de las Comunidades Autónomas la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional que, como es sabido, potencia las funciones de las Comisiones Bilaterales de Cooperación entre

el Estado y cada una de las Comunidades Autónomas, previstas en el artículo 5.2 de la Ley 30/1992, al permitir que se amplíe el plazo para la interposición del recurso de inconstitucionalidad, cuando los acuerdos adoptados en dichas Comisiones Bilaterales se comuniquen para resolver las discrepancias al Tribunal Constitucional, de modo que durante las negociaciones pueda llegarse a soluciones que eviten los posibles recursos.

Junto a estas normas, que se estudian con detalle en otra parte de este Informe, hay que mencionar el grupo de iniciativas integrantes de lo que se ha dado en llamar el «Pacto Local», que culminarían con la firma por el Gobierno y la Federación Española de Municipios y Provincias del Acuerdo para el Desarrollo del Gobierno Local.

Se trata de las cuatro Leyes Orgánicas de modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional; la Ley Orgánica del Régimen Electoral General; la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Reunión; y la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Educación, respectivamente numeradas de la 7 a la 10 de 1999 y fechadas el 21 de abril de este año. Así como de dos leyes ordinarias: la Ley 10/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, y la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del 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.

Por lo que se refiere a su contenido, la cuestión se explica con suficiente detalle en la correspondiente sección del Informe sobre el año 98. Por ello ahora sólo destacaremos algunas cuestiones relativas al procedimiento seguido en la tramitación parlamentaria de estas leyes. Su finalidad común y la coincidencia de distintas características en todos los Proyectos de Ley llevaron a una tramitación conjunta tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado. Esta tramitación acompañada, solicitada por el Ministro de Administraciones Públicas, permitió el debate agrupado de todas las iniciativas en las fases de Comisión y de Pleno, e hizo que la Comisión Constitucional del Congreso, encargada inicialmente de dictaminarlas, perdiese su competencia en favor de la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas, mientras que en el Senado el órgano competente fue la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

Esta circunstancia simplificó y agilizó notablemente los trámites, permitiendo que todas las medidas contempladas en estas leyes entrasen en vigor en un mismo momento. Sin embargo, el sistema (no desconocido, pero tampoco frecuente en la práctica de nuestras Cámaras) también presentó algunos inconvenientes. Especialmente en el Senado donde, habida cuenta de la brevedad de los plazos incluso en el procedimiento legislativo ordinario, la tramitación conjunta propició una cierta confusión y diversas protestas, sobre todo, de los grupos minoritarios.

A pesar de todo, y como las iniciativas contaban con el sustrato de un amplio consenso básico, puede afirmarse que su tramitación fue bastante pacífica. Los puntos esenciales de la discusión se centraron, entonces, en la distribución de

competencias de los órganos de gobierno locales, y en el veto presentado por Izquierda Unida a la modificación de la Ley Orgánica sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, por entender que la habilitación a los Municipios para especificar en sus respectivas ordenanzas los tipos definidos en la Ley que corresponden a las infracciones cuya sanción se atribuye a los Alcaldes, dota de una «injustificable discrecionalidad» a éstos y es contraria al principio de legalidad penal.

Por otra parte, es muy llamativo que en la modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional el protagonismo del debate (dejando a un lado la legitimación de las comarcas para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local) se lo llevaron las enmiendas relativas a la competencia para enjuiciar las Normas forales y las disposiciones, resoluciones y actos de los órganos ejecutivos de los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Con independencia de las posiciones que se sostuvieron entonces, y que revelaron una discrepancia radical entre el Grupo Parlamentario Socialista y el Grupo de Senadores Nacionalistas Vascos sobre la naturaleza de estas normas y actos y sobre la extensión de la jurisdicción contencioso-administrativa, puede decirse que se manifestó un interesante problema jurídico de fondo y, desde un punto de vista formal, se volvió a plantear la cuestión recurrente de los límites del derecho de enmienda y el principio de congruencia.

Coincidiendo parcialmente en el tiempo con las anteriores, se tramitó el Proyecto de Ley Orgánica de transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma de Galicia.

Esta iniciativa, presentada por el Gobierno en el Congreso de los Diputados el año anterior, gozó de un amplio consenso que facilitó en grado sumo su aprobación. Buena prueba de ello es que en el Congreso tan sólo se presentó una enmienda técnica que fue aprobada por la Ponencia. En el Senado, al no presentarse ninguna enmienda se aprobó directamente por el Pleno el texto remitido sin introducir variación alguna, promulgándose, finalmente, como Ley Orgánica 6/1999, de 6 de abril.

Su pacífica tramitación fue consecuencia, en buena medida, del objeto perseguido por la norma y la simplicidad de su formulación propias de las leyes de transferencia del artículo 150.2 de la Constitución. En este caso se trataba de transferir a la Comunidad Autónoma gallega la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de ordenación del crédito, banca y seguros, al considerar que, formando parte de las competencias ya asumidas por las restantes Comunidades Autónomas, no había sido, sin embargo, recogida en el Estatuto de Autonomía de Galicia. De acuerdo con lo previsto en la norma constitucional, la Ley, además de delimitar el contenido y condiciones de ejercicio de la competencia, prevé las modalidades de control que se atribuyen al Gobierno y las Cortes Generales (artículo 4) y el mecanismo para efectuar el correspondiente traspaso de servicios, cuando sea necesario, con la participación de las Comisiones Mixtas (artículo 5).

Un sentido muy parecido al anterior tuvo la tramitación de la Proposición de Ley por la que se declaran coficiales las denominaciones Alacant, Castelló y

València para las provincias que integran la Comunidad Valenciana. Esta iniciativa, similar en su finalidad a otras presentadas en años anteriores como las relativas a la denominación oficial de las Illes Balears (1997) o la de las provincias de A Coruña y Ourense (1998), fue aprobada directamente por el Pleno del Senado, al no haberse presentado ninguna enmienda al texto remitido por el Congreso de los Diputados. Más tarde se promulgó como Ley 25/1999, de 6 de junio.

Por último, con la promulgación de la Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura, finalizó el conjunto de reformas de los Estatutos de Autonomía aprobados por el procedimiento previsto en el artículo 146 de la Constitución y que se iniciaron en 1996 con las modificaciones de los Estatutos de Canarias y de Aragón, continuaron en 1997 con el de Castilla-La Mancha, y se generalizaron en 1998 para la Región de Murcia, la Comunidad de Madrid, Cantabria, el Principado de Asturias, las Illes Balears, Castilla y León y La Rioja.

Como en estos casos, la reforma responde a la ampliación competencial prevista en el artículo 148.2 de la Constitución, aunque aprovecha este objetivo fundamental para modificar algunos otros aspectos del Estatuto como los relativos a la investidura del Presidente de la Junta; las normas de organización y funcionamiento de la Asamblea, incluyendo la posibilidad de su disolución anticipada; los supuestos de delegación legislativa; o la posibilidad de ampliar las competencias locales mediante las correspondientes transferencias o delegación a los municipios y provincias.

En cuanto a los aspectos procedimentales, hubo pocas incidencias puesto que existía también un apoyo general a esta iniciativa por parte de todos los Grupos Parlamentarios. Tan sólo se presentó un grupo de treinta y una enmiendas parciales por parte del Senador de Nueva Izquierda integrado en el Grupo Mixto. Sin embargo, no se incorporó ninguna de ellas al texto, limitándose la Ponencia y la Comisión a introducir distintas correcciones terminológicas y gramaticales.

En suma, con la reforma del Estatuto de Extremadura y la transferencia de competencias a Galicia puede considerarse terminada una segunda fase de desarrollo del proceso autonómico. En ella se da una serie de rasgos comunes que, aunque deba completarse con todos los matices y características particulares que adornan a cada Estatuto y que derivan de las peculiaridades de cada Comunidad Autónoma, permite hablar en términos generales y como ya sucediera en la primera etapa, de una tendencia básica a la homogeneización tanto en lo competencial como en lo institucional.

La crónica legislativa debe completarse con una mención a los tratados internacionales cuya ratificación fue autorizada por las Cortes Generales durante este año que, en total, sumaron ochenta y tres. Junto a ellos hay que referirse por su importancia, a la Carta Europea de las lenguas regionales o minoritarias, hecha en Estrasburgo el 5 de noviembre de 1992, cuyo procedimiento de autorización, aunque se inició en el mes de octubre, no pudo completarse, caducando la iniciativa con el fin de la Legislatura.

Se trata de una Convención elaborada en el seno del Consejo de Europa con la intención de proteger las lenguas regionales o minoritarias históricas de los

Estados miembros de esta organización, considerando, como se dice en el Preámbulo, que algunas de ellas «corren el riesgo de desaparecer con el tiempo» y que «el derecho a utilizar una lengua regional o minoritaria en la vida privada y pública constituye un derecho imprescriptible, de conformidad con los principios contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, y de acuerdo con el espíritu del Convenio del Consejo de Europa para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales»; pero también teniendo en cuenta que la protección y el fomento de estas lenguas «no deberían hacerse en detrimento de las lenguas oficiales y de la necesidad de aprenderlas».

Sobre esta base, las Partes se comprometen a buscar los objetivos y principios definidos en la Convención y a aplicar un número mínimo de las medidas para fomentar el empleo de las lenguas regionales o minoritarias en la vida pública que se recogen en la Carta. El catálogo de medidas las agrupa en distintas áreas, a saber: Enseñanza, Justicia, Autoridades administrativas y servicios públicos, Medios de Comunicación, Actividades y servicios culturales, Vida económica y social, e Intercambios transfronterizos. Para vigilar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados, se prevé que éstos remitan un informe periódico cada tres años (el primero al año siguiente de la entrada en vigor de la Carta en el Estado correspondiente) al Secretario General del Consejo de Europa. Dichos informes serán examinados por un Comité de expertos compuesto de un miembro de cada parte, designado por el Comité de Ministros entre las personas propuestas por el Estado correspondiente.

La Declaración que formula España afirma que a los efectos de aplicación de las medidas previstas en la Carta se entenderán por lenguas regionales o minoritarias, en cuanto lenguas reconocidas como oficiales en los Estatutos de Autonomía de las respectivas Comunidades Autónomas, el euskera en el País Vasco, el catalán en Cataluña e Islas Baleares, el gallego en Galicia, el valenciano en la Comunidad Valenciana y el vascuence en Navarra. En cuanto a la elección de las medidas a aplicar, los sectores en los que se adopta un compromiso menor respecto de las previsiones de la Convención son los de la Enseñanza, la Justicia y los Medios de Comunicación.

El debate sobre las funciones y la reforma del senado

Como hemos dicho al comienzo, la crónica autonómica del Senado no puede olvidar el debate suscitado y mantenido durante todo el año en torno a sus funciones y el proceso de reforma constitucional para convertirlo en una auténtica Cámara de representación territorial.

No habiendo ningún Grupo Parlamentario que cuestione la necesidad de tal reforma y existiendo una coincidencia básica en los límites mínimos de su contenido, el objeto de controversia se ha planteado a la hora de concretar los términos exactos en que debe llevarse a cabo. La interrupción, en junio de 1998, de las reuniones de la Ponencia para el estudio de la reforma constitucional del Senado, se ha mantenido a lo largo del año y se ha proyectado sobre toda la acti-

vidad parlamentaria, sirviendo de reproche constante por parte de los grupos de la oposición hacia el Grupo Popular que, ostentando la mayoría, no ha encontrado la ocasión de reanudar estos trabajos.

A falta de un avance en este terreno, se ha reclamado también la celebración del Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías o, en su defecto, de algún debate general sobre política territorial que se celebrase en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas y que hiciera las veces de aquél. Pero tampoco se ha accedido a estas pretensiones, entendiendo que no era el momento oportuno para el primero y que aceptar el segundo podría dar pie al desvirtuamiento de las funciones de esta Comisión.

Durante el primer período de sesiones la discrepancia se produjo, sobre todo, en el seno de la propia Comisión General de las Comunidades Autónomas, en la que los representantes del Grupo Parlamentario Socialista no dejaron de recordar la existencia de una serie de solicitudes de reunión de la misma por parte de los Presidentes de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura. Estas peticiones, que fueron presentadas el año anterior, buscaban con uno u otro matiz, la celebración de un debate general sobre la situación creada tras la declaración de la tregua en el País Vasco y la llamada «guerra de las declaraciones» y a ellas se unía otra del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para debatir sobre la ejecución del Marco Comunitario de Apoyo para Extremadura. Ya reflejamos en el Informe de 1998 las posturas esenciales mantenidas en la discusión planteada sobre estas solicitudes y sobre la interpretación del artículo 56 bis 3 del Reglamento del Senado en cuanto a la forma de vinculación que producen las peticiones de convocatoria de la Comisión de los Presidentes autonómicos.

En 1999 se mantuvieron, prácticamente, las mismas posiciones por parte de los dos grupos mayoritarios, aunque el tono del enfrentamiento fue elevándose con el transcurso del tiempo y con la acumulación a los asuntos pendientes de un conjunto de iniciativas, presentadas, esta vez por el Grupo Parlamentario Socialista o alguno de sus miembros, en las que se pedía la comparecencia de uno u otro miembro del Gobierno para tratar de cuestiones tales como el futuro del sistema de financiación autonómica en el marco de la previsión de cambios sustanciales en la recaudación del IRPF; el Libro Blanco del Agua; las actuaciones del Ministerio de Sanidad y Consumo ante las instituciones del Servicio Vasco de Salud para resolver los problemas de las zonas limítrofes; o el Plan de Reactivación Adaptado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Por otra parte, la polémica se trasladó también al Pleno de la Cámara, donde cualquier discusión puede tener un mayor eco. La cuestión se planteó ya en el mes de febrero durante la primera sesión plenaria en la que se tramitó una Moción del Grupo Parlamentario Socialista para impulsar el desempeño de las funciones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas y para promover la comunicación y el diálogo con el Gobierno y las Comunidades Autónomas. Aunque se rechazó la Moción, la sesión sirvió para recoger las distintas posturas y el ofrecimiento del Grupo Popular de reiniciar los trabajos de la Ponencia de reforma, en orden a adoptar una reforma reglamentaria que adecuase el Debate sobre el Estado de las Autonomías a las necesidades reales del

mismo y lo convirtiese en un debate ágil y útil, dejando claro que no consideraba aquel momento como el más oportuno, ni para aprobar una reforma constitucional, ni para celebrar el Debate en las condiciones en que se había desarrollado en 1994 y 1997.

En esta línea se han tramitado otras iniciativas como la pregunta de la Senadora Martínez García, sobre si «va a hacer el Gobierno el esfuerzo de persuadir a la mayoría de la Cámara para que apruebe celebrar el Debate sobre el Estado de las Autonomías», cuya respuesta, ofrecida por el Ministro de Administraciones Públicas, Sr. Acebes Paniagua, motivó un escrito de queja del Grupo Parlamentario Socialista ante la Mesa de la Cámara. Y la Moción de este mismo Grupo por la que se instaba al Gobierno al inmediato cumplimiento de las mociones aprobadas por el Pleno del Senado que tienen por objeto colaborar en el impulso de la actividad propia de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, así como aquellas otras que inciden directamente en el desarrollo autonómico, y por la que se instaba también a esta Comisión para que, de forma inmediata, cumpla los acuerdos tomados por el Pleno a lo largo de esta Legislatura, que se sustanció en la sesión del 5 de octubre y fue rechazada en un debate muy similar al de la anterior moción.

En suma, y dejando de lado cualquier tipo de valoración, hemos de constatar que esta situación ha irritado profundamente a los representantes del Grupo Socialista en la Comisión General, que no han dejado pasar una sola oportunidad sin manifestar su criterio de oposición a la tramitación de ninguna iniciativa hasta que se diese curso a los asuntos pendientes. Esto no obstante, lo que también resulta innegable es que el clima preelectoral que mencionábamos al comienzo y la tensión subsiguiente, han influido notablemente en el desarrollo de estos acontecimientos. Es una muestra de que a lo largo de 1999, aún más, si se quiere, que en años anteriores, el modelo de Senado ha sido, junto al sistema de financiación autonómica, el principal motivo de discusión política entre los dos grupos mayoritarios.

En ocasiones, como sucedió con el ofrecimiento de una reforma reglamentaria que hizo el Grupo Popular y rechazó el Grupo Socialista por considerar que era un retroceso, parecía que esta discusión estaba agotada y que no había punto de encuentro posible. Sin embargo, a finales de año se produjo un intento de acercar posiciones mediante la reactivación de las dos Ponencias creadas en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas que puso de relieve el interés de las partes enfrentadas en llegar a acuerdos por mínimos o básicos que fueran.

Así, con un alto grado de consenso respecto del método y la ordenación de sus trabajos, la Ponencia sobre el sistema de financiación autonómica reanudó su actividad con la comparecencia del Secretario de Estado para las Administraciones Territoriales, Sr. Camps Ortíz, para informar sobre el futuro de dicho sistema. Por su parte, la Ponencia para la evaluación de las necesidades de información económico-financiera de carácter territorial del Senado lo hizo con la comparecencia de los profesores Ruiz-Huerta Carbonell, Albertí Rovira y López Laborda, para informar sobre la elaboración de un Estudio sobre la creación de una Oficina de Análisis Económico-Territorial al Servicio del Senado, en

una interesante sesión que abrió nuevas perspectivas sobre el futuro de la Cámara y su posible especialización material.

Con independencia de que estas sesiones tuvieron lugar en unas fechas en las que ya no era posible hacer planes a largo plazo, una visión optimista debe reconocer la existencia de una voluntad renovada de sentar algunas bases comunes, manifestada en el compromiso de que el trabajo realizado sería el punto de partida en la próxima Legislatura.

III. LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ANDALUCÍA

Francisco López Menudo

Rasgos generales

Aunque quizás con menos énfasis que en ejercicios precedentes de esta V legislatura andaluza, coincidente con el mandato del Gobierno central regido por el Partido Popular, la caracterización del año comentado ha seguido siendo la confrontación entre las fuerzas políticas mayoritarias representadas por el PSOE en Andalucía y el PP en las instancias centrales. Junto a la polémica siempre latente de los conflictos ya generados en ejercicios precedentes, —así el sistema de financiación y el reconocimiento del censo de población como ejes de la crispación—, otros asuntos acaecidos en 1999 han venido a sumarse a la ya larga lista de agravios aducidos por populares y socialistas, como lo demuestran los conflictos constitucionales planteados por ambos.

El escenario principal donde han medido sus fuerzas en esta ocasión no ha sido otro que el de la conflictiva Ley de Cajas de Ahorros aprobada por el Parlamento andaluz sin consenso alguno entre los Grupos y con la oposición de los empresarios y de la Iglesia católica. Todo el ejercicio ha estado presidido por una intensa polémica sobre dicha iniciativa legislativa cuyas claves son difíciles de sintetizar aquí, pues la argumentación externa o formal de las distintas posiciones no deja de infundir la sospecha de otra «intrahistoria», la de los intereses complejos que actúan subterráneamente y que de seguro explicarán mejor la verdadera historia de tan controvertido tema.

La cuestión viene marcada inicialmente por un impulso conjunto de los partidos socialista y andalucista para la fusión de las Cajas andaluzas, que en orden de importancia son: Unicaja (Málaga), Cajasur (Córdoba), La General (Granada), El Monte y Caja San Fernando (Sevilla) y Caja de Ahorros de Jaén; considerando la absoluta necesidad de unificar el heterogéneo mapa que éstas representan, fusionándolas al menos en dos Cajas. Esta posición contó en un principio con el apoyo de la Confederación de Empresarios de Andalucía, que estimaba oportuna la creación de una gran Caja competitiva en Andalucía.

El Proyecto de ley contemplaba una Entidad Financiera Común, vulgarmente llamada «Caja de Cajas», sin actividad crediticia, en la que participarían obligatoriamente las seis Cajas y cuya función sería la de acometer proyectos que respondiesen a la política económica y social del Gobierno andaluz. La previsión en el texto legal del obligado cese de los dirigentes actuales de las Cajas por cumplimiento de sus periodos de mandato junto a la aludida Entidad Financiera Común ha sido el detonante de una oposición contra la Ley procedente de los sectores interesados. Así, el partido de la oposición ha acusado la inoportunidad de la Ley y el dirigismo político que representa dada la participación prevista de

la Junta de Andalucía en los órganos de gobierno de estas entidades, 21 por 100 en la Asamblea General y la proporción correspondiente en el Consejo de Administración. Incluso el PA se desmarcó de su socio instando una política de fusiones graduadas. También IU Convocatoria por Andalucía se opuso al proyecto. Finalmente la Confederación de Empresarios de Andalucía insistió en que el proyecto de Ley de Cajas convertía a estas entidades en empresas públicas, mostrando todas las reticencias sobre la aludida Entidad Financiera Común, tachándola de intervencionista e instrumento de manipulación partidista.

Pero quizás el pulso más fuerte y decisivo vino de la mano de la entidad cordobesa Cajasur, controlada por la Iglesia católica, que ante la enmienda propugnada por el PSOE-A que implicaba el inmediato cese de su Presidente, Sr. Castillejo, por cumplimiento de la edad de setenta años, provocó la reacción del sector eclesiástico que derivó en protestas en la ciudad de Córdoba, donde hubo manifestaciones en la calle e incluso un ataque del obispo de Córdoba contra dicha Ley, acusándola de «politización estatalista y favorecedora de una cultura totalitaria». Pues bien, pese a la retirada final por parte del Gobierno de la figura de la Entidad Financiera Común, que tantas reservas había suscitado, el texto se aprobó sin consenso, con la oposición expresa del PP y el anuncio de presentación de recursos. Sería en este momento temerario razonar aquí desde una perspectiva técnico-jurídica las claves del problema, máxime en el estado controvertido en que se halla la cuestión. Baste dejar un apunte de su papel en el debate político como expresión del clima de desencuentros aludido.

Un asunto de envergadura aparentemente menor cual es el conocido popularmente como el «pensionazo» (ver *infra* en «Conflictividad») ha polarizado buena parte de la tensión. La subida o complemento de las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez permanente por parte del Gobierno andaluz ha sido tachado reiteradamente por los sectores del Partido Popular como una medida demagógica, expresiva de deslealtad constitucional y un atentado al principio de igualdad de los ciudadanos. El Gobierno central ha entendido que con ella se vulnera el consenso alcanzado por todos los partidos en el Pacto de Toledo y que supone un quebrantamiento de la unidad del sistema, del principio de unidad de caja, amén de una invasión de la competencia del Estado, a quien corresponde en exclusiva el «régimen económico de la Seguridad Social».

Por parte del Gobierno andaluz y de otras voces del Partido socialista se aduce que ese complemento anual y único de 9.385 pesetas para mejorar la situación de personas que sólo perciben 37.280 pesetas al mes, no es técnicamente una subida de pensiones sino una ayuda social similar a las puramente asistenciales que también se vienen abonando y que tal medida no rompe el principio de unidad de caja de la Seguridad Social puesto que se sufraga con fondos propios de la Junta de Andalucía y que supone un desembolso de 1.010 millones de pesetas. Ha de reseñarse que a la vista de la intención manifestada por el Gobierno del Sr. Aznar de impugnar el Decreto 284/1998, el Gobierno andaluz lo modificó (Decreto 62/1999) en el sentido de que la paga en cuestión no tuviera que realizarse necesariamente en el mes de abril, como aquél establecía, con lo cual fue posible adelantarla, lo que tuvo lugar a partir de día 12 de marzo, con lo cual se lograba la consumación de los efectos de la medida, haciéndola prácticamente irreversible.

Obviamente, aparte de la controversia técnico-jurídica por motivos competenciales, el asunto, por su propia índole, se ha prestado a la confrontación ideológica, y frente a la acusación de demagogia de la medida en cuestión, desde el PSOE se ha señalado que con la impugnación del Decreto del Gobierno andaluz por aparentes motivos técnicos-competenciales se pretende eludir el debate previo, es decir, la cuestión de que el Gobierno de la Nación no mejora las pensiones mínimas en todo el territorio español, incumpliendo la recomendación del Congreso de los Diputados aprobada por todos los grupos el 27 de mayo de 1998 que instaba al Gobierno central a mejorar las pensiones más bajas de la Seguridad Social. Además, como algo lógico dentro de la dialéctica señalada, se han hecho otras acusaciones al Gobierno relativas a su mayor sensibilidad hacia los intereses de los sectores más enriquecidos de la población (medidas impositivas, protección a las compañías eléctricas, etc.).

El tema adquirió la natural efervescencia a raíz del Auto del Tribunal Constitucional de 21 de julio de 1999 por el que se levantaba la suspensión de dicho Decreto, declarando que la Comunidad Autónoma tiene competencia en materia de asuntos sociales para pagar con fondos propios la ayuda complementaria, por lo que la medida no rompe la unidad de caja de la Seguridad Social. Por si fuera poco, el asunto siguió subiendo de tono; por una parte, desde el punto de vista político, dada la decisión del Gobierno de la Generalidad de Cataluña de subir también la pensión no contributiva en cuestión mediante una paga única de 7.800 pesetas, decisión que también fue censurada por el Gobierno central como electoralista. Por otra parte, desde el punto de vista jurídico, el Consejo de Estado emitió dictamen en el que viene a avalar la tesis del Gobierno de la Nación de que el concepto de «asistencia social» se refiere a colectivos a los que no alcanza la Seguridad Social, y que las cuantías de las pensiones se han de fijar en la Ley de Presupuestos del Estado, sin que a ello obste que el complemento se financie con cargo al presupuesto autonómico, señalando el Consejo que el hecho de invertir fondos propios no es título competencial; cosa obvia por lo demás, decimos nosotros, tan obvia que el argumento parece vacío y debilita la postura que se sostiene.

Un factor importante a resaltar en cuanto a la gobernabilidad de la Junta de Andalucía en su propio ámbito es el buen funcionamiento de la coalición entre el PSOE de Andalucía y el Partido Andalucista, de la que se puede decir que ha cumplido el objetivo de cubrir satisfactoriamente la primera experiencia en Andalucía de una gestión no monopolizada por un solo partido, ello con las comprensibles diferencias de criterio exhibidas de cara a la opinión pública, especialmente por parte del PA, necesitado de escapar de esa especie de «abrazo del oso» que deriva de su reducida representación parlamentaria y del considerable mayor peso de su socio socialista en el Gobierno. No se oculta por los propios dirigentes del PA su estrategia de acentuar las discrepancias en las proximidades electorales, como tampoco el hecho de la provechosa experiencia de gobernar efectivamente, pasando «de la poesía a la praxis». Ciertamente, el PA ostenta la titularidad de dos Consejerías con notable proyección pública, y esto es algo que quizás ha sabido rentabilizar.

En este ejercicio, la controversia de los coaligados ha gravitado sobre la Ley del Turismo, un proyecto auspiciado por la Consejería de Turismo y Deporte,

regentada por los andalucistas, y que contó para su aprobación con serias objeciones iniciales por parte del Consejo de Gobierno. Las acusaciones del PA se acentuaron por este hecho, amenazando, —como en ocasiones anteriores por otras causas señaladas— con la ruptura del pacto, arguyendo la necesidad de dicha Ley en una región de tan clara vocación turística como Andalucía. La verdad es que las objeciones del PSOE-A al proyecto de ley de sus socios no eran gratuitas si tenemos en cuenta algo que, sin embargo, no ha aflorado debidamente a la opinión pública, y es que el anteproyecto de dicha Ley contó con un dictamen no precisamente positivo del Consejo Consultivo de Andalucía, que estimó que el texto invadía las competencias locales en materia turística y que hacía tantas remisiones al desarrollo reglamentario que en buena medida el texto legal carecía de contenido normativo, aspectos que justificaban sobradamente la oportunidad de su reelaboración.

El suceso del vertido tóxico procedente de la mina de Aznalcóllar constituyó en el pasado ejercicio tema central por sus enormes repercusiones y así fue objeto de atención especial de este Informe. Como no podía ser de otro modo, en el año que se comenta el asunto ha seguido ocupando atención prioritaria. Hay que registrar que a principios de año concluyó la operación de recogida de lodos, unos seis millones de metros cúbicos, y el 25 de marzo fue autorizada la reapertura de la mina por la Junta de Andalucía.

El Consejo Superior de Investigaciones Científicas, en su X Informe de 25 de abril de 1999 concluye que diez meses después de la rotura de la balsa minera de Aznalcóllar, que se produjo el 25 de abril de 1998, el 68% de la zona afectada está contaminada por arsénico, la materia más peligrosa y rebelde al tratamiento, registrando valores que quintuplican los límites de contaminación establecidos por la normativa internacional; amén de otros metales pesados en porcentajes considerables de zinc, plomo, cobre, talio y cadmio, estimando el Consejo que para la recuperación del corredor serán necesarias técnicas nunca utilizadas hasta ahora. En marzo de 1999 se evaluó el coste de las operaciones subsiguientes al desastre en 14.000 millones para las Administraciones y 1.300 millones a BOLIDEN-APIRSA SL., aunque la cifra global podría elevarse hasta los 50.000 millones si se computan incluso el coste de las expropiaciones. En efecto, la Consejería de Medio Ambiente ha defendido la utilidad pública de construir un «corredor verde» al hilo de los terrenos afectados, y ello se ha plasmado en el Decreto que declaró la ocupación urgente a los efectos de la expropiación forzosa de dichos terrenos, ya que los propietarios de unas 1.000 hectáreas del pasillo contaminado se negaron a acordar con la Administración la venta de sus fincas, al sostener que son susceptibles de regeneración y que, en todo caso, sólo procedería la expropiación del uso, pero no del dominio. La organización agraria ASAJA, que representa a la mayor parte de los agricultores afectados por el vertido tóxico impugnó el Decreto expropiatorio. Como es lógico suponer, los ecos de la catástrofe han seguido impulsando las peticiones de la oposición para la destitución de los Sres. Blanco Romero y Gutiérrez Crespo, titulares de las Consejerías de Medio Ambiente y de Trabajo e Industria respectivamente, a las que considera corresponsables del triste suceso.

Instituciones básicas

Parlamento

A) Actividad parlamentaria en general.

El final del ejercicio de 1999 marca también en la práctica el término de la V legislatura, dada la inminencia de las elecciones al Parlamento andaluz para el 12 de marzo de 2000, coincidentes con las elecciones generales. Es oportuna una valoración general de esta Legislatura de la que cabe decir que ha cumplido en el terreno parlamentario las expectativas que eran de esperar en la situación inédita de un pacto de legislatura, entre socialistas y andalucistas, y un Gobierno de coalición. Así, se ha producido un incremento notable de la producción legislativa, 44 leyes, que bate el record de legislaturas precedentes y que se distancia desde luego de la legislatura anterior –la de la célebre pinza– donde fueron aprobadas sólo 7. Por lo demás, las relaciones entre el Ejecutivo y el Parlamento se han desarrollado por los cauces institucionales previstos, sin perjuicio de las lógicas tensiones. Aumentó notablemente la actividad de impulso; así en el número de proposiciones no de ley, tanto en Pleno (152) como en Comisión (386); y se incrementó igualmente de forma considerable la actividad de control, especialmente en lo que atañe a las comparecencias del Gobierno ante el Pleno (96) y ante Comisiones (970), donde también fueron numerosas las preguntas orales (598), habiendo disminuido de forma llamativa el número de estas preguntas orales ante el Pleno (25) frente a las que fueron formuladas en la IV legislatura (510), lo que puede ser indicativo de la disminución de la tensión institucional.

Entre las iniciativas parlamentarias hay que destacar el *Debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma*, que es el tercero correspondiente a la Legislatura. Tuvo lugar los días 26 y 27 de mayo (Diario de sesiones núm. 128 y 129) resultando en términos generales menos virulento que en ocasiones anteriores, aunque no faltaron los consabidos excesos verbales y las frases resonantes al uso. Fueron aprobadas 89 resoluciones.

En su exposición inicial, el Sr. Presidente realizó dos puntos principales, referidos al buen funcionamiento y estabilidad de las instituciones gracias al acuerdo entre el PSOE de Andalucía y el Partido Andalucista, como fuente de gobernabilidad y de eficacia, y a la bonanza política, económica y social. Así, hizo hincapié en la política social del Gobierno andaluz representada en el pago de los medicamentos excluidos de la financiación pública, sin que tal medida haya representado un gasto dado el fracaso de la restricción establecida por el Gobierno central. Asimismo destacó la ayuda complementaria a las pensiones no contributivas, (de la cual dejamos referencia suficiente en este Informe) y también realizó la implantación de la jornada semanal de 35 horas, iniciativa en la que Andalucía ha sido pionera y que, a juicio del Sr. Chaves, produce empleo e incrementa la competitividad de las empresas.

Para justificar el crecimiento económico suministró diversos datos relativos al crecimiento del PIB en 1'8 billones de pesetas respecto al año 1995; la contención del IPC tres décimas menos que la media del país, el superávit de la balanza comercial, y el proceso de creación de empleo, aun reconociendo que el

esfuerzo realizado todavía resulta insuficiente puesto que las tasas de desempleo siguen siendo altas en comparación con las otras regiones españolas y europeas. Afirmó, no obstante, que Andalucía ha dejado de ser una región subsidiada, dado que el porcentaje de andaluces que reciben ayudas es inferior al de otras ocho Comunidades Autónomas. Destacó, igualmente, cómo el acuerdo y el consenso presiden las relaciones entre el Gobierno andaluz, la Confederación de Empresarios y los sindicatos.

En el plano político señaló la importante labor legislativa realizada, amén de la aprobación del Plan Económico de Andalucía «Horizonte 2000» y del Plan Director de Infraestructuras, ambos pendientes de aprobación por la Cámara. Asimismo, enfatizó una intensa actividad de colaboración habida con las Corporaciones Locales.

Destacó igualmente algunas actuaciones relevantes que han sido puestas en marcha por las distintas Consejerías. Por vía de síntesis podemos reseñar aquí, en el ramo de Agricultura y Pesca, los Programas comunitarios para el desarrollo rural y el Plan de modernización del sector pesquero; asimismo, el nuevo Programa Industrial para Andalucía, con una inversión de 246.000 millones de pesetas. En el área de Medio Ambiente realizó las medidas adoptadas para la prevención de incendios y la reforestación, destacando el esfuerzo para paliar el negativo impacto originado por el accidente de la mina de Aznalcóllar, que, no obstante, ha concitado una colaboración satisfactoria entre la Administración central y la autonómica para controlar el vertido y restituir el entorno a la situación primitiva.

Ya en un plano más general reivindicó el papel de Andalucía en el proceso autonómico y expuso algunas propuestas para abordar el proceso de paz en el País Vasco, señalando que la tregua en aquel territorio ha ido derivando hacia un proceso de autodeterminación que atenta a los principios constitucionales, insistiendo en que la existencia de hechos diferenciales no puede convertirse en un cheque en blanco para justificar el privilegio o disimular y ocultar la desigualdad.

También aludió, como cabía esperar, a los problemas que han enturbiado las relaciones de la Junta de Andalucía con el Gobierno central, aunque sin tono marcadamente reivindicativo y ofreciendo vías de consenso, considerando que los temas enconados, tales como los del censo, financiación, deuda histórica y transferencias, no deben cerrar el paso a su solución ni impedir el consenso en otros asuntos, refiriéndose a la necesidad de que los Presupuestos Generales del Estado consignen mayores cifras para inversiones públicas, infraestructuras del transporte, obras hidráulicas y otros campos decisivos para el desarrollo de Andalucía. No obstante, hizo hincapié en el problema de la financiación, al que imputó la pérdida de cuantiosos recursos para la Comunidad Autónoma y el haber quedado desfasado por la realidad, como lo demuestran sus tres modificaciones y el hecho de que haya sido puesto en entredicho por la Generalidad de Cataluña, una de las Comunidades valedoras en su momento, e incluso por la Comunidad valenciana, que ha hecho una contrapropuesta inspirándose en las razones esgrimidas en su día por la Junta de Andalucía.

Por último, solicitó del Gobierno central el establecimiento de un nuevo clima de colaboración y el abandono de la política de asfixia que, según su crite-

rio, se ejerce contra Andalucía por las instituciones regidas por el PP, pidiendo expresa colaboración para las acciones conjuntas en el campo de Gibraltar, la implantación del AVE Málaga-Córdoba, el tren de velocidad alta EUROMED a Almería y la construcción de diversos embalses.

El discurso presidencial fue replicado por el nuevo Portavoz del PP, Sr. Sanz Cabello, que se estrenaba en este tipo de debates. Tachó el discurso del Presidente de triunfalista y de carecer de propuestas nuevas, acusando al Sr. Chaves de basar su política en la constante confrontación con el Gobierno del Sr. Aznar desde que éste sustituyera al PSOE en el Gobierno central, política con la que disfraza la inoperancia en su gestión. Así, en esta línea, afirmó el Sr. Sanz que la bonanza económica indudable por la que atravesaba Andalucía, como el resto de España, era atribuible a la política económica del Gobierno central, así como el descenso de la tasa del paro, considerando que la política andaluza no ha producido más que el desenganche de Andalucía de España y de Europa, la creación de desequilibrios territoriales internos y la implantación de un dirigismo burocrático esterilizante. Cabe destacar dos puntos de su alocución, uno referido a la pérdida de ingresos que Andalucía padece por haber quedado fuera del sistema de financiación autonómica, que en su opinión no tiene más justificación que la razón partidista de erosionar al Gobierno del PP; otro, la acusación de sectarismo puesta de manifiesto en el mal trato económico infligido a los Ayuntamientos regidos por el PP en Andalucía, justamente los de mayor envergadura de la región, acusando al Sr. Chaves de convertirlos en Corporaciones de segunda categoría.

Por su parte, el Portavoz de IU-Convocatoria por Andalucía, Sr. Rejón Gieb—que, por cierto, dejaba su función como portavoz—, siguiendo su tónica ya manifestada en debates anteriores, se distanció del discurso de los partidos mayoritarios poniendo así de relieve lo que considera como una mera política de confrontación por ambas partes. Acusó al PSOE-A de realizar una política de gestos y de usar el enfrentamiento como única estrategia, afirmación que como era de esperar motivó la réplica del Sr. Chaves quien acusó a IU-CA y su Portavoz el haber arruinado en Andalucía el entendimiento entre la izquierda, recordándole que había protagonizado un pacto con la derecha ya histórico que había revolucionado el Parlamento en el peor sentido de la palabra. Por otra parte, el Sr. Rejón acusó al PP de no reconocer el censo real de Andalucía y recapituló su intervención en el sentido de que se habían acentuado los desequilibrios territoriales y que Andalucía está cada vez más desarticulada.

En su turno de intervención, el Sr. Pacheco Herrera, Portavoz del Partido Andalucista, realizó una incisiva censura de sus socios en el Gobierno que se explica por la comprensible intención, en términos políticos, de desmarcarse del PSOE ante la opinión pública, máxime ante la proximidad de las elecciones. Así, señaló que el conflicto sobre la financiación autonómica es una pura confrontación entre los dos grandes y que, en definitiva, lo que produce es una pérdida de ingresos para Andalucía. Censuró incluso la medida adoptada por el Gobierno andaluz de elevar por encima del IPC el incremento de las pensiones no contributivas, tildándolo de puramente electoralista. Asimismo descalificó, aunque en términos suaves, la labor realizada por el «Foro Andalucía nuevo siglo», experiencia que el Sr. Presidente había elogiado en su discurso inicial como enriquecedora y provechosa.

Además del Debate reseñado cabe dejar constancia de los siguientes: *Debate General sobre la incidencia en Andalucía del Proyecto de Ley de Presupuestos del Estado para el año 2000* (sesión plenaria de 13 de octubre: 33 resoluciones aprobadas). *Debate General sobre política hidráulica y de abastecimiento de agua a poblaciones* celebrado en sesión plenaria el 10 de noviembre (48 resoluciones aprobadas).

B) Actividad legislativa

El ejercicio ofrece un número de Leyes aprobadas (17) que supone el nivel más alto de producción legislativa en la historia de la Comunidad Autónoma, debiendo destacarse además que en esta ocasión la práctica totalidad de tales leyes son de carácter sustantivo, es decir, leyes con relevancia externa, reguladoras de sectores de la vida social o de las relaciones jurídico-administrativas. Aparte de la consabida Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma y la no menos típica «Ley de acompañamiento», sólo tres Leyes pueden ser encuadradas en la categoría de las puras leyes formales. Por añadidura, como ha quedado dicho, los temas objeto de esas leyes sustantivas han sido los que han dado cuerpo al debate político, por lo que puede decirse que en ellos se ha reflejado el pulso de la Comunidad Autónoma en el ejercicio comentado. Así, haciendo una separación convencional de las leyes aprobadas, según el criterio expuesto, éstas son las siguientes:

a) Leyes generales o de contenido sustantivo:

Ley 1/1999 de 31 de marzo, de Atención a las personas con discapacidad en Andalucía,

Ley 2/1999 de 31 de marzo, de Sociedades Cooperativas Andaluzas.

Ley 3/1999 de 28 de abril, de Modificación de la Ley 3/1984, de 9 de enero, de Archivos.

Ley 4/1999 de 11 de mayo, de 31 de marzo, Reguladora de la Actividad publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía.

Ley 5/1999 de 29 de junio, de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales.

Ley 6/1999 de 7 de julio, de Atención y protección a las personas mayores.

Ley 7/1999 de 29 de septiembre, de los Bienes de las Entidades Locales de Andalucía.

Ley 8/1999 de 27 de octubre, del Espacio Natural de Doñana.

Ley 9/1999 de 18 de noviembre, de la Solidaridad en la Educación.

Ley 12/1999 de 15 de diciembre, del Turismo.

Ley 13/1999 de 15 de diciembre, de los Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía.

Ley 15/1999 de 16 de diciembre de las Cajas de Ahorros de Andalucía.

b) Otras leyes:

Ley 10/1999 de 18 de noviembre, por la que se autoriza la enajenación del inmueble denominado Palacio de Miramar, sito en Málaga, Paseo de Reding, s/n.

Ley 11/1999 de 30 de noviembre, de Creación de la Empresa Pública Hospital Alto Guadalquivir en Andujar (Jaén).

Ley 14/1999 de 15 de diciembre, por la que se fijan las sedes de las Secciones de la Audiencia provincial de Cádiz en Algeciras y Jerez de la Frontera

Ley 16/1999 de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2000.

Ley 17/1999 de 28 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas.

Las iniciativas legislativas presentadas en 1999 y que se encuentran en tramitación al término del ejercicio son las siguientes:

Proyecto de Ley reguladora de las consultas populares locales en Andalucía.

Proyecto de Ley por la que se regulan las Áreas de Transporte de Mercancías en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Proyecto de Ley de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de Andalucía.

Proyecto de Ley de Coordinación de las Policías Locales.

Proposición de Ley de Modificación de la Ley 5/1984, de 23 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos (presentada por el Grupo parlamentario del Partido Popular).

Son asimismo reseñables como iniciativas del Consejo de Gobierno en tramitación parlamentaria, el *Plan Director de Infraestructuras de Andalucía 1997-2007*, debatido ya en Comisión el 24 de noviembre; y la *Revisión del Plan Forestal Andaluz, período 1997-2001*, iniciativa que ya fue presentada en el ejercicio anterior. Igualmente fueron debatidas en el Pleno otras iniciativas del Gobierno presentadas en años anteriores. Tales como el *Plan General de Bienes Culturales Andalucía 2000* (12 y 13 de mayo de 1999) y el *Plan de Medio Ambiente de Andalucía (1997-2002)* que fue debatido durante los días 23 y 24 de junio.

Gobierno

Ejercicio de las competencias

La caracterización del periodo en cuanto a la estructura del Gobierno y la Administración ha sido su mantenimiento, sin más modificaciones que la creación de algunas empresas públicas, y de los ya proverbiales Consejos y órganos de asesoramiento así como la alteración de competencias resultante de las normas organizativas aprobadas.

En cuanto a la actividad normativa reglamentaria es de reseñar el alto núme-

ro de disposiciones, lo que está en consonancia con la elevación del número de normas de rango legal aprobadas. Haciendo una apretada reseña de la actividad reglamentaria desplegada cabe destacar por sectores las siguientes disposiciones:

Como *normas de carácter organizativo* hay que resaltar el D. 141/1999 por el que se regula la Inspección de los servicios sociales, disposición importante en cuanto llamada a velar por el cumplimiento de las normas que satisfacen esta atención, tanto en centros públicos como privados. Asimismo destaca la creación de la empresa pública «Hospital del Alto Guadalquivir» en Andujar, y la creación de distintos órganos de carácter participativo y de asesoramiento, como el Consejo Andaluz de la Calidad Agroalimentaria, del Medio Ambiente, Comisión Asesora de Salud Pública de Andalucía y los Consejos Provinciales de Jóvenes. Hay que registrar igualmente en este capítulo la creación de dos Consejos Andaluces de Colegios Profesionales: el de Secretarios Interventores y Tesoreros de la Administración Local y el de Odontólogos y Estomatólogos.

En el ramo de la *justicia* es importante el D. 216/1999 sobre asistencia jurídica gratuita en Andalucía, que trae causa en la Ley 1/1996, de 10 de enero. En relación con esta materia hay que dejar constancia del alto número de recursos contenciosos pendientes al principio del ejercicio en el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía: la enorme cifra de 51.280 recursos sin resolver. El propio Sr. Méndez de Lugo, Presidente del Tribunal, ha señalado que esta jurisdicción sigue siendo el punto negro de la justicia en Andalucía, como en todo el territorio español.

En el ramo de la *economía y hacienda* hay que anotar, además de las importantes Leyes de Presupuesto y de Acompañamiento, la de Cooperativas andaluzas y la ya famosa Ley de Cajas de Ahorros; el D. 9/1999 sobre régimen presupuestario, financiero, de control y contable de las empresas de la Junta de Andalucía. Y en otro aspecto, diversas disposiciones relacionadas con la emisión de deuda pública.

En relación con el *ámbito local* no se ha producido ninguna disposición reglamentaria, salvo las relativas a segregación de municipios o creación de Entidades Locales menores. Hay que registrar, no obstante, como importante novedad en este sector la Ley 7/1999 de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía.

En el ámbito de *agricultura y pesca*, además de dos disposiciones relativas a la contaminación de productos por nitratos y plaguicidas, cabe destacar el D. 84/1999 regulador del régimen sancionador y de inspección de la comercialización y transporte de productos de la pesca.

En cuanto al sector de *montes y espacios naturales protegidos* hay que destacar, aparte de las leyes reseñadas en otro lugar de este Informe y de otros Decretos referidos a Parques Naturales, el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 4 de mayo de 1999 por el que se declara la urgente ocupación a los efectos de la expropiación forzosa del llamado «corredor verde del Guadiamar», afectado por la rotura de la balsa de decantación de residuos de la mina de Aznalcóllar explotada por la empresa BOLIDEN-APIRSA, S.L., a efectos de regenerar los suelos y constituir un cordón verde que garantice la calidad de las aguas que abastecen los espacios protegidos de Doñana y el desplazamiento de la fauna silvestre.

En el apartado de *medio ambiente* es destacable el D. 218/1999 por el que se

aprueba el plan Director Territorial de Gestión de Residuos Urbanos de Andalucía, norma que se inserta en el marco de la legislación estatal y de la Directiva europea 1999/31, de 23 de abril, sobre vertido de residuos. Un Decreto dictado en aplicación del Reglamento Comunitario sobre adhesión voluntaria al sistema europeo de gestión y auditoria medioambientales, y otro que regula las entidades colaboradoras de la Consejería de Medio Ambiente en materia de protección ambiental, constituyen las normas más importantes de este capítulo.

En el área de *obras públicas, ordenación del territorio y urbanismo* hay que destacar sobre todos el D. 108/1999 por el que se aprueba el Plan Director de Infraestructuras para Andalucía 1997-2007, instrumento que se tramita en el Parlamento de Andalucía para su aprobación por Ley y que está llamado a coordinar las políticas sectoriales de infraestructuras y transportes, energía y agua. El Decreto crea una Comisión de seguimiento y evaluación del Plan integrada por miembros de las Administraciones afectadas e incluso por los agentes económicos y sociales firmantes del «Pacto por el empleo y el desarrollo económico de Andalucía». Se trata, por tanto, de una disposición extensa de interés notable. Otra disposición relevante es el D. 103/1999 por el que se aprueban las bases y estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía; y en el plano estrictamente jurídico es importante el D. 102/1999 relativo al ejercicio de las competencias de la Junta de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que determina los órganos a los que se atribuyen.

En el capítulo de *vivienda* es no menos importante el D. 153/1999 por el que se aprueba el III Plan Andaluz de Vivienda y Suelo para el cuatrienio 1999-2002, que atiende tanto a la erradicación del chabolismo como a las acciones de rehabilitación para la recuperación de centros históricos.

En el *sector sanitario* es reseñable el D. 23/1999 relativo a la sanidad en las piscinas de uso colectivo y, sobre todo, el D. 60/1999 por el que se regula la libre elección de médico general y de pediatra en la Comunidad Autónoma. También es relevante por su gran incidencia en el ejercicio de determinadas profesiones el D. 211/1999 regulador de los procedimientos para la habilitación de profesionales de carácter sanitario.

El capítulo de *asistencia social* ofrece dos leyes importantes (de atención a las personas con discapacidad y a las personas mayores) y otras disposiciones relacionadas con la protección de marginados y de personas en situación desfavorable. Hay que registrar obligadamente el D. 62/1999 que derogó la previsión del D. 284/1998 sobre el pago en el mes de abril de las ayudas complementarias a los pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas, asunto que ya ha quedado reseñado en otro lugar de este Informe.

En el ámbito de *educación*, y en el nivel no universitario, hay que reseñar el D. 85/1999 relativo a los derechos y deberes del alumnado y normas de convivencia en los centros docentes públicos y privados concertados. Disposición controvertida por profesores y alumnos y que pone de relieve la necesidad de imponer un orden adecuado en este ámbito de la enseñanza que redima a los responsables de la educación del conflicto permanente que se produce en los centros, que genera, como es consabido, numerosas bajas laborales en estos profesionales.

En cuanto a la enseñanza universitaria hay que destacar la aprobación de los Estatutos de las Universidades de Almería y Jaén.

En materia de *cultura* hay que registrar el D. 230/1999 por el que se aprueba el Reglamento del sistema bibliotecario de Andalucía, que incluye la «Red de lectura pública de Andalucía» y que viene a desarrollar la Ley 8/1983 de Bibliotecas. La disposición deja abierta la posible incorporación al sistema de las bibliotecas universitarias. También hay que registrar en esta materia el D. 225/1999, regulador de la figura del «Monumento natural de Andalucía» con la que pueden ser calificados determinados bienes de peculiar valor, belleza o rareza, así como determinadas formaciones geológicas, yacimientos paleontológicos y demás elementos notable de la gea.

El área de *deporte y ocio* registra algunas disposiciones con notable repercusión social, tal como el D. 236/1999 del régimen sancionador y disciplinario deportivo, así como los Decretos relativos al sector de los juegos y apuestas (máquinas recreativas y de azar) y el Reglamento de Hipódromos, con una incidencia importante en la regulación del sistema de apuestas hípcas.

Por último, el D. 10/1999, en materia de *estadística*, aprueba los programas de las áreas económicas, demográficas, sociales y medioambientales correspondientes al primer ciclo del Plan Estadístico de Andalucía 1998-2001.

Conflictividad

Se ha mantenido e incluso incrementado el clima de discrepancia entre el Gobierno andaluz y el de la Nación. Además de la cuestión central que viene presidiendo el desencuentro cual es el tema del modelo de financiación, se han planteado otros conflictos, tanto por una como por otra parte. Los asuntos iniciados ante el Tribunal constitucional en 1999, aunque algunos traigan causa de ejercicios anteriores, son los siguientes:

a) *Interpuestos por la Junta de Andalucía:*

Recurso de inconstitucionalidad número 1030/1999 contra la Ley 40/1998 de 9 de diciembre del IRPF. La impugnación forma parte de la cadena que se inició con el recurso contra las tres leyes estatales que definieron el nuevo sistema de financiación (Ley Orgánica 3/1996 de 27 de diciembre y Leyes 12/1996 de Presupuestos y 14/1996 de Cesión de Tributos, ambas de 30 de diciembre), así como los recursos contra el Real Decreto-Ley 7/1997 de 14 de abril y Ley 65/1997 de 30 de diciembre, de Presupuestos para 1998. En esta ocasión el recurso aduce análogos argumentos a los que se invocaron en los anteriores recursos: así, infracción de los artículos 150.1 y 2 y 157.1 y 3 en relación con el artículo 149.1.14ª de la Constitución y 57 del Estatuto de Autonomía; infracción de los artículos 2, 31 y 149. 1. 1ª al lesionar el principio de igualdad de los ciudadanos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, por la diferente posición en que se sitúa a las Comunidades Autónomas; violación del principio de solidaridad. En suma, la Junta de Andalucía niega la legitimidad constitucional del sistema de financiación y, particularmente, la cesión parcial del IRPF a las Comunidades Autónomas acogidas a aquél, que fue aprobado para el quinquen-

nio 1997-2001 por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en su acuerdo de 23 de septiembre de 1996.

Recurso de inconstitucionalidad número 1304/1999 contra la Ley 49/1998 de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1999. Se plantea contra diversos artículos de la Ley estatal de Presupuestos en cuanto instrumentan la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para la anualidad contemplada o bien regulan la liquidación de ejercicios anteriores con base en dicho sistema. Los argumentos del recurso son en buena parte los mismos de los ya esgrimidos en recursos precedentes, abundándose en este caso en la infracción del principio de seguridad jurídica, por realizar la Ley remisiones a acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera que carecen de condición normativa, así como los de colaboración y lealtad constitucional. En definitiva, se entiende que el artículo 86 de la Ley 49/1998 y, consiguientemente, la Sección 32 de los Presupuestos, son inconstitucionales, al aplicar a la Comunidad Autónoma de Andalucía, arbitraria y unilateralmente, el modelo de financiación para el quinquenio 1992-1996, sin actualización de las variables y sin tener en cuenta los cambios sustanciales introducidos en el Sistema tributario.

Recurso de inconstitucionalidad número 1566/1999 contra la Ley 3/1999 de 11 de enero, de creación del Parque Nacional de Sierra Nevada. La impugnación se fundamenta en las mismas causas que justificaron en su día la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley 4/1989 de 27 de marzo de conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, de la cual trae causa la Ley de referencia. En síntesis, el recurso se basa en exceso de la competencia estatal prevista en el artículo 149.1.23 de la Constitución al contemplar la Ley la aprobación por el Gobierno, mediante Real Decreto, del Plan de desarrollo sostenible que deben elaborar las Administraciones Públicas interesadas de forma coordinada; la atribución a una Comisión Mixta de Gestión, compartida paritariamente por el Ministerio de Medio Ambiente y la Junta de Andalucía, de la gestión del Parque Nacional; la regulación de la figura del Director-Conservador del Parque Nacional, determinando su carácter impersonal, sus funciones, y su nombramiento por el Gobierno andaluz de entre funcionarios públicos, y su adscripción al Organismo autónomo *Parques Nacionales*, todo lo cual se considera una invasión de la competencia autoorganizativa de la Junta de Andalucía. Y otros aspectos: regulación del Patronato del Parque, configurado como órgano de participación social, pero al que se atribuyen también funciones decisorias o cuasi de gestión, reserva al Estado de la adscripción administrativa del Patronato; regulación de la composición del Patronato y designación de su Presidente por el Gobierno de la Nación; aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque; y, en fin, asunción indebida por el legislador estatal (artículo 1º) de todo el régimen jurídico correspondiente al Parque desconociendo la delimitación competencial en la materia.

Conflicto positivo de competencia número 4064/1999 contra determinados preceptos del RD. 940/1999 de 4 de junio y Resolución de 2 de julio de 1999, por el que se aprueba el Reglamento sobre determinación y concesión de subvenciones públicas estatales en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales durante 1999. La fundamentación constitucional del conflicto es el exceso competencial descrito en los recursos antes reseñados. En este caso se

considera que la norma y resolución citadas establecen una regulación completa de las subvenciones destinadas a las zonas directamente relacionadas con los Parques Nacionales, produciéndose de esta forma una interacción entre el ejercicio de la actividad financiera del Estado y las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de Espacios Naturales y, más concretamente, de Parques Nacionales.

Conflicto positivo de competencia número 4124/1999 en relación con el Real Decreto 844/1999 de 21 de mayo por el que se autoriza la explotación de una lotería instantánea o presorteada, por entenderse que vulnera el artículo 13.33 del Estatuto de Andalucía, concretamente su competencia exclusiva en materia de casinos, juegos y apuestas, a pesar de reconocerse la existencia de títulos competenciales colaterales del Estado que inciden sobre el juego y la nutrida jurisprudencia constitucional sobre el tema, no obstante lo cual se estima que el tipo de lotería en cuestión supone un exceso de la competencia estatal.

b) *Interpuestos por el Estado*

Recurso de inconstitucionalidad número 1267/1999 contra la Disposición Adicional 7ª de la Ley 10/1998 de 28 de diciembre de Presupuestos de la Junta de Andalucía para 1999. La disposición impugnada trae causa del Decreto 287/1997 de 23 de diciembre y la Disposición adicional octava de la Ley 7/1997 de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma, los cuales fueron suspendidos por el Auto del Tribunal Constitucional de 14 de julio de 1998. Dicho Decreto determinó las competencias de los órganos de la Junta de Andalucía en relación con los pagos, cauciones, depósitos o consignaciones judiciales, que ya fue considerado en su día en este Informe.

Conflictos de competencia números 1207/1999 y 1208/1999 contra el Decreto 284/1998 de 29 de diciembre, sobre Pensiones no contributivas y contra el Decreto de modificación 62/1999 de 9 de marzo. Se trata de la controversia conocida popularmente como el «pensionazo». El Gobierno andaluz elevó el incremento efectuado por el Gobierno de la Nación sobre las pensiones de jubilación e invalidez de carácter no contributivo, estableciendo una ayuda económica anual, fijada en 9.395 pesetas. El Decreto impugnado fue suspendido por el Tribunal Constitucional, y por Auto de 21 de julio de 1999 fue levantada la suspensión.

Conflicto de competencia núm. 2446/1999 en relación con el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía por el que se aprueba la formulación del Plan de Ordenación de los recursos naturales de la Isla de Alborán.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 109

Composición a 1-I-1999:

Socialista: 52

Popular de Andalucía: 40

Izquierda Unida – Los Verdes: 13

Andalucista: 4

Composición a 31-XII-1999. Sin cambios.

Estructura del Gobierno

Presidente: Manuel Chaves González

Número de Consejerías: 13

Presidencia: Gaspar Zarrías Arévalo

Gobernación y Justicia: María del Carmen Hermosín 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 Arboleya 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 supone mayoría absoluta sobre un total de 109.

Composición del Gobierno: Coalición PSOE-A y PA. Este último partido ostenta las Consejería de Relaciones con el Parlamento y de Turismo y Deporte.

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

Debates generales

Entre los debates parlamentarios es obligado destacar, como es lógico, el referido al estado de la Comunidad Autónoma que ya ha sido reseñado, celebrado los días

Proposiciones no de Ley ante el Pleno: 45 aprobadas

Proposiciones no de Ley ante Comisión: 136 aprobadas

Mociones aprobadas en Pleno: 10

Comparecencias del Consejo de Gobierno sustanciadas en el Pleno: 17

Comparecencias del Consejo de Gobierno sustanciadas ante Comisiones: 293

Preguntas de contestación escrita: 4.745 presentadas y 2.243 contestadas

Solicitudes de información o documentación: 3.368 presentadas y 2.673 contestadas

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 1998 en sesión solemne celebrada el 12 de marzo de 1999 en su sede de la ciudad de Granada. Bueno es recordar que esta Institución y el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía están radicados en dicha ciudad, en tanto que el Parlamento y el Ejecutivo andaluz residen en Sevilla, con lo cual parece logrado un equilibrio territorial a la vez que una separación de funciones no sólo efectiva sino también visual que siempre es favorecedora.

En lo que atañe al ejercicio de 1999, la actividad del Consejo revela su constante crecimiento, alcanzando un nuevo máximo en sus ya seis años de vida, lo que pone de manifiesto su cada vez más intenso protagonismo en el panorama de la actividad jurídica de las Administraciones Pública de Andalucía, debiendo destacarse el arraigo que van tomando los dictámenes del Consejo en las decisiones de las Corporaciones Locales sometidas preceptivamente a consulta. Al hilo de esta observación, cabe hacer la reflexión sobre cuál era el grado de cumplimiento por parte de las Administraciones Públicas de las normas que exigen tal dictamen cuando el órgano que monopolizaba la función consultiva era el Consejo de Estado. Si consideramos que el número de dictámenes se ha quintuplicado desde entonces estarán también de acuerdo, incluso aquellos que tanto han censurado la instauración de estos órganos consultivos análogos al Consejo de Estado, en que las garantías han aumentado, aunque sólo sea desde la perspectiva cuantitativa de los actos de control y en que también no han mermado tales garantías desde el punto de vista cualitativo.

Durante el año se han formulado al Consejo un total de 232 solicitudes de dictamen y se han emitido 192, lo cual representa un notable incremento sobre el ejercicio anterior. De ellos, 129 lo fueron en sentido favorable y hubo 63 desfavorables. Por asuntos, el desglose es el siguiente: 12 Anteproyectos de Ley; 12 Proyectos de disposiciones generales de inferior rango; 3 referidos a recursos de inconstitucionalidad; 2 conflictos de competencia; y el resto referidos a los demás asuntos de la competencia del Consejo. Hay que significar el alto índice de seguimiento de sus dictámenes por las Administraciones consultantes; sólo en casos episódicos se han dictado posteriormente resoluciones que se apartan de su dictamen. Como se ha indicado, es alta la incidencia del Consejo en las Corporaciones Locales, con 57 dictámenes emitidos. Hay que insistir, al igual que se hizo en anterior ocasión, en que muchas de estas consultas se refieren a expedientes de responsabilidad patrimonial, lo que implica el asentamiento y efectividad de la doctrina del Consejo de Andalucía sobre la preceptividad de su dictamen en esta materia, aun en el ámbito local. La contratación administrativa (nulidad, modificación y resolución) encabeza, con 57 dictámenes, el grueso de la función consultiva, seguida de la responsabilidad patrimonial (43), la revisión de oficio (40) y los procedimientos urbanísticos de alteración de zonas verdes y espacios libres (18).

Da cuenta la Memoria de 1999, dicho sea del modo más sintético, de la toda-

vía ausente regulación de un procedimiento de elaboración de reglamentos; de la conveniencia de crear una comisión de estilo que mejore la redacción de las normas; la necesidad de dictar una Ley que rellene con el rango necesario los aspectos fundamentales del derecho sancionador y que cubra a los diversos reglamentos que se dicten, especialmente los relacionados con la trasposición de la normativa comunitaria. Asimismo recuerda su doctrina sobre otros aspectos de la actuación usual de las Administraciones Públicas en los distintos campos de la competencia del Consejo.

Cámara de Cuentas

En el ejercicio comentado esta institución ha cumplido diez años de existencia y tal conmemoración fue celebrada en el Parlamento de Andalucía el día 21 de octubre. También se produjo la reelección, por tres años más, del Consejero Mayor, D. Rafael Navas, quien ha manifestado la necesidad de que el Estatuto de Andalucía contemple la institución de la Cámara de Cuentas, dándole así relevancia estatutaria, y en línea con ello ha recabado más competencias y entre ellas lo concerniente a las cuentas electorales.

En el mes de junio tuvo lugar en el Parlamento el Debate de los dictámenes de la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos en relación con el Informe Anual de la Cámara, relativos a la fiscalización de la Cuenta General y la Contratación de la Junta de Andalucía de los ejercicios de 1996 y 1997. Los Grupos parlamentarios Popular e Izquierda Unida censuraron especialmente la cuenta de 1997 por revelar un desajuste que no reflejaba deudas contraídas por el Servicio Andaluz de Salud por unos 61.000 millones de pesetas. Junto a este punto fuerte del debate, fueron expuestos otros reparos o críticas, tales como ausencia de control de las cuentas de las empresas públicas e incluso del propio IFA; modificaciones presupuestarias excesivas, que alcanzaron en el ejercicio de 1997 más de trescientos mil millones de pesetas; alto índice de inejecución del Presupuesto. El Grupo Popular presentó propuestas de resolución referidas a la exigencia de rendir cuenta anual de los Organismos Autónomos de la Junta; incluir memoria explicativa del grado de cumplimiento de los objetivos programados; hacer una presupuestación de ingresos y gastos más rigurosa para evitar las continuas modificaciones; investigar y deducir las responsabilidades por la no rendición de cuentas, o hacerlo con notable retraso o grandes defectos; controlar las cuentas autorizadas así como los intereses generados; incluir en los presupuestos los PAIF y, en su caso, los presupuestos de explotación y capital; mejorar la gestión recaudatoria de los derechos pendientes de cobro de los ejercicios anteriores; exigir de la Junta de Andalucía la adecuación de su contabilidad a los principios contables públicos del Plan General de Contabilidad del Sector Público Estatal aprobado por Orden de 6 de mayo de 1994.

Defensor del Pueblo Andaluz

El día 25 de junio El Sr. Chamizo de la Rubia, Defensor del Pueblo andaluz, entregó al Parlamento el informe referido a 1998. Dicho informe registra 4.427

quejas. De ellas corresponden 960 al área de salud que así adelanta a los temas educativos, que en este año ocupan el segundo lugar con 551 reclamaciones; le siguen los temas de justicia y vivienda. Muchas de las quejas del área de salud están formuladas por los trabajadores, funcionarios o laborables, y en cuanto a la atención sanitaria destacan los problemas de las listas de espera.

En el mes de octubre, el Defensor expuso ante el Pleno de la Cámara un resumen de dicho Informe. Destacó el titular de la institución la existencia de «espacios vacíos», a caballo entre la atención sanitaria y la de asistencia social, tal como la atención socio sanitaria de los enfermos del SIDA, discapacitados, enfermos mentales o drogo dependientes. Hizo hincapié en las quejas sobre la figura de los convenios urbanísticos como instrumento a veces reñido con el correcto ejercicio de la función pública urbanística regida desde el planeamiento y fuente de abusos. Asimismo la falta de plazas residenciales para mayores y también los problemas de los menores en acogimiento residencial, poniendo especial énfasis en la situación de los menores indocumentados magrebies y su ocupación en actividades ilícitas relacionadas con la prostitución y el pequeño tráfico de estupefacientes. Destacó igualmente la falta de cobertura sanitaria y asistencia social a los mendigos, vagabundos, toxicómanos o enfermos mentales fuera del sistema, a los que algunos Ayuntamientos expulsan lisa y llanamente de su término municipal con tal de limpiar la imagen de la ciudad. También se extendió el Defensor del Pueblo en acusar la descoordinación administrativa como origen de males o daños que serían evitables.

Rasgos generales

La evolución política de la Comunidad Autónoma durante el año 1999 aparece dominada por el contraste entre la tranquilidad del final de la IV Legislatura, que hacía presagiar la continuidad del Gobierno PP-PAR, y la sorpresa producida por la formación del Gobierno PSOE-PAR, con el apoyo parlamentario de IU, tras las elecciones de 13 de junio de 1999. Tranquilidad y sorpresa éstas que, no obstante, pueden ser objeto de alguna matización, puesto que, una vez analizados los datos con cierto distanciamiento, ni la primera era tan evidente ni la segunda tan inesperada como un análisis superficial podía hacer pensar.

La colaboración política entre el PAR y el PP puede calificarse de antigua en el tiempo, pero de paulatinamente reticente en su práctica. Era una cooperación tradicional, en efecto, dentro de la corta historia de la Comunidad Autónoma. Había determinado la formación de dos Gobiernos de coalición en la II y III Legislaturas, presididos ambos por líderes del PAR: H. Gómez de las Rocas (1987-1991) y E. Eiroa (1991-1993). Sin embargo, se trataba de una colaboración en cuyo desenvolvimiento parecían haber llegado a pesar mucho el recelo y la desconfianza entre ambas fuerzas políticas.

Poco a poco, el peso político del PAR había ido disminuyendo, advirtiéndose simultáneamente el crecimiento del PP. Es muy posible que ambos fenómenos no estén directa o plenamente conectados, puesto que en el PAR ha podido confluír un variado espectro del electorado, cuya inclinación alternativa, en caso de duda, puede ir, en parte, hacia un centrismo con tintes aragonesistas identificado de manera variable con el PP o el PSOE y, en parte, hacia un nacionalismo de izquierdas representado en Aragón por la CHA. En todo caso, el cambio de fuerzas parlamentarias en la IV Legislatura determinó una inversión en el protagonismo de la coalición, al formarse el Gobierno PP-PAR, presidido por el líder del primer partido, S. Lanzuela (1995-1999).

El deterioro de las relaciones entre ambos partidos no parecía, sin embargo, afectar a las bases de la colaboración de Gobierno. Especialmente habida cuenta de la crispación del PAR frente al PSOE, como consecuencia de la moción de censura que determinó, en el final de la III Legislatura, la formación del breve y controvertido Gobierno PSOE presidido por J. Marco (1993-1995). Aunque también es muy posible que los factores determinantes de esa crispación quedaran notablemente apaciguados con el apartamiento del Presidente Marco y cierta renovación en los líderes del PSOE.

El PP fué el partido más votado en las elecciones de junio, obteniendo 28

escaños (uno más que en las elecciones de 1995), que resultaban, sin embargo, insuficientes para gobernar en solitario. El PAR continuó su tendencia a la baja, con diez escaños (cuatro menos que en 1995). La unión de ambas fuerzas hubiera determinado, por supuesto, la formación de una amplia y cómoda mayoría parlamentaria (de 38 diputados sobre un total de 67). Pero no fue así; el PAR prefirió la novedad, probablemente por entender sus líderes que sólo un giro a la izquierda podía contribuir a la inversión de signo de los resultados electorales.

La formación del Gobierno PSOE-PAR cuenta con la mayoría parlamentaria justa, gracias al voto del diputado de IU, que permite alcanzar 34 votos sobre el total de 67. Los cinco diputados de la CHA, en cambio, se abstuvieron en la sesión de investidura que inició la V Legislatura. El esfuerzo que, para lograr el consenso político, debió desarrollar el Presidente M. Iglesias (PSOE) parece, en verdad, notable. La mejora en los resultados electorales del PSOE (23 escaños, cuatro más que en las elecciones de 1995) vino pues acompañada del feliz resultado de la labor negociadora, desarrollada en sus aspectos fundamentales tras conocerse el escrutinio.

La constitución de un Gobierno de equilibrio entre ambas fuerzas políticas ha sido el resultado de la combinación de las generosas cesiones del PSOE con el ímpetu del PAR. En tal sentido, parece haber funcionado una suerte de veto frente a los componentes del segundo Gobierno PSOE, presidido por Marco, que llegó a formarse como consecuencia de la moción de censura contra el Gobierno PAR-PP que presidía Eiroa. La relevancia política buscada por el PAR queda también reflejada en el nombramiento de uno de sus líderes como Vicepresidente (Biel), previa modificación de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón (por Ley 11/1999, de 26 de octubre).

En definitiva, está claro que el cambio del Gobierno PP-PAR al Gobierno PSOE-PAR constituye el acontecimiento político más relevante del año. La génesis de tal cambio no deriva de ningún rechazo expreso a la gestión del anterior ejecutivo, debiendo antes bien relacionarse prioritariamente con el descontento interno y la crisis experimentada por el PAR. Los efectos del cambio, por el contrario, se han dejado sentir más allá del ámbito doméstico del PAR, afectando a la estructura departamental del propio Gobierno, que ha experimentado modificaciones importantes, y a los titulares de los órganos superiores de la Administración autonómica.

Actividad legislativa

Leyes aprobadas. Durante 1999 las Cortes de Aragón han aprobado quince leyes, con un ritmo casi frenético durante los primeros meses del año, especialmente en marzo y abril, con el objetivo de dejar aprobadas las nueve leyes antes del fin de la IV Legislatura. De ellas, dos son de tipo financiero, relativas a la concesión de un crédito extraordinario (Ley 12/1999, de 22 de diciembre) y a la aprobación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma para el año de 2000 (Ley 14/1999, de 29 de diciembre). Esta Ley de Presupuestos va acompañada de la Ley de Medidas (Ley 15/1999, de 29 de diciembre), que introduce las reformas tributarias, de personal y organizativas que se consideran necesarias para alcan-

zar los objetivos presupuestarios. Otras cuatro son leyes de reforma de otras anteriores de la Comunidad Autónoma, referidas al Servicio Aragonés de Salud (Ley 8/1999, de 9 de abril), al régimen electoral de la Comunidad Autónoma (Ley 10/1999, de 14 de abril), a la creación de la figura del Vicepresidente del Gobierno (Ley 11/1999, de 26 de octubre) y a la modificación del título de actividades feriales de la Ley de la Actividad Comercial (Ley 13/1999, de 22 de diciembre). Y otra ley constituye un nuevo organismo autónomo, el Instituto Aragonés de Empleo (Ley 9/1999, de 9 de abril).

La Ley 2/1999, de 24 de febrero, de Pesca de Aragón, regula lo relativo al ejercicio de la pesca en las aguas de la Comunidad Autónoma (todas ellas interiores), más lo referido al cultivo de especies acuáticas de fauna y flora y la protección de los ecosistemas que albergan dichas actividades. Con ello se produce la inaplicación de la Ley de Pesca Fluvial de 1942 y su Reglamento, normativa estatal de carácter supletorio.

La Ley 4/1999, de 25 de marzo, de Ordenación Farmacéutica para Aragón, establece el régimen de la actividad farmacéutica, dentro del marco constituido por la legislación del Estado: Ley General de Sanidad de 1986, Ley del Medicamento de 1990 y Ley de Oficinas de Farmacias de 1997. Aunque contiene una regulación amplia de todos los servicios y estructuras en los que se realiza la prestación farmacéutica, la pieza esencial del sistema viene constituida por las oficinas de farmacia, cuyo tradicional régimen oligopolista mantiene.

La Ley 6/1999, relativa a Parejas Estables No Casadas, crea el registro administrativo de las llamadas parejas de hecho, en el que deben inscribirse las parejas estables no casadas en las que exista relación de afectividad análoga a la conyugal, sean homosexuales o heterosexuales.

En especial, A) la Ley de Sucesiones por causa de muerte. La Ley 1/1999, de 24 de febrero, contiene el completo régimen del Derecho sucesorio, materia tradicional del Derecho foral, aunque ni el Apéndice de 1925 al Código Civil ni la Compilación, en sus sucesivas redacciones de 1967 y 1985, llegaron nunca a tan alto grado de detalle. La superior extensión es consecuencia de la finalidad de aclarar, desarrollar y profundizar el Derecho de sucesiones, haciendo más segura su aplicación y atendiendo a los aspectos necesitados de nuevas previsiones.

La paralela reducción de un supuesto ámbito de supletoriedad del Derecho estatal se justifica por razones de conexión con el Derecho foral existente al tiempo de aprobarse la Constitución, razones que la STC 88/1993, de 12 de marzo, considera determinantes del alcance de las competencias autonómicas para la conservación, modificación y desarrollo del Derecho foral. Cabe, sin embargo, plantear la duda de si lo que se reduce no es más bien el ámbito que hasta ahora venía considerándose propio de la legislación civil correspondiente al Estado, puesto que la relación de los Derechos civiles forales con el Derecho civil común está regida, en parte, por el principio de competencia, que reclama un ámbito propio de cada Derecho, y, en parte, por el principio de supletoriedad del Derecho estatal. Duda ésta que convendrá plantearse, en la medida en la que el objetivo de la política legislativa de la Comunidad Autónoma parece consistir en que «el Derecho civil de Aragón aparezca a los ojos de todos como el Derecho civil común y general en Aragón» (del preámbulo de la Ley).

La sucesión paccionada, la sucesión testamentaria, con la figura esencial del testamento mancomunado, la fiducia sucesoria, la nueva regulación de la legítima (cuya porción se reduce de los dos tercios anteriormente en vigor a la mitad del caudal) y la sucesión legal constituyen las grandes instituciones que conforman, en definitiva, un completo Derecho sucesorio de la Comunidad Autónoma.

B) La Ley del Patrimonio Cultural Aragonés. La Ley 3/1999, de 10 de marzo, regula todas las actividades (protección, conservación, acrecentamiento, investigación, difusión, promoción, fomento y formación) relacionadas con el Patrimonio Cultural Aragonés, objeto, a su vez, amplísimo, pues está integrado por todos los bienes, materiales e inmateriales, relativos a la historia y la cultura de Aragón, que presenten interés antropológico, antrópico, histórico, arquitectónico, mobiliario, arqueológico, paleontológico, etnológico, científico, lingüístico, documental, cinematográfico, bibliográfico o técnico, hayan sido o no descubiertos y tanto si se encuentran en la superficie como en el subsuelo o bajo la superficie de las aguas. No obstante, archivos, museos, bibliotecas y parques culturales continúan regidos por su normativa especial.

Tres grandes categorías sirven para clasificar los bienes integrantes del Patrimonio Cultural Aragonés. La primera es la de los bienes de interés cultural, que son los más relevantes y acceden al Registro Aragonés de Bienes de Interés Cultural, previéndose subcategorías para los bienes inmuebles, en función de si se trata de bienes singulares (monumentos) o conjuntos de bienes inmuebles (que pueden recibir las denominaciones de conjuntos históricos, jardines históricos, sitios históricos, zonas paleontológicas, zonas arqueológicas o lugares de interés etnográfico). La segunda categoría es la de los bienes catalogados, los cuales, pese a su significación e importancia, no cumplen las condiciones propias de los bienes de interés cultural, razón por la que, en vez de acceder al Registro Aragonés de Bienes de Interés Cultural, lo hacen al Catálogo del Patrimonio Cultural Aragonés, que es otro registro administrativo. Por fin, la tercera categoría es la de los bienes inventariados, que vienen definidos residualmente, es decir, como los que no tienen la consideración ni de bienes de interés cultural (los más relevantes) ni de bienes catalogados (los que, pese a su significación e importancia, no llegan a ser tan relevantes como los anteriores), motivo que determina, en consecuencia, que estos bienes inventariados no accedan ni al Registro ni al Catálogo, sino al Inventario del Patrimonio Cultural Aragonés, que es otro registro administrativo. Para organizar estos tres registros, denominados Registro, Catálogo e Inventario, se crea el Censo General del Patrimonio Cultural Aragonés, que es un nuevo registro administrativo, adscrito, al igual que los anteriores, al Departamento competente en materia de cultura. Este Censo no sólo comprende los bienes de interés cultural registrados, los catalogados y los inventariados, sino también aquellos otros incluidos en el amplio concepto inicial de Patrimonio Cultural Aragonés, de manera que habrá bienes registrados y censados, catalogados y censados, inventariados y censados y otros que solamente estarán censados.

La variedad tipológica se corresponde con una diversidad de regímenes jurídicos en la sistemática de la Ley, que va estableciendo la regulación correspondiente a los bienes de interés cultural (registrados y censados), en este caso con mucho detalle, siguiendo las pautas de la legislación estatal sobre el Patrimonio

Histórico Español, y luego el régimen de los bienes catalogados, los inventariados y aun a los simplemente censados, cada vez con menos reglas de detalle, aunque siempre incidiendo sobre todos ellos los genéricos derecho de disfrute y deber de conservación establecidos en los primeros artículos. Por añadidura, los bienes de interés paleontológico y arqueológico y los de interés etnográfico constituyen una especie de patrimonios separados, el Patrimonio Paleontológico y Arqueológico y el Patrimonio Etnográfico e Industrial, objeto de reglas especiales, que comprenden el establecimiento de zonas de protección y prevención en relación con el primero de estos Patrimonios, además de una regulación de las actividades correspondientes, y con respecto al segundo integran cuestiones tan complicadas cual es el régimen aplicable a los bienes etnográficos inmateriales, como usos, costumbres, creaciones y comportamientos.

Organizativamente la Comunidad Autónoma sigue apoyándose en las tradicionales Comisiones Provinciales, de composición representativa de diversos intereses, que desempeñan funciones de carácter activo y consultivo. Se crea un gran órgano colegiado y consultivo, el Consejo Aragonés del Patrimonio Cultural. La colaboración con los municipios comprende la figura de los monumentos de interés local, dentro de los bienes catalogados, y la promoción de las competencias locales, mediante delegación o conforme a la previsión de los llamados municipios monumentales.

C) *La Ley Urbanística*. La Ley 5/1999, de 25 de marzo, establece el régimen urbanístico propio de la Comunidad Autónoma, que conlleva el desplazamiento del Derecho supletorio estatal contenido en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976. En consecuencia, el marco normativo viene constituido por la legislación del Estado contenida en la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones de 1998 y en los preceptos que continúan en vigor del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, además del Reglamento sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística de 1997.

Dentro del respeto a ese marco de competencia estatal, la norma aragonesa trata de cohesitar tradición y modernidad, aceptando los elementos fundamentales de la cultura jurídico urbanística heredada, pero introduciendo también algunas novedades técnicas e importantes correcciones y adaptaciones a la realidad aragonesa. Se profundiza con este planteamiento en la consolidada filosofía legislativa que viene concibiendo el urbanismo como una función pública, consistente sobre todo en planificar el uso constructivo del territorio, ejecutar las obras públicas de urbanización o rehabilitación, intervenir en el mercado del suelo y garantizar la correcta realización y conservación de las construcciones.

Entendiendo que el urbanismo es asunto de competencia local, una vez deslindado de la ordenación del territorio vinculada a la competencia de la Administración autonómica, la Ley potencia notablemente las funciones urbanísticas de los municipios. El aseguramiento de la prevalencia de las decisiones de ordenación territorial habrá así de vertebrarse en la competencia de aprobación definitiva de los planes generales de ordenación urbana o mediante la figura de los proyectos supramunicipales, que permiten al Gobierno de Aragón realizar, directamente o amparando a la iniciativa privada, actividades, obras y edificaciones de especial trascendencia territorial.

El planeamiento urbanístico municipal queda potenciado sobre todo a través del plan general, que se constituye en la única figura de planeamiento general admitida. Ahora bien, para posibilitar su utilización en todos los casos, la Ley establece contenidos diferenciados del mismo, atendiendo a la envergadura de los municipios. En tal sentido, habida cuenta de la gran dispersión del mapa municipal de la Comunidad Autónoma, se ha distinguido a los pequeños municipios, de menos de quinientos habitantes, y parcialmente también a los de menos de dos mil habitantes, previendo un contenido más ligero del correspondiente plan general.

El aseguramiento de un alto grado de pluralismo en la promoción territorial vertebrada distintas previsiones en materia de clasificación del suelo, aprovechamiento urbanístico, instrumentos de ejecución del planeamiento y sistemas de actuación. Con la finalidad de introducir claridad en el complejo panorama de las licencias municipales, la Ley define los tipos más importantes, tratando de precisar las relaciones correspondientes e imponiendo, cuando es posible, la resolución única sobre diversas licencias de competencia municipal. También pretende llevar a sus últimas consecuencias el reconocimiento de un límite al deber de conservación de las edificaciones, ligando mecanismos subvencionales a la regulación de las órdenes de ejecución y las declaraciones de ruina.

En materia de disciplina urbanística, aparece reforzada la función inspectora y se perfilan los tipos de las diferentes infracciones y las sanciones pertinentes. El último título se destina a las especialidades del régimen urbanístico de los pequeños municipios, incluyendo, junto a las referidas al plan general, la figura de las zonas periféricas y otras medidas que pretenden facilitar la adaptación de la normativa general.

D) *La Ley de Administración Local*. La Ley 7/1999, de 9 de abril, regula de manera completa el régimen local, integrado por la normativa básica estatal, que reproduce, y las propias opciones legislativas de la Comunidad Autónoma. Ocupa así buena parte del ámbito de aplicación que anteriormente correspondía al Texto Refundido del Régimen Local de 1986, en sus contenidos de alcance supletorio, como consecuencia de la asunción de competencias en la materia por la Comunidad Autónoma. El objetivo es simplificar la complejidad del marco legal de la Administración Local, aunque sin llegar a la formulación de un código de carácter exhaustivo, dada la incidencia de otras normas estatales, como la Ley de Haciendas Locales, la Ley del Procedimiento Administrativo Común o la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

La comprensión de muchas de las opciones del legislador aragonés requiere tener en cuenta las características de la Administración local en la Comunidad Autónoma. La población aragonesa está muy desigualmente repartida en un extenso territorio, como manifiesta el dato de que la mitad de la población total de la Comunidad Autónoma reside en el municipio de Zaragoza. Actualmente existen 730 municipios, de los cuales, con excepción de Zaragoza, sólo dos tienen más de veinte mil habitantes, veinte más de cinco mil y 616 son de menos de mil habitantes.

En el anterior contexto, el principio de autonomía local no puede tener un alcance uniforme, debiendo introducirse las técnicas que permitan una adecuada

adaptación a las características de las diversas entidades. Renuncia, por ejemplo, la Ley a establecer con carácter general una organización complementaria de los municipios, remitiendo ampliamente a su potestad de autoorganización, manifestada en el reglamento orgánico de cada corporación. En cambio, regula con detalle el régimen de concejo abierto, limitado a municipios o entidades locales menores de menos de quinientos habitantes.

Junto al del municipio, la Ley contiene el régimen de las provincias y las mancomunidades de municipios, remitiendo a la legislación especial el régimen de la entidad metropolitana de Zaragoza y de las comarcas. En materia financiera incluye la regulación de la cooperación económica de la Comunidad Autónoma con las corporaciones locales, a través del Fondo Local de Aragón. La voluntad de permanencia de la Ley aconseja que dicha regulación se limite a sentar los principios generales del Fondo, distinguiendo entre los diversos programas que lo integran y haciendo referencia a los criterios básicos de distribución.

Proyectos pendientes. El inicio de la nueva Legislatura, si bien, por una parte, ha incrementado el ritmo de producción normativa, sobre todo habida cuenta de la envergadura de algunas de las leyes aprobadas, por otra parte, ha provocado el lógico parón derivado del decaimiento de los proyectos de ley pendientes y del tiempo necesario para elaborar los nuevos proyectos. Únicamente se ha mantenido el proyecto de iniciativa legislativa popular de Ley de promoción del ahorro energético y las energías renovables, cuya toma en consideración se aprobó en el Pleno de 19 y 20 de noviembre de 1998 (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 223, de 23 de noviembre de 1998).

Entre las proposiciones de ley, cabe destacar la de reforma del Estatuto de Autonomía, a iniciativa de PSOE, PAR, CHA e IU (Bol. Of. Cortes Aragón núm. 9, de 5 de octubre de 1999), con la exclusiva finalidad de aclarar las competencias sobre casación foral y otros extremos del Tribunal Superior de Justicia. El PP parece juzgar innecesaria esta iniciativa, dado que ciertamente el Tribunal Supremo ya solucionó la cuestión a favor del órgano judicial aragonés.

El programa legislativo del nuevo Gobierno incluye la elaboración de proyectos de Ley del Juego, del Area Metropolitana de Zaragoza, de Drogodependencias y de la Infancia, entre otros de menor trascendencia.

Actividad reglamentaria

La producción reglamentaria se ha mantenido en los niveles conocidos, en torno a los doscientos decretos aprobados por el Gobierno de Aragón. Merece la pena destacar las reformas organizativas llevadas a cabo, al constituirse el nuevo Gobierno, por el Decreto del Presidente de 4 de agosto de 1999, desarrollado por Decreto del Gobierno 100/1999, de 3 de septiembre. Del Gobierno PP-PAR de pequeñas dimensiones, integrado por el Presidente y seis Consejeros, se ha pasado al Gobierno PSOE-PAR de tamaño mayor, con el Presidente y nueve Consejeros.

La continuidad sólo se da en el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo. El Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales mantiene

denominación pero ve suprimidas sus tradicionales competencias en materia de empleo público, compensándose quizá esa pérdida con una atribución de competencias en materia de ordenación del territorio de alcance no bien precisado. El anterior Departamento de Economía, Hacienda y Fomento se divide en dos, originando, por una parte, el Departamento de Industria, Comercio y Desarrollo, que recoge parcialmente las competencias de Fomento, y, por otra parte, el Departamento de Economía, Hacienda y Función Pública, al que se atribuyen, además, las competencias sobre el empleo público que, hasta ahora, en todas las reformas departamentales del Gobierno de Aragón, habían correspondido al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales. El Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes ve cambiada su denominación, que pasa a ser Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, como consecuencia de las imprecisas atribuciones que en materia de ordenación del territorio se reconocen al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales. El Departamento de Agricultura y Medio Ambiente, con toda lógica, es dividido en el Departamento de Agricultura y el Departamento de Medio Ambiente. Por último, el Departamento de Educación y Cultura también es objeto de división entre el Departamento de Educación y Ciencia y el Departamento de Cultura y Turismo, recibiendo este último la materia turística desgajada del anterior Departamento de Economía, Hacienda y Fomento.

Ese baile departamental viene siendo ya habitual al constituirse nuevo Gobierno, de conformidad con la potestad al efecto atribuida al Presidente (en la actualidad, por el art. 15.2 de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón de 1995). No obstante, en la experiencia aragonesa, la ya derogada Ley del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de 1984 estableció la reserva de ley para la creación y alteración de los Departamentos (art. 31), aunque la reserva quedaba dulcificada por la facultad del Presidente de realizar cambios departamentales durante un plazo de cuatro años (disp. transit. 3ª). En relación con esos contenidos legales, importa recordar, primero, que la reserva de ley fue introducida en la tramitación parlamentaria. El proyecto de Ley que había presentado el Gobierno PSOE, presidido por S. Marraco, atribuía esa potestad al Presidente. Sin embargo, PP y PAR mantuvieron enmiendas en contra, con la finalidad de introducir la reserva de ley, pues el reconocimiento de una potestad presidencial les parecía «políticamente indefendible» y «una falta de seguridad jurídica». Al final, fue IU quien sugirió la fórmula de compromiso que reflejó el texto legal de 1984: reserva de ley para alterar Departamentos pero permitiendo que el Presidente realizara cambios durante un plazo de cuatro años, «teniendo en cuenta que es necesario ir reestructurando todos los órganos de la Administración», decía el portavoz de IU. Junto a ese dato, hay que recordar también el escaso uso en la práctica de la transitoria prerrogativa presidencial: sólo al constituirse el primer Gobierno PAR-PP presidido por Gómez de las Rocas (1987) se utilizó, a fin de dividir el Departamento de Economía y Hacienda en dos Departamentos y también para modificar Urbanismo por Ordenación del Territorio en la denominación de otro Departamento. Pasado el período transitorio de la Ley de 1984, cuando en el segundo Gobierno PAR-PP el Presidente Eiroa quiso volver a la unión de Economía y Hacienda, fue preciso aprobar la Ley 7/1991, de 21 de octubre, dado que la reserva de ley se encontraba en plena vigencia.

Poco tiempo después, tras una tramitación parlamentaria que, curiosamente, no generó ninguna oposición, por unanimidad, se aprobaría la proposición de Ley del PSOE modificando el art. 31 de la Ley de 1984, de manera que la creación, extinción o modificación de Departamentos quedó atribuida al Presidente (Ley 7/1992, de 19 de mayo). En uso de tal atribución, al formarse el segundo Gobierno PSOE, tras la moción de censura de 1993, el Presidente Marco reorganizó la estructura departamental, dividiendo el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo en dos Departamentos y constituyendo el nuevo Departamento de Medio Ambiente.

La derogación de la Ley de 1984 por la vigente Ley del Presidente y del Gobierno de 1995 no supuso ninguna novedad, puesto que confirmó la potestad presidencial de que tratamos (art. 15.2). En aplicación de la misma, al constituirse el Gobierno PP-PAR (1995), el Presidente Lanzuela redujo de nueve a seis el número de Departamentos. Norma que, como hemos visto, también ha empleado el Presidente Iglesias, para volver a un número de nueve Departamentos, al constituir el Gobierno PSOE-PAR en el presente ejercicio.

La potestad presidencial de disponer libremente de la organización departamental produce cambios que, en algunos casos, pueden parecer algo precipitados. Ello tiende a provocar una sensación de inestabilidad, que difícilmente puede asimilar una Administración tan nueva como la aragonesa. Es posible incluso que esa inestabilidad esté relacionada con el fenómeno del crecimiento de los organismos públicos de la Comunidad Autónoma, constituidos, estos sí, por ley. Habría pues que valorar todos los elementos, a fin quizá de reconstruir esta potestad de manera que las facultades presidenciales no colisionaran con las necesidades administrativas.

No se plantea aquí un problema de legalidad sobre esta potestad presidencial, sino más bien un problema de oportunidad, aunque, eso sí, de una oportunidad revestida del máximo alcance institucional, dada la trascendencia de los cambios que, en períodos excesivamente breves, está originando la práctica de la potestad. Ciertamente, las variaciones competenciales de la Comunidad Autónoma, no siempre previsibles ni racionalmente desenvueltas, al derivar del proceso de construcción de la autonomía aragonesa, han podido propiciar el reconocimiento de esa facultad presidencial.

Conviene, sin embargo, destacar que no hay ninguna característica esencial de los regímenes parlamentarios que imponga el establecimiento de un poder presidencial ilimitado sobre la estructura departamental. Antes bien, la prudencia en los temas de organización pública aconseja reconducir el ejercicio de una potestad que, en la realidad, el Presidente aplica, al menos en sus perfiles definitivos, en los escasos (y complicados) días que transcurren entre su investidura y el nombramiento de Gobierno. Habría pues que combinar esa necesaria prudencia en lo relativo a la estructura básica de la Administración con la lógica libertad política que debe reconocerse al Presidente, a fin de decidir sobre el tamaño de su Gobierno y las responsabilidades de sus miembros.

Actividad política e institucional

Situación de los partidos políticos. El PP aragonés atraviesa, sin duda, momentos difíciles, al haber perdido el Gobierno, a pesar de la mejora de los resultados electorales, por abandono de su socio de coalición. Sin embargo, ni las expectativas para futuros comicios ni la estabilidad emocional de sus líderes parecen dañadas. Aunque en política cualquier predicción resulta aventurada, cabe destacar que, hoy por hoy, no resulta fácil imaginar recompuesta la coalición PP-PAR, de donde se deduce que la única vía de acceso a la función gubernamental por parte del PP estaría en aspirar a la mayoría absoluta de las Cortes de Aragón, resultado que parece difícil de obtener, habida cuenta de la trayectoria del voto en la Comunidad Autónoma.

El PSOE es el gran beneficiado de la coalición. De ahí probablemente la generosidad demostrada por el Presidente Iglesias en la constitución del Gobierno PSOE-PAR. Habida cuenta de que el Presidente pudo ser candidato gracias a las elecciones primarias, debe suponerse que domina bien el aparato del partido y que podrá ofrecer esa estabilidad política que tanto parece reclamar (y premiar) el electorado.

El PAR ha hecho una apuesta arriesgada. Quizá no tenía más remedio, pues era mucho lo que iba perdiendo desde los tiempos en que pudo gobernar con el apoyo del PP. Está por ver, en todo caso, si los signos de identidad aragonesa y de lucha por los intereses de la Comunidad Autónoma, después de este giro a la izquierda, encuentran su sector en el electorado, al objeto, cuanto menos, de no empeorar su situación.

La CHA mantiene su cuota electoral y su unidad interna. No está implicada en la coalición de Gobierno, frente a la que ha observado una prudente abstención y, por tanto, una capacidad de crítica. Probablemente rentabilizará en términos políticos esa conducta, pues ofrece la imagen de novedad y lucidez que el cuerpo electoral valora positivamente.

IU ha sufrido el desgarramiento de NI, con unos malos resultados electorales, que no ofrecen signos de recuperación. Ha colaborado con su imprescindible voto a formar la mayoría parlamentaria, pero sin participar en el Gobierno PSOE-PAR.

Conflictos institucionales. Durante 1999 no ha habido conflictos institucionales de relevancia. No obstante, cabe referir algún conflicto latente, derivado del diseño de ciertas instituciones de la Comunidad Autónoma, como el Justicia de Aragón. También hay que informar de los acuerdos logrados con el Estado, a fin de lograr que éste desista de ciertos recursos de inconstitucionalidad contra leyes autonómicas.

Justicia de Aragón. Las funciones del Justicia relativas a la defensa del Estatuto de Autonomía, característica singular no identificable ni en el Defensor del Pueblo ni en otros comisionados parlamentarios autonómicos, resultan, ya en su misma regulación legal, de alcance indeterminado. Los sucesivos titulares de la institución han ido produciendo diversas intervenciones, incluyéndolas en el desarrollo de esa función, al hilo de problemas o situaciones que se les planteaban o que conocían de variadas formas. De esta manera, se ha generado una producción espontánea de informes en defensa del Estatuto, cuya inserción y valor institucionales no siempre están claros.

En el pasado, el Justicia ha emitido informes sobre cuestiones en las que ha considerado implicadas las aspiraciones ideales de la comunidad aragonesa (límites diocesanos de Aragón). Ha llegado a examinar la corrección constitucional de un Decreto-Ley del Estado (transporte de agua del Ebro a Mallorca). Incluso ha actuado en una contienda política, informando a solicitud de un partido político sobre la gestión de otro partido (televisión municipal de Zaragoza).

Esas intervenciones esporádicas del Justicia, amparadas en una genérica función de defensa del Estatuto de Autonomía, presentan una fuerte carga de conflictividad, pues pueden incidir sobre las funciones típicas de otros órganos de la Comunidad Autónoma. Por ejemplo, en relación con los proyectos de ley, el Informe del Justicia de 1999 recoge un supuesto en verdad alarmante. A solicitud de un sindicato, el Justicia emite informe sobre la posible vulneración de la legislación básica estatal por el proyecto de Ley de Ordenación Farmacéutica. Con independencia de que el criterio del informe, a favor del proyecto de Ley, pueda parecer razonable, habría que plantearse si la genérica función de defensa del Estatuto alcanza a examinar el supuesto incumplimiento de la legislación básica estatal por un proyecto de Ley. ¿Cualquier sujeto está legitimado para poner en marcha esa intervención del Justicia? ¿Puede presentar algún tipo de alegaciones el Gobierno autor del proyecto? ¿También las proposiciones de Ley, de iniciativa parlamentaria, son susceptibles de esta actuación?

Retirada de recursos de inconstitucionalidad. Algunos de los recursos de inconstitucionalidad que permanecen en la lista de espera del Tribunal Constitucional afectan de manera limitada a leyes de la Comunidad Autónoma, cuyo contenido general no se vería afectado si se admitieran los planteamientos estatales. De ahí que parezca lógico el proceso de negociación emprendido este año, entre el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales y el Ministerio de Administraciones Públicas, a fin de permitir la retirada de ciertos recursos de inconstitucionalidad por el Estado.

La negociación ha afectado positivamente a los recursos relativos a la Ley de Fianzas de Arrendamientos y otros contratos (Ley 10/1992, de 4 de noviembre) y a la Ley de Caza de Aragón (Ley 12/1992, de 10 de diciembre). A cambio de las pequeñas modificaciones exigidas en esos textos por el Estado, éste ha acordado la retirada de los correspondientes recursos de inconstitucionalidad. Las modificaciones de la legislación autonómica se han materializado en el art. 24 (sobre la Ley de Fianzas) y la disp. derogatoria única (sobre la Ley de Caza) de la Ley de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas (Ley 15/1999, de 29 de diciembre).

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 propiedad intelectual, productos farmacéuticos y buceo (RRDD 611 a 613 de 1999).

La celebración de elecciones autonómicas en el mes de junio y el correspondiente cambio de Gobierno ha influido también en la actividad de gestión. No obstante, conviene tener en cuenta que las principales obras públicas que se rea-

lizan en la Comunidad Autónoma dependen del Estado. Así, la línea de alta velocidad, competencia del Ente Gestor de Infraestructuras Ferroviarias, tiene incidencias de tanta trascendencia como su propio trazado, los accesos a la misma o la ubicación de la nueva estación en Zaragoza. Por otro lado, siguen pendientes importantes cuestiones relacionadas con los grandes embalses, en especial, el recrecimiento de Yesa, cuya competencia ejecutiva se reparte entre la Confederación Hidrográfica del Ebro y el Ministerio de Fomento. Y también continúan con indefiniciones las líneas básicas de comunicación, ejecutadas asimismo por el Ministerio de Fomento, con el calendario acuciando para terminar las obras de la autovía Somport-Sagunto y el gran túnel pirenaico.

No deja de ser curioso que a la Comunidad Autónoma se le haya atribuido la competencia exclusiva sobre ordenación del territorio y que, en cambio, su posición con respecto a las infraestructuras que vertebran el territorio sea la de un simple espectador, más o menos activo. La facilidad con que una situación de ese tipo puede ser manejada en el juego político invita a alguna reflexión. Cabe, en tal sentido, recordar cómo una de las monedas de cambio exigidas con carácter previo por el PAR al PP, para continuar en la coalición de Gobierno, consistió en un compromiso de inversiones por parte del Estado. Generado de alguna manera ese compromiso, pero sin que de ahí derivara el pacto de coalición, el nuevo Gobierno PSOE-PAR se ha apresurado naturalmente a exigir las inversiones estatales.

Mientras se mantenga la tajante separación competencial en relación con esas infraestructuras estatales esenciales para el desarrollo de la Comunidad Autónoma, ésta estará llamada a mantener una postura reivindicativa. Y ello, no sólo porque la reivindicación puede ser la conducta mejor valorada por una parte del electorado, que se siente discriminada, en términos de comparación territorial, sino también porque es objetivamente la única salida que se ofrece a un Gobierno autonómico responsable de la ordenación de su territorio. Sería preciso, en definitiva, ofrecer a las Comunidades Autónomas vías institucionales de cooperación con el Estado para todas las cuestiones relacionadas con estas grandes infraestructuras. De lo contrario, el mantenimiento de conductas centralistas provocará actitudes de rechazo: piénsese, por ejemplo, que la competencia del Estado sobre la línea de alta velocidad se ejerce de manera que afecta a la misma estética del edificio de la estación.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total diputados: 67

Composición por grupos en IV Legislatura:

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

Composición por grupos en V Legislatura (desde julio 1999):

Grupo Parlamentario Popular: 28

Grupo Parlamentario Socialista: 23

Grupo Parlamentario del Partido Aragonés: 10

Grupo Parlamentario Chunta Aragonesista: 5

Grupo Parlamentario Mixto: 1 (IU)

Estructura del Gobierno

Presidente en IV Legislatura: Santiago Lanzuela Marina (PP).

Número de departamentos en IV Legislatura: 6

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

Departamento de Economía, Hacienda y Fomento: José María Rodríguez Jordá (independiente).

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

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

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

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

Presidente en V Legislatura: Marcelino Iglesias Ricou (PSOE).

Número de departamentos en V Legislatura: 9

Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales: José Angel Biel Rivera (PAR).

Departamento de Economía, Hacienda y Función Pública: Eduardo Bandrés Moliné (PSOE).

Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes: Javier Velasco Rodríguez (PSOE).

Departamento de Agricultura: Gonzalo Arguilé Laguarda (PSOE).

Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo: Alberto Larraz Vileta (PSOE).

Departamento de Cultura y Turismo: Javier Callizo Soneiro (PAR).

Departamento Industria, Comercio y Desarrollo: José Porta Monedero (PAR).

Departamento de Educación y Ciencia: María Luisa Alejos-Pita Río (PSOE).

Departamento de Medio Ambiente: Víctor Longás Vilellas (PAR).

Tipo de Gobierno

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario en IV Legislatura: mayoritario.

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

Composición del Gobierno en IV Legislatura: Gobierno del PP-PAR.

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario en V Legislatura: mayoritario.

Partidos y número de Diputados que le apoyan en V Legislatura: PSOE (23 diputados), PAR (10 diputados) e IU (1 diputado).

Composición del Gobierno en V Legislatura: Gobierno del PSOE-PAR.

Cambios en el Gobierno

Cambio del Gobierno PP-PAR al Gobierno PSOE-PAR, como consecuencia de las elecciones de 13 de junio de 1999.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Sesión de investidura para la elección de Presidente del Gobierno de Aragón, tras elecciones de 13 de junio de 1999, celebrada los días 28 y 29 de julio de 1999.

Mociones de reprobación

Ninguna.

Debates y resoluciones parlamentarias más importantes aprobadas

Comunicación remitida por la Diputación General de Aragón «Hacia una política demográfica en Aragón», admitida por la Mesa de las Cortes el 15 de enero 1999 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 239, de 3 febrero 1999).

Rechazo por el Pleno de las Cortes de 4 y 5 de noviembre de 1999 de la toma en consideración de la Proposición de Ley (de iniciativa legislativa popular) de creación de la Universidad del Alto Aragón «Joaquín Costa», de Huesca (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 15, de 10 noviembre 1999).

Reformas del Reglamento parlamentario

Ninguna.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento parlamentario

Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Aragón de 19 mayo 1999, por el que se modifica el Estatuto de personal y régimen interior de las Cortes de Aragón (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 267, de 16 junio 1999).

Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Aragón de 2 marzo 1999, por el que se aprueban las normas para la ejecución y el control de presupuesto de las Cortes de Aragón (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 254, de 22 marzo 1999).

Resolución de la Presidencia de las Cortes de Aragón de 13 de septiembre de 1999, sobre los casos en que se produzca empate en las votaciones en Comisión (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 5, de 17 septiembre 1999).

Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Aragón de 15 octubre 1999, por el que se modifica el Estatuto de personal y régimen interior de las Cortes de Aragón (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 12, de 26 octubre 1999).

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

Informe del Tribunal de Cuentas (del Estado) sobre la Cuenta General de la Comunidad Autónoma del año 1995 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 238, de 28 enero 1999) y Resolución del Pleno de la Cámara (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 257, de 7 abril 1999).

Informe anual del Justicia a las Cortes de Aragón, 1998 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 259, 4 fascículos, de 14 abril 1999).

Informe del Justicia de Aragón sobre la situación de los menores en Aragón (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 265, de 27 mayo 1999, fascículo 1º).

Informe del Justicia de Aragón sobre el estado de observancia, aplicación e interpretación del ordenamiento jurídico aragonés (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 265, de 27 mayo 1999, fascículo 2º).

Informe del Justicia de Aragón sobre el consumo abusivo de alcohol por los menores en Aragón (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 7, de 28 septiembre 1999).

ASTURIAS

Francisco J. Bastida

Rasgos generales

Sin duda, desde el punto de vista normativo lo más sobresaliente para el Principado de Asturias durante 1999 es la aprobación de la reforma del Estatuto de Autonomía por Ley orgánica 1/1999, de 5 de enero. Sin embargo, su actividad político-institucional queda históricamente marcada por dos procesos claves. Uno, el progresivo deterioro de la relación Gobierno-Parlamento, tras la expulsión en junio de 1998 del Partido Popular (PP) de Sergio Marqués, Presidente del Principado, que gobernó desde entonces en ínfima minoría, con el sólo apoyo de parlamentarios del Grupo Mixto. El otro proceso, el electoral, que culminó el 13 de junio y que supuso el triunfo por mayoría absoluta del Partido Socialista (PSOE) y el importante retroceso del PP y de Izquierda Unida (IU).

A resultas de aquella reforma y estos dos procesos tienen lugar los otros hechos más significativos: el cambio radical entre el final de la IV legislatura y el principio de la V, la presentación y debate por primera vez de una moción de censura, el incremento sustancial de la organización del Consejo de Gobierno, la profesionalización de la Junta General (parlamento), el descenso de la actividad parlamentaria, el traspaso de competencias tras cuatro años de parálisis, etc.

La actividad político-institucional

De la crisis del PP al nacimiento del URAS. El estrangulamiento de la vida política regional por la supervivencia de un Gobierno con el apoyo exclusivo del Grupo Mixto.

Como se acaba de decir, las elecciones del 13 de junio de 1999 dividen el año en dos mitades de signo muy distinto. Enero comenzó dando continuidad a la situación política vivida el año anterior, muy deteriorada sobre todo desde junio de 1998. Recuérdese que todo nace de fuertes enfrentamientos en el seno del PP asturiano cuyo campo de batalla se extiende a las instituciones gobernadas por sus dirigentes. El protagonismo recae en el Presidente del Principado Sergio Marqués y su antiguo amigo y correligionario Francisco Álvarez-Cascos, número uno del PP en Asturias y a la sazón Vicepresidente del Gobierno de la Nación. Las causas de las desavenencias, aunque nunca quedaron suficientemente aclaradas, se apuntan en el *Informe 1998*. Lo cierto es que desde el verano de 1998 la crisis se salda para el PP con una profunda división tras la expulsión de Sergio Marqués del partido, que arrastra tras de sí a una parte pequeña, pero no desdeñable, de militantes, algunos de los cuales ostentan cargos representativos en

algunos municipios. Desde el punto de vista institucional, la crisis comporta la partición del Grupo Parlamentario Popular, que desde de entonces deja de ser el grupo mayoritario en la Cámara (pasa de 21 a 16 diputados), el Socialista permanece con 17. Los cinco expulsados, Sergio Marqués y cuatro más, entre ellos el hasta entonces portavoz del Grupo Popular, ingresan obligatoriamente en el Grupo Mixto. La grave crisis provoca dimisiones en el Consejo de Gobierno, que se recompone con los leales al Presidente y se queda con el apoyo de esta exigua minoría. Durante exactamente un año, de junio a junio, el Gobierno se mantiene con el exclusivo apoyo del Grupo Mixto. La situación afecta institucionalmente a las relaciones del Comunidad Autónoma con el Gobierno de la Nación, que hace bandera con el Vicepresidente Cascos, que nunca abandonó el enfrentamiento con el Presidente Marqués.

Así las cosas, el primer semestre de 1999 se caracteriza por el agravamiento de la situación anterior. El Gobierno carece de respaldo parlamentario y, obviamente, no consigue aprobar los Presupuestos, pero no da la más mínima señal de dimitir. El Grupo Popular es el que de manera más incisiva ataca al que en su día fue nombrado Presidente gracias al voto de sus diputados. En octubre de 1998, promueve junto con socialistas e IU una *Comisión de investigación sobre los procedimientos de licitación de obras por la Consejería de Fomento desde septiembre de 1995 y los financiados con cargo a los fondos mineros*. La finalidad era desvelar la supuesta corrupción del Gobierno en su política de infraestructuras e incluso insta a que intervenga la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia. Lo que antes se justificaba desde el PP como métodos ordinarios de contratación de obras, era ahora calificado como procedimiento sospechoso política y criminalmente. La Comisión actúa durante el primer cuatrimestre de 1999 y concluye el 22 de abril con la imputación al Gobierno de graves irregularidades en los procedimientos de contratación.

El PSOE, entre tanto, opta por una beneficiosa pasividad dejando pudrir la situación, mientras IU busca inútilmente un acuerdo con los socialistas para desbancar a Marqués.

El Gobierno, aprovechando la incapacidad de la oposición para provocar su cese a pesar de estar gobernando tan sólo con el apoyo de cinco diputados, intensifica hasta el mismo día de las elecciones su actividad sobre todo en lo que respecta a obras públicas, a través de una planificación plurianual, sin apenas cargo para el año 99, pero comprometiendo importantes cantidades para ejercicios sucesivos. La concesión de obras sin apenas rebaja en las ofertas, añadida a otros datos manifestados en la Comisión de Investigación, hizo sospechar a la oposición de la posibilidad de una búsqueda de financiación irregular de lo que se intuía iba a ser el nuevo partido de Sergio Marqués. Además, desde el Gobierno se favorece a aquellos concejos regidos por alcaldes del PP que están a favor de Marqués y en contra de la actitud oficial del PP asturiano, dirigida por Álvarez Cascos, contra el Presidente regional. La utilización por éste del Gobierno para ahondar en la división del PP y atraer hacia sí a un número importante de representantes municipales descontentos en el PP no ofrece dudas. Y, en efecto, el partido Unión Renovadora Asturiana (URAS) nace en febrero, a la sombra del Sergio Marqués, y concurre a las elecciones del 13 de junio con el Presidente regional a la cabeza.

La incapacidad de la oposición para censurar al Presidente

En ningún momento el PSOE quiso resolver lo que consideraba un conflicto interno del PP, a pesar de su repercusión en la vida institucional de la región. La única opción estatutaria para reconducir la grave crisis en la política asturiana era la presentación de una moción de censura. Algunas fuerzas políticas como el Partido Asturianista (PAS) lamentaban que la Presidencia del Principado no contase con la facultad de disolver anticipadamente la Junta General, pero era obvio que aunque tuviese tal facultad, no la hubiera ejercido, pues supondría perder la plataforma gubernamental desde la que minar el poder del PP y atraer hacia el URAS la posible clientela electoral. Por supuesto, tampoco estaba dispuesto Marqués a presentar una cuestión de confianza (que la perdería por amplia mayoría) y menos aún a dimitir. IU presentó una iniciativa un tanto atípica; una proposición no de ley instando al Presidente Marqués a plantear la cuestión de confianza. La propuesta fue rechazada.

Así las cosas, el Grupo Popular presentó una moción de censura al Gobierno el 3 de marzo. Nunca hasta ese momento se había puesto en acción este instrumento de control al Gobierno. Con ella se quería dejar en evidencia la postura partidista del Grupo Socialista, que siendo el que contaba en ese momento con más diputados —uno más que el PP tras la expulsión de Marqués y sus seguidores al Grupo Mixto— se negaba a dar ese paso o cualquier otro que significase la remoción del cargo de Sergio Marqués.

Al PSOE ciertamente le beneficiaba que no se pusiese fin a las hostilidades entre el PP y Marqués y entre el Vicepresidente Primero del Gobierno de la Nación y el Presidente del Principado. Pero, además, dicha fuerza política, si hubiera querido interponer una moción de censura, se hubiera encontrado en la incomoda situación de tener que incluir un candidato alternativo a la Presidencia. El Estatuto de Autonomía establece que para ser Presidente hay que ser diputado regional y el candidato a Presidente que barajaba el PSOE para las elecciones del 13 de junio era Vicente Álvarez Areces, Alcalde de Gijón pero no diputado. IU estaba dispuesta a apoyar la moción si la presentaba el PSOE, con tal de acabar con la anormal situación del Gobierno de Sergio Marqués. Pero en ningún momento el Grupo Socialista expresó el deseo de un acuerdo.

La presentación de la moción de censura tuvo para el Grupo Popular un coste institucional, pues el candidato en ella propuesto era Ovidio Sánchez, hasta ese momento Presidente de la Junta General y que se vio obligado a dejar el cargo para ocupar la delicada posición de ser candidato en una moción de censura llamada de antemano al fracaso. Al no ser ya el Grupo Popular el mayoritario en la Cámara, y no encontrar aliados en las otras fuerzas políticas, el PP no pudo recuperar la Presidencia de la Junta, que recayó en un diputado socialista.

La moción de censura obtuvo el resultado esperado. No prosperó al no contar con el apoyo de la mayoría absoluta requerida: 16 votos a favor (PP) 6 en contra (los diputados fieles a Marqués, más uno también del Grupo Mixto) y 20 abstenciones.

El final de la IV legislatura y del Gobierno de Sergio Marqués

Con el argumento de que iba a gobernar hasta el último minuto, el Presidente Marqués intensificó su política electoralista con el claro designio de favorecer la implantación de su nuevo partido de cara a los inminentes comicios y de agradecer la lealtad a los que quisieron seguirle, rompiendo los lazos que les unía con el hasta ese momento su partido, el PP. Todo ello sin preocuparle el estar hipotecando al futuro Gobierno que, desde luego, ya no iba a estar presidido por él.

Amén de la citada y cuestionada política de obras públicas, el Gobierno subió el sueldo a los funcionarios en cantidades importantes, con la particularidad de que los altos puestos de la Administración recibieron un incremento porcentualmente mayor (13%) que el de los niveles inferiores (7%). También adjudicó la concesión de numerosas emisoras de FM con criterios tachados de poco objetivos por la oposición.

La campaña electoral se desarrolló en un contexto de lucha fratricida entre el PP y URAS. Los socialistas se limitaban a señalar la necesidad del cambio de rumbo ante la patética situación vivida durante la legislatura, sabedores, además, de que contaban con un candidato de fuerte carisma en la región, el durante años Alcalde de Gijón, Álvarez Areces. IU se presentaba como una fuerza con mensaje regionalista y de izquierdas, intentando que su trabajo no se viese arrastrado por la caída generalizada de IU en toda España. El PÁS, hasta ese momento con un solo diputado, se presentaba como la única fuerza auténticamente asturianista y temerosa de que el nuevo URAS le impidiese revalidar su cargo representativo en la Junta.

Las elecciones de 13 de junio

La participación fue menor que en 1995. Del 70% se bajó al 66% de votantes, pero nadie dudaba del triunfo de los socialistas. La cuestión era por cuánto. Todas las encuestas erraron en sus pronósticos, incluida la del CIS, que fue la que más se aproximó. Ninguna atribuía al PSOE la victoria por mayoría absoluta y lo cierto fue que de los 45 escaños consiguió 24. Un incremento espectacular de 7 escaños y de más de 60.000 votos. El PP fue la cruz. Sólo alcanzó 15 diputados; perdió 6 escaños y más de 70.000 votos. No menor fue la caída de IU. De 6 diputados pasó a 3, con un descenso de más de 50.000 votos. El beneficiado de la crisis del PP fue el grupo escindido del partido e integrado en la nueva formación política auspiciada por Marqués desde la Presidencia del Principado. De la nada y en menos de cinco meses pasaron a tener 3 diputados, igual que IU aunque con 11.000 votos menos. El éxito del URAS significó no sólo el fracaso del PP, sino también la desaparición del PAS como fuerza parlamentaria, que perdió su único escaño.

Ni la buena marcha general de la economía, ni el concierto con los sindicatos mineros que supusieron una fuerte inyección de dinero en la economía regional, ni las licitaciones de casi todos los tramos de la infraestructura asturiana por excelencia, la Autovía del Cantábrico —empeño personal del Vicepresidente Álvarez Cascos— sirvieron para ocultar el desastre de esta IV legislatura marcada

por la crisis del PP y los permanentes enfrentamientos entre Álvarez Cascos y Sergio Marqués. Le costó mucho al PP alcanzar en Asturias el gobierno regional y en cuatro años y con todo a favor echó ese trabajo a perder.

La nueva Junta General y el Gobierno del socialista Vicente Álvarez Areces.

La nueva Junta General surgida de las elecciones del 13 de junio depara una composición muy distinta, tanto de la Mesa de la Cámara como de los Grupos Parlamentarios. La Presidencia que durante casi toda la IV legislatura estuvo presidida por Ovidio Sánchez (PP) recae ahora en una diputada socialista, María Jesús Álvarez González. A diferencia de pasadas legislaturas, en ésta la Mesa deja de tener presencia de todos los grupos parlamentarios. Sus miembros pertenecen al Grupo Socialista y al Grupo Popular. IU se quedó fuera, porque el PP no consintió en ceder al URAS, el Grupo del ex Presidente Sergio Marqués, un puesto en la Mesa. De rechazo, el Grupo Socialista tampoco cedió un puesto a IU.

Los Grupos parlamentarios tienen la siguiente composición: Socialista: 24; Popular: 15; IU: 3 y URAS: 3. Como con tres diputados se puede formar grupo parlamentario, en esta legislatura no hay Grupo Mixto (salvo que haya desafecciones o tráfugas). En la anterior legislatura el Grupo Mixto sólo contaba al principio con un miembro, el solitario diputado del PAS, pero al final –desde junio de 1998 hasta la disolución de la Junta General en abril de 1999– llegó a ser numeroso, pues en él ingresó un tráfuga de IU –que apoyó en decisiones importantes al gobierno de Marqués; por ejemplo, voto en contra de la moción de censura– y los cinco diputados expulsados del Grupo Popular, Sergio Marqués y sus cuatro seguidores.

La reforma del Estatuto de Autonomía aprobada a primeros de 1999, supuso un cambio importante en el funcionamiento de la Junta, como luego se verá. En lo que ahora interesa, conviene resaltar dos datos. De un lado se amplía el tiempo de los periodos de sesiones, equiparados a los de las Cortes (art. 27.1) y, de otro, se suprime el sistema de indemnización parlamentaria mediante dietas y se establece un sistema de retribuciones, cuya modalidad la fijará el Reglamento de la Cámara (art. 26.4). El cambio se justifica por la mayor actividad de la Cámara, tanto en número de asuntos y funciones como por el mayor tiempo de los periodos de sesiones. Se pretende, en suma, una mayor profesionalización. El asunto tiene su importancia por dos razones. En primer lugar, porque cualquier subida de las retribuciones es objeto de crítica de la opinión pública y el aumento realizado fue espectacular. En segundo lugar, pero más importante si cabe, porque en lo que va de legislatura (segunda mitad de 1999), esa nueva asignación económica no se corresponde con una mayor dedicación de los diputados a sus tareas parlamentarias, pues como se verá más adelante, la intensidad de tales labores decreció en relación con la verificable en el final de la pasada legislatura (primera mitad de 1999).

Por lo que respecta a la Presidencia del Principado, el único candidato, el socialista Vicente Álvarez Areces, obtuvo el cargo en primera vuelta, ya que contaba con el respaldo de la mayoría absoluta formada por su Grupo.

El nuevo Presidente procedió a reorganizar las Consejerías, aumentando su número y alterando su denominación y funciones. Con la citada reforma del Estatuto de Autonomía de enero de 1999, quedó suprimido el límite de diez como número máximo de Consejerías, lo que aprovechó Álvarez Areces para incrementar ese número y establecer un total de once. El anterior Consejo de Gobierno se componía de tan sólo seis. En la última página de este informe se da cuenta de la denominación de las Consejerías y de sus titulares. El aumento de Consejerías se justificó, bien por las nuevas competencias ya traspasadas o por traspasar, bien por una mayor atención a sectores concretos; por ejemplo, industria, comercio y turismo, trabajo y promoción de empleo, medio ambiente, etc.

El Consejo de Gobierno es tildado de «técnico» y formado en gran parte por personas vinculadas a la gestión del nuevo Presidente cuando era Alcalde de Gijón.

La actividad de la nueva Junta General del Principado

El nuevo parlamento asturiano inicia su actividad bajo el signo de la mayoría absoluta de la Cámara en manos del Grupo Socialista y con el horizonte de un campo de actuación más amplio, tanto por la ampliación estatutaria de los periodos de sesiones como por el previsible traspaso de más competencias. Además, funcionalmente los diputados se encuentran en una mejor situación económica para profesionalizar su dedicación.

Cambio en la estructura retributiva. Como se avanzaba párrafos atrás, una de las primeras medidas adoptadas por la Cámara fue suprimir el anterior sistema de pago de dietas, que en la última legislatura se había convertido en una retribución encubierta, con un fijo de dietas al mes, hubiese o no sesiones. El 19 de julio de 1999 la Mesa acuerda una estructura retributiva basada en el criterio de una indemnización parlamentaria fija al mes, pero no todos los diputados acceden a la misma cantidad, pues se distingue entre dedicación absoluta y parcial y tienen una retribución más elevada la Presidenta y los demás miembros de la Mesa y los Portavoces, retribución que se equipara a la del Presidente del Principado y a la de los Consejeros, respectivamente. Este cambio en el sistema de remuneración de la actividad parlamentaria, con incrementos tan importantes y nada más empezar la legislatura, fue objeto de duras críticas en la prensa y el Grupo Popular aprovechó la ocasión para desmarcarse del acuerdo, decisión calificada de demagógica por el resto de los grupos.

Senadores autonómicos. El nombramiento de los nuevos Senadores designados por la Junta General recayó en los diputados regionales José Ángel Fernández Villa, socialista y hombre fuerte de la Federación Socialista Asturiana, y Ovidio Sánchez Díaz, Presidente del Grupo Popular y ex Presidente de la Junta General.

El rechazo por el CGPJ de la terna propuesta por la Junta General para una plaza en el TSJA. Un acuerdo de la Junta que iba a resultar muy polémico fue el adoptado para proponer al Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) una terna de la que habría de salir un magistrado para ocupar en la Sala de lo Civil y Penal

del Tribunal Superior de Justicia de Asturias el puesto dejado vacante por Emilio Barbón, un histórico socialista nombrado en su día para ese cargo. El asunto adquirió relevancia por dos razones esenciales. De un lado, porque se politizó una propuesta que debía tener un contenido institucional. De otro, porque la decisión del CGPJ de rechazar a los tres candidatos supuso una afrenta a la autonomía regional. Por lo que respecta a la primera, el asunto comenzó a politizarse al decidir la Mesa, por acuerdo de 31 de agosto, que la terna que se presentase iría «ordenada conforme al número de votos obtenido por cada candidato» en la previa votación correspondiente. Con anterioridad, la terna se enviaba ordenada alfabéticamente y sin indicación de preferencia alguna. Ahora, al jerarquizar la terna, se indicaba al CGPJ que los tres no gozan para la Junta de las mismas preferencias, o sea, que a la Junta no les igual que salga elegido uno u otro. Además, con tal prelación, se insinuaba al CGPJ cuál habría de ser su decisión para no contrariar la explícita preferencia de la Junta. Una decisión de consenso, institucional, se convertía una vez más en un ejemplo de reparto partidista de cuotas.

La mayor politización del asunto llegó después, al aprobar la Junta la terna sin consenso alguno, proponiendo cada grupo a su candidato y votando cada uno al suyo (el URAS no presentó a ninguno), y que quedó constituida por abogados muy ligados a los grupos proponentes. Este dato no es excepcional; lo realmente llamativo fue que el Grupo Socialista propuso como candidato al ex Presidente del Principado, el socialista Juan Luis Rodríguez-Vigil, que en su día se vio obligado a dimitir por el llamado caso del «Petromocho», en el que no hubo corrupción, pero sí negligencia y gran torpeza política.

El CGPJ, tras repetidas votaciones, rechazó la terna. Es la primera, y hasta ahora la única, vez que una propuesta de un parlamento autonómico es desechada por el CGPJ. En apariencia, la decisión de éste reparaba la falta de sentido institucional de la Junta General, pero es muy discutible que, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial, el CGPJ pueda rechazar la terna, pues del art. 330.3 de la misma se deduce que necesariamente debe pronunciarse sobre una terna presentada por el parlamento regional. El carácter «autonómico» que se le quiere dar al origen de ese nombramiento se vulnera si el CGPJ desprecia la terna elegida por aquel parlamento. En enero de 2000 la Junta General ha reiterado la propuesta con el único cambio del candidato «del PP».

El contraste entre la IV y la V legislatura. Es particularmente interesante el estudio de la diferencia en el año 1999 entre el final de la IV legislatura (primer semestre) y el inicio de la V (segundo semestre), que dividen el año por la mitad. Aun teniendo en cuenta que no es lo mismo concluir un mandato que empezar uno nuevo y que muchas iniciativas del primer semestre traen su causa del año anterior, lo cierto es que los datos son lo suficientemente significativos como para plantear serias dudas sobre si hay la correspondencia entre la mejor posición funcional de la Junta General y de sus miembros y la actividad parlamentaria desplegada por éstos. La conclusión general es que el aumento de los periodos de sesiones y el cambio en el sistema retributivo no han supuesto una intensificación de las iniciativas legislativas y de control, ni una mayor vitalidad del Pleno y de las Comisiones. Por Grupos, el más activo y el único que mantiene el mismo tono en una y otra legislatura es el de IU. Es más, da la sensación de que

la atonía de la Cámara en la disminución de sesiones de Pleno y de Comisiones tiene alguna relación con el cambio en el sistema retributivo, pues sabido es que con el sistema de dietas se estimulaba la proliferación de reuniones y sesiones; éstas disminuyen cuando el sueldo del diputado no depende de la convocatoria de las mismas y cualquier convocatoria, si el parlamentario no es de la capital, le supone un gasto. Al parecer es un fenómeno que se constata también en otros parlamentos autonómicos que cambiaron la fórmula de indemnización parlamentaria. Puede que sea sólo una coincidencia, pero el dato es llamativo.

La actividad del nuevo Consejo de Gobierno

Aumento retributivo. Una de las primeras medidas que más críticas suscitó en los medios de comunicación fue la importante subida de los sueldos del Presidente y de sus Consejeros, que se añadía a la polémica sobre el incremento retributivo de los miembros de la Junta. Las cantidades no son desorbitadas si se compara con otras Comunidades Autónomas, que prevén emolumentos aún más elevados y los del Consejo de Gobierno del Principado eran especialmente austeros, pero no dejó de pasar desapercibido para la opinión pública el que el incremento porcentual fuese de alrededor de un 30%, máxime cuando el Presidente insinuó su deseo de zanjar esta permanente discusión equiparando las retribuciones del Consejo de Gobierno asturiano con las previstas para el Gobierno de la Nación. Por el momento esta pretensión ha quedado pospuesta.

Pacto Institucional por el Empleo. Una de las primeras y más importantes actuaciones del Gobierno de Álvarez Areces fue la concertación de un plan de reactivación económica y de creación de empleo. Tras poner de acuerdo el Gobierno regional a Patronal y a Sindicatos, se firmó el Plan Institucional de Empleo, en cuyo desarrollo quedan involucradas cuatro Administraciones, locales, regional, central y europea, con una planificación de fondos destinados a aquella finalidad general. Para el año 2000 se prevé la firma de los convenios que materializarán lo que hoy sólo está sobre el papel.

Televisión autonómica. En Asturias ha habido varios intentos de crear una televisión autonómica. La iniciativa más próxima a su realización la tuvo el Gobierno de Sergio Marqués a propuesta del PAS, cuyo único diputado le apoyaba en la aprobación de los presupuestos, cuando aún no había surgido la crisis en el PP. Sin embargo, hasta ahora no ha habido una posibilidad real de llevarla a cabo. El actual Presidente del Principado ha planteado la necesidad de este medio de comunicación audiovisual para vertebrar el derecho de los asturianos a recibir información regional por televisión. Hasta el presente, las únicas emisiones de este tipo las suministra el centro regional de TVE, con un horario muy reducido. La propuesta es polémica. Primero, por el grave endeudamiento que puede suponer la existencia del canal autonómico y, en segundo lugar, por el peligro de que tal televisión se convierta en un poderoso instrumento político en manos del Gobierno. La discusión sobre quién tiene que nombrar al director del ente, si el Gobierno o la Junta General, indica por donde va la preocupación de los grupos políticos.

Gestión de los puertos. Desde hace tiempo existe la polémica de la gestión

autónoma o conjunta de los Puertos de Gijón y Avilés. El Gobierno de Álvarez Areces se decanta a por la gestión conjunta, lo cual no es bien visto por los que consideran que es una apuesta a favor del puerto de Gijón, ciudad de la que el Presidente fue Alcalde, y en contra del de Avilés, que correría el riesgo de convertirse en un satélite del primero.

Traspaso de competencias. Sin duda una de las actuaciones más importantes y de mayor trascendencia del nuevo Gobierno fue la negociación de los traspasos de competencias en diversas materias, entre ellas la de educación no universitaria. Durante la IV legislatura no se realizó ninguna transferencia. Además, tras la ruptura entre el Presidente Sergio Marqués y el PP, el Gobierno central frenó cualquier acuerdo que supusiese un éxito para el que consideraba tráfuga y enemigo. El resultado fue que, habiendo un acuerdo técnico sustancial en materia de educación no universitaria, políticamente no se llevó a cabo. Esto obligó al nuevo Gobierno a realizar una negociación con grandes prisas, pues, dado el descenso de la población escolar en Asturias, cada año que pasase la cantidad a negociar descendería, al estar ésta en función del número de escolares. No sin problemas y con algún desconcierto por falta de información exacta a la Junta General del Principado, se firmó la transferencia el 21 de diciembre. Junto a este traspaso en asunto tan fundamental, que incrementa en un tercio el presupuesto del Principado de Asturias, se firmaron también otros traspasos. En el apartado siguiente se da cuenta pormenorizada de las materias objeto de los mismos.

Ley de presupuestos. Después de un año con los presupuestos prorrogados, el Gobierno, apoyado en su cómoda mayoría absoluta, consigue aprobar los presupuestos para el año 2000. Unos presupuestos en medida no pequeña hipotecados por los compromisos en infraestructuras adquiridos por el anterior Gobierno de Sergio Marqués. El lamento del Gobierno socialista por este gravamen político fue criticado tanto por PP como por IU que acusaron al PSOE de no querer en su día, por intereses partidistas, poner fin a un Gobierno como el de Sergio Marqués, carente de legitimidad parlamentaria.

Desavenencias institucionales con el Gobierno de Aznar. Las relaciones del nuevo Gobierno regional con el de la nación no han sido precisamente cordiales. La política de éste de no recibir a aquellos Presidentes de Comunidades Autónomas gobernadas por socialistas tuvo su continuidad con Álvarez Areces. Salvo excepciones no se le han abierto las puertas de los Ministerios. Estos desencuentros tuvieron su episodio más sonado durante la inauguración de un tramo de autovía en Oviedo. El Presidente Álvarez Areces hizo uso de la palabra para manifestar su descontento por tener que reunirse con el Ministro de Fomento Arias Salgado en un túnel y no en un despacho, pese a la reiteradas solicitudes cursadas al efecto. El Ministro reaccionó de manera airada, atribuyéndole al Presidente regional intenciones electoralistas en sus peticiones de entrevistas.

Además, la figura del Vicepresidente primero Álvarez-Cascos planeando continuamente por la política asturiana, junto a los indudables beneficios que su relevante posición gubernamental puede suponer para el impulso y supervisión de importantes infraestructuras estatales en marcha en la región, es también una cuña en la autonomía regional. La identidad regional asturiana precisa de una identidad política como Comunidad Autónoma y la mejor receta no es hacer

ver que quien decide los destinos de Asturias es un Vicepresidente asturiano del Gobierno de la nación, con menosprecio del Gobierno regional. La experiencia del enfrentamiento con Sergio Marqués y los réditos que éste le sacó, arrebatándole al PP 3 diputados en las elecciones del 13 de junio, debieran servir para reflexionar sobre la bondad de insistir en la misma línea.

Trasposos de competencias

Por las circunstancias comentadas anteriormente, durante la IV legislatura no se produjeron trasposos de competencias, a pesar de que el incremento competencial se había aprobado por ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo, y de que algunas materias objeto de traspaso correspondían incluso a competencias iniciales.

La competencia más sobresaliente, tanto por su volumen de personal y económico como por su importancia política, fue la de Educación no universitaria. Antes se comentó la carrera contra el tiempo que supuso su negociación. Algunos detalles no quedaron completamente cerrados (por ejemplo, el futuro del edificio de la Universidad Laboral de Gijón). (Real Decreto 2081/1999, de 30 de diciembre, BOE 4-II-2000)

El resto de las materias, en las que predomina su naturaleza laboral, son las siguientes:

- Ejecución de la legislación sobre productos farmacéuticos. (Real Decreto 2082/1999, de 30 de diciembre, BOE nº 22, 26-I-2000).
- Encomienda de gestión del Fondo Español de Garantía Agraria, FEGA. (Real Decreto 2083/1999, de 30 de diciembre, BOE nº 22, 26-I-2000).
- Enseñanzas náuticas, buceo profesional y actividades subacuáticas. (Real Decreto 2084/1999, de 30 de diciembre, BOE nº 22, 26-I-2000).
- Sociedades Agrarias de Transformación. (Real Decreto 2085/1999, de 30 de diciembre, BOE nº 22, 26-I-2000).
- Mediadores de Seguros. (Real Decreto 2086/1999, de 30 de diciembre, BOE nº 22, 26-I-2000).
- Cooperativas, calificación y registro administrativo de Sociedades Laborales y programas de apoyo al empleo. (Real Decreto 2087/1999, de 30 de diciembre, BOE nº 22, 26-I-2000).
- Gestión de la formación Profesional Ocupacional. (Real Decreto 2088/1999, de 30 de diciembre, BOE nº 22, 26-I-2000).
- Gabinetes Técnicos Provinciales del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. (Real Decreto 2089/1999, de 30 de diciembre, BOE nº 22, 26-I-2000).
- Ejecución de la legislación laboral. (Real Decreto 2090/1999, de 30 de diciembre, BOE nº 22, 26-I-2000).
- Ejecución de la legislación sobre propiedad intelectual. (Real Decreto 2091/1999, de 30 de diciembre, BOE nº 22, 26-I-2000).

Además, se aprobaron los acuerdos de fijación del porcentaje definitivo de participación del Principado de Asturias tanto en los ingresos territoriales del Estado por el IRPF como en los ingresos generales del Estado para el quinquenio 1997-2001, aplicable el 1 de enero del año 2001. (todavía no publicados en el BOE).

Reforma del Estatuto

Mediante la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero (BOE nº 7, de 8 de enero) se reformó el Estatuto asturiano, surgido de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, y revisada ya en dos ocasiones. Una, por Ley Orgánica 3/1991, de 13 de marzo, limitada simplemente a la modificación del art. 25, a los efectos de hacer simultáneas las elecciones autonómicas con las locales. La otra, por Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo, que incorpora la reforma competencial nacida de los Acuerdos Autonómicos firmados por PSOE y PP el 28 de febrero de 1992 y materializada jurídicamente en la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencia de Competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución.

La reforma ahora comentada tiene su origen en una nueva oleada de reforma de los Estatutos de la vía del art. 143 y que comenzó con la reforma de los Estatutos aragonés y canario. A diferencia del de 1994, este nuevo ciclo de cambios estatutarios no parte de unos pactos políticos previos, sino que obedece a concretas negociaciones políticas. El temor a una diversidad competencial entre Estatutos de la vía del art. 143 obligó a reconducir las reformas que se avecinaban hacia una plantilla común, que es básicamente la marcada por la reforma aprobada para el Estatuto de Castilla-La Mancha. En este contexto se enmarca la reforma del Estatuto asturiano.

Título del Estatuto

El primer cambio que se introduce es en la denominación del Estatuto, que deja de ser «Estatuto de Autonomía para Asturias» y pasa a llamarse «Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias». Se elimina, así, ese carácter de «carta otorgada» y, además, se menciona la denominación oficial de la Comunidad Autónoma: Principado de Asturias, pues «Asturias», tal como se reconoce en el nuevo art. 2, es la denominación de la provincia.

Título Preliminar. El régimen jurídico del bable

Se introduce la rúbrica «Título Preliminar», antes inexistente.

En el art. 2, además de la modificación ya señalada sobre el nombre de la provincias, se sustituye la denominación de «municipios» por la de «concejos».

Al art. 4, que se refiere a la protección del bable, se le añade un apartado 2 que dice textualmente, «Una ley del Principado regulará la protección, uso y pro-

moción del bable». Se trata de una remisión normativa a una ley que ya se había aprobado poco antes de iniciarse el debate sobre la reforma del Estatuto. (Ley del Principado 1/1998, de 23 de marzo, de uso y promoción del bable/asturiano). Como ya se deja constancia en el *Informe 1998*, la redacción del art. 4 del Estatuto fue uno de los escollos para aprobar por consenso de las fuerzas políticas asturianas el proyecto de reforma. PP y PSOE no aceptaron la fórmula propuesta por IU y PAS de establecer una remisión a una ley del Principado que, por mayoría cualificada, pudiese introducir de manera progresiva la cooficialidad del bable.

Incremento competencial

El Título Primero aumenta las competencias en varios sentidos. De un lado se incrementa el número de materias. De otro, se cambia el tratamiento jurídico de materias ya contempladas. Este cambio puede concretarse en una alteración de la competencia (por ejemplo, pasando una materia de competencia ejecutiva, art. 12, a competencia de legislación compartida, art. 11) o puede consistir en que, sin cambiar de precepto, amplía su ámbito de actuación (por ejemplo, antes el art. 10.4 decía «fomento de la investigación» y ahora el art. 10.19 dice de manera más genérica «investigación»).

Sobrepasaría el espacio de este informe señalar los cambios producidos en materia competencial por esta reforma. Una detallada sinopsis de estas alteraciones pueden encontrarse dentro de la página web del Observatorio Autonómico Asturiano, (<http://constitucion.rediris.es/oapa.html>) creada por el autor de este informe como uno de los recursos de la red en internet DERECONS (<http://constitucion.rediris.es/>) cuya coordinación se honra en dirigir.

No obstante, debe señalarse que el nivel de competencias alcanzado se aproxima en gran medida a las Comunidades de la vía del art. 151. Sin duda, la nueva competencia más importante por lo que puede representar tanto desde el punto de vista político y social como desde el punto del volumen de personal y económico, es la que se refiere a la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social (art. 12.13).

Organización institucional

De las innovaciones más sobresalientes en este campo cabe destacar lo siguiente:

Por lo que respecta a la Junta General del Principado

- Se especifica su competencia para autorizar al Consejo de Gobierno a la firma de acuerdos y convenios con otras Comunidades Autónomas, no siendo necesaria tal autorización en los demás acuerdos y convenios (art. 24.7). La falta de claridad sobre esta materia dio lugar en su día a conflictos entre la Junta y el Consejo de Gobierno.

- Se establece la posibilidad de que haya delegación legislativa al Consejo de Gobierno (art. 24 bis).
- Se adecua la organización y funcionamiento de la Junta a los cánones de lo que ha de ser un parlamento: se suprime la potestad reglamentaria externa, heredada de la extinta Diputación Provincial (supresión del antiguo art. 23.2), profesionalización de los diputados (art. 26.4) y ampliación de los periodos de sesiones. (art. 27.1).

Por lo que respecta al Presidente y al Consejo de Gobierno

- El Presidente ostenta la facultad de disolver de manera anticipada la Junta General, si bien con las limitaciones señaladas en el art. 25.3.
- El Consejo de Gobierno puede aprobar Decretos legislativos (art. 23.2).
- Se regula el fuero jurisdiccional de los miembros del Consejo en materia de responsabilidad penal y civil (art. 35.bis).

Por lo que respecta a los órganos auxiliares del Principado

- Se crea bajo esta rúbrica la Sindicatura de Cuentas del Principado, dependiente de la Junta General (arts. 35 ter y 55).
- Se crea el Consejo Consultivo del Principado como superior órgano de consulta de la Comunidad Autónoma (art. 35 quater).

Materia financiera y tributaria

Se introduce una cláusula residual de ingresos de la Hacienda del Principado, de manera que quedará constituida, además de por los ingresos que señala el art. 44 en sus diez apartados, por «cualquier otro tipo de ingreso que la legislación prevea en el marco del art. 157 de la Constitución» (art. 44.10 bis).

En relación con las Corporaciones Locales, se atribuye al Principado de Asturias la tutela financiera de las mismas, sin perjuicio de la autonomía que a ellas reconoce la Constitución (art. 51 bis)

Procedimiento de reforma del Estatuto

Se introduce un art. 56 bis cuyo idea ya se contenía en el antiguo art. 13, ahora derogado. Se trata de que cuando la reforma tenga por objeto exclusivamente la ampliación de competencias en materias que no estén constitucionalmente reservadas al Estado, el proyecto requerirá para su aprobación tan sólo la mayoría absoluta, y no la más cualificada de los tres quintos de los miembros de la Junta, prevista en el art. 56.2 para los demás casos de reforma.

Actividad legislativa

Durante 1999 se han aprobado 18 leyes. De ellas 14 corresponden a la IV legislatura y sólo 4 a la V legislatura.

Leyes de 1999 correspondientes a la IV legislatura

Llama la atención el número de 14 leyes aprobadas en el primer semestre si se tiene en cuenta que corresponden al ciclo del Presidente Sergio Marqués atrincherado en el Grupo Mixto y con el apoyo de únicamente 6 diputados. Si se observa su contenido (véase en *el Informe* las normas correspondientes al Principado de Asturias) se encontrará una pronta explicación. Salvo algunas leyes, como la Ley 6/1999, de 14 de abril —que modifica la ley de caza sobre un tema menor, la duración de la licencia de caza— o la Ley 5/1999, de 29 de marzo, por la que se crea el Servicio Regional de Investigación y desarrollo Agroalimentario del Principado de Asturias, las otras tienen un claro signo económico, controlado en todo momento por la oposición y que en general, son consecuencia de la prórroga presupuestaria. En unos casos, Ley 1/1999, de 16 de febrero, se trata de suplementos de créditos destinados a la actualización de retribuciones del personal de la Administración autonómica. En otros, Ley 2/1999, de 16 de febrero, para conceder una aportación extraordinaria a la Universidad de Oviedo, cuya caótica gestión sumía sus cuentas en una penumbra, agravada por no tener aprobado el presupuesto de 1998 (tampoco tuvo presupuesto en 1999). En sentido semejante, la Ley 14/1999, de 3 de junio, de crédito extraordinario para garantizar el funcionamiento del Hospital del Oriente de Asturias. En otros más, Leyes 3 y 4/1999, de 16 de febrero, para financiar obras prioritarias en el polígono de Ventanielles, de Oviedo, cuyas viviendas se vieron resquebrajadas por las obras municipales de construcción de un polémico aparcamiento. En materia de vivienda también se aprobó la Ley 13/1999 de crédito extraordinario para financiar la subvención para la adquisición y rehabilitación de inmuebles.

Las concesiones de suplementos de crédito para ayudas financieras a empresas y a programas de incentivo de empleo en el sector privado se concretaron en las leyes 8, 9, 10, 11 y 12/1999, de 3 de junio. También se aprobó una ley, la 7/1999, de 3 de junio, con el objeto de fijar el límite máximo de avales que pueden prestarse en el ejercicio de 1999. De este modo se intentó poner coto a la política expansionista del Presidente Marqués, dispuesto a gobernar hasta el último día sin importarle el endeudamiento futuro.

Como es fácil comprobar, en estas leyes no hay una orientación política de gobierno, sino simplemente una política paliativa para que la falta de apoyo parlamentario del Gobierno de Marqués no estrangulase la economía regional o alguno de sus servicios o instituciones.

Leyes de 1999 correspondientes a la V legislatura

En el comienzo de la V legislatura, con un gobierno respaldado por una mayoría absoluta, el signo cambia aunque no radicalmente, pues el nuevo Consejo de Gobierno nace con la hipoteca de la ausencia de presupuestos para el año 1999. Así, la primera ley que se aprueba, Ley 15/1999, de 15 de julio, tiene por objeto una serie de medidas urgentes para reorganizar la Administración autonómica y muy en especial las Consejerías, pasando su número de seis a once. Sin embargo, la segunda, la Ley 16/1999 de 30 de noviembre, tiene por objeto la

concesión de un suplemento de crédito destinado a atender diversos compromisos de gasto urgentes e inaplazables.

Las otras dos leyes, las últimas de 1999, apuntan hacia el futuro y, por tanto hacia la normalización institucional. La Ley 17/1999, de 31 de diciembre, aprueba los Presupuestos para el año 2000, y la Ley 18/1999, de 31 de diciembre, acompaña a la anterior con medidas presupuestarias, administrativas y fiscales.

Actividad reglamentaria

Habida cuenta del cambio de Gobierno que supuso el resultado electoral del 13 de junio es preciso hacer la diferenciación entre Decretos de uno y otro Gobierno, máxime cuando no sólo ha comportado una alteración en el signo político del Gobierno, sino también un fractura entre un Presidente que realiza su acción política falto del más elemental apoyo parlamentario y otro que es investido de la confianza de la Junta por mayoría absoluta.

Decretos de 1999 correspondientes a la IV legislatura

La acción de gobierno se centró esencialmente en las dos siguientes materias:

Parques y Reserva naturales. La ampliación de la reserva regional de caza de Somiedo se aprueba ya a finales de diciembre de 1998 (D. 82/1998). Se permite la pesca fluvial en los ríos asturianos que discurren por el parque de los Picos de Europa (D. 28/1999). Se regulan los órganos de administración y los planes de uso y protección y programas de gestión del Parque natural de Somiedo (D. 23/1999) y se aprueba el I plan rector de uso y gestión del Parque natural de Redes y el plan de desarrollo sostenible (D. 27/1999).

Asistencia social. La reglamentación se concentra en el problema de la proliferación de residencias de la tercera edad y la deficientes medidas administrativas de control. El D. 17/1999 aprueba el Estatuto básico de los establecimientos residenciales para ancianos. También se regulan aspectos de los centros dependientes del principado. El D. 20/1999, fija el régimen de acceso a los servicios de estancias diurnas en centros gerontológicos del Principado. También se regulan los órganos de representación y participación de los residentes en aquellos establecimientos (DD. 8 y 9/1999). El D. 38/1999 regula el programa de acogimiento familiar para personas mayores del Principado de Asturias.

En un sentido más amplio de lo que es la asistencia social, ha de señalarse el D. 22/199 sobre indemnización a expresos y represaliados políticos, asuntos de especial sensibilidad en Asturias.

También cabe mencionar:

Energía. Procedimiento para la instalación de parques eólicos (D. 13/99), que tendrá en el futuro una gran relevancia.

Universidad. Régimen de publicidad de los actos y acuerdos normativos de la

Universidad de Oviedo D. 14/1999), de especial importancia para la transparencia y garantías de igualdad en y ante la institución académica.

Casinos. Normativa sobre autorización para la instalación, apertura y funcionamiento de los Casinos de juego en Asturias (D.26/1999).

Como puede verse, la actividad reglamentaria ha sido escasa y en general de poca importancia.

Decretos de 1999 correspondientes a la IV legislatura

La gran mayoría de los Decretos aprobados en este periodo se centraron en la organización de la nueva Administración diseñada por el nuevo Presidente y en ir preparando el terreno para las nuevas políticas a desarrollar en los próximos cuatro años.

Reestructuración administrativa. Las Consejerías sufrieron un cambio en profundidad al pasar de seis a once (véase el resumen final). La denominación de cada una indica la orientación política que el Presidente desea imprimir a su Gobierno: vinculación con la Unión Europea, Economía, Empleo, Sanidad, Educación y Medio Ambiente. Además, se crearon diversas Comisiones Delegadas del Consejo de Gobierno: Empleo (D. 129/1999), Bienestar Social (D.154/1999) Urbanismo y Ordenación del Territorio (DD. 130 y 169/1999), y se reordenó la Oficina de Representación del Principado de Asturias en Bruselas (D. 135/1999).

Parques y Reservas naturales. La transformación de la estructura de la Administración repercutió también en el ámbito administrativo de esta materia. Los DD. 170 y 171/1999 modificaron los Decretos sobre órganos e instrumentos de gestión de los Parques naturales de Somiedo y Redes, respectivamente.

Derogación de programas de apoyo a empresas. Con la mente puesta en un macro Plan Institucional para el Empleo, se derogan Decretos aprobados por el Gobierno anterior para programas de apoyo a pequeñas y medianas empresas. Se desea, así, establecer un marco general que desde el punto de vista financiero aúne los recursos de cuatro administraciones, local regional, central y europea y desde el punto de vista administrativo simplifique y agilice la tramitación de las ayudas. (DD.165 y 166/1999).

Gestión de fondos y tributos. Aunque tímidamente, se inicia una renovación en esta materia. El D. 172/1999 constituye el organismo pagador del Principado para la gestión de los fondos de la Sección de garantía del Fondo Europeo de Orientación y garantía Agrícola (FEOGA). El D. 179/1999 introduce cambios en la gestión, liquidación y recaudación de los tributos propios y otros ingresos de derecho público del Principado.

Actividad parlamentaria no legislativa

Poco resta por decir en este aspecto, tras la exposición del tormentoso discurso de la actividad institucional. Baste recordar como hechos más sobresalientes del primer semestre la *Comisión de Investigación* abierta contra el Gobierno de

Sergio Marqués y, más concretamente, contra su Consejero de Fomento, y en cuyas conclusiones se da cuenta de las numerosas irregularidades habidas y del deliberado propósito del Consejo de Gobierno de utilizar las obras públicas de manera electoralistas, cubriendo unas mínimas cantidades en la primera anualidad y comprometiendo la práctica totalidad de los presupuestos de inversión de carreteras y obras hidráulicas correspondientes a los años 2000, 2001 y 2002. Los epígrafes de las conclusiones aprobadas por el Pleno de la Junta son un índice detallado de las más diversas irregularidades encontradas en el asunto investigado, «los procedimientos de licitación de obras por la Consejería de Fomento desde septiembre de 1995 y de los financiados con cargo a los fondos mineros». El escrito de conclusiones del Pleno acaba diciendo «En la medida en que las prácticas y hechos descritos revisten una extraordinaria gravedad procede ponerlos en conocimiento del Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Asturias por si fueran constitutivos de infracción delictiva». Sin embargo, el Fiscal Jefe no encontró indicios de responsabilidad penal.

Además, la investigación dejó al descubierto la oscura trama de intereses partidistas, electorales e incluso de otro tipo en la actuación no sólo de la Consejería, sino también del Gobierno Central y del Ayuntamiento de Oviedo, a través de una sociedad interpuesta que ha demostrado ser un foco de irregularidades, GESUOSA, instituciones todas ellas regidas por el PP. (Hay que recordar que el Consejero en cuestión antes había sido Concejal del Ayuntamiento de Oviedo). En este embrollo apareció también el Rector de la Universidad de Oviedo, afín al PP, por su actuación en las obras del campus de Mieres financiadas con cargo a los fondos mineros. La ruptura del PP con Sergio Marqués fue lo que hizo posible que estas prácticas administrativas en los aledaños de la corrupción salieran a flote.

La Resolución del Pleno tuvo un voto particular del Grupo Popular y otro del Grupo Mixto.

El otro hecho digno de destacar es la *moción de censura* presentada por el Grupo Popular contra el Presidente Sergio Marqués. Era la primera vez que se hacía uso en la Junta de este instrumento extraordinario de control y se presentó más que para recuperar la Presidencia del Principado el candidato alternativo del PP, para poner en evidencia la actitud de pasividad del PSOE ante un Consejo de Gobierno inoperante y falto de legitimidad. El resultado como ya se comentó páginas atrás, fue de 16 votos a favor, 6 en contra y 20 abstenciones. Al no obtener la mayoría absoluta, quedó rechazada la moción. Los resultados de las elecciones del 13 de junio demostraron que el electorado no pasó factura por esta actitud al PSOE y sí en cambio al PP.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

RESULTADOS electorales autonómicos del 13 de junio de 1999 y composición de la Junta General del Principado de Asturias. 45 Diputados

	1999		1995
Total votantes	615.419	65.89%	69.35%
Abstención	318.548	34.11%	30.65%
Votos en blanco	9.710	1.58%	
Votos nulos	3.728	0.61%	

Grupos Parlamentarios

	1999		1995
PSOE	280.979 votos (45.93%) 24 Diputados	PP	272.396 votos (41.99%) 21 Diputados
IU	197.581 votos (32.30%) 15 Diputados	PSOE	219.506 votos (33.84%) 17 Diputados
IU	55.241 votos (09.03%) 3 Diputados	IU	106.545 votos (16.42%) 6 Diputados
URAS	43.800 votos (7.16%) 3 Diputados	PAS	20.659 votos (3.18%) 1 Diputados

Grupos parlamentarios

Hasta el 13 de junio:

Grupo Socialista: 17

Grupo Popular: 16

Izquierda Unida: 5

Grupo Mixto: 7

Desde el 13 de junio:

Grupo Socialista: 24

Grupo Popular: 15

Izquierda Unida: 3

URAS: 3

Senadores autonómicos

Después de las elecciones del 13 de junio de 1999

José Ángel Fernández Villa

Ovidio Sánchez Díaz

Estructura del gobierno

Hasta las elecciones del 13 de junio de 1999

Presidente: Sergio Márqués Fernández

Consejerías:

Vicepresidencia y Cooperación: Leonardo Verdín Bouza

Economía: José Antonio García Portilla

Cultura: María Victoria Rodríguez Escudero

Servicios Sociales: Antonio Cueto Espinar

Fomento: Juan José Tielve Cuervo

Agricultura: Manuel Fernández Fernández

Después de las elecciones del 13 de junio de 1999

Presidente: Vicente A. Álvarez Areces

Consejerías:

Presidencia: María José Ramos Rubiera

Administraciones Públicas y Asuntos Europeos: Luís Iturrioz Viñuela

Hacienda: Elena Carantoña Álvarez

Educación y Cultura: Francisco Javier Fernández Vallina

Asuntos Sociales: José García González

Salud y Servicios Sanitarios: Francisco Sevilla Pérez

Medio Ambiente: Herminio Sastre Andrés

Medio Rural y Pesca: Santiago Menéndez de Luarca Navia-Osorio

Industria, Comercio y Turismo: Javier Fernández Fernández

Infraestructuras y política territorial: Juan Ramón García Secades

Trabajo y promoción de Empleo: Angelina Álvarez González

Tipo de Gobierno

Hasta junio: Gobierno con apoyo de cinco, y en algunos casos seis, diputados del Grupo Mixto.

Desde junio: Gobierno con apoyo de la mayoría absoluta de la Junta formada por el Grupo Socialista.

Cambios en el Gobierno

Hubo la renovación completa del Consejo de Gobierno tras las elecciones.

Investidura, censura, confianza

Moción de censura presentada en marzo de 1999 por 15 de los 16 diputados del Grupo Popular contra el Gobierno presidido por Sergio Marqués. Candidato alternativo, Ovidio Sánchez, hasta ese momento Presidente de la Junta General. Resultado: A favor 16, en contra 6, abstenciones 20. (10-III-99). La moción fue rechazada.

Investidura: 19-20 de julio de 1999. Proceso de investidura tras las elecciones del 13 de junio. U candidatos a Presidente: Vicente Álvarez Areces (PSOE). Sale elegido en primera vuelta por mayoría absoluta Vicente Álvarez Areces (24 votos a favor, los del Grupo Socialista, y 20 abstenciones. No hay votos en contra, porque el Reglamento de la Junta lo impide).

Resoluciones y debates más importantes

Comisión de investigación sobre los procedimientos de licitación de obras por la Consejería de Fomento desde septiembre de 1995 y los financiados con cargo a los fondos mineros. Actuó durante el primer cuatrimestre. Resolución del Pleno de 22 de abril, con dos votos particulares (Grupo Popular y Grupo Mixto).

Debate de la moción de censura, antes mencionado.

Debate de investidura, antes mencionado.

Tribunal Constitucional

Sentencia 11/1999, de 1 de febrero. Cuestión de inconstitucionalidad sobre la Ley del Principado 3/1987, de 8 de abril, reguladora de la disciplina urbanística. Fallo: declara la inconstitucionalidad del art. 6 de la ley.

Sentencia 38/1999, de 22 de marzo. Recurso de amparo presentado por diputados de IU contra resolución de la Mesa de la Junta General al no admitir una proposición de ley sobre atribución al Presidente del Principado de la facultad de disolver la Junta. Fallo: otorga el amparo.

Rasgos generales

En tanto que año electoral, 1999 ha sido año de cierre de la IV y de apertura de la V Legislatura autonómica. Esta circunstancia no va acompañada de alternancia política alguna, puesto que tras las elecciones del 13 de junio, se reproducen el Gobierno CC/PP y su correspondiente mayoría parlamentaria, con notable mejora de posiciones de CC respecto de su socio. Sin embargo, esa continuidad ha de ser matizada por causa de la renovación de liderazgos que se produce dentro de CC, cuyo líder histórico (el Sr. Hermoso Rojas, de ATI/AIC) fue sustituido por el Sr. Rodríguez Rodríguez (de diferente extracción política, aunque su formación de procedencia (ICAN) se halle igualmente integrada dentro del conjunto de las que integran la Coalición). La renovación ha afectado también a otros líderes que, por el momento al menos, se alejan de la escena política (Sr. Olarte). Por el contrario, otros líderes de larga militancia en dicha fuerza, aunque de menor edad, acentúan su presencia en ella, como sucede con el Sr. Martín Menis). En las esferas de la oposición lo más destacable es el mantenimiento e incluso mejora del Partido Socialista cuya presencia parlamentaria y local experimenta algún incremento. Y, por otra parte, las dificultades de las fuerzas insularistas que aún coaligadas o federadas no logran rebasar las nuevas barreras electorales y acceder a las instituciones autonómicas.

En el ámbito de la actividad del Parlamento, anotamos la aprobación de ciertas leyes que, como se indica seguidamente, revisten particular significación dentro del conjunto de las aprobadas en la Legislatura. También ha de reseñarse una nueva reforma del Reglamento parlamentario, en parte motivada por algunas de las modificaciones de la Norma estatutaria. La actividad normativa del Gobierno ofrece los rasgos que vienen siendo habituales, aunque en este Informe apuntamos hacia la necesidad de perfilar con mayor nitidez al campo siempre difícil de las relaciones de las normas reglamentarias sus correspondientes parámetros legales.

Europa sigue ocupando parte importante de la atención de la clase política. Son ciertamente del mayor relieve las cuestiones cuya solución se anuda a una adecuada definición jurídica con vocación de permanencia del *status* de Canarias en la Unión Europea. El desarrollo normativo de la ultraperifericidad, incorporada a la normativa fundamental comunitaria por la reforma operada por el Tratado de Amsterdam de 1997, supone para Canarias el importante reto de perpetuar una singularidad, ciertamente no reconducible a la de las restantes regiones que comparten esa condición, pero que, al igual que ellas, requiere inexcusablemente el aseguramiento de niveles razonables de permanencia en el tratamiento

comunitario de las actuaciones correctoras de las desventajas estructurales que definen básicamente dicha condición.

La legislación

En su mayor parte, las catorce leyes aprobadas en 1999 corresponden al momento final de la IV Legislatura. En los inicios de la V sólo se han aprobado la Ley de Presupuestos, otra de propósitos correctores de determinados desequilibrios presupuestarios y una modificación muy puntual de otra ley aprobada a principios de año, por lo que puede decirse que aún permanece inédito el programa legislativo del nuevo Gobierno. Tres de las leyes que seguidamente reseñamos —relativas a la ordenación del Territorio, al Patrimonio Histórico y al Fondo de Financiación Municipal— tienen carácter sustancialmente innovador del ordenamiento autonómico materialmente legislativo. Por el contrario las que concernientes a los residuos que se generen o gestionen en Canarias o la de juego y apuestas, ofrecen perfiles más reglamentarios, aún cuando se les formalice como tales leyes. Cuatro de esas leyes —las correspondientes a los ordinales 5, 11, 10 y 13— llevan a cabo modificaciones, en ocasiones muy puntuales, de otras tantas leyes autonómicas; en un caso, la modificación se refiere a una ley aprobada en ese mismo año. Las leyes 8 y 12 afrontan la solución de muy específicos problemas de personal de la Administración mediante la creación de nuevas escalas funcionariales o el incremento de los créditos presupuestario para resolver problemas de retribución de funcionarios docentes, mientras que la número 7 se limita a fijar la capitalidad de un partido judicial de nueva creación. La número 14, de Presupuestos generales de la Comunidad autónoma para el año 2000, obedece a las pautas que son habituales en esta clase de leyes.

Mención aparte debe hacerse de la Ley 2/99 que traduce la práctica generalizada en los últimos años de acudir a la denominadas leyes de medidas urgentes de carácter económico, social, etc., inicialmente conocidas como «leyes de acompañamiento», en las que los Gobiernos autonómicos cuentan con un instrumento sustitutorio de lo que requeriría, para actuar con técnica constitucional ortodoxa, acudir a métodos de legislar más expeditivos que los ordinarios (procedimiento abreviado, tramitación en lectura única) o bien regular la figura del Decreto-ley. En otro caso, como aquí sucede, se genera una práctica elusiva de distintos dispositivos constitucionales que no contribuye evidentemente a respetar normas y principios inspiradores del Estado de Derecho, contemplados con carácter general por la Constitución, a los que ha de ajustarse el manejo del ordenamiento jurídico.

En la reseña de estas leyes dedicaremos atención singularizada a la de ordenación del territorio. Las restantes se exponen según un orden que trata de seguir, de mayor a menor, la virtualidad innovadora que cabe atribuirles en relación con las correspondientes materias.

Con la finalidad de incorporar al ordenamiento autonómico un régimen jurídico que incluye ciertas especialidades organizativas con fines de protección, conservación, investigación, restauración, difusión y disfrute social del legado cultural propio, la Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias pretende hacer compatible la preservación del patrimonio histórico con

su disfrute como objeto cultural, sin perjuicio de su aprovechamiento como recurso económico. A tal fin, y tras especificar los deberes generales que gravitan al respecto sobre las Administraciones públicas de Canarias, se ordena el ejercicio de las distintas competencias en los niveles autonómico, insular y municipal, atendiendo a los criterios de coordinación y colaboración establecidos por la Ley territorial 14/1990, de 26 de julio, de régimen jurídico de las mismas, se crea el Consejo Canario del Patrimonio Histórico como instancia de coordinación interinsular, residiendo en las Comisiones Insulares de Patrimonio Histórico la labor de asesoramiento y asistencia a los Cabildos Insulares y, en los Consejos Municipales de Patrimonio Histórico el asesoramiento en el ámbito municipal. La Ley establece dos niveles de protección. El de mayor rango se concreta a través de la declaración de bien de interés cultural manteniéndose en lo básico las categorías del sistema estatal. El segundo plano de protección, referido a los bienes muebles, implica su inclusión en el Inventario Regional de Bienes Muebles, introduciendo la exigencia de autorización previa y titulación adecuada para las intervenciones de restauración. Respecto a los inmuebles, se ha optado por reforzar la figura de los Catálogos Arquitectónicos Municipales, dando mayor protagonismo a los Ayuntamientos en la tutela de los bienes catalogados. De igual manera se dedica una detallada regulación a los Conjuntos Históricos, ordenando los criterios a los que se deben acomodar los Planes Especiales de Protección, figura que se perfila como instrumento normativo y de gestión. Especial atención merece el tratamiento del Patrimonio Arqueológico y Etnográfico, desarrollándose la declaración (establecida en la legislación española desde 1911, y reiterada en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español) del dominio público de todos los objetos arqueológicos; se aborda su documentación, a través de las cartas arqueológicas y se detallan las líneas maestras de las intervenciones en esta materia, mediante dispositivos jurídicos que impidan la degradación de los bienes del patrimonio histórico de Canarias. También se regulan los Parques Arqueológicos y Etnográficos. En el régimen de los Museos se distingue, en razón de su diferente regulación, los de titularidad pública y privada, y se introduce la figura mixta del museo concertado: su ámbito, insular o inferior, su carácter, general o temático, y la materia objeto del museo. En cuanto a los museos insulares, diseñados como instituciones con preferente vocación investigadora, se ha optado por reservarles en exclusiva la materia arqueológica, evitando así la dispersión de materiales y laboratorios en pequeños museos municipales. Para todos los museos se imponen especiales deberes respecto del control de los fondos, cuyos datos informatizados, junto con los demás registros, inventarios, cartas y catálogos, constituyen el Centro de Documentación del Patrimonio Histórico canario. Finalmente, se contempla un conjunto de ayudas compensatorias y medidas de fomento de carácter fiscal y financiero, así como un régimen sancionador que se complementa con la Inspección de Patrimonio Histórico. También se prevé la creación de diversas escalas funcionariales a fin de adecuar la organización y actuación de la Administración al nivel de servicios que se le demandan en esta materia.

La regulación legal del Fondo de Financiación Municipal de cuya aprobación a comienzos de 1999 ya se dio noticia en el *Informe* del año anterior (vol. 1, p. 160), reviste especial significación en la ordenación de las relaciones entre las Administraciones autonómica y local, culminando con la Ley 3/1999, de 4 de

febrero, reguladora del mismo 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 que luego se formalizaba en el correspondiente Decreto. En adelante, se gana en objetividad, fijeza y sistema, aparte del perfeccionamiento de los mecanismo aseguradores del cumplimiento de los objetivos del Fondo. Dos son las finalidades principales perseguidos por esta Ley: de una parte, el saneamiento económico de los Ayuntamientos (a cuyo fin se destina el 50 % de los recursos asignados a los mismos); de otra, el 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 detráido 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).

En la regulación relativa a los residuos que se generen o gestionen en Canarias, la Ley 1/1999, de 29 de enero, configura un marco para la política medioambiental autonómica en relación con su tratamiento, en consonancia con las directrices de la Unión Europea y dentro del marco de la correspondiente legislación básica del Estado. Afecta a toda clase de residuos, sin perjuicio de que puedan establecerse por vía reglamentaria normas específicas para algún tipo determinado de los mismos conforme el criterio de la normativa comunitaria con determinadas excepciones. Como instrumento esencial para alcanzar los fines propuestos se prevé la figura de los Planes Integrales de Residuos, que deberán fijar los objetivos concretos de reducción, reutilización y demás formas de valorización y eliminación. Cada isla se dotará además de un Plan Director Insular de Residuos. Respecto de la producción y gestión de los residuos se trata de la recogida selectiva de los mismos, las obligaciones de sus productores, poseedores y gestores, contemplando la posibilidad de la intervención pública en la gestión así como la gestión privada, debiéndose destacar el tratamiento que se da a las instalaciones para la gestión de aquellos, regulándose los denominados puntos limpios, así como las plantas de transferencias y los complejos ambientales de residuos y vertederos. La Ley es respetuosa con las competencias municipales en esta materia, contemplándose el servicio municipal de recogida y tratamiento de envases y las actuaciones de los Cabildos insulares en relación con la posibilidad de delegación de las competencias municipales en estas corporaciones y con capacidad de subrogación de los mismos cuando los municipios no puedan pres-

tar el servicio de recogida y tratamiento de residuos por razones de carácter económico u organizativo. Se dispone, asimismo, la formulación de un Plan Especial de Residuos Tóxicos y Peligrosos cuya gestión se realizará conforme a la normativa básica del Estado, previéndose la recogida selectiva de determinados residuos de esta categoría, en función de su recepción, tratamiento o eliminación. Igualmente se contempla la declaración de suelo contaminado, que se hará extensible a cualquier espacio degradado por descargas incontroladas, sean o no de carácter peligroso y cuyo procedimiento de declaración, obligaciones y responsabilidad de los causantes se remite a normas reglamentarias. Un Consejo Regional de Residuos, órgano colegiado de carácter representativo, tiene encomendadas tareas de asesoramiento y control de las actividades de producción y gestión de los mismos. También se ocupa la Ley las cuestiones concernientes a inspección, infracciones y sanciones, previéndose asimismo la creación de un registro de productores y poseedores de residuos.

A pesar del escaso tiempo transcurrido desde su entrada en vigor, ha sido preciso proceder a reformar la disposición transitoria quinta de la Ley de residuos mediante la Ley 13/1999, de 17 de noviembre. La valoración de esa corta experiencia y las manifestaciones realizadas al respecto por distintas entidades a las que afecta su implantación, han llevado a ampliar la *vacatio legis* prevista en dicha disposición, en relación con el artículo 35 de la misma, al efecto de garantizar su eficacia con un margen razonable de tiempo que permita asumir los efectos económicos de la medida. Ello permite, asimismo, realizar ciertas gestiones ante los órganos competentes de la Unión Europea para conseguir que se entienda que las prescripciones de esta Ley, y concretamente la Disposición Transitoria Cuarta sólo pretenden reflejar la necesaria modulación de la normativa comunitaria y, en particular de la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 1994, adaptándola a las especiales características insulares de Canarias, modulación que se entiende necesaria, vistas las dificultades de reciclado de envases metálicos en las islas por la carencia de economía de escala que sólo podrían paliarse mediante la habilitación de instrumentos económicos a aprobar por el Consejo Europeo, según las previsiones del artículo 15 de la referida Directiva.

En materia de juego y apuestas, la Ley 6/1999, de 26 de marzo, que sustituye a la anterior ley autonómica de análoga denominación (Ley 6/1985, de 30 de diciembre), regula la intervención administrativa sobre el material de juego tanto en lo que se refiere a su fabricación (regulación de las empresas fabricantes y de importación de material de juego) como en lo concerniente a la intervención de la Administración autonómica en la reglamentación de las características técnicas de aquel y en su homologación para el ámbito territorial canario. Se contempla una nueva forma de concebir la intervención administrativa en materia de publicidad sobre juegos de suerte, envite o azar, respetando los principios de la competencia leal. Asimismo, se flexibiliza la prohibición de transmitir las autorizaciones de establecimientos para la práctica del juego y las apuestas, permitiendo efectuarla en los supuestos en los que el adquirente y el establecimiento reúnan los requisitos necesarios para ello, siempre previa autorización de la Administración Pública. Por otra parte, habida cuenta de la creciente demanda de instalación de determinados juegos en este tipo de establecimientos carentes

de cobertura legal, se han incorporado también determinados establecimientos para la práctica del juego y las apuestas no contemplados en la legislación anterior. Como instrumento oficial de publicidad y control de estas actividades, la Ley crea un Registro del Juego. Asimismo se actualiza el régimen sancionador adecuándolo a las previsiones generales sobre el régimen de las Administraciones públicas y el procedimiento administrativo común.

La Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias afirmó con particular énfasis el denominado «principio de unidad en la explotación de los establecimientos, edificaciones y complejos alojativos turísticos», exigiéndose el sometimiento a una única titularidad empresarial de la explotación, gestión, administración y dirección de la totalidad de unidades alojativas de dichos establecimientos, como garantía de responsabilidad y calidad en la prestación de los correspondientes servicios. A tales efectos, se impuso a los propietarios la obligación de efectuar la explotación a través de sociedades mercantiles o de un empresario individual, estableciendo, asimismo, la obligación de las empresas explotadoras de obtener de estos propietarios un título jurídico que les habilite para la gestión y administración turística del inmueble, requiriendo que el mismo tuviera una duración mínima de tres años y que se extendiera en documentos con firmas notarialmente legitimadas. Sin embargo, pese a la corta vigencia de dicha ley, el legislador autonómico entiende ahora (Ley 5/1999, de 15 de marzo, de modificación de la referida Ley 7/1995) que esos objetivos pueden alcanzarse con un menor nivel de exigencia, permitiendo a los propietarios concernidos por los mismos adoptar tanto los medios de organización que juzguen más conveniente entre los regulados por el ordenamiento jurídico para llevar a cabo la explotación, gestión y administración de los inmuebles, como la forma de acreditar la autenticidad de la voluntad expresada por los distintos titulares de las unidades alojativas en los títulos de puesta a disposición de las mismas en favor de la entidad explotadora o gestora. Por otro lado, el régimen transitorio previsto en la Ley que ahora se modifica (d. t. 3^a) —que ya había sido modificado por la Ley 7/1997 para ampliar los plazos establecidos en dicha disposición por las dificultades surgidas en su aplicación— se modifica nuevamente con el fin de contemplar, se dice, realidades consolidadas, difícilmente alterables, que deben ser configuradas de acuerdo con criterios más flexibles que no alteren innecesariamente la práctica del comercio turístico, lo que no es óbice para que se establezca un sistema que, paulatinamente y sin detrimento de las competencias estatales sobre legislación civil, asegure el destino turístico de las unidades alojativas de los establecimientos y complejos que a la entrada en vigor de esta Ley estuvieran autorizados para el ejercicio de la actividad turística o en pleno funcionamiento. Lo que se pretende conseguir a través del reconocimiento de un título o derecho de adquisición preferente, en favor de otros propietarios de unidades en explotación o, en su defecto, de la misma empresa gestora, atendiendo a las razones de interés público en las que se basa el mismo principio de unidad de explotación.

Con el fin de modificar el régimen jurídico establecido en la Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias para el Paisaje Protegido de La Isleta, situado en el extremo norte de la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria, se dicta ahora la Ley 11/1999, de 13 de mayo. Dicho paraje, de una

superficie de 560,2 hectáreas, constituye una importante reserva para la ciudad por su localización y proximidad como zona no urbanizada, que contribuye al equilibrio medioambiental y permite el disfrute de un medio con valores naturales, fácilmente accesible para su utilización educativa o recreativa, que une al valor geográfico, histórico y socio-cultural de su paisaje el valor añadido de sus potencialidades respecto de una ciudad que, siendo la más poblada del archipiélago, adolece de un importante déficit de grandes superficies para el esparcimiento de la población. Destaca junto a ello su valor estratégico para uno de los sectores económicos más importantes de la ciudad y de la isla, por su proximidad a las actividades generadas por el Puerto de la Luz, constituyendo por ello una importante posibilidad para su crecimiento en torno a las áreas de menor valor del espacio actualmente calificado como Paisaje Protegido. Todo ello origina una cierta tensión entre los fines de expansión del puerto y las necesidades de protección de los valores naturales presentes en La Isleta generando la necesidad de compaginar la protección el medio ambiente y el desarrollo económico, en tanto que bienes constitucionales (arts. 45 y 130.1 CE), en la forma que en cada caso decida el legislador competente. La modificación que ahora se lleva a cabo —que ha debido instrumentarse mediante ley por tratarse de un ámbito ya afectado por la referida Ley 12/1994 de Espacios Naturales— consiste en modificar la delimitación de dicho Paisaje Protegido contenida en esta última Ley y, al propio tiempo, establecer su zona periférica de protección, de manera que los instrumentos de ordenación y urbanísticos que sean de aplicación a la zona que se desafecta deberán tener en cuenta su carácter estratégico a efectos de la localización o del ejercicio de actividades industriales, comerciales o del sector terciario relevantes para el desarrollo económico o social insular o autonómico. En concreto se definen en el ámbito de la zona periférica de protección dos áreas con diferentes regímenes de uso. Una de ellas deberá mantenerse en su estado actual y sólo serán autorizados los usos que no conlleven edificación y estén destinados a la conservación y restauración ambiental y paisajística. En la otra sólo podrán autorizarse estos tipos de usos: industrial, terciario (oficinas), comercial, equipamientos, infraestructuras y servicios públicos, espacios libres y transportes que conlleven por su naturaleza la previa declaración de dominio público de las zonas donde se sitúen, así como actividades extractivas cuyo destino sea las obras o instalaciones portuarias y litorales de la ciudad de Las Palmas. En relación con la segunda de estas áreas, su régimen jurídico singular se complementa estableciéndose que los usos autorizados no podrán poner en peligro los valores naturales, especialmente el paisajístico, de las zonas protegidas colindantes. La ordenación por el planeamiento de los usos y aprovechamientos, incluidas las actividades extractivas, definición de edificabilidad y volúmenes, tipologías edificatorias, adecuación externa de las construcciones, infraestructuras y equipamientos y la distribución de espacios libres, deberá ajustarse a los criterios que para la zona periférica establezca el Plan Especial del Paisaje Protegido de la Isleta, en concordancia con los instrumentos de ordenación de los recursos naturales y ambientales. Por su parte, el Plan General de Ordenación Urbana de Las Palmas deberá clasificar la zona periférica de protección como un sector único de suelo urbanizable. Completa este régimen singular la sujeción de la utilización de la zona periférica de protección mediante la realización de actividades extractivas y las concesiones administrativas en dicha zona a un canon ambiental de carácter

compensatorio afecto a la conservación, gestión y mejora del paisaje protegido de La Isleta y de la primera de las áreas mencionadas.

En la Comunidad canaria existen en la actualidad, dos Institutos encargados de impartir las enseñanzas propias de la Formación Profesional Marítimo-Pesquera en la Comunidad Autónoma de Canarias, uno Politécnico en Lanzarote y otro en San Andrés, término municipal de Santa Cruz de Tenerife. Respecto del personal de los mismos, la Ley 8/1999, de 27 de abril, crea las escalas de Profesores Numerarios y Maestros de Taller de Formación Profesional Marítimo-Pesquera con el fin de dar una solución definitiva a la confusa situación administrativa en la que en buena parte de su personal docente persiste en interinidad desde que se produjo el traspaso de estas enseñanzas (Real Decreto 1.939/1985, de 9 de octubre), a lo que se une la disyuntiva de en cuál de los cuerpos de funcionarios de la Administración Pública Canaria ha de ser integrado este personal docente. A la vista de la normativa estatal, la de otras Comunidades Autónomas con competencias en la materia y, obviamente, la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria, el legislador autonómico ha optado por mantener la adscripción de aquellas a la Consejería competente en materia de pesca, integrar al personal docente que presta sus servicios en los mencionados Institutos en el Cuerpo Superior Facultativo y en el Cuerpo Facultativo de Técnicos de Grado Medio, en atención a sus respectivas titulaciones, creando al efecto las correspondientes escalas autonómicas de Profesores Numerarios y la de Maestros de Taller de Formación Profesional Marítimo-Pesquera, y determinar específicamente el sistema de ingreso a cada una de ellas y las funciones para las cuales estarán habilitadas, de conformidad con lo que dispone la Ley territorial de la función pública. Para llevar a cabo esa solución ha sido, asimismo, necesario posibilitar el acceso a la condición de funcionarios de carrera del personal que hasta la fecha y desde hace más de quince años, en la mayoría de los casos, ha venido desempeñado sus funciones y servicios en dichos Institutos, bien como interinos, bien como contratados laborales, mediante la superación de pruebas teórico-prácticas y, en su caso, cursos de adaptación que habrán de convocarse al efecto.

Previo informe favorable del Consejo General del Poder Judicial, en cumplimiento del artículo 35.6 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en relación con el artículo 108, la Ley 7/1999, de 26 de marzo, fija la capitalidad del partido judicial nº 12 de la provincia de Santa Cruz de Tenerife en la ciudad de Arona. Dicho Partido judicial comprende los términos municipales de Adeje, Arona, Guía de Isora y Santiago del Teide, disponiéndose que los edificios e inmuebles, sede de los juzgados de Primera Instancia e Instrucción de dicho Partido Judicial radicarán dentro del referido municipio, en la Playa de Las Américas.

Dada la proximidad de las recientes elecciones autonómicas y, más aún, la del Gobierno formado tras las mismas, la Ley 14/1999, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para el año 2000 considera expresamente como de transición el Presupuesto que la misma aprueba. Por eso entiende que además de posibilitar la culminación de actuaciones iniciadas por el Gobierno anterior, los mismos han de permitir la articulación de una serie de medidas ajustadas a las orientaciones políticas y económicas del

nuevo Gobierno. El contexto macroeconómico, en el que aquellos se insertan, muestra la continuidad del ciclo expansivo de la economía canaria, si bien con una moderación del crecimiento, con tasas superiores a las previstas para la economía española y la europea. Este crecimiento lleva aparejado un aumento del empleo y la reducción de la tasa de paro en una senda de acercamiento a la de la Unión Europea. Pero, sin perjuicio de adaptarse al contexto coyuntural de la economía, se incluyen también políticas específicas de gastos que incidan en la corrección de determinados desajustes estructurales. En este sentido se resalta que con los mismos se inicia la ejecución de acciones enmarcadas en el cumplimiento de los objetivos del Plan de Desarrollo de Canarias para el período 2000-2006. La política fiscal reflejada en dichos Presupuestos implica una disminución de la carga impositiva que soporta la actividad económica del Archipiélago como consecuencia de la reducción de los tipos del Arbitrio sobre la Producción e Importación y de la Tarifa Especial y el mantenimiento de los tipos impositivos de los tributos propios y cedidos. El importante incremento de los recursos de origen tributario se correlaciona directamente con el comportamiento económico al alza del consumo y de la inversión y no con el aumento de los tipos impositivos. La disminución de la apelación al endeudamiento y disminución del déficit no financiero refleja el compromiso del Gobierno con el cumplimiento de los objetivos suscritos en el Escenario de Consolidación Presupuestaria para esas magnitudes, al objeto de cumplir los criterios establecidos por la Unión Europea para que nuestro país participe de las ventajas de la Unión Monetaria, de la implantación del euro. Las prioridades de gastos reflejadas en los Presupuestos ponen de manifiesto un alto grado de compromiso con las políticas de alto contenido social, como lo son la educación y formación profesional, la sanidad y la vivienda. Por otra parte, la actual coyuntura económica, que manifiesta unas altas tasas de crecimiento de la inversión pública y privada, posibilita realizar ajustes anticíclicos en las políticas de gasto vinculadas a esas variables. Se aspira con ello a no intensificar más la actividad económica, para que su crecimiento no se produzca a mayor velocidad que el que sea capaz de afrontar nuestro mercado laboral. También se reflejan en las dotaciones presupuestarias los compromisos del Gobierno autónomo con los Cabildos y Ayuntamientos, siendo especialmente relevante la consignación para la compensación a estas corporaciones por la disminución de recaudación experimentada por el Arbitrio sobre la Producción e Importación. Finalmente, cabe reseñar que los objetivos de política presupuestaria para el año 2000, están estrechamente vinculados a la adopción de nuevas políticas de gestión vinculados a los mismos. Para tal finalidad, se iniciarán en este año una serie de medidas que habrán de girar sobre los siguientes ejes: mejora de la eficiencia de la Administración, incidiendo sobre los recursos humanos; gestión eficiente de los servicios y el sector público empresarial; reformulación de la política de fomento de los sectores productivos; articulación de las medidas de programación y evaluación previstas en el Plan de Desarrollo de Canarias 2000-2006; impulso de los programas de cooperación con las Administraciones Públicas que operan en el Archipiélago, en particular con los Cabildos Insulares; favorecimiento de la intervención de los agentes privados en la financiación y gestión de infraestructuras y servicios públicos y, finalmente, mejora de la eficacia en la gestión tributaria y recaudatoria. También es significativo señalar que con estos Presupuestos se continúa con el proceso de transpa-

rentar los recursos que en él se incluyen, por lo que se incrementa el grado de insularización de los créditos consignados.

Para hacer frente, por una parte, a ciertos desequilibrios presupuestario con repercusiones en las plantillas docentes que no pueden ser afrontadas con las dotaciones iniciales de los Presupuestos de 1999 y que por su carácter inaplazable requieren un incremento de dotaciones y, por otra, por la necesidad de dar cobertura al gasto citado con transferencias de crédito de otras secciones se considera necesaria la aprobación de la Ley 12/1999, de 22 de octubre, por la que se autoriza un suplemento de crédito por un importe total de nueve mil millones con destinos a la Consejería de Educación, Cultura y Deportes y, asimismo, una transferencia de créditos por un importe total de dos mil quinientos millones de pesetas entre diversas secciones, con el detalle que la misma especifica. Se entiende que la evolución de la actividad económica del Archipiélago y la mejora en la gestión de los recursos que financian los vigentes Presupuestos, permiten obtener una mayor previsión recaudatoria en los ingresos tributarios y en otros de naturaleza corriente, que permiten realizar un sobreesfuerzo en la financiación del sistema educativo en 1999 y, asimismo, que parte del suplemento de crédito puede ser financiado con el incremento de los cobros provenientes del Fondo Social Europeo.

Con el explícito propósito de adaptar la normativa autonómica a la doctrina jurisprudencial que considera inconstitucional establecer mediante reglamento aquellos precios públicos que, conforme a lo dispuesto en el artículo 31, número 3, de la Constitución, tengan la condición de prestaciones patrimoniales de carácter público (sentencia número 185/1995, de 14 de diciembre por la que se resuelve un recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos), la Comunidad canaria procedió mediante la Ley 10/1999, de 13 de mayo a modificar el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de tasas y precios públicos de la misma, aprobado por Decreto Legislativo 1/1994, de 29 de julio, teniendo además presente que por la misma causa el legislador estatal hubo de redefinir el concepto de tasa, reintegrando en el mismo las prestaciones pecuniaras en las que está presente la nota de la coactividad, que se habían desgajado del ámbito tributario en la primitiva redacción de la Ley 8/1989, de 13 de abril. Ese núcleo central de la modificación objeto de la citada ley autonómica conlleva, además, una serie de reformas accesorias. En primer término, por razones de índole técnica, fundamentadas básicamente en el principio constitucional de coordinación con la Hacienda estatal, se acomoda la redacción de los primeros Títulos del Texto Refundido a la regulación del Estado en materia de tasas autonómicas, si bien conservando las especificidades contenidas en la legislación que ahora se sustituye. Por otra parte, la consideración como verdaderas tasas de ciertas prestaciones que, de acuerdo con la normativa declarada inconstitucional, tenían la condición de precios públicos y como tales eran reguladas en sus elementos esenciales por Decreto, trae como consecuencia obligada su regulación por Ley. En consonancia con el carácter relativo del principio de legalidad tributaria, reiteradamente destacado por la jurisprudencia constitucional, se introducen ciertas remisiones a la regulación reglamentaria en determinados aspectos, como es la fijación o modificación de las cuantías, siempre en términos de subor-

dinación, desarrollo y complementariedad. Correlativamente al aumento del ámbito material de las tasas, se redefine el ámbito propio de los precios públicos, constreñidos a las prestaciones en los que no está presente la nota de la coactividad y cuya regulación no responde al principio de legalidad, sin perjuicio, en su caso, de poderse acudir al procedimiento de apremio para su exacción forzosa. Entre las medidas que se adoptan figura la exención subjetiva de las fundaciones canarias, introduciéndose asimismo nuevas tarifas en la tasa por compulsión de documentos, formalización de determinados expedientes y expedición de determinadas certificaciones, así como en materia de enseñanzas profesionales marítimo-pesqueras, tras la asunción autonómica de competencias en esta última materia.

Mención especial merece el recurso a las denominadas Leyes «de acompañamiento». Esta práctica va camino de consolidarse como habitual, hallándose ya en tramitación la correspondiente al año 2000, a pesar del flanco que la misma ofrece a la crítica constitucional. El legislador autonómico dice entender que ciertos objetivos de política económica y social y otros relativos a personal y organización administrativa fijados por el Gobierno para el ejercicio de 1999 requieren para su ejecución efectiva la adopción de un conjunto de medidas que se configuran como instrumentos complementarios a la Ley de Presupuestos Generales para dicho ejercicio, lo que según él, justifica en este caso la Ley 2/1999, de 4 de febrero, de medidas urgentes económicas, de orden social y relativas al personal y a la organización administrativa de la Comunidad Autónoma de Canarias para el ejercicio 1999. Se trata de una ley que contiene una serie de medidas de distinta naturaleza y alcance en materia de gestión de servicios, ejecución de obras, ayudas y subvenciones, cuentas, reorganización de centros universitarios y relativas al personal, cuya ejecución se reputa urgente y cuya ordenación legal se considera que no puede diferirse más allá del ejercicio de 1999 para que virtualmente puedan ejecutarse juntamente con el presupuesto correspondiente. Las modificaciones que la misma contiene afectan a las leyes de Aguas, de Coordinación de Policías Locales, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma canaria, de los Consejos Sociales universitarios, del Plan de Inversiones universitarias, de Prevención, Asistencia e Inserción Social en materia de Drogodependencias, de la Función Pública Canaria, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1999, de sedes de los órganos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, y de Participación de las Personas Mayores y de la Solidaridad Entre Generaciones. Asimismo, se modifica el Decreto legislativo 1/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma. Aparte de esas modificaciones legislativas, también se incluye en la citada Ley de medidas un capítulo en el que se regula el régimen del personal estatutario del Servicio Canario de Salud que bien hubiera podido merecer una Ley *ad hoc* en razón de su contenido y singularidad respecto de las ordenaciones concernientes a la función pública en general.

Parece evidente que los once textos normativos que así se afectan, aún teniendo alguna conexión con el Presupuesto al que, separadamente, acompañan, hubieran debido merecer la consideración que corresponde al *status* constitucional de la ley —del que no está excluida, evidentemente, la ley autonómica— y, con

ello, la utilización de procedimientos más ortodoxos para proceder a sus respectivas reformas. En este sentido nos parece oportuno traer de nuevo aquí preocupaciones que ya fueron expresadas en el *Informe* del pasado año (págs. 153-154). Señalábamos entonces, y reiteramos ahora, que 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» suscitan muy 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 a cada una de las leyes modificadas por aquellas. El recurso a esas modificaciones legislativas globalizadoras, elusivas de las correspondientes modificaciones específicas afecta con toda evidencia 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 parlamentarios, 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 presupuestario prevé o decide.

En particular, la Ley del territorio

En un primer momento, la Comunidad canaria se limita a la mera gestión de las competencias transferidas, por lo que sus normas atinentes a la materia urbanística son tan sólo las de organización indispensables, sin ninguna innovación ni adaptación a sus propias peculiaridades, pese a la previsión estatutaria de competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo, viviendas y ordenación del litoral con carácter de exclusivas. En una segunda y corta etapa, entre 1985 a las elecciones de 1987, se produce ya un primer hito del Derecho urbanístico autonómico con la aprobación de cuatro leyes (de Espacios Naturales Protegidos, de Planes Insulares, de Régimen Urbanístico del Suelo Rústico, y de Urbanización Diferida) que constituyen un primer cuerpo normativo —diferenciado del estatal, supletorio, encabezado por el Texto Refundido de 1976— que supone una primera adaptación del ordenamiento jurídico urbanístico a las especificidades territoriales del Archipiélago. Una de estas leyes —la de urbanización diferida— no se ha materializado en la política y el planeamiento urbanístico. Las restantes, sin embargo, inauguraron una nueva cultura del planeamiento y la gestión urbanística, con matices de cierto vanguardismo en el contexto nacional,

como sucedió, concretamente, en caso de la Ley de Régimen Urbanístico del Suelo Rústico. Con la aprobación, en 1990, de la Ley de Disciplina Urbanística y Territorial, de escasas innovaciones, se pone en marcha el denominado «Pacto del territorio» acompañado de un libro blanco o informe-diagnóstico de la situación, fruto de un amplio debate social, económico y político, que no llega a concretarse en un nuevo texto normativo. La actual etapa –tras la Sentencia constitucional de 20 de marzo de 1997, de conocida incidencia en el sistema normativo urbanístico estatal supletorio– culmina con la Ley autonómica del Territorio que ahora comentamos, aprobada tras amplio debate ciudadano y político, y en el que participan, asimismo, diversos foros universitarios, profesionales y empresariales.

Como características más salientes, la nueva Ley ofrece las siguientes:

A) Se parte en ella de la consideración del territorio de la Comunidad canaria como un todo que debe ser objeto, de una ordenación integral, englobando en un mismo texto legal que, a diferencia de la tradicional dicotomía entre leyes de ordenación territorial y urbanística y de protección del medio ambiente natural, contemplan conjuntamente la ordenaciones concernientes al suelo, la preservación de los recursos naturales, los espacios naturales protegidos, el suelo rústico, y el litoral. En sintonía con la jurisprudencia constitucional mencionada, se persigue entender que el derecho fundamental al medio ambiente ha de englobar tanto las políticas proteccionistas de los espacios naturales como las políticas de ordenación del desarrollo y ocupación del suelo. En este sentido, el territorio de Canarias es para la Ley un recurso natural esencial de los contemplados en el artículo 128.2 de la Constitución que, como tal, debe ser ordenado para la consecución de un desarrollo sostenible que armonice los intereses privados con los públicos.

B) Una de las innovaciones que destacan en la que comentamos es la configuración de un nuevo sistema de instrumentos de ordenación territorial y urbanística, unificado y jerárquicamente ordenado, encabezado por la Directrices Territoriales de Ordenación como instrumento de ordenación de ámbito regional, competencia del Gobierno de Canarias y con un contenido más económico que territorial, pero que enmarca los instrumentos de ordenación territorial subsiguientes. Tras ellas, los Planes Insulares de Ordenación a los que se les atribuye la misión de convertirse en el instrumento central del sistema, desplazando a los Planes Generales Municipales de Ordenación, que se subordinan a aquel y dejando atrás su carácter exclusivamente directivo para pasar a ser planeamiento operativo. En coherencia con la visión integradora que inspira la ley, en el Plan Insular de Ordenación se integran los sistemas de protección de los espacios naturales protegidos. Se crean dos nuevas figuras de instrumentos de ordenación territorial infrainsular pero de ámbito supramunicipal (comarcal o sectorial) los Planes Territoriales Parciales y los Planes Territoriales Especiales para permitir la integración en el sistema de ordenación de aquellas políticas sectoriales o territoriales que hasta la fecha han estado fuera del mismo (Planes de Regeneración Costera, Directores de Infraestructuras, de Vertidos, de Residuos Sólidos, etc.) y se establece una nueva fórmula de actuación en el suelo rústico mediante los Planes de Actuación Territorial, previstos para implantaciones de grandes infraestructuras (de ocio, turísticas, industriales, comerciales) y las Calificaciones Territoriales sustitutas de las anteriores autorizaciones singulares de uso y edifi-

cación en dicho tipo de suelo reguladas en la derogada Ley sobre régimen urbanístico del suelo rústico 5/ 1987.

C) En coherencia con la nueva posición en el sistema, se simplifica el planeamiento urbanístico municipal creando una sola figura, el Plan General de Ordenación, pero con contenido material y formal-documental variable en función de la complejidad del municipio. Así se distingue entre municipios de menos o más de 10.000 habitantes de derecho o plazas alojativas turísticas, exigiéndose a estos últimos la formulación de un Plan General Operativo, desglosado del estructural, que ha de aprobarse cada cuatro años, con el fin de garantizar la seguridad jurídica de los operadores urbanísticos y ciudadanos y acompañar el *tempo* del régimen urbanístico al político. También se agiliza la aprobación de dicho planeamiento municipal general permitiéndose que en los casos de las modificaciones puntuales del planeamiento general, éste sea aprobado definitivamente por los Ayuntamientos, sin necesidad de acudir al órgano competente autonómico. Sin embargo en el planeamiento de desarrollo, parcial y especial, se establecen pocas novedades respecto al sistema anterior en cuanto a su contenido material, aunque se encomienda la aprobación definitiva a los Ayuntamientos en todo caso.

D) En cuanto al régimen urbanístico del suelo, cabe resaltar la pormenorizada regulación de usos en el suelo urbanístico, producto de la experiencia de once años de la Ley 5/1987 del Suelo Rústico, y la distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado a los efectos de las cesiones del aprovechamiento a la Administración. Introduce también la ley una serie de técnicas de intervención públicas en el mercado inmobiliario como son las reservas de terreno con el fin de incluirlos en el patrimonio público del suelo y el derecho de tanteo y retracto que han sido fuertemente contestadas por las asociaciones empresariales, por cuanto entienden que, sobre todo con la reserva de suelo rústico, se puede producir una acción arbitraria por la administración urbanística actuante en colisión con los fines preconizados por la ley para el suelo rústico.

E) Otra de las innovaciones de la mencionada Ley se refiere a los sistemas de ejecución del planeamiento o gestión urbanística. En este aspecto se amplían los tradicionales sistemas de gestión al adaptarlos a la dinámica actividad privada, así como al desvincular la iniciativa del proceso urbanizador de la titularidad dominical del suelo, permitiéndose que el profesional de la actividad constructora e inmobiliaria, pasado un plazo, razonable, de un año, pueda sustituir al propietario y evitar la especulación del suelo. Asimismo se introduce con carácter habitual la figura de la sociedad mercantil en la gestión urbanística y se regula de manera pormenorizada el convenio urbanístico, lo que redundará en beneficio de la seguridad jurídica de los actores del proceso urbanizador y edificatorio.

F) La intervención en el uso del suelo, las licencias y la disciplina urbanística presentan pocas novedades respecto a la tradición legislativa anterior; salvo en cuanto concierne a la creación de nuevos organismos administrativos, entre los que cabe resaltar la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural como administración independiente que se encargará de la tarea de la disciplina urbanística, mediante encomienda voluntaria de las administraciones locales a la misma, y la Comisión de Reclamaciones Administrativas, órgano arbitral que

pretende resolver los conflictos que surjan entre los ciudadanos y las administraciones urbanísticas, para evitar en lo posible acudir a la vía jurisdiccional, con las consiguientes demoras y gastos que ello ocasiona.

Dato significativo de la importancia que se le concede a esta Ley es sin duda alguna el grado de consenso alcanzado en su tramitación parlamentaria: el proyecto entró en la Cámara con 254 artículos y después de 984 enmiendas de los diversos grupos parlamentarios –y de la paralela atención a los informes de las federaciones de municipios (FCAM) y de cabildos insulares (FECAI)– se aprueba por unanimidad con 235 artículos. Todo ello, además, da buena idea de la importancia que a la misma se atribuye.

Las iniciativas legislativas popular e institucional

El recurso a la iniciativa legislativa popular ha experimentado en el año 99 un llamativo incremento al promoverse por esta vía cinco proposiciones siendo así que en los once años transcurridos desde la aprobación la de ley autonómica reguladora de este tipo iniciativa se había hecho uso de la misma en diez ocasiones, lo que supone un promedio de algo menos de una por año. Las materias sobre las que las mismas recaen comprende la creación de un servicio público de transportes de tracción eléctrica, la regulación de la responsabilidad política ante el Parlamento de Canarias, la modificación de la Ley 6/1997, de coordinación de policías locales (objetos de dos de estas iniciativas promovidas por dos colectivos diferentes de funcionarios policiales) y el acceso diferenciado o específico de la función pública de los profesores interinos, sustitutos y contratados de la Comunidad autónoma. Aunque no todas fueron tomadas en consideración, su proliferación ha generado cierta preocupación en las esferas parlamentarias y gubernativas. Particularmente en aquellos supuestos en los que los promotores son al mismo tiempo los colectivos directamente afectados por las medidas cuya instrumentación legal se pretende, como así sucede en tres de las cinco iniciativas mencionadas.

También se ha hecho uso en una ocasión de la iniciativa insular, habiéndose tomado en consideración una proposición de ley del Cabildo Insular de Tenerife por la que se insta la regulación de la construcción de edificios aptos para la utilización de la energía solar.

Actividad reglamentaria del Parlamento

En el último tramo de la IV Legislatura se aprobó una importante reforma del Reglamento de la Cámara autonómica. Por su interés en el panorama de las estructuras parlamentarias autonómicas, destaca la regulación de la Comisión que da entrada a la participación de los Cabildos Insulares en ciertos aspectos de la actividad parlamentaria. La reforma se refiere también a otros importantes aspectos del régimen de dicha Cámara que seguidamente se indican.

La Comisión General de Cabildos Insulares

A diferencia de las restantes Comisiones parlamentarias genéricamente previstas por el Estatuto, la Comisión General de Cabildos cuenta con una definición estatutaria específica que la configura como vehículo de participación cabildicia en la actividad parlamentaria con funciones «que, en todo caso, serán *consultivas e informativas*», lo que constituye una llamativa novedad en el ámbito del Derecho constitucional-autonómico. En su origen, y en la intención de alguno de los grupos políticos que apoyaron su creación, parece obedecer a la pretensión —ciertamente no explicitada en la norma— de avanzar en la dirección de un cierto tipo de bicameralismo autonómico. Sin embargo, la regulación efectivamente acogida por el Estatuto no se inserta, manifiestamente, en esa dirección, puesto que tan sólo se trata de un dispositivo institucional que se incorpora a los ya establecidos estatutariamente, sin pretender alterar los caracteres de los mismos como consecuencia del nuevo órgano parlamentario. De ahí lo infundado que resultaría cualquier interpretación tendente a derivar de su presencia en el entramado institucional autonómico una afectación sustancial de la forma de gobierno originariamente prevista en el Estatuto, sobre lo que no consta voluntad alguna de alterarla por medio de la reforma llevada a cabo. Hasta cierto punto, esa Comisión cabildicia recuerda a la *Comisión General de las Comunidades autónomas* del Senado. Pero este paralelismo es bastante relativo. La creación de la referida Comisión senatorial estuvo precedida por los intentos de encontrar una fórmula que permitiera profundizar en la participación e integración de las Comunidades autónomas en la constitucionalmente denominada Cámara «de representación territorial», paliando con ella su débil presencia, con toda evidencia inadecuada a su creciente importancia en el sistema territorial-estatal. Y puesto que esa transformación *sólo podía instrumentarse a través de una reforma de la Constitución* cuya efectiva realización podía dilatarse en el tiempo, se optó como *paliativo* por *reformular su Reglamento* para dar entrada al máximo de elementos favorecedores de ese objetivo que resultaba posible incorporar mediante dicha norma. Nada de este sucede con la Comisión General de Cabildos: el Parlamento en el que a su través participan los Cabildos no es una Cámara de representación territorial sino *poblacional*; y, por otra parte, la condición *estatutaria* de la Comisión que canaliza la participación parlamentaria de los Cabildos poco tiene que ver con el carácter meramente *reglamentario* de la correspondiente Comisión del Senado, con el evidente corolario de la inexistencia en el caso de la Comisión cabildicia de los límites a los que hubo de ajustarse dicha Comisión senatorial. La consecuencia es que si en la configuración estatutaria de la citada Comisión General del Parlamento de Canarias no se fue más allá de lo expresado en el correspondiente precepto, hay que presumir que esa es la regulación que permitió el consenso entre las fuerzas políticas que promovieron y apoyaron su reforma, y que, por consiguiente, la misma ha de ser entendida en el contexto del cuerpo normativo en el que se inserta y no fuera de él, afirmación que, no por obvia, resulta menos necesaria a la vista de algunas interpretaciones posteriores. Ello que no excluye que la referencia a la mencionada Comisión senatorial haya figurado efectivamente en la justificación de la enmienda de la que procede dicha Comisión General de Cabildos, ni que, faltos de un debate político clarificador de los objetivos y de las características del nuevo

órgano parlamentario, no se haya tenido a la vista ese referente senatorial a la hora de reflexionar sobre las características de su desarrollo reglamentario en la Cámara autonómica.

Las diferencias, por lo demás, no se limitan a las que derivan de la *diferente naturaleza* de una y otra Comisión y del *tipo de fuente* de la que provienen sus respectivas regulaciones. También cuentan los *contextos institucionales* en los que las mismas se insertan y, por consiguiente, su respectiva significación en cada uno de ellos. Así, mientras las Comunidades Autónomas designan un determinado porcentaje de miembros de pleno derecho del Senado (senadores de designación autonómica), nada pueden hacer en este orden de ideas los Cabildos insulares, habida cuenta de la elección *directa* de la que proviene *la totalidad* de los parlamentarios de la Cámara autonómica. Por otra parte, mientras la Comisión senatorial ostenta la condición de Comisión legislativa, la Comisión cabildicia carece de este carácter (art. 44.2, 3º, RP). En las sesiones de aquella pueden participar senadores de designación autonómica no miembros de la misma, así como el Gobierno del Estado y los Gobiernos autonómicos (arts. 51 bis 1 y 52 bis 2, RS); en la de Cabildos sólo participan los Presidentes de estas Corporaciones y los diputados autonómicos miembros de la misma, no estando previsto que lo hagan otros parlamentarios no miembros de ella ni los miembros del Gobierno autónomo (art. 52, RP). Tanto los Gobiernos autonómicos como los Cabildos insulares tienen la facultad de solicitar la convocatoria de la respectiva Comisión y de proponer la inclusión de determinados asuntos en el orden del día de la misma (arts. 56 bis 3, RS y 52.3 RP). En fin, mientras las Comisión General de las Comunidades Autónomas puede ejercer la iniciativa legislativa, remitir al Presidente de la Cámara un Informe anual sobre sus actividades y deliberaciones respecto del desarrollo del Estado de las Autonomías y proponer al Pleno de la misma mociones respecto de asuntos de su competencia (art. 56, apartados, s), t) y u)), nada de esta sucede en el caso de la Comisión General de Cabildos.

Las restantes reformas

Se refieren a las siguientes cuestiones:

El estatuto de los parlamentarios se ve innovado por las siguientes modificaciones: a) se introduce en su régimen retributivo la percepción de retribuciones fijas periódicas por dedicación exclusiva, configurándose con ello un régimen mixto que también contempla la retribución mediante dietas y asistencias; b) con el fin de obstaculizar el transfuguismo, se modifica la regulación de los grupos parlamentarios creándose la figura de los *Diputados no adscritos*, condición que corresponderá a quienes abandonen o sean expulsados del grupo parlamentario al que originariamente pertenecieran, debiendo permanecer en ella durante toda la legislatura, salvo reincorporación al grupo parlamentario de origen previo expreso consentimiento de su portavoz. Tendrán los derechos que reconocidos individualmente a los diputados y el de formar parte de una Comisión, determinada por la Mesa; c) también se reforma el régimen de los senadores de designación autonómica, estableciéndose su presencia ante el Pleno (a afectos informativos y sobre aquellos asuntos relacionados con su actividad en el Senado que

resulten de interés para Canarias), previa solicitud de dicho Pleno y por iniciativa de un grupo parlamentario. Igual facultad corresponde a las Comisiones, previo acuerdo de la Mesa de la Cámara que, además, es el órgano habilitado para asignar a cada uno de dichos senadores los medios que fueren necesarios para mantener su relación con el Parlamento autónomo y responsable de notificar a los mismos cuantos asuntos tratados en el mismo que pudieran resultar de interés para el desempeño de su mandato senatorial. Además, en caso de disolución del Senado, y hasta la constitución de la nueva Cámara, dichos senadores tendrán derecho a percibir una asignación económica equivalente a las retribuciones y compensaciones establecidas para los diputados autonómicos.

Se modifica, asimismo, la elección de la Mesa de la Cámara en lo que respecta a los dos Vicepresidentes y los dos Secretarios para los que no se exige mayoría absoluta. En adelante y a diferencia de lo que sucede con la elección del Presidente, sólo se requiere alcanzar el mayor número de votos, debiendo cada diputado consignar un solo nombre en la correspondiente papeleta, tanto en el caso de los Vicepresidentes, como de los Secretarios, resolviéndose los eventuales empates en favor de la formación política con mayor número de escaños o, subsidiariamente, de votos populares obtenidos por la misma. Como cautela favorecedora de las minorías se dispone que ninguna formación política podrá ocupar más de dos cargos en la mesa, salvo que la misma hubiese obtenido mayoría absoluta, en cuyo caso dicho máximo se fija en tres.

En cuanto a los procedimientos de control del Gobierno se procura su agilización mediante la regulación de las preguntas al Presidente del Gobierno que, en un máximo de cuatro preguntas de interés general para la Comunidad habrán de incluirse en una de los dos Plenos mensuales. Ello exigirá su presencia institucional constante y su activa participación en la vida de la Cámara. Por otra parte, se mejora la regulación de los debates sobre Planes y Programas del Gobierno presentados a la Cámara (art. 174), se modifica el régimen de la comparecencias de los miembros del Gobierno con el fin de dotarlas de mayor agilidad, limitándose los tiempos de su intervención y el número de las mismas (art. 177). Hasta ahora sólo se les tasaba el tiempo en las interpelaciones e, indirectamente en las preguntas.

A favor de los diputados, se mejoran las reglas que regulan el acceso a datos, informes y documentos de las Administraciones públicas canarias y de las instituciones, organismos y empresas públicas dependientes de las mismas reforzando con ello la capacidad de control sobre el Gobierno y la Administración, complementándose estas innovaciones con la previsión de una Oficina presupuestaria destinada a asesorar técnicamente a los órganos de la Cámara e informar a los diputados tanto sobre la ejecución presupuestaria como sobre aquellos aspectos de la actividad legislativa que tengan repercusiones de ese carácter.

Igualmente se contemplan en la reforma las relaciones de la Cámara con la Radiotelevisión autonómica en lo concerniente a la solicitud de información y documentación del Consejo de Administración y del Director General de la misma así como las preguntas con respuestas orales o escritas y las comparecencias de dicho Director general.

Finalmente, también se contempla lo concerniente a los eventuales acuerdos

de interposición de recursos de inconstitucionalidad, comparecencias en los conflictos de competencias en los que la Comunidad sea parte, así como la personación en recursos de inconstitucionalidad contra leyes autonómicas o recursos de amparo contra decisiones o actos sin fuerza de ley emanados de los órganos de la Cámara.

Actividad reglamentaria del Gobierno

En el orden institucional-organizativo, destaca de esta actividad, con toda evidencia, la que se refiere a la reestructuración del Gobierno. En este sentido, el Decreto 400/1999, de 17 de julio, determina el número, denominación y competencia de las Consejerías. Los cambios que introduce afectan a los siguientes extremos: a) las cuestiones de justicia y seguridad pasan de la Presidencia del Gobierno a la Consejería de la Presidencia, a la que se asigna también protección civil (hasta ahora integrada en Política Territorial); b) en el ámbito de la Presidencia del Gobierno, se asignan a la Vicepresidencia las funciones de coordinar la planificación interdepartamental y su ejecución, así como garantizar la compatibilidad con la misma de las acciones y políticas sectoriales de los distintos departamentos, de acuerdo con los objetivos fijados por el Gobierno; c) las Consejerías de «Presidencia y Relaciones Internacionales» y de «Agricultura Pesca y Alimentación» pasan a denominarse, respectivamente, «Consejería de Presidencia» y «Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación»; d) las relaciones de la Comunidad Autónoma con la Unión Europea se coordinarán por un órgano específico adscrito a la Presidencia del Gobierno. Estas modificaciones, como se ve, tienden a reforzar la Presidencia y especialmente la Vicepresidencia del Gobierno. Una segunda disposición, el Decreto 157/1999, de 20 de julio, determina la estructura central y periférica de las diferentes Consejerías.

En cuanto al ejercicio de la potestad reglamentaria con efectos *ad extra* –y sin perjuicio de las referencias que se recogen en otro lugar de este Informe– quizá cabría señalar determinadas particularidades, advertidas con cierta reiteración y probablemente no exclusivas de nuestra Comunidad autónoma, concernientes a: a) la imprecisión de las habilitaciones legales y, sobre todo, la extemporaneidad con la que, en ocasiones, se les da cumplimiento (lo que, frecuentemente, se complica por la difícil delimitación de los conceptos de «desarrollo reglamentario», «ejecución» o «complemento» de la normativa legal de cobertura); b) las imprecisiones en las que se incurre, a veces, en la determinación del referente legal específico, siendo de advertir que en ocasiones los ajustes competenciales operados con la reforma estatutaria no van acompañados de una específica preocupación por estimular el ejercicio de la potestad legislativa autonómica, lo que se traduce en un recurso, de problemática justificación, al desarrollo reglamentario de normativa básica sin intermediación legislativa autonómica y, en otros casos, de ley estatal como norma supletoria que cumple función habilitante de la potestad reglamentaria autonómica y, en fin, c) la producción de algún reglamento autónomo –es decir, no necesitado, en principio, de habilitación legal específica– y de eficacia externa, sin quedar claramente despejada la duda que esta modalidad normativa suele a menudo suscitar sobre su hipotética incidencia en un campo material afectado por algún tipo de reserva legal.

Conflictividad constitucional

Dos leyes autonómicas fueron recurridas ante el Tribunal Constitucional por el Presidente del Gobierno del Estado, con invocación en ambos casos del precepto constitucional que determina la suspensión de los correspondientes preceptos. Se trata de las Leyes 8/1999, de 27 de abril, de Creación de las Escalas de Profesores Numerarios y Maestros de Taller de Formación Profesional Marítimo-Pesquera (recurrida por la presunta inconstitucionalidad de su Disposición Adicional Segunda y Disposición Transitoria Segunda, apartados 1º y 3º), y 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias (de la que se recurren los artículos 217, 220.2, salvo el inciso relativo a vertidos al mar, 224.1.a) y 228.3.a).

Por su parte, el Alto Tribunal ha tenido por desistido al Presidente del Gobierno del recurso de inconstitucionalidad nº 1160/95, promovido contra la Disposición Adicional Vigésima de la Ley territorial 14/1994, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1995, impugnada por aquel en su día, declarándose terminado el correspondiente proceso.

Cooperación con las Corporaciones locales

Sin duda, lo más reseñable en este ámbito de cooperación lo constituye la aprobación de la Ley del Fondo de Financiación Municipal. La reivindicación planteada por la Federación Canaria de Municipios sobre la dotación de recursos a las haciendas municipales, junto al propósito de mejorar dichas haciendas sin menoscabar su autonomía y los resultados de las acciones coordinadas llevadas a efecto a partir del plan de saneamiento económico-financiero (aprobado en 1993), son los cualificados antecedentes que se encuentran en el origen un Ley que estabiliza un sistema que financia parcialmente a los Ayuntamientos con fondos de libre disposición, sin perjuicio de atender también al fundamental objetivo de la coordinación y el saneamiento de las haciendas municipales. Sobre los contenidos de esta Ley nos remitimos a la síntesis que se contiene en el apartado correspondiente. Para 1999 el montante de este Fondo ascendió a dieciocho mil trescientos millones de pesetas.

Un aspecto importante de esta cooperación es el representado por las transferencias y delegaciones a las Corporaciones locales. En lo que respecta a los Cabildos insulares puede decirse que, tras cierto retraso inicial, se han llevado a cabo el amplio programa de transferencias y delegaciones a los mismos previsto en la denominada «Ley de Cabildos» de 1990 cuya concreción ha determinado un amplio proceso de asignación de funciones y medios personales y materiales, articulándose una compleja operación redistributiva que cuenta ya en su haber con una importante experiencia en la gestión insular de competencias autonómicas *delegadas*, además, obviamente, de las *transferidas* (que por disposición de la mencionada Ley se integran en el acervo de las propias de la autonomía local de las mencionadas corporaciones). Bastante menos maduras está la descentralización a favor de las Corporaciones municipales. A pesar de hallarse ya contem-

plada por la referida Ley de 1990 (arts. 10.3, 13, 57 7 58), poco es lo que se ha avanzado en este terreno, lo que, en el año que se reseña, ha tenido algún reflejo parlamentario que acredita que se trata de un tema bastante inmaduro aún. Aunque es de prever que cobre nuevo impulso, de elaborarse una nueva Ley de las Administraciones públicas de Canarias o revisarse la vigente, en consonancia con los nuevos parámetros estatutarios relativos a la posición de los Cabildos en el dispositivo institucional autonómico, así como al tipo de fuente que ha de regir la organización y funcionamiento de estas Corporaciones y a la inclusión en el Estatuto de los Ayuntamientos como destinatarios de competencias autonómicas delegadas (cfr. art. 23, EAC).

Otros aspectos de la actividad político-institucional

En un año en el que se renueva la Cámara autonómica no puede dejar de mencionarse la investidura de un nuevo Gobierno, el consiguiente debate parlamentario y la configuración del mismo. Sin perjuicio de los aspectos recogidos en otros lugares de este Informe, debemos indicar que lo más destacado de estos cambios no son los escenificados en la secuencia parlamentaria de los mismos, excesivamente reiterativa de anteriores versiones sin perjuicio de los nuevos matices a los que cabría referirse de disponer de un espacio que ahora nos falta para ahondar en las dificultades de incorporar el nuevo talante que lógicamente acompaña a un nuevo liderazgo cuando los apoyos partidistas y los antagonistas son los mismos, y cuando se parte de la gestión del Gobierno saliente respecto de la cual se quiere no ser continuista pero, al propio tiempo, no se puede ser crítico.

Quizá lo más destacable de estos otros aspectos —no ya en el debate de investidura, en el que el diálogo Gobierno-Oposición alcanza su máximo grado de tensión lo que, por ello mismo, le confiere un carácter poco revelador de subyacentes coincidencias— es el empeño de todas las fuerzas políticas en avanzar en la resolución de los temas europeos básicos, de los que tan ampliamente depende el nivel de desarrollo alcanzado y el aseguramiento de condiciones apropiadas para su futura continuidad.

Como avanzamos al principio, dichos temas han seguido ocupando un lugar muy destacado en las preocupaciones políticas de nuestra Comunidad. La situación de los expedientes sobre la Zona Especial Canaria, la evaluación y revisión del POSECAN, la revisión de la OCM del plátano, son temas que han encontrado a lo largo del año reiterados reflejos parlamentarios bien como consecuencia de proposiciones no de ley mediante las que se pretende impulsar la actividad gubernativa, bien mediante comparecencias del Gobierno, generalmente, aunque no siempre, instadas por la oposición para informar de tales temas. Junto a ello, también debe recordarse la preocupación por las consecuencias del tratado pesquero, en fase de negociación entre las Unión Europea y en Reino de Marruecos en cuanto a los efectos negativos que del mismo pudieran derivar en relación con la producción tomatera y con las incidencias del amarre de la flota pesquera en relación con el sector industrial y comercial.

Como consideración global de la temática europea desde la perspectiva auto-

nómica canaria debe destacarse la fijación de la posición institucional de la Comunidad Autónoma en relación con el desarrollo del art. 299.2 del TUE en relación con las regiones ultraperiféricas. El actual modelo económico-fiscal de Canarias se basa principalmente en una normativa integrada por el Reglamento (CE) 1.911/91, del Consejo, de 26 de junio, relativo a la aplicación de las disposiciones del Derecho comunitario en las Islas Canarias y por la Decisión del Consejo 91/314/CE, de 26 de junio, por la que se establece un programa de opciones específicas por la lejanía e insularidad de dichas Islas, ambas con múltiples disposiciones de desarrollo. Y, por la que respecta a la normativa nacional, por la disposición adicional tercera de la Constitución, el artículo 46 del Estatuto de autonomía y, en el marco de ambas Normas fundamentales, por la Ley 20/1991, de 6 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico-fiscal de Canarias, y 19/1994, de 6 de julio, de modificación de los aspectos económicos de este mismo régimen. En esta última Ley se recoge la explícita referencia a Canarias como región ultraperiférica de la UE y el mandato al Gobierno de la nación para que gestione ante las instituciones comunitarias la consolidación de un nuevo *status* jurídico de Canarias en la UE derivado de esa condición.

Ahora bien, las normas europeas integradas en ese bloque normativo se han revelado insuficientes para el pleno desarrollo de ese *status* por carecer de rango primario, por su temporalidad y por no afectar a todas las políticas comunitarias y por su objetivo básico de lograr la integración de Canarias en el marco general de las políticas europeas con excepciones agrícolas, pesqueras y fiscales. Por ello, mediante la Declaración nº 26 anexa al TUE de 1992 se trató de paliar esta situación, pero, con independencia de su efecto político, lo cierto es que no se desarrolló ninguna específica normativa. La reforma del TUE operada por el Tratado de Amsterdam de 1997 corrige esta situación al incluir un nuevo artículo, el 299.2, que constituye la base para la adopción de un nuevo régimen específico con caracteres de cierta permanencia para las regiones ultraperiféricas de la UE que permita paliar las desventajas estructurales que impidan o dificulten su desarrollo. Posteriormente, el Consejo europeo celebrado en Colonia los días 3 y 4 de junio de 1999 pide a la Comisión, que antes de finalizar el año 1999, presente al Consejo un conjunto de medidas para poner en práctica lo dispuesto en el mencionado art. 299.2.

A la vista de esta situación, y con el fin de expresar al Gobierno autónomo y al Gobierno de la Nación la posición del Parlamento de Canarias sobre tan fundamental cuestión, la Cámara autonómica adoptó, en noviembre de 1999, el acuerdo unánime de trasladar a dichas instancias las bases sobre las que, a su entender, deben desarrollarse las negociaciones conducentes al desarrollo del mencionado precepto, de las que cabe destacar los siguientes extremos: a) ese desarrollo debe concretarse en una normativa orientada a la fijación de las condiciones específicas de la aplicación del Tratado con perspectivas de estabilidad; el límite del mantenimiento de la unidad y coherencia del ordenamiento comunitario debe conjugarse con el respeto de la ultraperifericidad, que implicará en todo caso una aplicación diferente a la aplicada al resto de los territorios; b) el núcleo de ese nuevo régimen ha de quedar recogido en una norma marco de carácter general, sobre la base de la cual se adoptarán las normas de ejecución

referidas a aspectos o medidas concretas; c) en congruencia con el carácter permanente de las limitaciones estructurales mencionadas, las medidas específicas que se adopten han de ser igualmente permanentes, sin perjuicio de los controles comunitarios en la adecuación y ejecución de las medidas sectoriales de desarrollo; d) dadas las características del actual régimen de integración, que se encuentra en su fase final de vigencia, se debe prever la adopción de medidas de prórroga con el fin de evitar las consecuencias negativas de su pérdida de intensidad e incluso su expiración antes de que sea efectivo el nuevo régimen, que se entiende deberá perfilarse en el año 2000; d) la lista de políticas comunitarias recogidas en el art. 299.2 es meramente enumerativa y no exhaustiva por lo que, al tratarse de una norma abierta, debe permitir la adecuación a la situación presente y futura de las regiones, debiendo por ello admitir nuevos desarrollos; e) las medidas que integren el nuevo régimen que así lo requieran deberán contar con cobertura presupuestaria suficiente para el cumplimiento de sus objetivos; f) el criterio de ultraperifericidad debe ser trasladado a los niveles de ejecución, tanto comunitario como nacional, de las políticas comunitarias.

Elecciones, partidos y vida política

Tras la reforma estatutaria de 1996, las características barreras del sistema electoral canario se elevan del 20 al 30 % de los votos emitidos en la circunscripción (aunque permitiendo la participación en el reparto de escaños de la lista más votada aunque no hubiese alcanzado tal porcentaje) y del 3 al 6% del total de los votos en el conjunto de la Comunidad Autónoma. Pues bien, en la primera utilización de los nuevos parámetros, los resultados acusan con nitidez la consecución de los objetivos perseguidos con el agravamiento de esas cláusulas de exclusión, al quedar marginadas de la representación parlamentaria la casi totalidad de las fuerzas insularistas que concurrieron a las mismas. La Agrupación Herreña Independiente (AHI) es la excepción, como ahora mismo veremos.

Coalición Canaria alcanza un 36,93% de los votos, con lo que alcanza veinticuatro escaños frente a los veintiuno de la legislatura anterior. Pese a la retirada de su líder histórico en Tenerife, Manuel Hermoso (ATI/AIC), y del hasta entonces líder en Gran Canaria, Lorenzo Olarte (CCI), repite de 1995 en todas seis de las siete circunscripciones y aumenta en tres los escaños obtenidos por la de Lanzarote.

El Partido Socialista mejora los resultados de 1995 obteniendo un diputado más en las islas de Tenerife, La Gomera y Lanzarote, con lo que pasa de dieciséis a diecinueve. Pese a ser la segunda fuerza parlamentaria es escaños, es superado por el PP en número de votos totales, 199.503 (24'03 %) frente a 225.316 (27'14), lo que se explica por la subrepresentación de la población de las islas mayores respecto a las menores. Los socialistas pasan a ser la única formación política con representación en todas las Islas.

El Partido Popular obtiene quince escaños frente a los dieciocho de la anterior Legislatura, experimentando un descenso general de seis puntos, pese a los buenos resultados obtenidos en la isla de Gran Canaria, que se concreta en la pérdida de tres diputados: uno en Lanzarote, otro en Tenerife y el único que

tenía en El Hierro. Esta reducción de representación, en particular en la isla de Tenerife –muy condicionada, seguramente, por la crisis de su organización insular– determina la dimisión de su presidente regional y líder de la formación, el grancanario José Miguel Bravo de Laguna. Éste, tras dirigir las negociaciones con Coalición Canaria para la firma del pacto que sustenta al actual Gobierno, es sustituido por otro grancanario, José Manuel Soria, alcalde de Las Palmas de Gran Canaria, que ha logrado los mayores apoyos electorales de dicha formación.

La Agrupación Herreña Independiente, siempre en la órbita política de uno de los socios de Coalición Canaria, las AIC, acude de forma autónoma a las urnas como forma de rechazo a la reforma electoral. Sin embargo, favorecida por la decisión de CC de no concurrir en dicha Isla, no se une al proyecto de la Federación Nacionalista Canaria, aunque comparte con ellos dicho rechazo. Con 2.773 votos, más del 50% de los emitidos en la circunscripción, supera la nueva barrera del 30%, y obtiene dos diputados, uno más que en 1995.

La subida de las barreras electorales determina que los partidos insularistas que no se presenten en coalición con otras formaciones para poder superar así la barrera del 6% regional, corren el riesgo de quedar fuera del reparto de escaños en su Isla si no superan el 30% insular o, al menos, son la fuerza más votada. De ahí que se propicie la creación de la Federación Nacionalista Canaria (FNC), integrada por el Partido de Independientes de Lanzarote (PIL), Independientes de Fuerteventura (IF), el Partido de Gran Canaria (PGC) y por el Partido Nacionalista Canario (PNC), momentáneamente escindido de CC. La FNC obtiene en total 39.947 votos, un 4,81%, por lo que no supera la barrera regional del 6%. Tampoco consigue superar el 30% de los votos en ninguna de las Islas en las que se presenta, ni ser la lista más votada en alguna de ellas, aunque en la isla de Lanzarote queda a escasos votos de CC (10.320, un 28'13 % frente a 10.480, un 28'53 %) para poder ser la primera fuerza insular y entrar así en el reparto de escaños. Con la anterior normativa electoral, habría superado la barrera regional del 3% tanto la FNC como su socio en Lanzarote, el PIL, la del 20%, por lo que, con los resultados de 1999 y las barreras anteriores a la reforma, el PIL-FNC habría obtenido tres escaños. Ello explica, por otra parte el mejor resultado de Coalición Canaria, la formación más votadas en Lanzarote, que pasa de uno a cuatro diputados.

Izquierda Unida Canaria sigue perdiendo apoyo y, consiguientemente, sin lograr representación parlamentaria. Tras la aparición de la FNC, se convierte en la quinta fuerza política del Archipiélago con 22.768 votos, que equivalen a un 2,74 % de los emitidos.

Como formación política con mayor número de escaños, corresponde a Coalición Canaria la iniciativa para la formación del nuevo Gobierno, optando por reeditar el pacto con el PP que ya venía funcionando en la anterior Legislatura. El Gobierno bipartito resultante cuenta con el mayor apoyo parlamentario alcanzado hasta ahora: 39 diputados, en una Cámara de sesenta. En el reparto de las diferentes áreas gubernativas corresponde a CC la Presidencia y Vicepresidencia del Gobierno y siete Consejerías, en tanto que la Presidencia del Parlamento y tres Consejerías corresponden al PP. Una indicación del desequilibrio de este reparto –*inexacta*, evidentemente, en sí misma y en términos estrictos–

tos, *pero significativa* respecto de la asignación de áreas de influencias entre los socios de gobierno— puede ser la comparación de la asignación presupuestaria de las mencionadas Consejerías: las correspondientes a CC cuentan con las siguientes asignaciones (expresadas en millones de pesetas): Consejería de la Presidencia (35.848), Economía y Hacienda (12.135), Obras públicas Vivienda y Agua (46.333), Sanidad y Consumo (203.575), Turismo y Transportes (7.659), Educación Cultura y Deportes (199.187), Empleo y Asuntos Sociales (41.402), lo que hace un total de 339260. El PP, por su parte, gestiona 39.967 millones correspondientes a las siguientes Consejería, con la consignación que asimismo se expresa: Política Territorial y Medio Ambiente (14.536), Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (17.772) e Industria y Comercio (7.659). En otros términos, mientras uno de los socios gestiona el 89'46 %, el otro tan sólo el 10'58 %. Con la reiteración de la inexactitud advertida, la diferencia se acentúa si se compara las Presidencias del Gobierno (3.222) y del Parlamento (2.235). Aparte de ello, ha de tenerse presente la dimensión de la política nacional en la que se sitúa en acuerdo entre ambas fuerzas, lo que sugiere entender que los apoyos que el PP presta en Canarias encuentran su compensación no solo en el escenario autonómico sino también —y en ocasiones de manera cualificada— en la escena nacional.

Por lo que se refiere a los ámbitos insular y municipal, el pacto también incluye expresamente el apoyo a la fuerza más votada de entre ellos en los Cabildos Insulares de Gran Canaria, La Palma y Fuerteventura y en los Ayuntamientos de La Laguna y Arona (Tenerife), Santa Brígida (Gran Canaria), Puerto del Rosario (Fuerteventura) y Santa Cruz de La Palma. Al mismo tiempo, se hace una declaración general de apoyos mutuos en las demás corporaciones insulares y municipales del Archipiélago que, salvo puntuales excepciones municipales es respetado. Izquierda Unida Canaria pierde su representación en Cabildos Insulares al no resultar elegidos sus únicos consejeros en Tenerife y La Gomera. El pacto nacional IU-PSOE de apoyos mutuos para gobernar en los Ayuntamientos de toda España sólo tiene viabilidad en Canarias en tres municipios : Los Realejos (Tenerife), Puntagorda (La Palma) y Alajeró (La Gomera), pero no se concreta en ninguno de ellos por diversos enfrentamientos de tipo personal, aunque en Los Realejos, la abstención del concejal de IU permite la elección del candidato socialista. En los dos municipios de El Hierro, Valverde y Frontera, donde no se presentó Coalición Canaria en beneficio de AHI, permite que quede al margen del pacto general PP-CC, por lo que hay un pacto PP-PSOE.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición del Parlamento por Grupos Parlamentarios:

Total Diputados: 60.

Coalición Canaria (CC): 24

Socialista Canario (PSC-PSOE): 19

Popular (PP): 15

Grupo mixto: 2

Estructura del Gobierno:

Presidente: Román Rodríguez Rodríguez (CC)

Vicepresidente: Adán Martín Menis (CC)

Número de Consejerías: 10

C. de Presidencia: Julio Bonis Alvarez (CC)

Economía y Hacienda: Adán Martín Menis (CC)

Obras Públicas, Vivienda y Aguas: Antonio Castro Cordobés (CC)

Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación: Gabriel Mato Adrover (PP)

Educación, cultura y Deportes: José M. Ruano León (CC)

Industria y Comercio: Lorenzo Suárez Alonso (PP)

Política territorial y medio ambiente: Tomás Van de Walle de Sotomayor (PP)

Sanidad y Consumo: José Carlos Francisco Díaz (CC)

Turismo y Transporte: José Carlos Becerra Robayna (CC)

Empleo y Asuntos Sociales: Marcial Morales Martín (CC)

Tipo de Gobierno

Según el apoyo parlamentario, Gobierno de coalición (CC, PP).

Partidos y número de diputados que le apoyan

Coalición Canaria (24 diputados) y Partido Popular (15 diputados).

Composición del Gobierno

Consejerías: CC: Presidente, Vicepresidente y 7 Consejerías; PP: 3 Consejerías (ostenta también la Presidencia del Parlamento).

Cambios en el Gobierno

El producido tras las elecciones y subsiguiente investidura.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Como consecuencia de las elecciones autonómicas fue investido el actual Presidente, de diferente extracción política dentro de CC [al pertenecer a ICAN en lugar de ATI/AIC].

Mociones de reprobación: Ninguna

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas:

Interpelaciones debatidas:

Preguntas con respuesta oral: 14

Mociones aprobadas: 4 (presentadas: 6)

Proposiciones no de Ley: Aprobadas: 12. Rechazadas: 19

Comparecencias del Gobierno: A petición propia: 3. Instadas por la oposición: 39

Proposiciones de ley de iniciativa institucional (Cabildo): 1, tomadas en consideración

Proposiciones de ley de iniciativa popular: 5

Proposiciones de ley para su tramitación ante las Cortes Generales: 1

Comisiones de investigación solicitadas: propuestas 2 y aceptada 1

Reformas del Reglamento parlamentario

Se reseñan en el Informe.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Ninguna.

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

Cambios en la composición de la Audiencia de Cuentas.

CANTABRIA

Luis Martín Rebollo

Introducción: rasgos generales

1. El hecho más destacado de 1999 han sido las elecciones autonómicas del mes de junio que ratificaron el triunfo de la mayoría gobernante.

En el período preelectoral se produjeron algunos cambios significativos. La paulatina desaparición de la UPCA. Cierta desmarque del PRC respecto de su socio de Gobierno, el PP. El alejamiento de IU de los antiguos diputados que habían sido elegidos bajo sus siglas y que constituyeron luego Grupo parlamentario propio bajo el nombre de IDCCAN (Izquierda Democrática de Cantabria) y que finalmente se integraron en las listas del PSOE-Progresistas. Una cierta crisis en el PSOE que presentó un nuevo candidato con significación política propia, el antiguo líder del llamado sector renovador y alcalde de Camargo, Angel Duque, ganador de las primarias (véase *Informe'98*), que mantuvo un forcejeo con los órganos centrales del partido a propósito de la confección de las listas llegando a amenazar con su retirada. El PP, por su lado, mantuvo a buena parte de sus candidatos.

Los resultados electorales son conocidos. El PP resultó vencedor con 10 diputados, a falta de uno para la mayoría absoluta. El PRC, con 6, repitió escaños, aunque bajó en votos. El partido auspiciado por el anterior Presidente, J. Hormaechea, desapareció prácticamente y dejó de tener representación parlamentaria. Tampoco la obtuvo IU. Y el PSOE, que incorporó ahora a sus listas a los anteriores diputados de IDCAN escindidos de IU, creció significativamente hasta alcanzar los restantes 14 diputados.

Las negociaciones para formar Gobierno mantuvieron una breve incertidumbre por la oferta del PSOE al PRC para constituir entre los dos (20 escaños) un «Gobierno de progreso». Finalmente, el PRC volvió a pactar con el PP sin excesivos problemas pero elevando el «precio» de su apoyo y las contrapartidas políticas. La primera exigencia del PRC para pactar con el PP se centró en la autovía de la meseta, logrando un compromiso del Ministro de Fomento en el sentido de reducir notablemente los plazos de ejecución de dicha obra, que debería estar terminada en el año 2005. Después, las contrapartidas conseguidas por el PRC a cambio de su apoyo al PP supusieron para aquél los siguientes puestos institucionales: la Presidencia del Parlamento, la Vicepresidencia del Gobierno, al menos dos Consejerías (una de ellas de gran trascendencia por ser la Consejería típicamente inversora y cuya acción más se percibe: la de Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo; y la otra, la de Agricultura y Ganadería, asimismo de entidad en una región con un competente ganadero y, en general, del sector primario importante) y, además, en el plano municipal, la Alcaldía del segundo

municipio de la Región, Torrelavega, y la entrada en el grupo de Gobierno el Ayuntamiento de Santander, donde el PP sí había logrado la mayoría absoluta.

Logrado el pacto de Gobierno el 22 de julio fue reelegido en primera votación el mismo Presidente de la legislatura anterior, el Sr. Martínez Sieso, que procedió a formar un Gobierno en el que repiten cargo también el Vicepresidente y seis de los nueve Consejeros. Cambian únicamente los Consejeros de Presidencia; Economía y Hacienda; y Cultura y Deporte.

Para ilustrar los cambios producidos en las elecciones de 1999 se adjuntan a continuación los resultados junto los de 1995 en un cuadro que permite una fácil comparación

1995				1999		
Censo	435.752			465.506		
Votantes	(74'05 %)			(70'64 %)		
Abstención	(25'95 %)			(29'36 %)		
Candidaturas	Votos	%	Escaños	Votos	%	Escaños
PP	104.008	32'50	13	134.196	42'36	19
PSOE	80.464	25'14	10	104.696	33'05	14
UPCA	53.191	16'62	7	9.630	3'04	-
PRC	46.587	14'56	6	42.797	13'51	6
IU	23.563	7'36	3	11.728	3'70	-

2. Otro hecho de singular trascendencia se confirma en 1999, aunque ya había sido apuntado en el año anterior. Me refiero a la salida de la región del ámbito del Objetivo 1 para los Fondos estructurales al haberse superado 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.

El servicio estadístico de la Comunidad confirmó el dato a principios de 1999. La media por del PIB por habitante de Cantabria en el período 1994-1996 había sido del 76'66 por 100 respecto de la media europea. Ello suponía dejar de pertenecer al Objetivo 1, situación en la que Cantabria se hallaba desde 1989.

La decisión se confirmaba en marzo luego de la Cumbre Europea de Berlín y suponía una salida controlada de la situación sino una suave desaceleración de las ayudas a lo largo del período hasta el año 2006.

Más allá de planteamientos críticos y lamentos genéricos en un tema como éste en el que los datos no son todo lo transparentes que se debiera y sobre el que

se habla no siempre con rigor, baste decir que la situación tiene, como editoria-
lizaba un periódico regional, un «sabor agridulce». Supone la constatación de un
avance económico en términos relativos, pero al mismo tiempo la pérdida a
medio plazo de subvenciones y ayudas condicionadas por la situación, que en el
inmediato pasado han permitido también ese avance. El resto es el reto de siem-
pre. El del avance económico y social a partir de los instrumentos propios que
van desde el capital humano a las condiciones naturales, desde la economía del
turismo a la industrialización y la mejora agrícola y ganadera. Es decir, la políti-
ca económica y la política a secas que cabe manejar desde las competencias auto-
nómicas y el apoyo social.

3. Dentro de lo que cabe singularizar de esa posible política hay que mencio-
nar el reto que supone el primer año de asunción de la gestión de las competen-
cias en materia de educación no universitaria (RD 2671/1998, de 11 de diciembre,
publicado en el BOE del 20 de enero de 1999). Un desafío en el que, a medio y
largo plazo, está o debe estar el verdadero Objetivo 1 de la región.

Actividad normativa: Leyes

A) La actividad legislativa en 1999 ha sido similar a la que viene siendo habi-
tual en los años precedentes. Once Leyes, tres menos que en 1998. La mayoría
de esas Leyes fueron aprobadas en el primer semestre del año, dentro aún de la
legislatura inaugurada en 1995.

Si el año pasado había que destacar, sobre todo, dos Leyes (la del Estatuto del
Consumidor y Usuario, y la Ley del Patrimonio Cultural de Cantabria) en esta
ocasión son, al menos, cinco las Leyes de entidad. Como Leyes de trascendencia
externa hay que singularizar la Ley de Ordenación del Turismo de Cantabria,
la de Protección de la Infancia y Adolescencia y, quizá también, la Ley de los
Consejos Escolares. Como Leyes institucionales que sobresalen, sin duda, es
preciso mencionar la Ley Reguladora de los Organismos Públicos de la Comu-
nidad Autónoma y Ley de Comarcas.

Sigue cumpliéndose el mandato estatutario que impone aprobar la Ley de
Presupuestos antes del inicio del siguiente ejercicio. Y vuelve a aparecer, por ter-
cera vez consecutiva, la práctica —que, de nuevo, como ya hicimos ya en el
Informe de 1998, hay que valorar menos positivamente— de la llamada Ley de
acompañamiento de la Ley de Presupuestos, que se aprueba con el rótulo
de «Ley Medidas Fiscales y Administrativas».

B) Cabe, pues, enumerar y glosar mínimamente las once Leyes aprobadas en
1999, que fueron las siguientes:

— *Ley 1/1999, de 18 de febrero, de declaración de Parque Natural de Collados
del Asón.* Se trata de una Ley de protección de un territorio ubicado en la zona
oriental de la Comunidad Autónoma, municipio de Soba, en el conocido paraje
del nacimiento del río Asón. Dicha zona, conformada por 4.740 hectáreas, la
mayoría de montes de propiedad pública, alberga masas boscosas de robles,
hayas, abedules y perenifolios y fauna silvestre en peligro de extinción. Por eso,
la Exposición de Motivos afirma que los hábitats de la zona contienen especies

que cabe ubicar bajo el amparo de la Directiva, del Consejo, 92/43/CEE, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestre.

La figura elegida, de acuerdo con la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, reformada por Leyes 40 y 41/1997, de 5 de noviembre, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, es la de Parque Natural.

Destaca en la Ley que ésta se aprueba sin la previa existencia del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, como exige el art. 15 de la citada ley 4/1989, que, no obstante, admite en su apartado 2 una excepción: «cuando existan razones que lo justifiquen y que se harán constar expresamente en la norma que los declare». En tal caso deberá tramitarse en el plazo de un año el correspondiente Plan de Ordenación.

La excepción mencionada ha sido laxamente interpretada por el Tribunal Constitucional en la STC 163/1995, de 8 de noviembre, en una cuestión de inconstitucionalidad sobre la Ley andaluza 2/1989, de 18 de julio, de Espacios Naturales Protegidos, que procedía a inventariar diversos Parques, Reservas y Parajes sin la previa elaboración de un Plan de Ordenación «dada la urgencia de la adopción de medidas tendentes a la protección de los espacios naturales de Andalucía». El TC entiende que esa manifestación de la Ley presupone la existencia de la razón justificadora de la excepción y que ello implica también el cumplimiento del requisito legal: hacerlo constar expresamente en la norma que los declare. En consecuencia, desestima la cuestión, con dos votos particulares en contra. Pues bien, en el caso que nos ocupa, la Exposición de Motivos afirma en similares términos a los de la Ley de Andalucía que acaba de citarse, que «la defensa y conservación de los ecosistemas que encierran estos parajes y la deceleración de la normativa correspondientes en el menor plazo de tiempo posibles, justifican la excepcionalidad».

Por lo demás, interesa resaltar que en esta oportunidad la norma prevé ciertas compensaciones a los propietarios afectados por el procedimiento de posibilitar su inclusión en el ámbito de aplicación del RD 204/1996, de 9 de febrero, sobre Mejoras Estructurales y Modernización de las Explotaciones Agrarias, que desarrolla la Ley estatal 19/1995, de 4 de julio.

De todas maneras, la incidencia de la Ley no parece que afecte al núcleo básico del derecho de propiedad. Así se deriva del art. 6 según el cual «los terrenos de propiedad privada enclavados en el perímetro del Parque serán respetados en sus tradicionales dedicaciones y cultivos». «En todo caso —añade este precepto— cualquier privación de la propiedad o de intereses patrimoniales derivados del establecimiento del Parque, serán objeto de la correspondiente indemnización».

Finalmente, destaca también la previsión del art. 8.2, que ordena al Gobierno establecer los oportunos mecanismos de coordinación o realizar «los convenios necesarios con la Diputación Provincial de Burgos y la Junta de Castilla y León para garantizar la continuidad y protección del entorno del Parque dentro de su territorio». La redacción pudiera dar a entender que el Parque excede del territorio de la Comunidad, pero, como tal posibilidad supondría un exceso competencial, la previsión no es más que un mandato genérico al Gobierno, que, más

que en el texto normativo propiamente dicho, podría haber estado mejor en una Disposición Adicional.

– *Ley 2/1999, de 18 de febrero, de modificación de la Ley 1/1990, de 12 de marzo, por la que se regulan los órganos rectores de las Cajas de Ahorro con sede en la Comunidad Autónoma.* La Ley de órganos rectores de las Cajas de Ahorro de Cantabria contempla un alto porcentaje de representación de las instituciones públicas, que las convierten en ampliamente mayoritarias en los órganos rectores de aquéllas (en realidad, de una sola Caja: la de Santander y Cantabria, única afectada). En concreto, el 63 por 100 (38 por 100 en representación de las Corporaciones Locales y 25 por 100 del Parlamento). Sucede que las renovaciones bianuales de los citados órganos de gobierno coinciden parcialmente con los procesos electorales de las instituciones citadas (cada cuatro años en la misma fecha), de modo que «se produce la paradoja de que los órganos de gobierno de la Caja de Ahorro son elegidos por quienes de forma inmediata van a verse sujetos a elecciones autonómicas y municipales, siendo posible por tanto que, pocos meses después de ser designados en la Cajas (*sic*) de Ahorro tales representantes, la composición del Parlamento y de las distintas Corporaciones Locales haya variado». Por tanto, el cambio que la Ley dispone consiste en decir que en el supuesto de que el mandato de los representantes políticos finalizase «durante el transcurso del año inmediatamente anterior a la fecha de celebración de las respectivas elecciones democráticas» la elección de los citados representantes en los órganos rectores de la Caja habrá de esperar a la nueva constitución del Parlamento y los Ayuntamientos subsiguiente a las elecciones locales y autonómicas.

– *Ley 3/1999, de 24 de marzo, de Consejos Escolares de Cantabria.* Se trata de una Ley que, como afirma su Exposición de Motivos, tiene como objetivo instrumentar, organizar y potenciar la participación de la sociedad en la programación de la enseñanza, sometiéndola al necesario control social.

A estos efectos, y en el marco de la legislación estatal (fundamentalmente, Leyes orgánicas 8/1985, de 3 de julio, del Derecho a la Educación, y 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros) se crean tres órganos colegiados de participación, consulta y asesoramiento en el ámbito de la enseñanza no universitaria: el Consejo Escolar de Cantabria, los Consejos Escolares de Zona y los Consejos Escolares municipales.

La Ley regula en detalle el primero y se limita a posibilitar la existencia de los demás.

En cuanto al Consejo Escolar de Cantabria estará compuesto por un Presidente (nombrado por el Gobierno) y 41 miembros representantes de muy diversas instituciones y colectivos, de entre los que se elige al Vicepresidente. En síntesis, habrá representantes de los profesores (10, a propuesta de los sindicatos), de los padres y madres (7, a propuesta de sus asociaciones), de los alumnos (4, a propuesta de sus sindicatos y asociaciones), de los centros docentes privados (2, a propuesta de las organizaciones empresariales), de la propia Administración Educativa (4, propuestos por la Consejería), de las entidades locales (4, propuestos por la Federación de Municipios), de la Universidad (1), de las asociaciones de empresarios (1), de las centrales sindicales de la

Comunidad (2), del personal administrativo y de servicios de los centros (2, a propuesta de sus centrales sindicales) y del Consejo de la Juventud (1). Además, 3 personas de prestigio en el ámbito educativo a propuesta de la Consejería.

La Ley regula el funcionamiento del Consejo Escolar, prevé su constitución y la existencia de un Reglamento interno de funcionamiento.

Por lo que hace a los Consejos de Zona (ámbito supramunicipal en que la Consejería organice territorialmente la planificación educativa) y Municipales, la Ley se limita a posibilitar su existencia. Los primeros serán regulados por Decreto. Los segundos, que pueden constituirse allí donde existan al menos dos centros escolares sostenidos con fondos públicos, serán creados por decisión municipal atendiendo a la organización y competencias mínimas que establecen los artículos 19 y 20 de la Ley.

- *Ley 4/1999, de 24 de marzo, Reguladora de los Organismos Públicos de la Comunidad Autónoma de Cantabria.* Desde un punto de vista sistemático y organizativo esta Ley es importante porque completa la anterior Ley 2/1997, de 28 de abril, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria, y regula los organismos públicos instrumentales, la llamada Administración Institucional.

La estructura de la Ley es confesadamente similar a la Ley estatal 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado. Como en dicha Ley, los organismos públicos se denominarán, respectivamente, organismos autónomos y Entidades públicas empresariales, según que estén sometidos o no al Derecho Administrativo y tengan o no como función principal actividades de fomento, prestación o gestión de servicios públicos y la ejecución de programas de actividad de una Consejería.

Los organismos autónomos tienen, efectivamente, dichas funciones y se someten íntegramente al Derecho público. Las Entidades públicas empresariales se rigen por el Derecho privado «excepto en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados para las mismas en esta Ley, en sus estatutos y en la legislación presupuestaria». Tienen como finalidad «la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación» (art. 15) y, como también se deduce de lo expuesto, pueden ejercer las funciones que se les encomienda.

Ambos organismos deben ser creados por Ley. Junto con la Ley de creación se aprobarán los respectivos Estatutos que han de incluir al menos los extremos que enumera el artículo 24 de la Ley 4/1999: órganos de dirección, fines, integración, funciones y competencias, patrimonio, etc.

La Ley comentada, además, prevé la adscripción, personalidad jurídica, potestades, régimen del personal, patrimonio, contratación, régimen presupuestario, control de eficacia (ejercido por la Consejería de adscripción) y régimen de impugnaciones y recursos de ambos tipos de entidades. Importa destacar a este respecto que contra los actos y resoluciones de los organismos autónomos procede siempre recurso de alzada ante el Consejero del Departamento al que aqué-

llos estén adscritos. Lo mismo sucede en el caso de los actos de las entidades públicas empresariales dictados en el ejercicio de las potestades administrativas que, en su caso, les estén atribuidas.

Las sociedades mercantiles públicas, a las que la Ley hace una breve referencia, se regulan íntegramente por el Derecho privado, salvo en lo que sea aplicable la normativa presupuestaria, de contratación o control financiero.

La Ley termina con unas disposiciones sobre la adaptación e los organismos existentes a las previsiones de la Ley. Adecuación que, salvo que se trate de cambios no sustanciales (organismos autónomos al tipo de organismos autónomos previsto en la Ley y entes del antiguo artículo 6.1.b) de la Ley General Presupuestaria al tipo de entes públicos empresariales), se producirá por Ley en el plazo de dos años.

– *Ley 5/1999, de 24 de marzo, de Ordenación del Turismo de Cantabria.* Esta Ley pretende ser una regulación jurídica unitaria del sector turístico y deroga la parcial y anterior Ley 1/1992, de 11 de febrero, de Inspección y Régimen Sancionador en materia de turismo.

Se trata de una Ley de destacada importancia en una región como Cantabria con una cada vez mayor acentuada vocación de destino turístico que se pretende desestacionalizar desde los meses de verano ampliando la temporada a todo el año. Para ello era y es necesario articular una normativa que discipline coherentemente el sector. Es lo que se pretende con la Ley que, no obstante, remite con frecuencia a los Reglamentos la regulación concreta de las empresas y actividades que genéricamente se definen en los artículos 3 y 4.

La Ley articula las competencias en materia de turismo en torno a la Dirección General de Turismo que ejerce las funciones que en materia de turismo asume la Consejería competente y que enumera el artículo 5. Y crea, además, la «Sociedad de Turismo de Cantabria, S.A.», que realizará actividades en materia de información, promoción y comercialización turística. Se crea igualmente un Consejo de Turismo, con funciones de asesoramiento y propuesta, en el que están representados los agentes económicos, las asociaciones de consumidores, las Cámaras de Comercio y las entidades locales.

En relación con la oferta turística la Ley regula la publicidad e impone el castellano en las facturas, publicidad, listas de precios, indicaciones, etc., sin perjuicio de la utilización de otros idiomas. Dispone que serán objeto de especial como empresas y actividades reglamentadas el alojamiento turístico, la restauración, la mediación turística, las empresas de ocio y recreo y las de consultoría, información o gestión de productos turísticos. Y crea un Registro de Empresas turísticas.

La Ley garantiza el libre acceso a los establecimientos turísticos y dispone el régimen de autorizaciones y licencias a las empresas «que reglamentariamente precisen de éstas para el ejercicio de su actividad». Asimismo, regula con especial detalle los derechos de los consumidores, paralelos a las obligaciones de las empresas: en especial, el derecho a ser informado de los precios y partidas aplicables, a ser atendidos «de forma profesional, hospitalaria y cortés», a la veracidad de la información de los servicios ofertados incluida la de «los recursos turísticos, costumbres, riquezas artísticas, culturales y naturales de los lugares visita-

dos», a la garantía de seguridad sobre las personas y bienes y a la protección de los derechos del usuario como consumidor (art. 23). Los empresarios deben disponer de hojas de reclamaciones.

Buena parte de la Ley se dedica a prever medidas de fomento relacionadas con la calidad turística. A este respecto se prevén incentivos, medallas, plazas y distinciones, así como la posibilidad de ayudas y subvenciones que han de respetar, en todo caso, los principios de publicidad, concurrencia y objetividad y las normas comunitarias de la libre competencia. Se prevé una medida limitadora cual es la declaración de una zona como zona turística saturada con la consiguiente e importante prohibición de instalar nuevas empresas. Y se atiende igualmente a los servicios de información y la existencia de oficinas de turismo, la denominación de comarcas y municipios turísticos, Fiestas de interés turístico y Centros de Iniciativas (entidades sin ánimo de lucro promovidas por asociaciones y particulares para el fomento del turismo).

La Ley declara, como ya sucede ahora, que los precios son libres pero han de ser notificados, sin que puedan cobrarse precios superiores a los notificados a la Administración. A este efecto, como ya he dicho, se prevén más que se regulan, las Hojas de Reclamaciones.

La previsión, con cierto detalle, de la Inspección turística, el régimen de infracciones y sanciones, y la previsión de arbitrajes culminan una Ley destacada y amplia (76 artículos), que se inscribe, como ya se decía en el *Informe'98*, en las cada vez más frecuentes normas sectoriales de incidencia externa.

– *Ley 6/1999, de 24 de marzo, de Modificación de Ley de Cantabria 5/1987, de 27 de marzo, de Elecciones a la Asamblea Regional.* La Ley, breve (dos artículos) adapta las anteriores denominaciones (Diputación Regional, Asamblea, Consejo de Gobierno) por las derivadas de reforma estatutaria de 1998 (Comunidad Autónoma, Parlamento, Gobierno, respectivamente) y coordina previsiones de la legislación electoral general con las plasmadas en la legislación electoral autonómica en cuanto a gastos electorales y simultaneidad de procesos electorales cuando coincidan elecciones obligadas en un período no superior a cuatro meses en el mismo año.

– *Ley 7/1999, de 28 de abril, de Protección de la Infancia y Adolescencia.* Esta Ley, que fija un marco normativo de atención y protección a los menores de 18 años, se halla en línea de continuidad con la Ley orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección jurídica del menor, y con los artículos 172 y siguientes del Código Civil, algunos de los cuales fueron nuevamente redactados por la citada Ley orgánica 1/1996.

La Ley establece en su artículo 4 los principios de la actuación administrativa en la materia (defensa de los derechos constitucionales, prevención, coordinación, integración, garantía educativa, confidencialidad, educación en valores de tolerancia, solidaridad y respeto, etc.) y comienza enumerando una tabla de derechos de la infancia y la adolescencia. Se trata de reiterar principios constitucionales (derecho al honor, intimidad, asociación, reunión....) y formalizar otros como el derecho al juego y al ocio, a una alimentación sana, a educarse en un ambiente saludable, a la educación, a la protección contra la explotación económica, laboral y sexual. A estos efectos, como en otras Leyes autonómicas, se crea

la figura del letrado Defensor del Menor (art. 9), que llevará a cabo cuantas actuaciones sean necesarias para la adecuada defensa de los derechos de los niños, y se prevé que la futura ley que regule al Defensor del Pueblo contenga la previsión expresa de un Adjunto para la defensa de los derechos de la infancia y adolescencia.

La Ley regula después las diferentes formas de intervención administrativa a partir de tres situaciones que enumera: las de prevención, riesgo y desamparo. La primera conlleva sobre todo programas de sensibilización. La segunda ayudas de apoyo familiar, prestaciones económicas e intervenciones técnicas. La tercera, de conformidad con el art. 172 CC, da lugar a la asunción de la tutela por la Administración autonómica. A estos efectos la Ley enumera en detalle los factores objetivos que pueden dar lugar a la declaración de desamparo (art. 29): abandono, negligencia, enfermedad mental de los padres, drogodependencia, maltrato, desescolarización, etc.; situaciones que deben ser denunciadas por cualquier persona que tenga conocimiento de ellas (art. 30).

Asumida la tutela por la Administración se llevará a cabo un inventario de bienes y derechos del menor (art. 34), dándose lugar a la situación de guarda (arts. 40 a 47), acogimiento familiar en núcleo de familiares previamente seleccionados o en centros especializados (arts. 48 y ss.).

Finalmente, la Ley regula la competencia autonómica de la gestión de los procedimientos de adopción, tanto en lo referente a la adopción nacional (arts. 69 a 74) como internacional (arts. 75 a 79). Se dedica especial atención a la selección y criterios de actuación en relación con los adoptantes.

Las referencias a las Instituciones colaboradoras, a los Registros de Protección de la Infancia y adolescencia, y al régimen de infracciones y sanciones completan el contenido de esta Ley, que se enmarca en el contexto de la Acción Social (sobre lo que ya existe genéricamente la Ley 5/1992, de 27 de mayo, de Acción Social) y que pretende que la actuación de la Administración se coordine con la del Ministerio Fiscal y las autoridades judiciales.

— *Ley 8/1999, de 28 de abril, de Comarcas de la Comunidad Autónoma de Cantabria.* Inspirada en buena medida en el modelo de la Ley aragonesa la presente norma completa una previsión del Estatuto de Autonomía que posibilita el reconocimiento de la comarca como entidad local con personalidad jurídica propia.

El brevísimo Preámbulo o Exposición de Motivos se limita a decir que la existencia de la comarca como realidad geográfica, económica, cultural e histórica es un hecho que articula bases comunes de convivencia. «La comarca —concluyes, por tanto, una entidad necesaria integrante de la organización territorial de la Comunidad Autónoma de Cantabria».

A partir de estos presupuestos el artículo 2 de la Ley 8/1999 reconoce a la comarca como entidad local constituida por municipios limítrofes entre sí y vinculados por características comunes para la prestación de actividades y servicios de ámbito supramunicipal. Las comarcas se crearán por Ley, sin que sea exigible su generalización a todo el territorio (art. 3). La creación por Ley es la culminación de un procedimiento lleno de cautelas que regulan los artículos 6 a 8: ini-

ciativa por un número amplio de los municipios que hayan de integrarla, por una mancomunidad con exigencias adicionales o por el Gobierno, pero en este caso sólo si la comarcalización se ha desarrollado ya en el 70 por 100 del territorio. Aun así se prevé la cautela definitiva de impedir la creación de una comarca si a ello se opone un porcentaje de los municipios que potencialmente han de integrarla (art. 7).

La comarca tendrá las potestades típicas de un ente público (art. 4) y podrá ejercer las competencias que le asigne su Ley de creación, enumerando el artículo 9, «entre otras», una lista de materias similar a la del art. 25 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. La Comunidad Autónoma le podrá también transferir o delegar competencias, con el consiguiente obligado traspaso de los medios precisos, previéndose un trámite de aceptación previo (art. 10).

Prescindiendo de otros aspectos menores (cooperación y asistencia a los municipios, gestión ordinaria por la comarca de servicios autonómicos, gestión por los municipios de servicios comarcales, programas de actuación de las comarcas...) el Capítulo IV de la Ley se dedica a la organización comarcal. La comarca estará regida por un Consejo comarcal presidido por un Presidente elegido de entre los miembros del Consejo. Este estará formado por un número variable de miembros en función de la población (entre 15 y 29) y se eligen en términos similares a como los arts. 205 y 206 de la Ley orgánica del Régimen Electoral General regulan la elección de diputados en las Diputaciones Provinciales. Hay también una Comisión Especial de Cuentas y un Vicepresidente. El mandato de los miembros del Consejo coincide con el de las corporaciones locales.

La Hacienda comarcal (ingresos patrimoniales, tasas y precios públicos, contribuciones especiales, subvenciones, participación en tributos estatales o autonómicos y, sobre todo, transferencias de la Comunidad Autónoma) es regulada en el Capítulo V.

Se prevén medidas de momento de la comarcalización y se dispone que un plazo que teóricamente finaliza en noviembre de este mismo año 2000 el Gobierno debe someter a consulta de los municipios, mancomunidades y Federaciones de municipios (Federación, en realidad, porque sólo existe una) «una propuesta de delimitación y sede de las comarcas». En dos Disposiciones Adicionales se afirma que la Ley no es aplicable al municipio de Santander, «que tendrá su propia Ley de Constitución de Área Metropolitana», y se exceptiona para el municipio de Villaverde de Trucíos (enclave en Vizcaya) el requisito de que los municipios que constituyan la comarca sean limítrofes.

No se puede ahora aventurar nada acerca del futuro de la Ley, es decir, de su aplicación y del proceso de comarcalización. No parece que haya un excesivo interés por parte de muchos municipios y no me constan trabajos publicados o conocidos acerca de la puesta en marcha del proceso.

– *Ley 9/1999, de 28 de abril, de modificación de determinados aspectos de la Ley de Cantabria 4/1998, de 2 de marzo, del Juego.* Se limita a modificar el precepto que regulaba la Comisión Regional del Juego, dándole nueva redacción en cuanto a su composición y funciones.

- *Ley 10/1999, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2000.* La Ley de Presupuestos, que se publica en el Boletín Oficial correspondiente al último día del año, consolida una vez más una práctica inaugurada en la legislatura anterior que no es otra que el cumplimiento de un mandato estatutario: el de aprobar dentro del año anterior el Presupuesto del año siguiente.

En cuanto a la cuantía se contempla un presupuesto de gastos notablemente superior al del año anterior: 145.451.498.000 ptas., lo que supone casi un 50 por 100 más que los 97.406.260.000 ptas. del de 1999. La razón está en la consolidación presupuestaria de la asunción de la gestión de la enseñanza no universitaria, producida el año anterior. A esa cuantía hay que añadir 69.685.000 del Centro de Estudios de la Administración Pública Regional (CEARC); 261.090.000 del Centro de Investigación del Medio Ambiente (CIMA) y la estimación correspondiente a las restantes Entidades públicas, que suman 374.500.000 ptas. (322.000.000 para la Fundación pública «Marqués de Valdecilla», 42.000.000 del Consejo Económico y Social y 10.500.000 del Consejo Asesor de RTVE). Desaparece toda referencia al Patronato del Conservatorio de música «Jesús de Monasterio», que la Ley 11/1999, de 27 de diciembre, extingue. Pero sorprende que no se haga mención alguna al *Instituto cántabro de Estadística*, que fue creado como organismo autónomo por la Ley 13/1998, de 23 de diciembre, y no me consta haya sido después suprimido.

Todo ello supone, como digo, un importante aumento respecto de los Presupuestos del año anterior, para cuya financiación se prevé ahora un endeudamiento de 9.832 millones.

El esquema y estructura de la Ley es clásico y 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; la contabilidad y el control interno; las modificaciones presupuestarias y las normas sobre gastos de personal, donde destaca la previsión sobre la oferta de empleo. Como el pasado año las plazas de nuevo ingreso deberán ser inferiores al 25 por 100 de la tasa de reposición de efectivos. También como en 1999 se prohíbe en este año 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 se contemplan, como en años anteriores, las normas aplicables a las ayudas y subvenciones públicas. En los Títulos restantes se prevé el régimen de las operaciones financieras y la información a suministrar por el Gobierno al Parlamento.

- *Ley 11/1999, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.* Una año más, por tercera vez en su historia, la Comunidad se ha apuntado a este tipo de Leyes que se han dado en llamar coloquialmente «de acompañamiento» a la de Presupuestos. En esta ocasión es una Ley breve, de 10 artículos y cuatro Disposiciones Adicionales. En el Capítulo primero modifica y establece tasas

por diversas actividades. Y en el segundo contempla la posibilidad de construir y explotar las infraestructuras portuarias que se definen conforme al sistema de concesión de obra pública, siendo la contraprestación al concesionario el derecho a explotar la obra completa o parte de ella o dicho derecho acompañado de un precio. El régimen básico del contrato será el establecido en la legislación estatal de contratos.

C) No lograron ser aprobadas en la Legislatura finalizada otros proyectos en tramitación y que traían causa de años anteriores. Así, el Proyecto de Ley de prevención, asistencia e incorporación social en materia de drogodependencias (1996); el 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 (1997); el Proyecto de Ley de saneamiento y depuración de aguas residuales (1997), el Proyecto de Ley del Deporte (1008) y otros de menor entidad.

D) Se han producido en el año también dos reformas del *Reglamento del Parlamento*. La primera en la Legislatura anterior a la actual, es decir, la que terminó con las elecciones de junio. Se aprueba el 5 de marzo de 1999 y es el fruto de los trabajos de la Ponencia constituida el efecto en junio de 1996. El informe finalmente emitido se acomodó luego a la reforma estatutaria de 1998 adaptando el Reglamento a las modificaciones del Estatuto. Finalmente el informe fue asumido por todos los grupos como proposición de Ley. El BOC de 29 de marzo de 1999 publicó, en consecuencia, una nueva versión completa del Reglamento parlamentario. Posteriormente, ya en la nueva legislatura, se ha producido una nueva modificación del Reglamento. Esta vez se trata de una modificación muy concreta: la creación de la Comisión de Peticiones, para que los ciudadanos puedan ejercer el derecho de petición constitucionalmente contemplado, y la modificación de las Comisiones legislativas permanentes previstas en el Reglamento.

Actividad reglamentaria: sectores

Como en años anteriores subsiste un amplio número de Ordenes que regulan o convocan numerosos tipos de ayudas y subvenciones en los más diversos ámbitos, muchos de los cuales son los mismos a los que ya nos referíamos ejemplificadamente en el *Informe* correspondiente a 1998.

Subsisten algunas normas de carácter organizativo. Por ejemplo, el Decreto 100/1999, de 13 de septiembre, por el que se regula el «Boletín Oficial de Cantabria» o los que hacen referencia a las estructuras orgánicas de las Consejerías. Y han aumentado las normas con incidencia general. Así, a título de mero ejemplo, el Decreto 64/1999, de 18 de junio, por el que se regula la identificación y tenencia de perros de razas de guarda y defensa, en el que, en desarrollo de la Ley 3/1992, de 18 de marzo, de protección de los animales, se enumeran las obligaciones de los propietarios de ese tipo de perros: censarlos, comunicar los cambios de titularidad, contratar un seguro, sacar al perro provisto de correa y bozal. Cabe mencionar también el Decreto 73/1999, de 19 de julio, por el que se regula la actividad de prestación de servicios a domicilio; el Decreto 119/1999, de 13 de octubre, sobre expedición de títulos académicos y profesio-

nales; el Decreto 140/1999, de 16 de diciembre, por el que se regula el Registro de la Administración; o el Decreto 141/1999, de 16 de diciembre, que aprueba el Plan Territorial de Emergencias de Protección Civil.

El resto de las normas reiteran previsiones periódicamente reproducidas cada año y que no merece la pena referenciar. En todo caso, y para concluir con este punto, siguen destacando las ayudas y subvenciones, y paulatinamente se afianza los supuestos normativos ordenan y regulan actividades privadas.

Trasposos de funciones y servicios

Durante 1999 se han producido los siguientes Decretos de trasposos de funciones y servicios.

– RD 2671/1998, de 11 de diciembre (BOE del 20 de enero 1999), de trasposos de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de enseñanza no universitaria. Sin duda el traspaso más importante, con consecuencias financieras, presupuestarias y de gestión muy destacadas.

– RD 2672/1998, de 11 de diciembre (BOE del 20 de enero 1999), de trasposos de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de gestión de la formación profesional ocupacional.

– RD 572/1999, de 9 de abril (BOE del 27), de ampliación de los medios patrimoniales adscritos a los servicios traspasados de la Administración del Estado en materia de casinos, juegos y apuestas.

– RD 573/1999, de 9 de abril (BOE del 27), de trasposos de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de enseñanzas profesionales náutico-pesqueras.

– RD 574/1999, de 9 de abril (BOE del 27), de ampliación de medios de la Seguridad Social traspasados en las materias encomendadas al Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO).

Conflictividad formalizada

La conflictividad competencial ante el TC ha sido inexistente. No se ha producido ninguna impugnación por el Estado de normas autonómicas y tampoco ha habido recursos de la Comunidad frente a normas estatales.

Respecto a las Sentencias del TC que afectan directamente a la Comunidad Autónoma hay que mencionar, al menos, cuatro: una Sentencia que trae causa de un conflicto de competencia promovido por la Comunidad frente a una norma estatal de hace nada menos que ocho años (que prospera parcialmente), una Sentencia en una cuestión de inconstitucionalidad que afecta a una Ley autonómica de 1993 (y que también prospera) y dos Sentencias estimatorias de recursos de amparo planteados por una persona física y que tiene trascendencia general por cuanto se trata del anterior Presidente de la Comunidad, Sr. Hormaechea. A todas ellas me refiero particularizadamente a continuación.

A) La primera Sentencia a la que es preciso aludir es a la *STC 130/1999, de 1 de julio*. Se trata de una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo contencioso-administrativo del TSJ de Cantabria contra la Disposición Adicional 8ª de la Ley 5/1993, de 6 de mayo, de Presupuestos Generales de la DRC para 1993 por posible vulneración de los arts. 134.2 de la Constitución y 55 del Estatuto de Autonomía. La doctrina constitucional tiene interés y es extrapolable a otros supuestos similares. De ahí la conveniencia de recogerla aquí con algún detalle.

La citada Disposición venía, en síntesis, a crear (en realidad, a volver a crear) un Cuerpo de funcionarios: el de Letrados. Y en el seno de un proceso contencioso-administrativo (impugnación del Decreto que modificaba la relación de puestos de trabajo en aplicación de la Ley controvertida) el TSJ plantea la cuestión.

El TC, en lo que ahora interesa, anula la Disposición. Tras el análisis de algunas cuestiones procesales previas, comienza el TC recordando la líneas generales de su propia doctrina. «Se ha distinguido en las Leyes de Presupuestos –dice el TC– entre 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, no necesario o eventual (...). La inclusión de ese contenido eventual sólo es constitucionalmente legítima si concurren una serie de requisitos: que la materia guarde relación directa con los ingresos y gastos que integran el Presupuesto y que su inclusión esté justificada por ser un complemento de los criterios de política económica de la que ese Presupuesto es el instrumento de un lado, y de otro, que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno. La inclusión en la Ley anual de Presupuestos de materias en las que no se den estas condiciones puede ser contraria a la Constitución por suponer una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional y por afectar al principio de seguridad jurídica, debido a la incertidumbre que una regulación de ese tipo origina (por todas, *STC 203/1998, FJ 3º*)».

Esta doctrina constitucional ha sido formulada respecto de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y no es analógicamente aplicable, sin más, a las instituciones autonómica homólogas, conforme declaró el TC en el FJ 5 de la *STC 116/1994*. Dichas instituciones se contemplan y regulan en sus respectivos Estatutos de Autonomía. Pues bien, si en la citada *STC 116/1994* se llegó a la conclusión de que ninguna disposición integrada en el bloque de la constitucionalidad impedía a la Ley de Presupuestos allí analizada contener lo que contenía (una modificación tributaria), no cabe llegar a la misma conclusión en el caso del Estatuto de Cantabria. Del Estatuto se deduce, en efecto, la conclusión contraria. La lectura del Estatuto «pone de manifiesto la existencia de una sustancial identidad entre las normas que, integrantes del bloque de la constitucionalidad, son aplicables a la institución presupuestaria de la Comunidad Autónoma de Cantabria y lo dispuesto respecto de los Presupuestos Generales del Estado en el art. 134.2 CE, pudiendo deducirse en su consecuencia la existencia de «un principio general de que el contenido de la Ley de Presupuestos autonómica se adecue a la función institucional que le es propia, sin que puedan incluirse en ella

normas que no guarden relación directa con el programa de ingresos y de gastos o con los criterios de la política económica en que se sustentan, o que no sean un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto» (STC 174/1998, FJ 6º).

La existencia de tales limitaciones materiales al contenido constitucionalmente posible de la Ley de Presupuestos es, además, —dice el TC— «una exigencia del principio de seguridad jurídica constitucionalmente garantizado (art. 9.3 CE). Esto es, la certeza del Derecho que exige que una Ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de Presupuestos Generales no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función institucional (en este caso, arts. 21.1 LOFCA y 9.6 y 56 del Estatuto de Autonomía de Cantabria), debido a la incertidumbre que una regulación ajena a esa función puede originar [por todas, SSTC 65/1990, FJ 3º; 76/1992, FJ 4º a); 178/1994, FJ 5º y 195/1994, FJ 2º]».

B) La segunda resolución reseñable es la *STC 128/1999, de 1 de julio*, que resuelve un conflicto de competencias promovido por el Gobierno de la Comunidad en relación con diversos preceptos del RD 1887/1991, de 30 de diciembre, sobre mejora de las estructuras agrarias, hoy ya derogado y sustituido por el RD 204/1996, de 9 de febrero, no obstante lo cual el TC considera que no ha desaparecido el objeto del conflicto y sienta una doctrina que trae causa de otra línea interpretativa anterior.

El RD 1887/1991 fue dictado con el fin de aplicar en España la normativa comunitaria relativa a la reforma de las estructuras agrarias y en él se regulan diversas líneas de ayuda cofinanciadas entre la Comunidad Europea y el Estado español, si bien la financiación aportada por este último puede ser complementada por la de las Comunidades Autónomas que, voluntariamente, suscriban los correspondientes Convenios de colaboración. La Comunidad de Cantabria, sobre la base de su título competencial en materia de agricultura y ganadería, entre otras pretensiones no aceptadas, rechaza que algunos de los preceptos del Decreto tengan el carácter de normativa básica cuando se refieran a ayudas que deban ser financiadas con recursos presupuestarios de la Comunidad Autónoma. Y esta pretensión es la que resulta estimada. El TC declara la competencia autonómica, aunque no anula los preceptos afectados por estar en juego situaciones consolidadas de beneficiarios de las ayudas previstas en la norma controvertida.

El TC recuerda su doctrina sobre las subvenciones. En concreto que «el poder de gasto del Estado no puede concretarse y ejercerse al margen del sistema constitucional de distribución de competencias, pues «no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado. La subvención no es un concepto que delimite competencias (SSTC 39/1982 y 179/1985), ni el solo hecho de financiar puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que puede dar lugar la actividad de financiación (SSTC 39/1982, 144/1985, 179/1985 y 146/1986) al no ser la facultad de gasto público en manos del Estado título competencial autónomo (SSTC 179/1985 y 145/1989)» (STC 13/1992, FJ 4º).»

Recuerda también que ya ha señalado antes que «el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su desti-

no y regulando sus condiciones generales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas, de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermedio de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado, si ello es posible, o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante Convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias [STC 13/1992, FJ 8º b)].».

Pues bien, en relación con ciertos preceptos del Decreto controvertido el TC estima que su grado de detalle no es compatible con su carácter básico. Dice en concreto:

«ciertamente la normativa básica estatal no presenta la misma virtualidad cuando opera sobre subvenciones que provienen de las partidas de los Presupuestos Generales del Estado, ya que a través de ellas el Estado ejerce sus opciones concretas de dirección de los diversos sectores económicos, que cuando se trata de financiación autonómica propia. Esta última, como expusimos antes, permite a las Comunidades Autónomas elegir sus propias opciones, atendiendo a sus especificidades de modo legítimo, en cuanto que la «compatibilidad entre la unidad económica y la diversidad jurídica que deriva de la autonomía ha de buscarse, pues, en un equilibrio entre ambos principios, equilibrio que al menos, y en lo que aquí interesa, admite una pluralidad y diversidad de intervenciones de los poderes públicos en el ámbito económico»; intervenciones que, en la misma decisión, sometimos a ciertos límites, cuales son que «la regulación autonómica se lleve a cabo dentro del ámbito de la competencia de la Comunidad, que esa regulación en cuanto introductora de un régimen diverso del o de los existentes en el resto de la Nación resulte proporcionada al objeto legítimo que se persigue, de manera que las diferencias y peculiaridades en ellas previstas resulten adecuadas y justificadas por su fin y, por último, que quede en todo caso a salvo la igualdad básica de los españoles» (STC 88/1986 [RTC 1986\88], FJ 6º)».

Por tanto, —concluye— «esta Comunidad Autónoma puede, en principio, elaborar políticas de modernización de su agricultura, atendiendo a sus peculiaridades y con su financiación propia. Si consideramos, además, que la igualdad básica de los españoles queda salvaguardada por el marco común asegurado por la financiación estatal y que las ayudas autonómicas tendrían también como marco a la normativa comunitaria, directamente aplicable, que asegura cierta homogeneidad de las opciones, es claro que los principios de unidad y diversidad quedan suficientemente atendidos, sin que la normativa básica estatal deba proyectar su dimensión imperativa sobre las disposiciones autonómicas cuya aplicación deba realizarse con fondos de la propia Comunidad Autónoma» (FJ 16).

C) La STC 144/1999, de 22 de julio se retrotrae cuatro años atrás. Se trata del

recurso de amparo formulado por don Juan Hormaechea contra la STS de 25 de mayo de 1996 desestimatoria del recurso promovido contra Acuerdos de la Junta Electoral de Zona de Santander y de la Junta Electoral Provincial de Cantabria, sobre su inelegibilidad en las elecciones locales y autonómicas de ese año. Dichos acuerdos fueron adoptados para dar cumplimiento a otro de la Junta Electoral Central, que declaró inelegible al recurrente y ordenó la adopción de las medidas pertinentes para hacer efectiva dicha declaración en las elecciones locales y autonómicas de 1995. Todo ello en ejecución y como consecuencia de la Sentencia del TSJ de Cantabria de 26 de octubre de 1994 que le había condenado por un delito de injurias graves a la pena de suspensión del derecho de sufragio; Sentencia confirmada en casación por el TS el 28 de marzo de 1995. La Sentencia le fue notificada después de haber sido proclamado candidato a las elecciones locales y autonómicas, convocadas para el 28 de mayo de 1995.

Los complejos avatares del proceso merecen ser recordados. El relato está bien contado en la Sentencia referenciada por lo que basta con recurrir a su estricta dicción: «el Tribunal Superior acordó por providencia de 12 de mayo de 1995 suspender la ejecución de su Sentencia, y por Auto de 18 de mayo de 1995, concedió al condenado la remisión condicional de la pena privativa de libertad, enviando al Registro Central de Penados y Rebeldes la nota de condena, con indicación del día inicial y final de la pena de suspensión del derecho de sufragio, como se había fijado en ese mismo Auto, 18 de mayo de 1995 «dies a quo» y 18 de junio de 1995 «ad quem». El Tribunal Superior, según expresamente señaló en dicho Auto, no consideró preceptiva la comunicación de esa pena privativa del derecho de sufragio a la Junta Electoral Provincial, pues, en su opinión, sólo está prevista por la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG) para el caso de condenas recaídas en causas por delitos electorales (art. 152); interpretación contra la que se formuló el Voto Particular que acompaña a tal Auto. A juicio de la Sala, la forma de ejecución de esa condena era la dispuesta por el citado RD 435/1992, en cuya virtud los Juzgados y Tribunales comunicarán al Registro Central de Penados y Rebeldes por medio de la pertinente nota de condena, aquellas que impongan la pena de suspensión del derecho de sufragio (art. 1) y este Registro a su vez remitirá dicha información a la Oficina del Censo Electoral de modo permanente (art. 5.1). Por contra, el Presidente de la Sala del Tribunal de Justicia, sostuvo en su Voto Particular que, conforme a lo establecido en el art. 7.1 y arts. 34 y siguientes LOREG, y coincidiendo la ejecución de la suspensión del derecho de sufragio con un proceso electoral, el Tribunal Superior debió comunicar a las Juntas Electorales de Zona y Provincial esta circunstancia con el objeto de que adoptasen las oportunas medidas para impedir que concurriese a las elecciones quien es inelegible».

«El ofendido en el proceso penal por injurias donde fue condenado el recurrente —sigue diciendo el TC— informó de la mencionada condena y su ejecución, adjuntando la oportuna documentación, a la Junta Electoral Provincial primero, y, una vez que ésta acordó esperar a tener conocimiento de la condena por el cauce adoptado por el Tribunal Superior (esto es, a través de la Oficina del Censo Electoral) para resolver sobre la inelegibilidad del recurrente, se dirigió en segundo lugar a la de Zona. Esta acordó por su parte, una vez recibido del Tribunal

Superior el testimonio de la Sentencia condenatoria y el Auto relativo a su ejecución y comunicada por telefax la hoja históricopenal del recurrente en la que aún no constaba la anotación de la condena en cuestión, consultar a la Junta Electoral Central sobre los efectos que dicha condena pudieran tener respecto de la inelegibilidad en la que podía estar incurso el ahora demandante de amparo. Acuerdo del que se informó a la Junta Electoral Provincial y se le notificó al recurrente, como obra en autos. La Junta Electoral Central, por Acuerdo de 28 de mayo de 1995, declaró inelegible al recurrente, ordenando que ambas Juntas Electorales dieran la máxima difusión a este Acuerdo».

Esa decisión se adoptó la noche del mismo día en que tuvieron lugar las elecciones. Las Juntas Electorales Provincial y de Zona dieron cumplimiento a lo ordenado mediante Acuerdos de 28 de mayo de 1995, notificados al recurrente. La Junta Electoral Provincial de Cantabria desestimó el día 30 el recurso interpuesto y contra esa decisión el afectado interpuso el recurso contencioso administrativo resuelto por la STS de 25 de mayo de 1996, de la que trae formalmente causa el amparo.

Pues bien, el TC, en síntesis, señala que en términos generales la Junta Electoral de Zona obró en todo momento conforme a la legalidad electoral, con una excepción: en lo que afecta al derecho a la intimidad, que el TC considera fue afectado y en tal sentido concede el amparo. Tal conclusión deriva del hecho de la Junta Electoral solicitara la hoja histórico-penal del recurrente.

El TC señala con carácter general que una información «relativa a un aspecto tan sensible de la vida de un individuo como son sus antecedentes penales, que indudablemente afectan a su integridad moral, debe estar a recaudo de una publicidad indebida y no consentida por el afectado». Y después puntualiza que «ninguna norma electoral atribuye a las Juntas Electorales el poder de requerir al Registro de Penados y Rebeldes la remisión de la hoja históricopenal de ningún individuo».

Dicho esto, el TC critica veladamente la resolución del TSJ cuando afirma: «quizá no deba soslayarse que al TSJ de Cantabria le cupo resolver sus tribulaciones acerca de cómo dar ejecución a la pena accesoria de suspensión del derecho de sufragio, acordada en el fallo de su Sentencia condenatoria del recurrente en este amparo, interpretando analógicamente lo dispuesto en el art. 115 y, muy en particular, en el art. 152, ambos de la LOREG, y deduciendo de ellos su deber de notificar dicha Sentencia a la Junta Electoral Provincial a los oportunos efectos, y, en mayor medida, habida cuenta del momento y circunstancias en las que alcanzó firmeza la resolución judicial. Con esa notificación, que expresamente rehusó practicar el TSJ de Cantabria en la Sentencia de 26 de octubre de 1994 (lo cual motivó el Voto Particular de su Presidente), este Tribunal hubiese hecho efectiva la condena impuesta al ahora demandante de amparo, ejerciendo irrepudablemente su función constitucional no sólo de juzgar, sino también de ejecutar lo juzgado (arts. 24 y 117 CE).

El TC, en consecuencia, declara la violación del derecho a la intimidad y aclara que ello en modo alguno puede afectar a los resultados electorales del 28 de mayo de 1995, en contra de lo interesado por el recurrente.

D) Otra resolución del TC en relación con el mismo Sr. Hormaechea se pro-

dujo en septiembre. Se trata de la *STC 162/1999, de 27 de septiembre*, donde el TC estima un recurso de amparo con eficacia concreta por cuanto el Tribunal ordena la repetición del juicio que había concluido con la *STSJ de 24 de octubre de 1994* que condenó al ex-Presidente del Gobierno a una pena de 6 años y un día de prisión (estos luego indultados), 7 de inhabilitación absoluta y otros 7 de inhabilitación especial. Véase a este respecto el *Informe 1994*. Esta condena, ratificada luego por el TS en Sentencia de 10 de julio de 1995, no tiene nada que ver y es anterior a la condena por injurias que está en la base de los antecedentes de la ya comentada *STC 144/1999, de 22 de julio*, del epígrafe anterior.

El amparo estimado en septiembre anula la Sentencia del TS de Justicia de 24 de octubre de 1994 y la subsiguiente del TS de 10 de julio de 1995 y, retrotrayendo las actuaciones al momento anterior, ordena la repetición del juicio. La razón por la que TC ordena esa repetición está en unas declaraciones efectuadas por el entonces –hoy fallecido– Presidente del Tribunal Superior de Justicia. Dichas declaraciones, que de alguna manera afectaban al procesado, eran el comentario o respuesta a otras manifestaciones de éste, que fueron comentadas en su día y que, a juicio del TC, colocaron al Magistrado en una situación objetiva que hacía que su intervención en el juicio lo viciara. El TC, como digo, ordena repetir aquel juicio.

A partir de ese momento, una vez más, en esta rocambolesca historia, vuelven a surgir dudas y problemas interpretativos. Primero, el de si la nulidad del juicio afectaba a los absueltos y a condenados que no recurrieron. Luego, una vez aclarado que sólo se repetiría el juicio respecto del recurrente en amparo, surgió el problema del Tribunal que habría de juzgarlo: si la Audiencia Provincial (al no ser ya en la actualidad aforado) o el propio TSJ (por tratarse de un juicio que trae causa de una nulidad, lo que retrotraería las actuaciones al momento histórico de su inicio; momento en el que el afectado sí era aforado). El TSJ ha decidido que sea la Audiencia la competente. El juicio aún no se ha celebrado, pero aún surgen nuevos problemas como, por ejemplo, el de saber si los acusados/condenados pueden intervenir ahora como testigos en este proceso, etc.

E) En relación con el Tribunal Constitucional la Sala de lo contencioso-administrativo ha elevado cuestión de inconstitucionalidad, que se tramita bajo el número 1323/1999, respecto de la Disposición Transitoria 2ª de la Ley 7/1994, de 19 de mayo, de Coordinación de las Policías Locales. La citada norma dispone que la falta de la titulación generalmente requerida no afecta a los policías nombrados con anterioridad a su entrada en vigor, pudiendo también participar, en ciertas condiciones, en los concursos y oposiciones de promoción interna.

F) En cuanto a la conflictividad no constitucional hay que resaltar un par de decisiones jurisprudenciales destacadas.

– En primer lugar, más que una Sentencia, la serie de Sentencias que afrontan diversos recursos contra el Decreto 34/1997, de 5 de mayo, por el que se aprobó el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) de las Marismas de Santoña y Noja. Las Sentencias que afrontan los más de 30 recursos –algunos interpuestos por los Ayuntamientos de la zona– son, en general, desestimatorias, sin perjuicio de que en algún caso concreto determinen el cambio del ámbito territorial, la zonificación o la modificación de usos de alguna parcela concreta.

En síntesis, el Tribunal viene a decir que la legalidad que se predica del Plan no prejuzga la posibilidad de algunos cambios concretos —como sucedería luego en algún caso—, ni excluye la necesidad de indemnizar a los propietarios si se produce una ablación de sus derechos relacionados con el contenido mínimo garantizado del derecho de propiedad. Destaca entre todas la muy larga *Sentencia de 1 de Junio de 1999*, que es el referente posterior de todas las demás y que, con una muy sólida fundamentación, pasa revista con detalle y en profundidad a todas las alegaciones efectuadas contra el PORN.

—La *Sentencia de 22 de junio de 1999*, también del TSJ de Cantabria, anula varios artículos del Decreto 15/1998, de 24 de febrero, de ordenación de las oficinas de farmacia por falta de Dictamen del Consejo de Estado, así como su corrección de errores. La Sentencia va desgranando las razones que le impiden estimar el recurso por cuestiones sustanciales o competenciales, pero finalmente anula dos artículos porque —aunque el Decreto fue sometido al Dictamen del Consejo de Estado— esos dos preceptos no coinciden con el texto enviado al Alto órgano consultivo, lo cual no sería objeto de tacha si ello se debiera a que la Administración no asume los criterios del Consejo. Pero existiendo silencio sobre este extremo podría pensarse también que el Órgano Consultivo no tuvo oportunidad de pronunciarse al respecto, razón que justifica su anulación.

De interés también resulta lo que en la Sentencia se dice a propósito de un Anexo del Decreto, que ejecuta y desarrolla la Ley estatal 16/1997, de 25 de abril, de Regulación de las Oficinas de Farmacia. En primer lugar, se niega el carácter normativo del Anexo y, por tanto, niega también que fuera necesario respecto de él el Dictamen del Consejo de Estado dado que aquél, en puridad, no es una parte integrante del Decreto sino «un elemento perfectamente desgajable del mismo, accesorio a él y carente de naturaleza normativa (...). No es una norma jurídica en sentido propio, sino un mero soporte del establecimiento de unos criterios de valoración de méritos y experiencia profesional, desgajable sin dificultad alguna de la norma y no sometido a la preceptiva y previa intervención dictaminante de la Comisión Permanente del Consejo de Estado». Sin embargo, el citado anexo resultó modificado mediante una corrección de errores posterior al Decreto 15/1998. Corrección que no es tal —dice la Sentencia— sino una auténtica modificación sustancial que afecta a diversos apartados del Anexo, que sólo puede ser validamente alterado por quien lo ha hecho, esto es, el Consejo de Gobierno. Razón por la que se anula también la corrección de errores.

—Importantes desde el punto de vista competencial son también la serie de Sentencias, ahora del Tribunal Supremo, en recursos de apelación contra Sentencias del TSJ de Cantabria de 1991, en las que se afirma que la competencia para resolver expedientes sancionadores por infracciones en materia agroalimentaria corresponde a la Administración del Estado, en contra del criterio de la Sala de instancia (así, *SSTS 20 y 26 de abril de 1999*). En la segunda de estas Sentencias repasa la discutible argumentación de otras Sentencias anteriores y, en particular, la de la STS de 5 de noviembre de 1998, en recurso de casación para unificación de doctrina en esta misma materia en las que la norma de aplicación era el RD 1945/1983, de 22 de junio, regulador de las infracciones, sanciones y procedimiento en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria.

Valoración final

Desde el punto de vista institucional Cantabria ha vivido el año 1999 en términos similares a los inmediatamente precedentes: normalidad política y estabilidad gubernamental. Las elecciones no cambiaron sustancialmente el panorama anterior.

Por lo que hace al Parlamento ahora sólo hay tres grupos. Sigue siendo notable, en todo caso, la actividad de la Cámara; situación que se pretende potenciar tras las decisiones adoptadas acerca de los tipos de dedicación y las retribuciones de los parlamentarios. Por su parte, el Gobierno continúa, como antes, con nueve Consejerías, de las que lo único que, quizá, destaca es la separación entre Obras Públicas, Urbanismo y Vivienda de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, atribuidas además a distintos partidos de los que forman coalición. Se mantiene la actividad normativa sectorial y se anuncian nuevas normas con incidencia externa (ganadería, agricultura, urbanismo, comunales...), al tiempo que el núcleo central de la actividad del Gobierno se centra en la gestión del presupuesto.

En definitiva, un panorama institucional y jurídico-político sin especiales elementos destacables.

Así, pues, los problemas son los de la realidad económica y social. Las comunicaciones, sus infraestructuras, la industria, el sector primario, los servicios... Sobre ellos inciden hechos y decisiones que escapan al Gobierno regional. La autovía con la meseta, el ferrocarril, las comunicaciones aéreas, el puerto... Pero también la privatización de Astander o la crisis de la pesca a raíz de la decisión comunitaria de imponer la reducción de capturas. Hay otras cuestiones que sí conectan más con decisiones que tienen que adoptarse en los órganos de gobierno de la región. La educación, como inversión. El turismo, como política de fomento. El medio ambiente, como sustrato y preocupación emergente. Las restantes políticas que pueden incidir en la calidad de vida.

En este último sentido cabe reseñar que el desgraciado accidente del mes de noviembre en el Hospital M. de Valdecilla –la caída de parte de una fachada que produjo la muerte de varias personas empleados del propia institución– ha generado una polémica de cierto interés de cara a la eventual asunción de los trasposos en materia de Seguridad Social-Insalud; un debate sobre el futuro de Valdecilla, su sentido, su estándar de calidad y, además, su ubicación, esto es, si debe mantenerse, reformado, donde está o hay que buscar otro emplazamiento de similares características a las que el actual tenía en 1927 cuando se fundó.

En definitiva, la estabilización institucional y la consolidación financiera –el Presupuesto para el 2000 es el más alto de la historia de la Comunidad Autónoma– permite debatir el futuro de los temas importantes, que, por serlo, resultan ser también los más cercanos y cotidianos, los que cabe afrontar desde las opciones políticas y una eficaz gestión.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total de diputados: 39

Composición por Grupos Parlamentarios a 1 de enero de 1999:

Popular: 13 (PP)

Socialista: 10 (PSOE)

Unión para el progreso de Cantabria: 7 (UPCA)

Regionalista: 6 (PRC)

Izquierda Democrática Cantabria: 3 (IU)

Composición por Grupos Parlamentarios a 31 de diciembre de 1999:

Popular: 19 (PP)

Socialista: 14 (PSOE)

Regionalista: 6 (PRC)

Estructura del Gobierno

Estructura a 1 de enero de 1999:

Presidente: Sr. D. José Joaquín Martínez Sieso

Vicepresidente: Sr. D. Miguel Ángel Revilla Roiz

Número de Consejerías: 9

Presidencia: Emilio del Valle Rodríguez

Economía y Hacienda: Rafael Gutiérrez Suárez

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: Sofia Juaristi Zaldueño

Cultura y Deporte: Javier López Marcano

Estructura a 31 de diciembre de 1999:

Presidente: Sr. D. José Joaquín Martínez Sieso

Vicepresidente: Sr. D. Miguel Ángel Revilla Roiz

Número de Consejerías: 9

Presidencia: Juan José Fernández

Economía y Hacienda: Federico Santamaría

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: José Antonio Cagigas

Tipo de Gobierno

A 1 de enero de 1999:

De coalición [apoyado por los Grupos Parlamentarios Popular (13) y Regionalista (6)].

A 31 de diciembre de 1999:

De coalición [apoyado por los Grupos Parlamentarios Popular (19) y Regionalista (6)].

Cambios de Gobierno

Tras las elecciones del 13 de junio de 1999, el Parlamento de Cantabria reeligió como Presidente a José Joaquín Martínez Sieso, quien formó un Gobierno donde repiten cargo el Vicepresidente y seis de los nueve Consejeros que ejercieron como tales durante la anterior legislatura.

Investiduras y mociones de censura

El día 22 de julio de 1999 fue elegido presidente de la Comunidad Autónoma de Cantabria D. José Joaquín Martínez Sieso en primera votación por mayoría absoluta.

Mociones de censura no ha habido.

Mociones de reprobación

No ha habido.

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Interpelaciones tramitadas: 31

Mociones aprobadas: 5

Proposiciones no de ley aprobadas: 16

Preguntas:

Orales ante el Pleno: 76

Orales en Comisión: 73

Escritas: 73

Comparecencias del Gobierno en Comisión: 12

Comparecencias ante el Pleno del Presidente: 2

Reformas del reglamento parlamentario

Fruto de una proposición de ley presentada conjuntamente por todos los Grupos Parlamentarios, se aprobó una reforma del Reglamento publicada en el B.O.C. de 29 de marzo de 1999. En el B.O.C. de 5 de noviembre de 1999 se publicó otra modificación de menor alcance que la anterior igualmente fruto de una proposición de ley presentada conjuntamente por todos los Grupos Parlamentarios.

Normas interpretativas y supletorias del reglamento parlamentario

No hubo.

Instituciones similares al Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo o Consejo Consultivo

El art. 16 del vigente Estatuto de Autonomía en su última y reciente redacción prevé la existencia de un «Defensor del Pueblo Cántabro», aunque esta institución aún no ha sido creada.

CASTILLA Y LEÓN

Tomás Quintana López

Consideraciones Generales

Dentro de la normalidad que un año más aparece en Castilla y León como el elemento definidor de la realidad política e institucional de la Comunidad durante el año 1999, son destacables un par de acontecimientos de notable importancia, si bien compartidos con otras Comunidades Autónomas. En efecto, en este año fue publicada la reforma del Estatuto de Autonomía, cuya redacción durante el año 1998 se debió fundamentalmente al acuerdo de los dos partidos políticos de mayor presencia en la vida política de la Comunidad: El Partido Popular y el Partido Socialista Obrero Español. En segundo lugar, la celebración de las elecciones municipales y autonómicas el 13 de junio también constituyó un hito de particular importancia en la Comunidad, elecciones que han permitido al Partido Popular revalidar la mayoría absoluta en las Cortes regionales y, en consecuencia, seguir gobernando la Comunidad con un firme apoyo parlamentario; no así, sin embargo, ha ocurrido en algunos de los grandes municipios de la región, debido en buena parte a los pactos entre partidos, que han supuesto una redistribución del gobierno municipal entre el Partido Popular y el Partido Socialista Obrero Español; es interesante también constatar el ascenso del Partido de la Unión del Pueblo Leonés tanto en las elecciones municipales como autonómicas, lo que está suscitando expectativas de representación en el Congreso de los Diputados en las próximas elecciones generales, debido a su fuerte implantación en la provincia de León.

Actividad normativa

Leyes

Jalonado por las elecciones del 13 de junio, la actividad de las Cortes de Castilla y León —en particular la legislativa— tiene un antes de su disolución y un después de la constitución. En efecto, los primeros meses del año fueron los finales de la IV Legislatura y los últimos constituyeron los iniciales de la V Legislatura, circunstancia que tiene su reflejo en la producción normativa de la cámara.

Con anterioridad a la disolución, las Cortes regionales aprobaron cinco Leyes. Cronológicamente, la primera es la Ley 1/1999, de 4 de febrero, de Ordenación de los Recursos Agropecuarios Locales y de la Tasa por Aprovechamiento de los Pastos, Hierbas y Rastrojeras, norma dictada con base

en la competencia autonómica exclusiva *ex artículo 32.1.7ª* del Estatuto de Autonomía, en las materias de agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía; la Ley cuyo contenido responde a su enunciado, regula fundamentalmente tres aspectos en sus correspondientes tres Títulos: la determinación de los órganos administrativos competentes en la materia y la previsión de las Juntas Agropecuarias Locales, que se configuran como entidades de régimen asociativo; el régimen jurídico de los pastos y su aprovechamiento y, por último, la determinación de los precios de los pastos, la regulación de una tasa por los servicios administrativos de ordenación de su aprovechamiento y el régimen sancionador en la materia.

La competencia exclusiva de Castilla y León en materia de vivienda (artículo 32.1.2ª del Estatuto de Autonomía) proporciona soporte a la Ley 2/1999, de 19 de febrero, reguladora del Depósito del Importe de Fianzas de Contratos de Arrendamiento y de Suministro y Servicios que afecten a Fincas Urbanas, depósito que los arrendadores y los subarrendadores, así como las empresas de suministros y de prestación de servicios que formalicen contratos que afecten a fincas urbanas, han de poner a disposición de la Administración de la Comunidad de acuerdo con el régimen que la propia Ley establece, cuyo incumplimiento puede desencadenar el ejercicio de la potestad sancionadora en los términos en ella dispuestos; es de interés señalar que el destino de los ingresos que se deriven de estos depósitos quedan afectados a la construcción y rehabilitación de viviendas que promueva la Junta de Castilla y León y a la urbanización de suelo residencial y público.

Otras dos Leyes aprobadas al final de la IV Legislatura están llamadas a ser aplicadas dentro de un mismo ramo de la Administración: la Ley 3/1999, de 17 de marzo, del Consejo Escolar de Castilla y León y la 4/1999, de 17 de marzo, de Investigación y Ciencia de Castilla y León. La primera responde al ejercicio competencial que ostenta la Comunidad Autónoma para el desarrollo normativo y gestión de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución, y con ella el legislador de Castilla y León atiende al mandato impuesto por el artículo 8.2 del Estatuto de Autonomía a los poderes públicos de Castilla y León para que faciliten la participación de todos los castellanos y leoneses en la vida política, económica, cultural y social, a cuyo servicio la Ley 3/1999, cumpliendo también la previsión del artículo 34 de la Ley 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, diseña el Consejo Escolar de Castilla y León, como órgano de participación de todos los sectores implicados en la programación general de la enseñanza no universitaria, con funciones de consulta y asesoramiento, con previsión de creación por Decreto de Consejos Escolares de ámbito inferior al de la Comunidad Autónoma. El fundamento competencial sobre el que las Cortes de Castilla y León han aprobado la Ley 4/1999, de 17 de marzo, de Investigación y Ciencia de Castilla y León, se encuentra en el artículo 32.1.17 del Estatuto de Autonomía, que atribuye a la Comunidad competencias exclusivas sobre investigación científica y técnica, en coordinación con la general del Estado; dentro de ese marco competencial, esta Ley prevé el Plan de Investigación y Ciencia de Castilla y León con el fin de impulsar y coordinar la ciencia e investigación en la región, plan cuya aprobación se realizará por Decreto de

la Junta de Castilla y León, a la vez que crea, como órgano de planificación y coordinación de la política de investigación y ciencia de la Comunidad, la Comisión Interdepartamental de Ciencia e Investigación, y como órgano consultivo del anterior y de la Junta de Castilla y León, la Comisión Asesora de Investigación y Ciencias de Castilla y León.

También con anterioridad a la disolución de las Cortes, fue aprobada la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, para lo que el legislador regional hizo uso de la atribución competencial que contiene el artículo 32.1.2ª del Estatuto de Autonomía en favor de Castilla y León. En efecto, despejado el camino y definidos los límites competenciales del Estado por la STC 61/1997, de 20 de marzo, las Cortes de Castilla y León aprobaron una regulación urbanística para la Comunidad a partir de los dictados de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, en su mayor parte de carácter básico, regulación urbanística que junto a la Ley autonómica aprobada unos meses antes –Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León– constituyen el marco normativo de la ordenación y uso del suelo de la región, que responde no sólo al reparto de competencias normativas fijadas por la Constitución y el Estatuto de Autonomía, sino que, confesadamente, en su elaboración se ha tenido en cuenta el juicio de constitucionalidad vertido por el máximo intérprete de la Constitución en la sentencia citada.

Como en años anteriores, la tramitación y aprobación de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León (Ley 7/1999, de 27 de diciembre), ha sido acompañada de otra norma de igual rango: la Ley 6/1999, de 27 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas, cuyo contenido encuentra justificación en un doble motivo: contribuir a hacer posible el logro de los objetivos que se pretenden con los presupuestos de la Comunidad para el año 2000, de ahí que una buena parte de su articulado incida en el ordenamiento tributario de la Comunidad, y, por otra parte, a través de esta Ley son objeto de modificación algunas leyes autonómicas en aspectos muy concretos: el texto refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma, aprobado por el Decreto Legislativo 1/1990, de 25 de octubre; el texto refundido de la ley del Gobierno y de la Administración de Castilla y León, aprobado por Decreto Legislativo 1/1998, de 21 de julio; la reciente Ley 1/1999, de 4 de febrero, de Ordenación de los Recursos Agropecuarios y de la Tasa por Aprovechamiento de Pastos, Hierbas y Rastrojeras y la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, además de otras previsiones que no constituyen una modificación expresa de normas precedentes.

Normas reglamentarias

Los relevos de las personas al frente de las Consejerías como consecuencia de la nueva legislatura seguramente explique que la mayoría de las normas reglamentarias aprobadas durante 1999 lo hayan sido en la primera mitad del año.

Nuevamente es la protección del medio ambiente la materia en que ha sido aprobado un mayor número de normas. En concreto, mediante sendos Decretos ha sido desarrollada la normativa reguladora de una institución novedosa: la

auditoría ambiental; efectivamente, con el Decreto 128/1999, de 17 de junio, se ha establecido la normativa autonómica que permite la aplicación en Castilla y León del llamado sistema comunitario de auditoría ambiental, implantado a través del Reglamento (CEE) 1836/93, del Consejo, de 29 de junio, para la adhesión voluntaria de empresas industriales al sistema, Reglamento comunitario para cuya aplicación en España también fue dictado el Real Decreto 85/1996, de 26 de enero; paralelamente al sistema comunitario de auditoría ambiental, las Cortes de Castilla y León habían establecido otro instrumento de auditoría ambiental, éste obligatorio para determinado tipo de empresas industriales, mediante la Ley 8/1994, de 24 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales, cuyo desarrollo en lo que se refiere a la auditoría se ha producido con el Decreto 129/1999, de 17 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Auditorías Ambientales de Castilla y León. En relación con el sector forestal por tanto estrechamente vinculado con la protección y gestión de la naturaleza, han sido aprobadas diversas normas: por Decreto 104/1999, de 12 de mayo de 1999, de la Junta de Castilla y León, fueron aprobadas las Instrucciones Generales para la Ordenación de los Montes Arbolados de Castilla y León, que supone el desplazamiento en la región de la normativa estatal que contiene la Orden del Ministerio de Agricultura de 29 de diciembre de 1970; mediante el Decreto 115/1999, de 3 de junio, fue aprobada la Estrategia Forestal de la Comunidad de Castilla y León, que constituye un instrumento sobre el que habrá de ser elaborado el Plan Forestal Regional de Castilla y León; por la ubicación del objeto de la regulación en la materia de montes y su importancia ambiental, también ha de considerarse en este lugar el Decreto 130/1999, de 17 de junio, por el que se ordenan y regulan los aprovechamientos micológicos; finalmente, el sector forestal también está presente en el Decreto 274/1999, de 28 de octubre, por el que se aprueba el Plan de Protección Civil ante Emergencias por Incendios Forestales en Castilla y León. Con fundamento en la competencia que el artículo 34.1.5ª del Estatuto de Autonomía reconoce a la Comunidad y con el objeto de posibilitar la aplicación en Castilla y León de las previsiones que contiene la Directiva 75/442 (CEE), modificada por la Directiva 91/156 (CEE) y, asimismo, de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, la Comunidad se ha dotado de una regulación que pretende una mejor ordenación y gestión, para su aprovechamiento, de los neumáticos usados, mediante la aprobación del Decreto 59/1999, de 31 de marzo.

En materia de turismo, cuyo título competencial corresponde a la Comunidad Autónoma *ex* artículo 32.1.15ª del Estatuto de Autonomía, ha sido aprobado el Decreto 24/1999, de 11 de febrero, de Ordenación Turística de Restaurantes, Cafeterías y Bares de la Comunidad, norma reglamentaria con la que el Gobierno regional da cumplimiento a una previsión contenida en la Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de Turismo de Castilla y León, mediante la que se disponía la determinación del régimen jurídico de este tipo de establecimientos mediante una norma de desarrollo; pocos meses después fue aprobada una disposición cuyo objeto es concretar algunos aspectos contenidos en el Decreto anteriormente citado, me refiero a la Orden de 14 de mayo de 1999, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se regula el procedimiento de autorización de funcionamiento y clasificación de los establecimientos de restauración.

En la postrimería de la IV Legislatura, el Gobierno regional autorizó mediante el Decreto 105/1999, de 12 de mayo, la puesta en funcionamiento de la Universidad Católica «Santa Teresa de Jesús», de Avila, Universidad ya establecida por el Decreto del Obispo de Avila, de 24 de agosto de 1996. Para cumplir lo dispuesto en los artículos 12 y siguientes de la Ley 4/1999, de 17 de marzo, de Investigación y Ciencia de Castilla y León, mediante los que se crea y regula la Comisión Asesora de Investigación y Ciencia de Castilla y León, en sustitución de la Comisión Asesora de Investigación y Desarrollo Científico y Técnico de Castilla y León, fue aprobado el Decreto 279/1999, de 28 de octubre, que regula la composición de la nueva comisión.

Aprobada la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, para su más segura aplicación se ha considerado oportuno aprobar una norma autonómica que determine los preceptos de los Reglamentos estatales en materia urbanística que, por resultar compatibles con la Ley autonómica ya referida, son aplicables en Castilla y León, esclarecimiento que ha sido realizado por el Decreto 223/1999, de 5 de agosto. En materia de vivienda, para dar cumplimiento a las estipulaciones del Convenio suscrito entre la Comunidad de Castilla y León y el Ministerio de Fomento, sobre el Plan Cuatrienal de Vivienda y Suelo para el período 1998-2001, ha sido aprobado el Decreto 108/1999, de 20 de mayo, por el que se regulan las Ayudas a la Vivienda Rural Protegida, norma que expresamente deroga al Decreto 13/1998, de 22 de enero, de igual denominación que el anterior.

En ejercicio de las competencias exclusivas que ostenta la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de espectáculos (artículo 32.1.25ª del Estatuto de Autonomía), ha sido dictado el Decreto 14/1990, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Espectáculos Taurinos Populares de la Comunidad de Castilla y León, modificado por el Decreto 234/1999, de 26 de agosto, para reforzar los poderes de los Alcaldes como presidentes de este tipo de espectáculos; la norma reglamentaria de referencia constituye una regulación aplicable en Castilla y León sobre los espectáculos taurinos populares, ya dotados de un específico régimen jurídico por la legislación estatal (Ley 10/1991, de 4 de abril, de Potestades Administrativas en Materia de Espectáculos Taurinos, Reglamento aprobado por Real Decreto 145/1996, de 2 de febrero y Orden de 10 de febrero de 1982, a la que se remite el Real Decreto anterior).

Con el fin de adecuar la aplicación de la normativa reguladora de los ficheros automatizados de datos de carácter personal de la Administración de Castilla y León debido a cambios normativos, fundamentalmente producidos por la Directiva 95/46, de 24 de octubre, relativa a la protección de las personas físicas en lo que afecta al tratamiento de los datos personales y a la libre circulación de los mismos, así como a consecuencia de algunas modificaciones de la organización administrativa autonómica, fue aprobado el Decreto 40/1999, de 8 de marzo, quedando derogado el precedente Decreto 210/1994, de 22 de septiembre.

La competencia autonómica exclusiva en materia de juegos y apuestas (artículo 32.1.23ª del Estatuto de Autonomía) presta el soporte necesario desde el punto de vista competencial para la aprobación de la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del Juego y de las Apuestas en Castilla y León, para cuyo parcial

desarrollo ha sido dictado el Decreto 246/1999, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Regulador de la Explotación e Instalación de las Máquinas de Juego.

El Decreto 45/1999, de 11 de marzo, regula la publicidad de las cajas de ahorro en Castilla y León, régimen que se establece en cumplimiento del mandato impuesto algunos años atrás por el artículo 58.1 del Decreto Legislativo 1/1994, de 28 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Cajas de Ahorro de Castilla y León, y se impone a todas las cajas de ahorro que operen en la Comunidad, tengan o no su domicilio en el territorio de la misma.

Para desarrollar la previsiones de otra Ley autonómica –la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de Animales de Compañía–, ha sido aprobado el Decreto 134/1999, de 24 de junio, que ya se hace eco de los problemas derivados de la tenencia de perros pertenecientes a razas potencialmente agresivas, estableciendo algunas medidas para controlar su posesión.

Finalizando el año, el Gobierno regional ha aprobado dos importantes Decretos que constituyen el desarrollo reglamentario de sendas Leyes aprobadas en este mismo año 1999. Por el Decreto 307/1999, de 9 de diciembre, es aprobado el Reglamento General de Ordenación de los Recursos Agropecuarios Locales, a partir de las previsiones de la Ley 1/1999, de 4 de febrero, a la que sirve de desarrollo; con ese mismo objeto ordinamental, el Decreto 314/1999, de 16 de diciembre, regula la estructura, funcionamiento y número de integrantes del Consejo Escolar de Castilla y León, órgano creado por la Ley 3/1999, de 17 de marzo.

Por último una referencia al Decreto 299/1999, de 25 de noviembre, por el que se regula el derecho de preferencia en Castilla y León para la prestación de los servicios regulares de viajeros de uso especial, norma que se apoya en la competencia exclusiva que el artículo 32.1.4ª del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad de Castilla y León para regular los transportes terrestres que transcurran íntegramente por su territorio, y específicamente responde a las previsiones del artículo 24 de la Ley 13/1998, de 23 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas de Castilla y León, en cuanto insta a la Junta de Consejeros a regular aquellos supuestos en que los titulares de servicios regulares permanentes de viajeros han de tener preferencia para prestar servicios regulares de uso especial, con el objeto de favorecer a los empresarios del sector que atienden servicios regulares dentro de la Comunidad que por las características poblacionales de ésta puedan resultar deficitarios o poco rentables.

Normas de organización administrativa

Iniciado el nuevo mandato tras la investidura y nombramiento del Presidente de la Junta de Castilla y León (Real Decreto 1242/1999, de 14 de julio), por Decreto de la Presidencia 145/1999, de 16 de julio, de Reestructuración de Consejerías, se determina la organización de la Administración de la Comunidad en las siguientes, siendo el orden de prelación también el que sigue: Presidencia y Administración Territorial, Economía y Hacienda, Fomento, Agricultura y

Ganadería, Medio Ambiente, Sanidad y Bienestar Social, Educación y Cultura e Industria, Comercio y Turismo, cada una de las cuales conserva las competencias que hasta el momento tenía atribuidas con las modificaciones siguientes: la ordenación del territorio, sector que venía siendo de la competencia de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, pasa a ser atribuido a la Consejería de Fomento. Han sido designados como Vicepresidente primero, el Consejero de Medio Ambiente y Vicepresidente segundo, el Consejero de Educación y Cultura.

Mediante el Decreto 161/1999, 29 de julio, se nombró Presidente de la Comisión de Secretarios Generales al Vicepresidente de la Junta de Consejeros, siendo sustituido en caso de ausencia, vacante o enfermedad por el Consejero de la Presidencia y Administración Territorial; la Secretaría de la citada Comisión corresponde, según la disposición adicional del mencionado Decreto, al Director General del Secretariado de la Junta y Relaciones Institucionales.

Por el Decreto 163/1999, de 29 de julio, se adscriben a la Presidencia de la Junta tres órganos ya operativos con anterioridad: La Dirección del Gabinete del Presidente, órgano de asesoramiento y apoyo, la Dirección General de Relaciones con los Medios de Comunicación Social, para dar unidad a la política de información de la Comunidad, y la Dirección General de Asuntos Europeos y Acción Exterior, fundamentalmente para las relaciones con la Comisión Europea.

En la misma sesión del Consejo de Gobierno que fueron aprobados los dos últimos Decretos considerados, fue aprobado el Decreto 162/1999, de 29 de julio, de Modificación Parcial de las Estructuras Orgánicas de las Consejerías, previsiones que se completan con las que contienen los correspondientes Decretos por los que se establecen las estructuras orgánicas de las distintas Consejerías, a todo lo cual se hará referencia a continuación: En la Consejería de Presidencia y Administración Territorial se crean las Direcciones Generales de Asuntos Europeos y Acción Exterior (dependiente funcionalmente del Presidente de la Junta y orgánicamente de esta Consejería), de Relaciones con los Medios de Comunicación (dependía funcionalmente del Portavoz de la Junta y pasa a depender del Presidente, orgánicamente queda vinculada a esta Consejería), y la Dirección General de Calidad de los Servicios; la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial fue establecida por Decreto 226/1999, de 19 de agosto. En la Consejería de Economía y Hacienda se suprimió la Dirección General de Asuntos Europeos, fue creada la Dirección General de Estadística y fue modificada la Dirección General de Presupuestos y Programación, que pasa a denominarse Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios; la estructura orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda fue establecida por el Decreto 230/1999, de 19 de agosto. En la Consejería de Fomento fue suprimida la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, y se creó la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio; por Decreto 222/1999, de 5 de agosto, se estableció la estructura orgánica de la Consejería de Fomento. En la Consejería de Agricultura y Ganadería fueron suprimidas las Direcciones Generales de Agricultura y Ganadería, de Industrias Agrarias y de Desarrollo Rural y de Estructuras Agrarias, siendo creadas las Direcciones Generales de Industrias Agrarias, de

Desarrollo Rural, de Producción Agropecuaria y, finalmente, la Dirección General del Fondo de Garantía Agraria; la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura y Ganadería fue establecida por el Decreto 231/1999, de 19 de agosto. En la Consejería de Medio Ambiente fue suprimida la Dirección General de Urbanismo y Calidad Ambiental; su estructura orgánica fue establecida por el Decreto 232/1999, de 19 de agosto. En la Consejería de Sanidad y Bienestar Social fue creada la Dirección General de la Mujer e Igualdad de oportunidades; su estructura orgánica fue establecida por el Decreto 233/1999, de 19 de agosto. En la Consejería de Educación y Cultura se suprimieron las Direcciones Generales de Educación y de Deportes y Juventud, siendo creadas en relación con las competencias recién transferidas en materia de enseñanza no universitaria, las Direcciones Generales de Recursos Humanos, Formación Profesional e Innovación Educativa, Planificación y Equipamiento; también fueron creadas las Direcciones Generales de Deportes y de Juventud; la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Cultura ha sido establecida por el Decreto 212/1999, de 29 de julio, Decreto del que ahora resulta oportuno destacar la creación por el mismo de un órgano administrativo nuevo, denominado Coordinador General, con funciones, además de coordinación en la materia, de apoyo, asesoramiento y asistencia técnica al Consejero en materia educativa. La Consejería de Industria, Comercio y Turismo no sufrió alteración alguna por el Decreto 162/1999, de 29 de julio, por lo que mantiene la misma estructura orgánica que le dotó el Decreto 178/1995, de 3 de agosto, modificado parcialmente en el año 1999 por el Decreto 85/1999, de 22 de abril. Como consecuencia y exigencia de la reorganización administrativa a que se ha hecho referencia, ha sido necesario dictar algunas otras normas complementarias que inciden en la organización de la Comunidad; de éstas destacan: los Decretos 317 y 318, de 23 de diciembre de 1999, que afectan a las funciones a realizar por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, y el Decreto 309/1999, de 25 de noviembre, por el que se regula la Comisión Interconsejerías para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Para el cumplimiento de sus funciones, la Administración de la Comunidad, mediante Orden de la Consejería competente por razón de la materia, ha creado y regulado los siguientes registros públicos: Registro de Equipamientos Privados de Educación Ambiental (Orden de 15 de diciembre de 1998 de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, BOCyL de 7 de enero de 1999); Registro de Superficies de Regadío de Castilla y León (Orden de 4 de enero de 1999, de la Consejería de Agricultura y Ganadería); Registro de Licitadores de la Comunidad (Orden de 22 de febrero de 1999, de la Consejería de Economía y Hacienda); Registro de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios y Sociosanitarios (Decreto 93/1999, de 29 de abril); Registro de Franquiadores de Castilla y León (Orden de 6 de julio de 1999, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo) y Registro de Espectáculos Taurinos Tradicionales de Castilla y León (Orden de 15 de septiembre de 1999, Consejería de Presidencia y Administración Territorial).

Con base en competencias de autoorganización (artículo 32.2.1ª del Estatuto de Autonomía) y para el ejercicio de la potestad sancionadora, para lo que también es competente *ex* artículo 39.2 c) del mismo texto legal que se acaba de citar,

por Decreto 42/1999, de 8 de marzo, fue aprobado el Reglamento por el que se establece el procedimiento y se regula el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente, a fin de prevenir los riesgos para la salud humana y para el medio ambiente, materia regulada por el Estado mediante la Ley 15/1994, de 3 de junio y el Real Decreto 951/1997, de 20 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley.

La reforma del Estatuto de Autonomía

La Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 4/1983, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, constituye la segunda modificación de la norma institucional básica de la Comunidad, reforma que más allá de haber permitido a la Comunidad elevar su techo competencial, tiene un indudable carácter institucional, determinante de una profundización en la idea de autogobierno.

De las competencias asumidas en exclusiva por Castilla y León mediante la reforma estatutaria sin perjuicio de la reserva competencial en favor del Estado *ex* artículo 149 de la Constitución, destacan: los centros de contratación y terminales de carga de transportes terrestres en el ámbito de la Comunidad; la ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas discurran íntegramente por territorio de la Comunidad, a lo que ha de añadirse en esta materia la previsión de convenios entre la Comunidad y el Estado para la cooperación en la gestión de las competencias que le reserva al Estado el artículo 149.1.22 de la Constitución, lo cual se justifica en la casi identidad de la Cuenca del Duero con el territorio de Castilla y León; zonas de montaña; comercio interior; bolsas de valores y centros de contratación de mercancías; casinos, juegos y apuestas; instalaciones de producción, de distribución y transporte de energías, cuando se circunscriban al territorio de la Comunidad; servicio meteorológico de la Comunidad; vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones, para lo que se prevé la posible adscripción de una Unidad del Cuerpo Nacional de Policía mediante convenio, lo que excluye la creación de policía autonómica... En régimen de desarrollo normativo y ejecución, la reforma estatutaria amplía las competencias autonómicas, entre otras, al régimen local, colegios profesionales y ejercicio de profesiones tituladas... Como competencias de ejecución, en materia de pesos, medidas y contraste de metales; gestión de planes establecidos por el Estado para la implantación o reestructuración de sectores económicos; propiedad industrial e intelectual, ferias internacionales, aeropuertos de interés general cuya gestión no se reserve el Estado...

Desde el punto de vista orgánico, la reforma estatutaria ha previsto algunas instituciones, alguna ya regulada y operativa en la Comunidad, como el Procurador del Común, por lo que para esa institución la reforma sólo ha supuesto un respaldo del máximo rango en el marco normativo autonómico; otras instituciones han sido previstas en la última modificación del Estatuto y están a la espera de la tramitación y aprobación de sus Leyes reguladoras, como es el caso del Consejo Consultivo, concebido como el superior órgano consultivo de la Junta

y de la Administración de la Comunidad, o del Consejo de Cuentas, órgano que se prevé dependiente de las Cortes de Castilla y León, con las funciones de fiscalización externa de la gestión económica, financiera y contable del sector público de la Comunidad y demás entes públicos de Castilla y León.

También han accedido al Estatuto mediante la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, otras instituciones: la cuestión de confianza planteada por el Presidente de la Junta de Castilla y León a las Cortes para contrastar el apoyo a su programa o una declaración de política general, cuya tramitación deberá regularse en el Reglamento de la cámara; la disolución anticipada de las Cortes y convocatoria de nuevas elecciones, configurada como una prerrogativa del Presidente de la Junta de Castilla y León siempre que no concurran alguno de los supuestos expresamente previstos en su regulación estatutaria, supuestos que limitan el ejercicio de esa facultad según el tiempo de legislatura transcurrido y evitan que coincida el planteamiento de la cuestión de confianza con una moción de censura en tramitación o con un proceso electoral estatal en curso. Por último, también resulta de interés reseñar el fuero especial que el Estatuto de Autonomía en su última reforma otorga al Presidente y demás miembros de la Junta de Castilla y León cuando hayan de ser depuradas responsabilidades penales, que lo serán según los casos ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León o el Tribunal Supremo, en función del lugar de comisión del delito.

Conflictividad y colaboración

En este capítulo, los pleitos constitucionales resueltos durante 1999 en los que han sido parte las instituciones autonómicas de Castilla y León son dos: El recurso de inconstitucionalidad 521/1993, (al que fue acumulado el número 547/1993, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña), del que fue promotor la Junta de Castilla y León; y la cuestión de inconstitucionalidad 3651/1994, promovido por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, del que también fue parte la Junta de Castilla y León. En el primero fueron recurridos los artículos 13.4, 17.1 (en su inciso «...por quien designe el órgano competente para el nombramiento de aquél»), 17.2, 22, 23, 24, 25 y 27, a excepción de los artículos y apartados que se señalan: 22.2, 23.1 a) y 2, 24.3, párrafo segundo, 25.1 y 27.1 y 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; de los preceptos impugnados por la Junta de Castilla y León, la STC 50/1990, de 6 de abril, consideró contrarios al orden constitucional de competencias por carecer de carácter básico el inciso del artículo 17.1 «por quien designe el órgano competente para el nombramiento de aquéllos», así como los artículos 23.1, 24.1 y 2, 25.2 y 3 y 27.2, 3 y 5, con el fundamento de que el inciso considerado contiene una regla de organización y funcionamiento que sólo indirectamente afecta a las relaciones externas de la Administración y a sus relaciones con los administrados y, por lo que se refiere al resto de preceptos, suponen una regulación de organización y funcionamiento de las Administraciones tan detallado que exceden de la competencia estatal básica ex artículo 149.1.18 de la Constitución, por lo que impiden que la Comunidad Autónoma pueda hacer uso de sus competencias de desarro-

lo normativo. La cuestión de inconstitucionalidad promovida en relación con la disposición transitoria cuarta de la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León fue desestimada por la STC 12/1999, de 11 de febrero, sobre la base de considerar el contenido de la mencionada disposición transitoria ajustado al artículo 23.2 de la Constitución, en cuanto la doctrina constitucional deducida de este precepto por el máximo intérprete de la Constitución permite que la legislación ordinaria contemple medidas de carácter transitorio y excepcional para atender a la situación planteada por la creación de las nuevas Administraciones autonómicas, al tener que ser inmediatamente servidas por personal que inicialmente se carecía, aunque su incorporación se realizara por medios distintos de los previstos para el ingreso en la función pública.

La polémica indicación geográfica «Vino de la Tierra de Castilla» regulada por la Orden de 19 de noviembre de 1998, de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de Castilla-La Mancha fue objeto del conflicto positivo de competencia número 1.026/1999, planteado por la Comunidad Autónoma de Castilla y León y admitido a trámite por providencia del Tribunal Constitucional de 12 de abril de 1999. El indicado es un paso más en un asunto conflictivo que excede de las Comunidades Autónomas de referencia, pues además de que la mencionada Orden ya fue objeto de un recurso contencioso-administrativo anterior, en el que se resolvió como medida cautelar la suspensión parcial de la Orden impugnada, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca también ha recurrido la Orden de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de Castilla-La Mancha en vía contencioso-administrativa al entender que el empleo del término «Castilla» para referirse a vinos de mesa elaborados en Castilla-La Mancha puede contradecir la previsión del Reglamento comunitario 2392/1989, en que se exige que la designación y presentación no provoquen confusión. La llamada «guerra del vino», lejos de quedar pacíficamente residenciado en estas sedes a la espera de las soluciones judiciales, está dando lugar a otros episodios, pues el 26 de mayo las Cortes de Castilla-La Mancha aprobaron una Ley que regula la indicación geográfica de los llamados Vinos de Castilla, Ley sobre la que el Consejo de Gobierno de Castilla y León, en su reunión del 1 de julio, acordó plantear recurso de inconstitucionalidad, así como las correspondientes impugnaciones en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de los actos aplicativos de aquélla.

Aunque no propiamente mediante relaciones de colaboración, resulta de interés destacar en este lugar el apoyo que han prestado distintas instituciones en favor de la construcción del llamado Eje Ferroviario Transeuropeo Atlántico, lo que supondría la creación de un corredor multinodal de comunicaciones entre el norte de Portugal y Francia. A tal efecto, el 29 de abril se reunieron en Burgos los Presidentes y otros máximos responsables de la Región Norte de Portugal, Galicia, Castilla y León, Asturias, Cantabria, La Rioja, País Vasco y la Región de Aquitania, con el objeto de urgir a los Gobiernos centrales e instituciones comunitarias para que en el intervalo entre los años 2000 y 2006, el Eje Ferroviario Transeuropeo Atlántico sea una realidad. Con este mismo objetivo, el 26 de mayo, también en Burgos, se reunieron representantes de treinta y tres Ayuntamientos y de las nueve Diputaciones provinciales de Castilla y León, reunión de la que surgió un documento de apoyo a la ejecución del proyecto ferroviario citado.

Menos ambicioso pero de resultados ya palpables ha sido el logro consigui-

do mediante la colaboración del Ministerio de Administraciones Públicas, la Junta de Castilla y León, el Ayuntamiento de Valladolid, el Consejo Superior de Cámaras de Comercio y la Cámara de Comercio de Valladolid, para la puesta en marcha de la que se considera primera «ventanilla única» empresarial, que está permitiendo la realización de todos los trámites necesarios para la creación de una empresa en las instalaciones habilitadas mediante este convenio de colaboración interinstitucional.

De simple propuesta cabe calificar la iniciativa manifestada por el Presidente de la Comunidad de Madrid en el acto de su investidura al referirse a lo oportuno que resultaría la creación de un «Consejo de las Castillas», como órgano de colaboración permanente entre las tres Comunidades Autónomas para el tratamiento y solución de asuntos comunes y no como el germen de un frente común. La propuesta no parece que tuviera el eco esperado en el Presidente de la Comunidad de Castilla y León, como se deduce de las manifestaciones realizadas por éste sobre la necesidad de estudiarlo con detalle. Tampoco fue recibida positivamente por el portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en las Cortes de Castilla y León.

Elecciones

Elecciones autonómicas. Convocadas por Decreto 66/1999, de 19 de abril, del Presidente de la Junta de Castilla y León, el 13 de junio se celebró la elección de los ochenta y tres Procuradores que deben integrar las Cortes de Castilla y León, uno menos que en los comicios anteriores de 1995 a causa de la pérdida de población de la provincia de León, que de quince pasa a estar representado por catorce Procuradores. Las elecciones se desarrollaron con absoluta normalidad y con una participación del 69'4%, ligeramente menor que la habida en las elecciones autonómicas de 1995 (73'87%), lo que otros términos supuso un total de 1.464.809 votos válidos, 38.990 votos en blanco y 13.956 votos nulos; 645.613 votantes del censo se abstuvieron. De todas las candidaturas presentadas, sólo obtuvieron uno o más escaños las siguientes: El Partido Popular que recibió 737.982 votos y obtuvo 48 escaños, dos menos que en las elecciones autonómicas de 1995; el Partido Socialista Obrero Español, que recibió el apoyo de 483.675 votantes y obtuvo 30 escaños, tres más que en 1995; Izquierda Unida de Castilla y León, con 21.371 votos y 1 escaño frente a los 5 conseguidos en 1995; Unión del Pueblo Leonés, que obtuvo 54.158 votos y 3 escaños, uno más que en 1995; por último Tierra Comunera-Partido Nacionalista Castellano, apoyado por 14.779 votantes consiguió 1 escaño, lo que significa que esta formación política por vez primera accede a las Cortes de Castilla y León.

Elecciones municipales

Los comicios municipales han supuesto una importante renovación del panorama político habido durante los últimos cuatro años. En efecto, después del 13 de junio el Partido Popular ha sido relevado del gobierno de cuatro de los nueve municipios capitales de provincia de la región; en Palencia el Partido Socialista

Obrero Español ganó las elecciones municipales con mayoría absoluta; en Soria, un acuerdo entre los concejales del Partido Socialista, Izquierda Unida y Alternativa Soriana permitió la investidura del candidato socialista; también en Burgos el pacto entre los concejales socialistas, los de Izquierda Unida y los de Tierra Comunera permitió la investidura de un alcalde del Partido Socialista; en Segovia fue elegido alcalde uno de los dos concejales electos de Unión Centrista con el voto de los doce concejales del Partido Popular. En el resto de municipios capitales de provincia el Partido Popular mantuvo las alcaldías con mayoría absoluta, a excepción del candidato de este partido por León, al que faltó un concejal para disponer de mayoría absoluta, pese a lo que fue investido como alcalde con el apoyo de los trece concejales de su partido, con la abstención de los siete concejales de la Unión del Pueblo Leonés y frente a los otros siete concejales electos del Partido Socialista Obrero Español que votaron a su candidato; la comprometida investidura del candidato del Partido Popular en el Ayuntamiento de León ha dado lugar algunos meses después a una delicada situación de la que se da cuenta en otro lugar.

De lo ocurrido en otros importantes municipios de la Comunidad, cabe destacar la importante mayoría absoluta obtenida por el Partido Popular en Ponferrada que mejora sus resultados en relación con las pasadas elecciones municipales que les permitió gobernar con mayoría simple y con el apoyo del grupo mixto. En Miranda de Ebro también logró la alcaldía un concejal del Partido Popular con el apoyo de los concejales de su partido al ser el candidato más votado, dado que los concejales del Partido Socialista y los de Izquierda Unida dieron su voto a sus respectivos candidatos. Contrariamente, en Aranda de Duero aún siendo el Partido Popular el más votado, fue investido como alcalde el candidato del Partido Socialista, con el apoyo de los concejales de este partido más los de Izquierda Unida y los de Renovación Arandina Progresista. La presidencia del Consejo Comarcal del Bierzo la retuvo el Partido Socialista Obrero Español al conseguir 24 consejeros frente a los 23 restantes del Partido Popular, aunque este partido mejoró en la Comarca de El Bierzo los resultados obtenidos en las anteriores elecciones municipales.

El inicio de la V Legislatura de las Cortes de Castilla y León

Concluida la IV Legislatura, convocadas y celebradas las elecciones autonómicas, la constitución de las Cortes de Castilla y León se realizó el día 5 de julio de 1999 en la sesión plenaria llevada a cabo en su sede en Fuensaldaña. Constituida la Mesa de Edad, se procedió a la elección de la Mesa de las Cortes de Castilla y León y de su Presidente, resultando elegido D. Manuel Estella Hoyos, candidato propuesto por el Grupo Parlamentario Popular, que obtuvo cuarenta y siete votos, frente al candidato propuesto por el Grupo Parlamentario Socialista, que obtuvo treinta votos; fueron declarados tres votos nulos y dos se emitieron en blanco. En la misma sesión se procedió a la toma de juramento o promesa a los procuradores por parte de la Mesa elegida, formalidad en la que los tres procuradores de la Unión del Pueblo Leonés ratificaron su compromiso con la autonomía para León, y el procurador de Tierra Comunera se manifestó a favor de soberanía para Castilla.

Constituidas las Cortes, los días 12 y 13 de julio se celebró el debate de investidura del Candidato a la Presidencia de la Junta de Castilla y León, resultando elegido D. Juan José Lucas con cuarenta y ocho votos a favor y treinta y cinco en contra, sin que hubiera abstenciones. En su discurso de investidura, el candidato anunció la remisión a las Cortes de un amplio número de Proyectos de Ley (de financiación de las entidades locales, del Consejo de Cuentas de Castilla y León, para la regulación de la iniciativa popular, para el ejercicio de la potestad sancionadora, de comercio interior, de ordenación del sistema farmacéutico, de garantía de los derechos del menor, del patrimonio cultural, del deporte, del Gobierno...), así como la aprobación de varios planes regionales (de investigación agraria y agroalimentaria, de suelo industrial, de vivienda con una previsión de cuatro mil actuaciones, de monasterios y colegiadas...); la valoración del discurso fue muy diferente para el portavoz del Grupo Popular y para los portavoces de los otros dos Grupos Parlamentarios, Socialista y Mixto. En la sesión de día 12 tomó posesión un procurador del Grupo Popular que no había tomado posesión en el acto de constitución de las Cortes.

El día 21 de julio se procede a la constitución de las distintas Comisiones y a la elección de las correspondientes Mesas (Comisiones de Estatuto, de Presidencia, de Gobierno Interior y Administración Territorial, de Economía y Hacienda, de Agricultura y Ganadería, de Educación y Cultura, de Sanidad y Bienestar Social, de Industria, Comercio y Turismo, de Política Territorial, Arquitectura y Vivienda, de Transportes y Comunicaciones, de Medio Ambiente, de Procuradores, de Asuntos Europeos y de Reglamento); también se procedió a la constitución de la Diputación Permanente.

La última sesión plenaria anterior al período vacacional, celebrada el día 23 de julio, destinó su orden del día, además de a la dación de cuentas de la Diputación Permanente de la IV Legislatura, a la designación por el pleno de las Cortes de los procuradores vocales de la Comisión Mixta de Transferencias, miembros del Consejo Asesor de RTVE en Castilla y León, Consejeros de las Cajas de Ahorro de la Comunidad de Castilla y León y Senadores representantes de la Comunidad de Castilla y León.

Como asuntos de prioritaria atención, pendientes de la Legislatura anterior, se considera la necesidad de dotar a las Cortes de Castilla y León de una nueva sede que permita albergarlas en mejores condiciones para la realización del trabajo parlamentario. El otro asunto que también trae causa de IV Legislatura y que ya se está abordando desde el inicio de la presente legislatura es la reforma del Reglamento de la Cámara, sobre la que los grupos mayoritarios ya han acordado en la correspondiente ponencia algunos aspectos del funcionamiento del grupo mixto, penalizando el transfugismo.

Administración Local

En un año marcado por las elecciones del 13 de junio, hay tres temas relacionados con la Administración Local en Castilla y León que merecen alguna consideración en este lugar: La Comarca de El Bierzo, el Condado de Treviño y el llamado «Pacto de León».

La Comarca de El Bierzo. El ente comarcal fue creado por la Ley 1/1991, de 14 de marzo, de Castilla y León. Han pasado casi diez años desde entonces y puede afirmarse que carece de las competencias mínimas que justifiquen su misma existencia. En efecto, en estos momentos sólo dispone de algunas competencias delegadas por la Diputación provincial de León (pequeñas obras en entidades locales menores y municipios y el servicio de asistencia a éstos), así como de otras gestionadas en régimen de convenio con la Administración autonómica en materia de bienestar social (protección de la infancia, menores y familias en situación de riesgo, y atención a drogodependientes), medio ambiente (medio natural e incendios forestales) y turismo; más recientemente ha comenzado a gestionar competencias en materia de formación y empleo. La permanente reivindicación de competencias por parte del Consejo Comarcal ante la Diputación Provincial de León y la Junta de Castilla y León alcanzó su punto de inflexión poco después de las elecciones municipales mediante el cruce de declaraciones entre el recién elegido Presidente del Consejo Comarcal, miembro del Partido Socialista, y el Presidente de la Diputación, del Partido Popular, en los que hacían valoraciones muy diferentes del papel de la Comarca de El Bierzo en la gestión de los asuntos públicos. Pasados los primeros desencuentros, ha trascendido un principio de acuerdo entre las tres Administraciones implicadas para fortalecer el ente comarcal mediante la atribución de competencias en varias materias: nuevamente en bienestar social, medio ambiente, obras y urbanismo, así como en las materias de promoción económica, juventud y deporte, educación y cultura, entre otras. Mientras tanto, la corporación comarcal carece de sede y el 5 de noviembre de 1999 la Comisión de Presidencia de las Cortes Regionales rechazó una Proposición No de Ley (socialista) para la construcción de una sede para el Consejo Comarcal de El Bierzo.

El enclave de Treviño. El problema territorial que viene suscitando desde hace años el Condado de Treviño, enclave de la provincia de Burgos en el Territorio Foral de Alava, ha dado un giro importante a raíz de las elecciones del 13 de junio. En efecto, los primeros meses del año estuvieron marcados por la dimisión del alcalde y concejales del Partido Popular del Ayuntamiento de Treviño y por las iniciativas del alcalde en funciones de Treviño y del electo de Puebla de Arganzón, iniciativas de acercamiento a la Diputación Foral de Alava y al Gobierno vasco, alentadas y correspondidas por éstos con actuaciones en la misma línea. Ahora bien, como se ha avanzado, las elecciones municipales del 13 de junio supusieron un cambio en las posiciones que mantenía al menos una de las partes interesadas en la solución del problema; me refiero a la Diputación Foral de Alava al pasar a ser gobernada por el Partido Popular. Esta nueva situación se ha traducido en un encuentro del Consejero de la Presidencia de Castilla y León y el Diputado General de Alava, en el que además de descartar la celebración de un referéndum como mantienen los alcaldes de los dos municipios del Condado de Treviño, manifestaron que la solución al problema que plantea este territorio ha de encontrarse en el tratamiento global de los enclaves existentes en España mediante una futura Ley; entre tanto, acordaron la creación de una comisión interinstitucional. Finalmente, la citada comisión quedó constituida el 10 de diciembre con la participación de los Gobiernos de Castilla y León y del País Vasco, Diputaciones de Burgos y Foral de Alava, y como invitados los Alcaldes de Treviño y Puebla de Arganzón; entre los acuerdos alcanzados, además de una

declaración política que flexibiliza las posturas anteriores de las partes, destaca la creación de una ponencia que en el plazo de un año ha de elaborar un informe sobre las posibilidades de cooperación interinstitucional en el enclave. Por otro lado, como era evidente, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de lo Contencioso-Administrativo de Burgos, anuló la consulta popular realizada el 8 de marzo de 1998 por el Ayuntamiento de Treviño para saber la opinión de los vecinos acerca de la adscripción del municipio a Castilla y León o al País Vasco, consulta que fue recurrida por el Gobierno de la nación en esa vía jurisdiccional.

El Pacto de León. Como ha quedado señalado más atrás, en el municipio de León el Partido Popular obtuvo en las elecciones del día 13 de junio trece concejales frente a siete que obtuvieron el Partido Socialista Obrero Español y la Unión del Pueblo Leonés, cada uno; es decir, el Partido Popular no consiguió revalidar la mayoría absoluta de que había dispuesto en el pasado. La abstención de los concejales de la Unión del Pueblo Leonés permitió la investidura del candidato del Partido Popular.

Sólo unos meses después, a lo largo del mes de septiembre, fue tomando forma una moción de censura frente al recién investido alcalde, que tenía como objetivo el acceso a la Alcaldía del candidato del Partido Socialista con el apoyo de los concejales de este partido y el de los electos de la Unión del Pueblo Leonés. Precisamente para abortar esta moción de censura se negoció y, finalmente, se firmó el llamado «Pacto de León», firma que estamparon el Alcalde de León, el Portavoz de la Unión del Pueblo Leonés en este Ayuntamiento, el Secretario General de este partido, el Secretario General del Partido Popular en Castilla y León y el Secretario General del Partido Popular; el acuerdo prevé una inversión en obras de infraestructura y en servicios en la provincia de León y su capital de 230.000 millones de pesetas durante los años 2000 y 2001.

Las circunstancias que rodearon este acuerdo y su contenido fácilmente se entenderá que han motivado opiniones muy diversas expresadas en muy distintos foros; sintéticamente podemos agruparlas en torno a dos fundamentos: el pacto como factor de desequilibrio territorial y las exigencias presupuestarias de su cumplimiento. En efecto, la primera cuestión ha sido planteada repetidamente por responsables municipales de dentro y de fuera de la región, incluso no han faltado voces del propio Partido Popular que con más o menos contundencia han manifestado críticas ante este acuerdo, voces que una vez oídas por los respectivos cuerpos electorales, han terminado por acatarlo en los correspondientes órganos de dirección del partido. Evidentemente, quien se ha manifestado más crítica con el llamado «Pacto de León» ha sido la oposición, sobre todo el Partido Socialista Obrero Español al verse privado de la Alcaldía de León cuando prácticamente había alcanzado un acuerdo para interponer la moción de censura; con todo, las críticas de la oposición, fundamentalmente de los dirigentes que actúan en el ámbito territorial de León han tenido que guardar un difícil equilibrio entre la descalificación del acuerdo y el apoyo a los proyectos que con él se pretenden ejecutar, pues el electorado difícilmente entendería un rechazo de plano del acuerdo y de las inversiones que en él se prevén. El otro argumento reiteradamente sometido a debate, es decir, las previsiones presupuestarias para hacer frente a los compromisos contraídos por el Partido Popular, está surgien-

do fundamentalmente al hilo de la tramitación de las Leyes de Presupuestos de la Comunidad de Castilla y León y del Estado, pues la oposición en ambos casos esperaba que sendos Proyectos de Ley fueran enmendados para incorporar las partidas necesarias para hacer frente a los gastos que el cumplimiento del «Pacto de León» exigiría en el año 2000; sin embargo, contrariamente a aquella suposición, los responsables de Economía y Hacienda de la Junta de Castilla y León y del Gobierno han manifestado en reiteradas ocasiones que los anteproyectos de Presupuestos Generales o bien ya habían previsto las partidas necesarias para hacer frente a las inversiones comprometidas en el acuerdo -caso de Castilla y León- o bien las inversiones no regionalizadas previstas en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado servirán para atender las exigencias del citado acuerdo. Mientras todo esto acontece, los responsables de la Unión del Pueblo Leonés manifiestan una y otra vez que su único compromiso es con León, lo que les legitima para rescindir unilateralmente el acuerdo en caso de incumplimiento de la otra parte.

Transferencias

Con base en los acuerdos adoptados por el pleno de la Comisión Mixta de Transferencias el día 15 de diciembre de 1998, fueron aprobados el Real Decreto 148/1999, de 29 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de gestión en la formación ocupacional, y el Real Decreto 149/1999, de 29 de enero, sobre ampliación de los medios de la Seguridad Social traspasados a la Comunidad de Castilla y León en las materias encomendadas al Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMERSO). El traspaso efectuado por el Real Decreto citado en primer lugar supuso la transferencia de 124 funcionarios y 14 puestos de trabajo vacantes, así como 24 empleados con vinculación en régimen laboral; el coste efectivo correspondiente a los servicios traspasados ascendió a 1.060.009.557 pesetas con referencia al año 1999; la efectividad del traspaso se produjo el 1 de marzo de 1999; finalmente cabe señalar que mediante el Decreto 33/1999, de 25 de febrero, las funciones y servicios traspasados por el Real Decreto 148/1999, de 29 de enero, en materia de formación profesional ocupacional, fueron atribuidas a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo. La ampliación de medios en las materias encomendadas al Instituto de Migraciones y Servicios Sociales operada por el Real Decreto 149/1999, de 29 de enero, fueron valorados en un total de 2.205.662.731 pesetas de 1998, y la efectiva ampliación de estos medios traspasados se produjo a partir del 1 de julio de 1999; mediante el Decreto 32/1999, de 25 de febrero, quedaron atribuidos a la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León los medios de la Seguridad Social traspasados por ampliación a través del Real Decreto 149/1999, de 29 de enero.

Finalmente, después de un largo período de negociación, el 22 de julio de 1999 la Comisión Mixta de Transferencias adoptó un acuerdo sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Castilla y León en materia de enseñanza no universitaria, acuerdo incorporado al Real Decreto 1340/1999, de 31 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la

Administración del Estado a la Comunidad de Castilla y León en materia de enseñanza no universitaria. Con este traspaso han pasado a ser gestionados por la Administración autonómica 937 centros de enseñanza no universitaria, en los que recibirán formación más de 430.000 alumnos; el personal transferido asciende a 29.302, de los cuales 25.601 son docentes y 3.701 personal de administración; el coste efectivo del traspaso, en pesetas de 1999 asciende a 165.376.000.000 de pesetas, cantidad a la que han de añadirse 3.000.000.000 de pesetas afectados a inversiones que la Administración estatal librará con cargo a los Presupuestos Generales del Estado de los años 2000, 2001, 2002 a razón de 1.000.000.000 de pesetas anuales; todos estos montantes se verán incrementados con la aportación a realizar por la Administración regional de 60.152.000.000 de pesetas durante los próximos cinco años, según el compromiso asumido por aquella con los sindicatos CC.OO. y CSIF el 9 de julio mediante el llamado «Acuerdo Social de la enseñanza», anterior, por tanto, al acuerdo de las transferencias en materia de educación no universitaria; el traspaso de funciones y servicios en esta materia es efectivo a partir del día 1 de enero del año 2000, y por Decreto 240/1999, de 2 de septiembre, han sido atribuidos a la Consejería de Educación y Cultura. La laboriosa negociación de esta transferencia no ha evitado que la oposición se haya mostrado contrariada por los resultados; en efecto, para los representantes del Partido Socialista Obrero Español y de Izquierda Unida en la Comisión Mixta las condiciones económicas en que se ha asumido la educación no universitaria por la Administración regional ocasiona un déficit para ésta, que ha sido cuantificado de forma diversa, siendo para el Partido Socialista de 25.200.000.000. de pesetas anuales y para Izquierda Unida no llega a los 10.000.000.000 de pesetas.

Partidos políticos

La celebración del VIII Congreso Regional del Partido Popular el 9 de octubre no deparó grandes sorpresas; en efecto, los 776 compromisarios de 40.585 afiliados al partido y 4.426 a Nuevas Generaciones eligieron por cuarta vez consecutiva a Juan José Lucas Jiménez como Presidente regional, resultando también reelegido Jesús Merino Delgado como Secretario; por otra parte, el Congreso sirvió también para dulcificar el régimen de incompatibilidades para ocupar cargos públicos que se había acordado en el anterior Congreso Regional en 1996, en el sentido de permitir la compatibilidad entre el cargo de Alcalde o Presidente de Diputación y ser elegido Senador, acuerdo que fue justificado en la conveniencia de adaptar el régimen en Castilla y León al existente en el Partido Popular en otras Comunidades Autónomas. Como actividades políticas destacadas del Partido Popular en Castilla y León en el año 1999, pueden considerarse las reuniones de dos interparlamentarias, una en León el 17 de mayo, que reunió a más de 400 parlamentarios del Partido Popular y en la que se presentó el programa de este partido para las elecciones a celebrar el 13 de junio; la segunda interparlamentaria, reunida en Burgos el 18 de octubre, tuvo como objetivo la coordinación de los Diputados, Senadores y Procuradores en torno a la defensa de los intereses regionales en las tres cámaras legislativas.

Después de las elecciones del 13 de junio, la actividad del resto de partidos políticos que operan en Castilla y León ha estado volcada en la preparación de

los programas y listas de candidatos para las próximas elecciones generales. En esta línea, debe señalarse el expreso deseo manifestado por el Partido Socialista en el Comité Ejecutivo celebrado con posterioridad a las elecciones del 13 de junio de recuperar los dos escaños de Diputado perdidos en las últimas elecciones generales de 1996; el dato es relevante porque conecta con la polémica mantenida entre el Partido Socialista y la coalición Izquierda Unida como consecuencia de la propuesta del Partido Socialista de que Izquierda Unida no presente candidatos al Congreso de los Diputados en Salamanca y Burgos, con el objeto de que el voto de izquierdas se concentre en los candidatos socialistas, propuesta que ha sido interpretada por el Coordinador Regional de Izquierda Unida como un acto de hostilidad, hasta el punto de manifestar que la coalición replantaría el apoyo al Partido Socialista en aquellos municipios en que el candidato de este partido ha sido elegido alcalde con el voto de los concejales de la coalición y, señaladamente, en Burgos y Soria.

Otros asuntos de interés

Caso Zamora. En diciembre de 1998, la Sala Segunda del Tribunal Supremo admitió a trámite la querrela presentada por varios miembros del Partido Socialista Obrero Español de Zamora contra ocho militantes del Partido Popular que habían desempeñado cargos en la Diputación Provincial de Zamora y a los que en ejercicio de sus cargos se les acusaba de los delitos de prevaricación, cohecho y usurpación de funciones en la contratación de obras por la Diputación. La competencia de este órgano jurisdiccional tiene su fundamento en que dos de los querellados eran, respectivamente, Diputado y Senador, lo que determinaba su condición de aforados; otro de los querellados era también Procurador de las Cortes regionales. Durante la instrucción de la causa, entre otras diligencias practicadas, el instructor pidió los suplicatorios a las Cámaras y tras su rápida concesión, ambos parlamentarios renunciaron a sus escaños, por lo que, tras ser rechazada también por parte del magistrado instructor la ampliación de la querrela a otro Diputado del Partido Popular por los mismos hechos, la Sala Segunda del Tribunal Supremo se declaró incompetente para seguir conociendo del asunto, ordenando la remisión de las actuaciones a un Juzgado de Instrucción de Zamora, sin que para ello fuera obstáculo que otro de los querellados fuera Procurador de las Cortes regionales dado que en ese momento éstas ya habían sido disueltas y el querellado ni siquiera era candidato a las elecciones autonómicas convocadas para el 13 de junio. Paralelamente al desarrollo de las actuaciones señaladas, son destacables dos hechos protagonizados por el Presidente del Gobierno en relación con este asunto; uno de carácter judicial: la ratificación de una querrela presentada contra un constructor de Zamora por la presunta comisión de sendos delitos de injurias y calumnias; otro de naturaleza parlamentaria: su comparecencia en la sesión de control celebrada el 21 de abril, en la que negó que su partido o él hubieran recibido dinero por parte de constructores a cambio de tratos de favor por parte de la institución provincial de Zamora en su etapa de Presidente de Alianza Popular en Castilla y León.

Condena al ex-Presidente del Consejo Económico y Social de Castilla y León. A finales de septiembre de 1999 la Audiencia Provincial de Valladolid con-

denó a quien había sido Presidente del Consejo Económico y Social de Castilla y León entre 1991 y 1995 por sendos delitos de malversación de fondos públicos, a seis meses de prisión, seis meses de inhabilitación para el desempeño de cargo público y a una multa de 30.500 pesetas por cada uno de ellos, así como al abono de 223.464 pesetas en concepto de indemnización por los daños causados al erario público por la comisión de uno de los delitos; siendo absuelto de otro delito de malversación de fondos públicos y de cuatro de prevaricación por los que también había sido procesado. En el proceso ejerció la acusación particular Tierra Comunera y tras la sentencia este partido político y el resto de los que integran el Grupo Mixto de las Cortes de Castilla y León, así como el Grupo Socialista, solicitaron la creación de una comisión de investigación en la Cámara, petición que fue rechazada el 21 de noviembre con los votos del Grupo Popular. Desde el Partido Socialista, una vez conocida la sentencia, también se pidió la dimisión del Presidente de la Junta y que también asumieran responsabilidades quienes formaban parte del ejecutivo de la Comunidad en el momento de ser nombrado en 1991 como Presidente del Consejo Económico y Social el después condenado, con el argumento de que accedió a este órgano dentro del tercio de miembros nombrados por la Junta de Castilla y León, por tanto, sin la participación en el nombramiento de los grupos parlamentarios ni de las organizaciones sindicales o empresariales; precisamente para delimitar las posibles responsabilidades políticas en este asunto, los grupos socialista y mixto solicitaron la creación de una comisión de investigación, petición que fue rechazada con los votos en contra del Grupo Popular en el pleno de las Cortes del 21 de diciembre.

Subvenciones del Ministerio de Industria y Energía. Durante el año 1999 se produjeron algunos episodios en relación con las ayudas concedidas por el Ministerio de Industria y Energía a empresas de las que es titular quien fuera Consejero de Economía y Hacienda y Vicepresidente de la Junta de Castilla y León durante el período en que fue Presidente José María Aznar. El asunto surgió en 1998 y en el año siguiente se enmarcó en otro de mayor dimensión al ser relacionadas estas subvenciones con un presunto trato de favor recibido por el ex-Vicepresidente de la Junta de Castilla y León debido a sus antiguas vinculaciones por el Presidente del Gobierno, pese a haber sido condenado por un delito de prevaricación por actuaciones en el cargo del Consejero de la Junta de Castilla y León, y, sobre todo, por que estas subvenciones se incorporaron a un frente abierto por la oposición contra el Ministro de Industria y Energía, por las presuntas irregularidades cometidas por este Ministerio en la gestión de la política de subvenciones. Las denuncias que la oposición efectuó en sede parlamentaria, en actos públicos y ante los medios de comunicación desembocaron en la constitución de una subcomisión de investigación, creada en el seno de la Comisión de Industria, formula rechazada por los Grupos Socialista y de Izquierda Unida pero que finalmente actuó para el «Análisis del diseño, ejecución y resultados de la política de subvenciones del Ministerio de Industria y Energía», subcomisión que contó con las comparencias de responsables de empresas vinculadas a Castilla y León (CastiLeón 2000, Hullera Vasco-Leonesa...), y particularmente con el titular de Uría Motor, ex-Consejero y ex-Vicepresidente de la Junta de Castilla y León.

El incendio del Teleno. El incendio del monte Teleno, ocurrido en 1998 a con-

secuencia de unas maniobras militares, arrasó más de 3000 hectáreas de monte. En este año 1999 se han fijado las indemnizaciones y han sido abonadas, sin que con ello parece que hayan quedado satisfechos los municipios y entidades locales menores afectados, por lo que previsiblemente tan lamentable suceso llegue a ser conocido en sede judicial. Las discrepancias han surgido a causa del distinto montante indemnizatorio que habían fijado los servicios técnicos de la Junta de Castilla y León -1.562.000.000 de pesetas- y el que finalmente ha establecido el Ministerio de Defensa con base en los conceptos indemnizatorios reconocidos por el Consejo de Estado, que alcanza los 1.157.000.000 de pesetas. Esta sensible rebaja de la indemnización sobre los cálculos iniciales fue explicada el día 29 de septiembre por el Ministro de Defensa en el Senado como contestación a una pregunta formulada por un Senador del Partido Popular; por otra parte, las Cortes de Castilla y León el 5 de noviembre rechazaron una Proposición No de Ley del Grupo Parlamentario Socialista mediante la que se pretendía la incorporación del Espacio Natural Arqueológico del Teleno al Plan de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad, rechazo que el portavoz del Grupo Popular basó en que con esa propuesta lo que se pretendía era un enmascarado desmantelamiento del campo de tiro del Teleno.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

IV Legislatura

Total Procuradores: 84

Presidente: Manuel Estella Hoyos

Composición por Grupos Parlamentarios:

Popular: 50 Procuradores

Socialista: 27 Procuradores

Izquierda Unida: 4 Procuradores

Mixto: 3 Procuradores

Unión del Pueblo Leonés: 1

Antes Unión del Pueblo Leonés: 1

Nueva Izquierda: 1

V Legislatura

Total Procuradores: 83

Presidente: Manuel Estella Hoyos

Composición por Grupos Parlamentarios:

Popular: 48 Procuradores

Socialista: 30 Procuradores

Mixto: 5 Procuradores

Unión del Pueblo Leonés: 3

Izquierda Unida: 1

Tierra Comunera: 1

Estructura del Gobierno

IV Legislatura

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

Sanidad y Bienestar Social y Portavoz de la Junta: José Manuel Fernández Santiago

Comercio, Industria y Turismo: Tomás Villanueva Rodríguez

V Legislatura

Presidente: Juan José Lucas Jiménez

Consejerías:

Medio Ambiente y Portavoz de la Junta: José Manuel Fernández Santiago (Vicepresidente 1º)

Educación y Cultura: Tomás Villanueva Rodríguez (Vicepresidente 2º)

Economía y Hacienda: Isabel Carrasco Lorenzo

Presidencia y Administración Territorial: Jesús Manueco Alonso

Fomento: José Luis González Vallvé

Agricultura y Ganadería: José Valín Alonso

Industria, Comercio y Turismo: Juan José Pérez Tabernero

Sanidad y Bienestar Social: Carlos Fernández Carriedo

Tipo de Gobierno

Tipo de Gobierno: Mayoritario.

Partido y número de Procuradores que le apoyan: Partido Popular, 48 Procuradores.

Composición del Gobierno: Homogéneo, Partido Popular.

Cambios de Gobierno

El realizado tras las elecciones autonómicas del 13 de junio.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

El debate de investidura del candidato a la Presidencia se celebró los días 12 y 13 de julio, resultando elegido D. Juan José Lucas Jiménez con cuarenta y ocho votos a favor y treinta y cinco en contra. No ha habido moción de censura ni cuestión de confianza.

Mociones de reprobación

No ha habido.

Debates y resoluciones parlamentarias más importantes

IV Legislatura

Moción presentada por el Grupo Parlamentario Socialista relativa al proceso de transferencias desde el Estado a la Comunidad Autónoma, derivada de una Interpelación formulada por este mismo Grupo Parlamentario, mediante la que se pedía que fueran arbitrados determinados mecanismos para que la Cámara tuviera información y participara más en el proceso. La moción fue debatida en el Pleno celebrado el 26 de enero de 1999 y rechazada en esa misma sesión con cuarenta y seis votos en contra, veinticinco a favor y tres abstenciones.

Proposición No de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular relativa a la adopción de medidas contra la Orden de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de Castilla-La Mancha reguladora de la indicación «Vinos de Castilla», instando a la Junta de Castilla y León a que estudie y adopte las medidas legales que sean necesarias frente a la Orden de referencia, a la vez que solicite al Gobierno de la Nación la adopción de cuantas medidas le competan para evitar su aplicación. La Proposición fue debatida el 27 de enero de 1999 y aprobada en la misma sesión por cuarenta y cuatro votos a favor, veintiséis en contra, sin que se produjeran abstenciones.

Pregunta Oral ante el Pleno formulada a la Junta de Castilla y León por la Procuradora del Partido Nueva Izquierda (integrada en el Grupo Mixto) relativa al modelo de financiación de las Universidades Públicas de Castilla y León. Le contesta por la Junta de Castilla y León la Consejera de Educación y Cultura en el sentido de que en esos momentos se estaba trabajando a partir de un estudio realizado sobre la financiación de las Universidades Públicas de Castilla y León buscando el consenso entre todas las partes implicadas. (Sesión plenaria celebrada el 11 de febrero de 1999).

Toma en consideración de la Proposición de Ley sobre supresión de los párrafos cuatro a nueve de la Exposición de motivos, adición de un párrafo nuevo, modificación del artículo único y supresión de un párrafo de la disposición adicional primera de la Ley 13/1987, de 29 de diciembre, por la que se determina la Sede de las Instituciones de Autogobierno de Castilla y León, presentada por el Procurador de la Unión del Pueblo Leonés (integrado en el Grupo Mixto). Debatida en la sesión plenaria celebrada el 12 de marzo de 1999, fue rechazada con un voto a favor y sesenta y uno en contra; no hubo abstenciones.

Interpelación formulada a la Junta de Castilla y León por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, relativa a las repercusiones de la reforma de la Política Agraria Común (PAC) en la Comunidad Autónoma. Respondió el Consejero de Agricultura y Ganadería manifestándose en el sentido de que la reforma afectará positivamente al campo de Castilla y León; fijaron posiciones

discrepantes los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular. (Sesión plenaria celebrada el 25 de marzo de 1999).

V Legislatura

Debate de Investidura. Realizado en sesiones plenarios de los días 12 y 13 de julio de 1999, en primer lugar intervino el candidato a la Presidencia de la Junta de Castilla y León propuesto por el Presidente de las Cortes; posteriormente, en su turno, intervinieron los portavoces de los grupos Socialista, Grupo Mixto –compartiendo turno los Procuradores de Unión del Pueblo Leonés, Izquierda Unida y Tierra Comunera– y Grupo Popular. El candidato propuesto, con cuarenta y ocho votos a favor, treinta y cinco en contra y ninguna abstención, obtuvo la mayoría absoluta de los Procuradores de la cámara.

Comparecencias de los Consejeros ante las Comisiones correspondientes a solicitud del Grupo Parlamentario Socialista y de la Junta de Castilla y León para explicar las actuaciones de su Consejería proyectadas para ser realizadas a lo largo de la legislatura. Las comparecencias se llevaron a cabo los días 6, 7, 10, 13 y 14 de septiembre.

Proposiciones No de Ley, presentadas por el Grupo Parlamentario Socialista relativa a la solicitud al Gobierno de la Nación de una subida adicional de las pensiones mínimas y no contributivas en 1999 y su revalorización en el año 2000, y por el Grupo Parlamentario Popular relativa al apoyo ante el Gobierno de la Nación del mantenimiento del sistema público de pensiones y la igualdad de trato en todo el territorio nacional. Debatidas ambas Proposiciones No de Ley el 28 de septiembre de 1999, la primera fue rechazada con cuarenta y un votos en contra, veintinueve a favor y dos abstenciones; la segunda fue aprobada con cuarenta y un votos a favor, veintinueve en contra y dos abstenciones.

Comparecencia del Consejero de Agricultura y Ganadería a solicitud de los Grupos Parlamentarios Popular y Socialista para informar a la Comisión de Agricultura y Ganadería sobre los resultados obtenidos de las inspecciones realizadas a cultivadores y transformadores de lino, con intervención de los tres Grupos Parlamentarios de la Cámara (sesión de la Comisión de Agricultura y Ganadería celebrada el 13 de octubre de 1999).

Durante la segunda mitad del mes de octubre y parte del mes de noviembre, fueron compareciendo sucesivamente ante la Comisión de Economía y Hacienda los Consejeros y otros altos cargos de la Administración autonómica para informar sobre el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para el año 2000, en lo relativo a sus correspondientes áreas de actuación.

Debate de Totalidad del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para el año 2000, y Debate de Totalidad del Proyecto de Ley de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas, celebrado en sesión plenaria el día 9 de noviembre de 1999. Tras la presentación de ambos Proyectos de Ley por la Consejera de Economía y Hacienda, fueron defendidas de forma conjunta dos enmiendas a la totalidad por parte del portavoz del Grupo Socialista, a la que siguieron el turno en contra del portavoz del Grupo Popular

y los sucesivos de réplica y dúplica. A continuación defendieron dos nuevas enmiendas a la totalidad frente a los citados Proyectos de Ley dos de los tres miembros del Grupo Mixto (Izquierda Unida y Tierra Comunera), intervenciones que fueron seguidas de la del portavoz del Grupo Popular; a continuación fueron agotados los turnos de réplica y dúplica. Finalmente fueron sometidas a votación de dos en dos las enmiendas a la totalidad objeto del debate, primero las relativas al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad y posteriormente las correspondientes al Proyecto de Ley de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas, siendo en ambos casos rechazadas por cuarenta y siete votos en contra, treinta y uno a favor y tres abstenciones, procedentes en este último caso de los Procuradores de la Unión del Pueblo Leonés (Grupo Mixto).

Pregunta oral ante el Pleno formulada a la Junta de Castilla y León por el Procurador de Tierra Comunera (integrado en el Grupo Mixto) relativa a la compensación de los desequilibrios regionales creados por el pacto entre el Partido Popular y la Unión del Pueblo Leonés en el Ayuntamiento de León. Le contesta el Consejero de Presidencia y Administración Territorial en el sentido de que el pacto en cuestión no crea desequilibrio regional alguno, toda vez que con anterioridad a la firma del pacto el ejecutivo regional ya había sido formulado el contenido del presupuesto de la Comunidad para el año 2000, y ese contenido no ha sido modificado al elevar el documento inicial a Proyecto de Ley y ser remitido a las Cortes para su tramitación. (Sesión plenaria celebrada el 18 de noviembre de 1999).

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

La reforma del Estatuto de Autonomía operada por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, prevé la creación de un órgano consultivo y otro de control, con las denominaciones de Consejo Consultivo y Consejo de Cuentas, cuyas normas reguladoras no han sido aprobadas.

El Procurador del Común. Evacuado su informe anual en la sesión plenaria de las Cortes de Castilla y León celebrada el 29 de septiembre de 1999, el Procurador del Común, además de exponer sus consideraciones sobre el funcionamiento de las Administraciones autonómica y locales en las distintas áreas de la gestión administrativa, abogó por la reforma de la normativa reguladora de la

institución del Procurador del Común en el sentido de obligar a la Administración a contestar a sus resoluciones; en su turno, los Procuradores de los distintos grupos parlamentarios felicitaron al Procurador del Común por su labor. El número de quejas recibidas a lo largo de 1999 rondó en torno a las 2000, de las cuales el número mayor (310) fueron presentadas en León, seguida de Valladolid (285); contrariamente la provincia en la que menos quejas se presentaron fue Soria (85). En términos relativos también fue León la provincia en que más quejas se diligenciaron (12 por 10.000 habitantes), seguida de Palencia, Segovia y Soria (9 por 10.000 habitantes), contrastando con Valladolid (6 por 10.000 habitantes). Considerando las materias, la función pública es la más afectada por las quejas, seguida del urbanismo y el medio ambiente; en lo que se refiere a las Administraciones afectadas por las quejas, el mayor número corresponde a las Administraciones local (749, que supone el 36 % del total) y en segundo lugar la Administración autonómica (681, que constituye el 32 % del total; finalmente cabe señalar que la mayoría de las quejas han sido presentadas por personas físicas (el 88 %) frente al resto que han sido presentadas por colectivos (el 12 %).

El Consejo Económico y Social. Este órgano consultivo y asesor, pese a sus pocos años de funcionamiento, muestra un indudable dinamismo; buena prueba de ello son las relaciones institucionales trabadas durante el año 1999, muchas de ellas dirigidas al mejor cumplimiento de sus funciones y otras con objeto de profundizar las relaciones con otros Consejos de naturaleza semejante al que ahora nos referimos. Estrictamente en lo que se refiere a su función institucional, el Consejo Económico y Social de Castilla y León ha emitido a lo largo de 1999 una docena de informes previos en las materias de trascendencia económica y laboral que se han sometido a su consideración, destacando los evacuados sobre el Anteproyecto de Ley de Tasas y Precios Públicos en la Comunidad de Castilla y León, sobre el Proyecto de Decreto regulador de la Explotación e Instalación de las Máquinas Recreativas y de Azar, sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas y sobre el Plan de Desarrollo Regional de Castilla y León 2000-2006, por citar los que afectan a cuestiones del máximo interés. Por último, una referencia a dos publicaciones de este Consejo que iniciaron su andadura en 1999: La Revista de Investigación Económica de Castilla y León y la Colección de Estudios del Consejo Económico y Social.

CASTILLA-LA MANCHA

Eduardo Espín Templado

Consideraciones generales

La actividad institucional ha estado marcada, como en el resto de las Comunidades Autónomas de régimen común, por las elecciones regionales y locales celebradas en junio. En Castilla-La Mancha ha supuesto, como en la mayor parte de ellas, un cierto reflujó respecto a la marea popular de cuatro años antes, si bien aquí tal marea no llegó a otorgar la mayoría parlamentaria al Partido Popular. Los resultados de junio de 1999 han llevado a una consolidación de la mayoría socialista en las Cortes regionales (a lo que ha coadyuvado la desaparición de Izquierda Unida del panorama parlamentario) y la vuelta a manos socialistas de varias importantes alcaldías y diputaciones provinciales.

Además de la celebración de elecciones, otros temas han sido de actualidad, en la mayor parte de los casos en clara continuidad con el pasado 1998. Así, continuación con la actualidad de 1998 son el tema de las comunicaciones (sobre todo el AVE Madrid-Valencia), la culminación de las transferencias de educación no universitaria, el conflicto farmacéutico o las transferencias sanitarias.

Actividad normativa

Las Cortes castellano-manchegas han aprobado trece leyes. Entre ellas se cuentan una de carácter institucional (que modifica la regulación de la función pública), otra la obligada Ley presupuestaria, y luego once que reflejan la intervención del legislador en la actividad económica y social; de estas, cuatro podemos considerarlas leyes de importancia, al regular un sector relevante de la realidad socioeconómica: la ley del Juego, la de Protección de la Naturaleza, la de Ordenación del Turismo y la del Menor. Las demás leyes regulan ámbitos menos generales o de menor trascendencia. Puede señalarse, además, que el legislador autonómico ha abordado este año la legislación en materias en las que hasta el momento se había aplicado la legislación estatal, o en otras en las que la Junta había intervenido mediante decretos más o menos parciales, acometiendo ahora una regulación general mediante ley.

A) *Leyes institucionales.* La Ley 1/1999, de Modificación de la Ley 3/1988, de Ordenación de la Función Pública de Castilla-La Mancha, reforma algunos aspectos de la función pública. Aun afectando a cuestiones de interés, como la contratación de personal interino para facilitar la realización de programas temporales, el acceso a la función pública del personal en régimen laboral o la reestructuración de cuerpos y escalas de la Administración autonómica, se trata de

una modificación limitada del régimen de la función pública regional, que cuenta ya con una vigencia de un década.

B) Leyes sobre la actividad social y económica. Sobre protección del medio ambiente se han dictado dos leyes. Por un lado la ya mencionada Ley 9/1999, de Conservación de la Naturaleza y la 5/1999, de Evaluación del Impacto Ambiental. La primera de ellas es de indudable importancia y supone la intervención del legislador autonómico en una materia en la que se había aplicado hasta ahora la legislación básica estatal. La Ley autonómica supone la regulación más detallada de la materia y con una perspectiva más específica de las necesidades de conservación regionales. Se contemplan tanto la conservación de habitats y espacios naturales como de las especies protegidas de flora y fauna; asimismo se regulan las limitaciones que la conservación del medio natural supone para las intervenciones y actividades hidrológicas, urbanísticas, industriales, turísticas y otros usos no consuntivos. Estrechamente relacionada con la anterior está la Ley de Evaluación del Impacto Ambiental, destinada a requerir la realización de un estudio del impacto ambiental en todo tipo de planes y proyectos de actuación con el objeto de adoptar las medidas necesarias para paliar o evitar los efectos negativos de tales actuaciones sobre el medio ambiente. Ambas leyes se insertan en la orientación legislativa de la generalidad de las Comunidades Autónomas, pero también en una materia en la que la Junta ha hecho gala de una actuación intervencionista.

Dos leyes importantes sobre la actividad económica son la Ley del Juego y la de Ordenación del Turismo. La Ley 4/1999, del Juego, es una regulación global del sector sobre el que se habían dictado ya algún decreto. Así se contemplan los juegos y apuestas, los locales de juego y las empresas de juego. La ley tiene especial relevancia a la vista de un proyecto inversor de relevancia como lo es el del parque temático de Ciudad Real, en el que se baraja la instalación de un casino como uno de los puntos fuertes del mismo. En cuanto a la Ley 8/1999, de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha, es asimismo una regulación general del sector que sustituye a la anterior Ley 2/1992, de Ordenación y Disciplina en Materia Turística, cuyo ámbito era mucho más limitado y que ahora es derogada en su integridad. La Ley regula las empresas y actividades turísticas, las ofertas turísticas, los derechos de los usuarios, la promoción y fomento del turismo, las competencias de la Administración y el Consejo de Turismo y el régimen sancionador.

También de carácter económico son dos leyes en materia energética y otra sobre materia agrícola. La Ley 6/1999, de Protección de la Calidad del Suministro Eléctrico trata de garantizar un determinado nivel de calidad en el suministro de este tipo de energía, definiendo los baremos de calidad y regulando los derechos de los usuarios, así como el régimen sancionador. Por otra parte, mediante la Ley 7/1999, se crea la Empresa Pública «Agencia de Gestión de la Energía de Castilla-La Mancha (Agecam)» destinada a la programación de la política energética regional, el fomento de la investigación tecnológica energética y del uso racional de la energía, etc.; la Agencia se crea como sociedad anónima y sometida al régimen de derecho privado, a salvo de las especialidades determinadas en la propia Ley o en las demás leyes autonómicas.

En este bloque económico hay que incluir también dos leyes en materia viti-

vinícola. Se trata de la 2/1999, de Creación del Instituto de la Vid y del Vino, un órgano autónomo encargado de la promoción y desarrollo económico y tecnológico del sector, y una controvertida Ley, la 11/1999, por la que se crea la Indicación Geográfica de Vinos de la Tierra de Castilla. Esta última se limita a crear una denominación de origen destinada a los vinos de mesa autóctonos, pero que, como vemos en un epígrafe posterior, ha sido un eslabón más en un conflicto con la vecina Comunidad de Castilla-León.

En materia de derechos sociales hay que mencionar dos leyes, la del Menor y la del Consejo Escolar. La Ley 3/1999, del Menor de Castilla-La Mancha, trata de dar un marco genérico a la actuación pública autonómica en la materia, regulando los principios a los que debe ajustarse, así como los tipos de actuación posible en función de las distintas situaciones en las que puede encontrarse el menor; a este respecto la Ley regula cuestiones tan importantes como la tutela, el acogimiento en sus diversas modalidades y la adopción, en todo caso dentro de los términos de la legislación estatal que corresponda. Se contemplan también los derechos del menor. La Ley 12/1999, del Consejo Escolar de Castilla-La Mancha, regula este órgano consultivo, de asesoramiento y participación en la materia para la Administración autonómica. De composición muy amplia, es quizás, dentro de los numerosos órganos asesores de la Administración regional, uno de los más relevantes por la importancia y tradición de la participación de los sectores afectados en la formulación y aplicación de la política pública.

Finalmente, la Ley 10/1999, de Creación de los Colegios Profesionales de Castilla-La Mancha, dictada en ejercicio de la competencia autonómica de desarrollo legislativo, regula la creación de Colegios Profesionales y de Consejos de Colegios, así como su respectivo régimen jurídico. Hasta el momento la legislación aplicada era exclusivamente la estatal de carácter básico.

C) *Leyes de carácter financiero.* Tan sólo hay que mencionar la Ley 13/1999, de Presupuestos Generales de la Junta para el año 2.000, en la que además de su contenido específico sirve para modificar algún aspecto de leyes sustantivas con conexión con la política presupuestaria, como la derogación de la última redacción del Fondo Regional de Ayuda al Municipio (que se dictó en 1995 como modificación de la Ley de Entidades Locales, de 1991) o de algún punto de la Ley del Juego dictada en este mismo año.

Un aspecto a resaltar de toda esta actividad legislativa, común con la actividad normativa reglamentaria y en la línea que ha seguido el legislador autonómico en años anteriores es la creación de Consejos asesores de la Administración y de participación de los sectores afectados por la disposición de que se trate, que prácticamente se crean por toda ley sectorial que se dicta. Así, en 1999, el legislador ha creado cuatro Consejos de esta naturaleza, el Consejo de Turismo, el Consejo Escolar de Castilla-La Mancha, la Comisión del Juego y el Consejo Asesor de Medio Ambiente de Castilla-La Mancha. Sería importante contrastar el grado de operatividad de todos estos Consejos, que configuran una suerte de abundante Administración consultiva, aunque impropia, ya que no se integra de entidades autónomas sino de organismos plenamente dependientes de la Consejería competente. Por otra parte, otro rasgo común de la legislación sectorial es

la inclusión del correspondiente régimen administrativo sancionador, con la atribución a funcionarios de la Administración regional de la actividad inspectora en la materia.

Conflictividad jurídica

En este año ha continuado la existencia de una moderada conflictividad constitucional. La peculiaridad ha sido el que se haya producido uno de los escasos conflictos competenciales que se dan entre Comunidades Autónomas. En noviembre de 1998 la Consejería de Agricultura había dictado una Orden por la que se regulaba la indicación geográfica de «vino de la tierra de Castilla» destinada a los vinos de mesa propios de Castilla-La Mancha. Considerando que dicha denominación era genérica y que podía inducir a la confusión con los procedentes de Castilla y León la Junta de esta Comunidad interpuso conflicto positivo de competencias, que fue admitido a trámite en abril de 1999. La respuesta del Ejecutivo castellano manchego fue dictar la Ley 11/1999, de 26 de mayo, ya mencionada, de creación de la Indicación Geográfica de Vinos de la Tierra de Castilla, derogando la anterior orden. La inexistencia de un cauce para que una Comunidad Autónoma interponga recurso de inconstitucionalidad contra la ley de otra Comunidad hizo que, ya en el 2.000, el Tribunal Constitucional no admitiera a trámite al interpuesto por Castilla-León, con lo que se consolida la decisión del Gobierno regional. Ha de decirse que también se negoció entre ambas Comunidades Autónomas, barajándose la utilización de una denominación conjunta, sin que las negociaciones llegasen a buen puerto.

Por otro lado, el Estado interpuso recurso de inconstitucionalidad 6/1999, de Protección de la Calidad del Suministro Eléctrico, obteniendo la suspensión de los preceptos impugnados. El fundamento del recurso formalizado por el Gobierno de la Nación es la supuesta invasión de la competencia legislativa en materia de bases y coordinación de la actividad económica. Desde el punto de vista político, es claro que el recurso tiene un contenido contrario al intervencionismo que, en garantía de la calidad, se le atribuye a la Ley. Y por otra parte, se da la paradoja de que la Ley fue aprobada por unanimidad de las Cortes regionales. En efecto, el Partido Popular presentó primero una enmienda a la totalidad a la proposición de ley presentada por el grupo parlamentario socialista, enmienda que fue retirada al llegar ambos partidos mayoritarios a un acuerdo ofrecido por Bono.

Actividad política e institucional

Política autonómica

Actualidad política. La vida política regional ha estado determinada durante todo 1999 por dos citas electorales, las elecciones locales y regionales de junio y las próximas elecciones generales de marzo del 2000. Pese a las dudas manifestadas a lo largo de 1998, Bono optó por presentarse de nuevo a las elecciones autonómicas, en lo que sin duda será su última lucha electoral en el ámbito regional. Quizás todavía más relevante que el hecho de repetir como candidato a la Pre-

sidencia de la Junta, lo sea el que al hacerlo pareció quemar en gran medida la posibilidad de presentarse como candidato al Congreso de los Diputados en las próximas elecciones generales y dar así un paso en el camino hacia la política nacional. En efecto, la dinámica electoral regional le condujo a la reiterada afirmación que no abandonaría la presidencia de la Junta para presentarse como candidato al Congreso. Ello no impidió que a finales de año y ya anunciadas las elecciones generales para marzo del 2000, se volviera a hablar de su posible candidatura, al parecer impulsada desde los órganos federales del PSOE, posibilidad nuevamente desmentida, tal como se confirmaría ya a comienzos del 2000.

La permanencia de Bono en la presidencia de la Junta incluso tras las próximas elecciones generales no es óbice para que 1999 haya sido un año clave para su sucesión en dicho puesto. En efecto, la composición del nuevo Gobierno tras las elecciones incluyó la figura de un vicepresidente, ocupada por José María Barreda, secretario general del PSOE regional. Y la práctica política posterior a lo largo de 1999 se ha caracterizado por un protagonismo absoluto de Barreda en la política regional, que ha visto confirmado así su camino hacia la candidatura a la Presidencia de la Junta. Quizás tanto como la permanente presencia pública de Barreda es importante su continua asunción del papel de la cabeza visible del Gobierno (en el nuevo Gobierno desaparece además la figura del Consejero portavoz). Queda por ver en qué momento se producirá dicho relevo, aunque muy probablemente lo sea antes del final de la legislatura, ya que no parece presumible que Bono vaya a ser de nuevo candidato en mayo del 2003, aun siendo ello posible legalmente (en esa fecha todavía faltarán meses para cumplir ocho años consecutivos en el cargo con posterioridad a la aprobación de dicha limitación por la Ley 7/1995).

Gobierno regional. Tras las elecciones Bono procedió a remodelar parcialmente su Gobierno. El cambio de mayor trascendencia es indudablemente la ya mencionada sustitución del Vicepresidente Fernando López Carrasco por José María Barreda, confirmando a éste como futuro relevo de Bono en la Presidencia de la Junta. En cuanto a la estructura del Gobierno desaparece el Consejero Portavoz y se desdobra en sus componentes la Consejería de Educación y Cultura, incorporándose para cubrirlos dos nuevos Consejeros, José Valverde Serrano, en Educación y Rubí Sanz Gamo en Cultura. También se incorpora al Gobierno el Consejero de Obras Públicas, Alejandro Gil Díaz. Tres Consejeros cambian de cartera: el antiguo Consejero Portavoz García Page pasa a Bienestar Social; el anterior Consejero de Educación y Cultura, Justo Zambrana pasa a Administraciones Públicas; y, finalmente, la anterior Consejera de Obras Públicas, Araceli Muñoz de Pedro, pasa a Industria y Trabajo. Finalmente, permanecen en sus puestos otros tres Consejeros: Hernández Perlines en Economía y Hacienda, Alejandro Alonso en Agricultura y Medio Ambiente y Matilde Valentín Navarro en Sanidad. El resumen (cuatro personas incorporadas—Vicepresidente y tres Consejeros—, tres cambios de cartera y tres repeticiones) supone una apreciable renovación del Consejo dentro de la continuidad. Cuatro personas que han ocupado puestos en varios Gobiernos de Bono han abandonado el ejecutivo de la Junta, F. López Carrasco (Vicepresidente), Santiago Moreno (Bienestar Social), Antonio Pina (Administraciones Públicas), y J. Fernando Sánchez Bódalo (Industria y Trabajo).

Escándalos. El carácter electoral de 1999 se ha manifestado con claridad, entre otras cosas, en la agudización de una lacra de la política española de los últimos tiempos, la aparición de múltiples escándalos. Sin duda el más llamativo ha sido el asunto del lino, al detectarse un fraude en la percepción de ayudas comunitarias al cultivo del lino, consistente en la declarar una producción de lino superior a la real y que afectó a algunos cargos del Partido Popular. El escándalo se agravó considerablemente debido a las incendios que empezaron a producirse en industrias del sector, dando pábulo a la idea de que se estaban haciendo desaparecer las pruebas del fraude, en particular las cantidades reales del lino producido. El escándalo, que originó que la Unión Europea restringiese dichas ayudas, tuvo una presencia constante en los medios de comunicación durante los meses anteriores a las elecciones locales y regionales.

En estrecha conexión con el asunto del lino hay que mencionar la denuncia que el PP regional presentó en abril, justo antes de las elecciones regionales, ante la Fiscalía anticorrupción contra tres Consejeros del Gobierno de Bono por supuestas irregularidades en la adjudicación de obras públicas. La Fiscalía archivó el asunto días antes de las elecciones. En esta guerra de escándalos hay que incluir también la filtración a la opinión pública del expediente sancionatorio abierto por Hacienda contra el Presidente regional del PP y anterior alcalde de Toledo, Agustín Conde por no haber declarado determinados ingresos profesionales correspondientes a 1995. Por último, el caso sobre el Presidente de la Diputación Provincial de Guadalajara Tomey, imputado por supuestas irregularidades contables en la misma, siguió su curso judicial, apareciendo intermitentemente ante la opinión pública.

Resultados locales-regionales. El resultado de las elecciones locales y regionales supuso, como es natural, un hecho de primera magnitud en la situación política regional. El PSOE cerró una alianza con Nueva Izquierda, cuyo alcance en cuanto al resultado es difícil de cuantificar, pero que indiscutiblemente coadyuvaría a la desaparición de la representación parlamentaria de Izquierda Unida. El resultado fue una amplia victoria del PSOE, que no solamente consiguió el escaño perdido por IU, sino que además arrebató otro escaño directamente al PP. El resultado, 26 diputados socialistas frente a 21 populares, dió al grupo parlamentario socialista una más que cómoda mayoría absoluta en las Cortes castellano manchegas. Casi tan importante fue la mejora de las posiciones socialistas en las elecciones locales, ya que reconquistaron algunas Alcaldías importantes como Albacete, Cuenca y Talavera de la Reina, así como las Diputaciones Provinciales de Ciudad Real y Albacete.

Ya al final del año, el panorama político estuvo muy centrado en la proximidad de las elecciones generales de marzo del 2.000. Sin embargo, las cuestiones claves sobre candidaturas no se decidieron ya hasta después de finalizado el año.

En resumen, tras las elecciones regionales apenas hubo tiempo para que los partidos se acomodasen a su nueva relación de poder, puesto que las inmediatas elecciones del 2.000 provocaron una nueva subida de la temperatura política y se reavivaron los enfrentamientos dialécticos entre sus líderes. Desde la perspectiva institucional, cabe destacar el ya mentado protagonismo de Barreda en cuanto a

la representación del Ejecutivo socialista en todo el debate político con la oposición popular.

Cuestiones económicas. En materia económica pueden señalarse algunos datos de interés. De acuerdo con los datos proporcionados por la Unión Europea, el nivel de renta media por habitante en la Región fue durante 1996 del 65 % de la renta media comunitaria. Ello supone que al estar por debajo del 75% la Región seguirá teniendo la consideración de región objetivo 1 a los efectos de ayudas comunitarias para el período presupuestario 2000-2006.

El Consejo de Gobierno aprobó en marzo el Plan de Desarrollo Regional para el período 2000-2006, con una previsión de inversión de 2,7 billones de pesetas. El Ejecutivo regional señala en el mismo como líneas prioritarias de actuación, la inversión en educación, entorno empresarial, investigación e innovación tecnológica, especialmente en tecnologías de la comunicación, e infraestructuras. El Plan se apoya en la expectativa de cofinanciación con los fondos FEDER para el mismo período.

Dentro de la labor de planificación económica, el Consejo de Gobierno aprobó también, en noviembre, el Plan Regional de Innovación de Castilla-La Mancha (PRICAMAN) para el período 2.000-2.003, con un presupuesto de 15.400 millones de pts. El Plan surge como una iniciativa del II Pacto Industrial (1996-1999), y se dedica a proyectos de innovación tecnológica y empresarial en la Región. Asimismo pueden señalarse en este ámbito, en el transcurso de 1999, el Plan Regional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico (PRICYT) y la participación regional en el V Programa Marco de Investigación y Desarrollo de la Unión Europea. Los tres planes fueron presentados en marzo.

En otro orden de cosas cabe resaltar la atención que la Junta ha dedicado al sector de la energía con la creación de una Agencia destinada a planificar la política energética y la innovación en la materia por un lado, y en la aprobación de una ley destinada a garantizar la calidad del suministro de energía eléctrica, que fue impugnada ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno central.

Ya en noviembre, el anuncio por parte de la multinacional Carrier de su intención de cerrar la factoría de Guadalajara (708 puestos de trabajo) movilizó la oposición frontal, no sólo de los trabajadores afectados, sino de las instituciones regionales. El Ejecutivo regional anunció que haría todas las gestiones en su mano para evitar el cierre, y el Pleno de las Cortes castellano manchegas se pronunció igualmente en el mismo sentido.

Los presupuestos para el 2.000 ascendieron a 436.000 millones, con un crecimiento de 12.000 millones respecto a los del año anterior (un 2,67%). Los ejes prioritarios, en palabras del Vicepresidente de la Junta, son la educación, la creación de empleo, las políticas sociales y el medio ambiente. Los presupuestos no incluían todavía la educación no universitaria, que acabó siendo transferida a finales de año. El PP presentó una enmienda a la totalidad que fue rechazada por la Cámara, así como las aproximadamente ciento treinta enmiendas populares que fueron votadas por el Pleno.

Caja Castilla-La Mancha. La entidad de ahorro regional ha renovado sus cargos directivos en 1999. La Asamblea General de la Caja eligió el nuevo Consejo

de Administración, compuesto por 17 miembros, quien a su vez eligió al nuevo Presidente de la entidad a Juan Pedro Hernández Motó, diputado socialista y portavoz de su grupo en la Comisión de Industria del Congreso de los Diputados; el nuevo Presidente fue votado por 11 de los 17 miembros, mientras que los seis restantes votaron a Tomás Martín Peñato, próximo al PP y que fue Presidente de CCM en una anterior etapa.

Tras la gestión a cargo de Juan Ignacio de Mesa, primer Presidente de la Caja tras la entrada en vigor de la Ley de Cajas aprobada por las Cortes regionales en 1997, de perfil profesional, la elección de Hernández Moltó supone, pese a su profesión de economista, la vuelta a un Presidente de perfil predominantemente político. Fue elegido como Vicepresidente de la entidad Federico Rodríguez Morata, catedrático de la UCLM y Vicerrector de la misma hasta poco después de su designación para este cargo.

Entre los objetivos anunciados por el nuevo Presidente de la Caja está la integración con Caja Guadalajara, aunque no en plazo inmediato, y el crecimiento en algunas provincias de la Región y en otras Comunidades, como Madrid o Levante.

Comunicaciones interregionales. Uno de los temas omnipresentes a lo largo del año ha sido el del tren AVE Madrid-Valencia y, en general, el de las comunicaciones rápidas interregionales. En cuanto a la conexión de alta velocidad entre Madrid y Valencia, los Presidentes de las tres Comunidades Autónomas afectadas, Bono, Ruiz-Gallardón y Zaplana, firmaron en abril un acuerdo por el que las tres Comunidades apoyaban la construcción del AVE y defendían que pasase en Castilla-La Mancha. El Presidente castellano manchego se negó reiteradamente a pronunciarse sobre el trazado concreto y, por tanto, sobre la ciudad de la Región en la que pasase el AVE. El acuerdo sustituía al anterior entre Madrid y Valencia de noviembre de 1998, y Castilla-La Mancha mantenía su postura de no contribuir a sufragar la enorme inversión que el proyecto requería.

En Castilla-La Mancha la cuestión del trazado se erigió en un motivo de reclamación ciudadana por parte de las dos ciudades candidatas a una parada, Cuenca y Albacete. Ya en septiembre el Presidente de la Junta hizo finalmente pública su posición a favor de un trayecto que pasase por Cuenca y Albacete, argumentando que, a cambio de un mínimo incremento de distancia, con una repercusión en el tiempo de no más de diez minutos, se conseguía unir las mencionadas capitales regionales con Madrid y entre sí, de tal forma que la vía no era ya solamente una comunicación con Madrid, sino un eje de vertebración regional. Dicha postura fue mantenida por Bono en la reunión que mantuvieron los Presidentes de las cuatro Comunidades afectadas (a las tres del acuerdo anterior se sumó Murcia) y el Ministro de Fomento, Arias Salgado, el 27 de septiembre. Incluso, aunque no se hiciera público el detalle de la reunión, el Presidente del Ejecutivo castellano manchego incluyó también entre sus propuestas el paso por Guadalajara. En esta reunión, los Presidentes madrileño y valenciano retiraron su ofrecimiento de financiación, manteniendo todas las Comunidades Autónomas la necesidad de que el Estado se hiciese cargo íntegramente del coste.

La posición de Bono no impidió que desde Albacete se siguiese reclamando por distintos sectores la llamada opción sur, que dejaba fuera a Cuenca y conec-

taba a Albacete directamente con Madrid y Valencia, así como posteriormente, con Murcia, reclamando para la ciudad su papel histórico de nudo de comunicaciones entre el levante y la capital. Esta posición siguió siendo defendida por un sector del PSOE incluso tras la toma de postura de Bono. Dicha actitud originó un conflicto interno que estuvo detrás, aunque probablemente no fuera el único factor, de la salida del anterior Presidente del PSOE regional y eurodiputado socialista, Juan de Dios Izquierdo, defensor de la opción sur.

El año acabó, tras las reclamaciones del Gobierno regional por el retraso en publicar los trazados alternativos para la formulación de alegaciones, con la publicación, el 27 de diciembre, de seis distintos trazados por parte del Ministerio de Fomento.

También hay que mencionar en materia de comunicaciones la continuidad en el proyecto de Aeropuerto en Ciudad Real, con la firma en septiembre por parte de una compañía norteamericana (Airport Group International -AGI-) con la sociedad impulsora del proyecto, de un acuerdo para hacerse cargo de la gestión del mismo, así como la finalización y entrega en noviembre a los Ministerios de Fomento y Medio Ambiente del informe sobre impacto medioambiental.

Televisión regional. En materia de televisión se han producido dos hechos de interés. Por un lado, el Ministerio de Fomento procedió en octubre a cerrar tres televisiones locales de Ciudad Real, bajo la acusación de que emitían con una potencia excesiva que superaba los límites provinciales. Tanto las empresas emisoras como instancias políticas socialistas manifestaron su oposición a la medida, a la que achacaron una motivación política, especialmente por la circunstancia de que muchas otras emisoras locales de la Región se encontraban en circunstancias similares. Muy poco después, en noviembre, el Vicepresidente Barreda anunció que la Junta regularía mediante decreto el régimen de las televisiones locales, ante la negligencia del Gobierno central para hacerlo. Asimismo las Cortes regionales aprobaron una resolución, presentada por la mayoría socialista, por la que se criticaba duramente el cierre y se instaba al Ministerio de Fomento a archivar los expedientes sancionadores.

Simultáneamente, Barreda anunció la intención de la Junta de crear una televisión autonómica, plural y con una inversión asumible y más corta que en otras regiones; se comprometió a enviar de forma inmediata a las Cortes regionales el correspondiente proyecto de ley.

Sanidad. En materia sanitaria hay que mencionar que siguen pendientes la transferencias sanitarias, reclamadas insistentemente desde la Junta. Es ya en noviembre cuando se pone en marcha el procedimiento negociador entre el Estado y las Comunidades Autónomas todavía sin dichas competencias. Según el Vicepresidente Barreda, una vez efectuadas la competencias en educación, el objetivo primordial del Ejecutivo regional es la consecución de las transferencias en sanidad.

Pero quizás lo más relevante ha sido el tema farmacéutico, que sigue de actualidad un año más. En efecto, convocado en 1998 por la Consejería de Sanidad el concurso para la adjudicación de 297 nuevas farmacias en la Región, el mismo fue duramente criticado e impugnado por farmacéuticos de la Región. En febrero, inmediatamente después de finalizar el concurso con la correspondiente

adjudicación de las farmacias, el Tribunal Superior de Justicia dictó sentencia anulando la convocatoria por entender que el baremo era discriminatorio, al favorecer de forma desproporcionada a los concursantes de Castilla-La Mancha. El PP, que ha mantenido una firme oposición a la política farmacéutica del Gobierno regional, reaccionó con satisfacción ante la sentencia. El Gobierno de Bono recurrió la sentencia ante el Tribunal Supremo, así como muchos de los adjudicatarios del concurso anulado.

Mientras el conflicto sigue en el aire, Bono ha dicho en público que como el tema no pueda resolverse de acuerdo con los planteamientos del Ejecutivo autonómico, liberalizará el sector.

Otras instituciones

Merece la pena destacar que el año comenzó con un intento de alcanzar un acuerdo sobre la reforma de la Sindicatura de Cuentas. En efecto, para la aparente sorpresa del Grupo parlamentario popular, el Grupo socialista anunció nada más reanudarse las sesiones tras la pausa navideña la intención de presentar una proposición de ley de reforma de la institución y su transformación en un órgano pluripersonal, algo que siempre había reclamado el Partido Popular. Este propósito venía después de que a lo largo de 1998 y durante meses ambos grupos habían mantenido negociaciones sobre la reforma de la institución que no habían finalizado en acuerdo; ahora el PSOE anunciaba que cumpliría de forma unilateral lo que había comprometido en dichas negociaciones frustradas.

Finalmente, tras un último intento negociador, ambos grupos se inclinaban a presentar a la Asamblea regional propuestas separadas, ya que aunque coincidían en su composición plural, el PSOE se negaba a aceptar la elección de sus miembros por mayoría parlamentaria cualificada por el temor de que el PP bloquease la elección. En cualquier caso, nada definitivo hubo al respecto antes del fin de la legislatura.

La Sindicatura, sin embargo, cuyo titular es Miguel Ángel Cabezas de Herrera, fue también de polémica actualidad por los informes elaborados en el desempeño de su función. Así, el PP reaccionó con indignación a su informe preliminar sobre un nuevo «caso Tomey», Presidente de la Diputación de Guadalajara y Senador del PP, ya enjuiciado penalmente por las supuestas irregularidades en la contabilidad de la Diputación. En este caso, la supervisión del Síndico versaba sobre la gestión de las subvenciones otorgadas por la Junta de Comunidades a la citada Diputación en el período ente 1993 a 1996. Dicho informe provisional fue enviado por el Síndico a la Fiscalía Anticorrupción, aun antes de que la Diputación presentase sus alegaciones, ya que se envió simultáneamente al Tribunal de Cuentas, a las Cortes de Castilla-La Mancha, a la citada Fiscalía y a la propia Diputación.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 47

Composición a 1-I-1999:

Grupo Parlamentario Socialista: 24

Grupo Parlamentario Popular: 22

Grupo Parlamentario Izquierda de Castilla-La Mancha: 1

Composición a 31-XII-1999:

Grupo Parlamentario Socialista: 26

Grupo Parlamentario Popular: 21

Estructura del Gobierno

Estructura a 1-I-1999:

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

Sanidad: Matilde Valentín Navarro

Administraciones Públicas: Antonio Pina Martínez

Industria y Trabajo: José Fernando Sánchez Bódalo

(Consejero Portavoz del Gobierno: Emiliano García-Page Sánchez)

Desde julio de 1999:

Presidente: José Bono Martínez (PSOE)

Vicepresidente: José María Barreda Fontes

Número de Consejerías: 9

Economía y Hacienda: Isidro Hernández Perlines

Agricultura y Medio Ambiente: Alejandro Alonso Núñez

Educación: José Valverde Serrano

Bienestar Social: Emiliano García-Page Sánchez

Obras Públicas: Alejandro Gil Díaz

Sanidad: Matilde Valentín Navarro

Administraciones Públicas: Justo Tomás Zambrana Pineda

Industria y Trabajo: Araceli Muñoz de Pedro

Cultura: Rubí Eulalia Sanz Gamo

Tipo de Gobierno

Hasta julio de 1999:

Por apoyo parlamentario: mayoritario.

Partidos y número de parlamentarios que lo apoyan: PSOE (24 Diputados), aunque el Gobierno solía contar también, en la mayoría de las iniciativas, con el apoyo de Izquierda de Castilla-La Mancha (1 diputado).

Composición del Gobierno: homogéneo (PSOE).

Desde julio de 1999:

Por apoyo parlamentario: mayoritario.

Partidos y número de parlamentarios que lo apoyan: PSOE-Progresistas (26 diputados).

Composición del Gobierno: homogéneo (PSOE-Nueva Izquierda).

Cambios en el Gobierno

Tras las elecciones autonómicas se produce el cambio más importante en el Gobierno, según queda reflejado en el apartado «Estructura del Gobierno». Dicha modificación se lleva a cabo mediante los Decretos números 81 a 89, de 20 de julio de 1999 (ceses), y 91 a 100, de 21 de julio de 1999 (nuevos nombramientos). La nueva estructura se contiene en el Decreto 90/1999, de 20 de julio, por el que se establece la estructura de la Administración Regional. Todos los Decretos mencionados se publicaron en el D.O.C.M. nº 48, de 22 de julio de 1999.

Anteriormente, sólo hay que citar una modificación en el Gobierno: Decreto 74/1999, de 29 de junio, por el que se dispone el cese de José Fernando Sánchez Bódalo como Consejero de Industria y Trabajo; Decreto 75/1999, de 29 de julio.

nio, por el que se asignan provisionalmente al Vicepresidente el desempeño de las funciones del Consejero de Industria y Trabajo (D.O.C.M. nº 43, de 2 de julio de 1999).

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Los días 13 y 14 de julio de 1999 tuvo lugar el debate de investidura del candidato a la presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, don José Bono Martínez. Votaron a favor del candidato los 26 diputados socialistas, mientras que se opusieron los 21 diputados populares, obteniéndose por tanto la mayoría absoluta requerida por el artículo 14.5 del Estatuto para ser investido en primera votación (DSCCM, Pleno, V Legislatura, nº 2). El Presidente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha fue nombrado por Real Decreto 1.243/1999, de 14 de julio (BOE de 15 de julio).

Mociones de reprobación

Ninguna.

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

		IV Legislatura (enero-mayo)	V Legislatura (julio-diciembre)
<i>Proyectos de ley aprobados</i>		10	2
<i>Proposiciones de ley aprobadas</i>		1	1
<i>Proposiciones No de Ley ante el Pleno (aprobadas)</i>		10	9
<i>Debates Generales sustanciados</i>		15	9
<i>Interpelaciones sustanciadas</i>		2	0
<i>Preguntas orales ante el Pleno (contestadas)</i>		40	9
<i>Preguntas para respuesta escrita (contestadas)</i>		341	579
<i>Peticiones de documentación (tramitadas)</i>		158	205
<i>Peticiones de comparecencia (sustanciadas)</i>	en Pleno	6	1
	en Comisión	4	35

Resoluciones sobre debates generales

De acuerdo con lo previsto en el art. 196.1 del Reglamento de las Cortes, al celebrarse elecciones autonómicas no ha habido en 1999 el debate sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno o «debate sobre el estado de la Región», que tuvo lugar por primera vez en 1998. En cambio, han sido muy numerosos los debates generales «sobre asuntos concretos de interés para la Región», a los que se refiere el art. 196.2. Como consecuencia de estos debates se han aprobado, entre otras, las siguientes resoluciones:

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre las medidas a adoptar en defensa del sector cuchillero de Castilla-La Mancha, ante las consecuencias negativas que puede provocar para este sector la aprobación de la Proposición de Ley de Modificación de la L.O. 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana (BOCCM, IV Legislatura, nº 214, de 5 de febrero de 1999).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la protección del Alto Tajo (BOCCM, IV Legislatura, nº 217, de 19 de febrero de 1999).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre el desarrollo normativo y aplicación de la Ley de Ordenación del Servicio Farmacéutico de Castilla-La Mancha (BOCCM nº 217, de 19 de febrero de 1999).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre las consecuencias negativas para Castilla-La Mancha por la interposición de recursos contencioso-administrativos contra la Indicación Geográfica «Vinos de la Tierra de Castilla» (BOCCM, IV Legislatura, nº 219, de 1 de marzo de 1999).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la Política de Ayudas y Subvenciones seguida por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (BOCCM, IV Legislatura, nº 223, de 8 de marzo de 1999).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre el estado actual de las obras hidráulicas previstas en los planes hidrológicos de Cuenca (BOCCM, IV Legislatura, nº 224, de 12 de marzo de 1999).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la política de contrataciones seguida por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (BOCCM, IV Legislatura, nº 235, de 12 de abril de 1999).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre las repercusiones para Castilla-La Mancha del acuerdo alcanzado en la cumbre de Berlín de la Unión Europea (BOCCM, IV Legislatura, nº 235, de 12 de abril de 1999).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la denominación de origen «Azafrán de Castilla-La Mancha» (BOCCM, IV Legislatura, nº 235, de 12 de abril de 1999).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre las cantidades adeudadas y no pagadas que el Gobierno central tiene pendientes con la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (BOCCM, IV Legislatura, nº 238, de 16 de abril de 1999).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre los acuerdos adoptados entre la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y otras Comunidades Autónomas en relación al Tren de Alta Velocidad (AVE) (BOCCM, IV Legislatura, nº 238, de 16 de abril de 1999).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre las subvenciones concedidas por la Unión Europea al cultivo del lino en Castilla-La Mancha (BOCCM, IV Legislatura, nº 242, de 24 de mayo de 1999).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la situación hidrológica de Castilla-La Mancha y el estado de las obras hidráulicas declaradas de interés general por el Gobierno de la Nación (BOCCM, V Legislatura, nº 8, de 4 de octubre de 1999).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la subida de las pensiones mínimas y no contributivas (BOCCM, V Legislatura, nº 10, de 22 de octubre de 1999).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre el proyecto y modelo educativo contenidos en el Libro Blanco de la Educación en Castilla-La Mancha y actuaciones derivadas del mismo (BOCCM, V Legislatura, nº 10, de 22 de octubre de 1999).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre el cierre de televisión local en Ciudad Real (BOCCM, V Legislatura, nº 17, de 15 de noviembre de 1999).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre las transferencias en educación no universitaria (BOCCM, V Legislatura, nº 21, de 29 de noviembre de 1999).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre el Proyecto de Ley de Modificación de la Ley 29/1.985, de Aguas (BOCCM nº 24, V Legislatura, nº 24, de 10 de diciembre de 1999).

Declaraciones Institucionales

Declaración Institucional sobre el día internacional contra los malos tratos a mujeres (BOCCM, V Legislatura, nº 21, de 29 de noviembre de 1999).

Declaración Institucional sobre la ruptura de la tregua manifestada por la banda terrorista ETA (BOCCM, V Legislatura, nº 24, de 10 de diciembre de 1999).

Proposiciones No de Ley más importantes aprobadas:

PNL 04/0501-0101, presentada por el Grupo Parlamentario de Izquierda de Castilla-La Mancha, relativa al etiquetado de los alimentos transgénicos en la Región (BOCCM, IV Legislatura, nº 219, de 1 de marzo de 1999).

PNL 04/0501-0186, presentada por el G. P. de Izquierda de Castilla-La Mancha, relativa al desarrollo de un Plan autonómico para combatir trastornos

alimenticios de la población (anorexia nerviosa y bulimia) (BOCCM, IV Legislatura, nº 233, de 6 de abril de 1999).

PNL 05/0501-0014, presentada por D. Miguel Ángel Ortí Robles y otros Diputados del Grupo Parlamentario Popular, relativa a la vertebración regional en materia de transporte por carretera (BOCCM, V Legislatura, nº 17, de 15 de noviembre de 1999).

PNL 05/0501-0017, presentada por D. Roberto Tejada Márquez y otros Diputados del Grupo Parlamentario Socialista, relativa a la política general del Gobierno Central en materia de Energía Eléctrica (BOCCM, V Legislatura, nº 17, de 15 de noviembre de 1999).

Reformas del Reglamento parlamentario

Reforma del artículo 57 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha (BOCCM, V Legislatura, nº 5, de 23 de julio de 1999). La reforma afecta a la regulación de las Comisiones Permanentes Legislativas, que en lo sucesivo serán, además de las tres mencionadas expresamente en el Reglamento o las que deban constituirse por disposición legal, las que acuerde el Pleno a propuesta de la Mesa y oída la Junta de Portavoces.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Ninguna.

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

Consejo Consultivo

Durante 1999 ha proseguido normalmente la actividad del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, al cual se le han solicitado 110 consultas, y ha emitido 87 dictámenes en este período. Dichos dictámenes pueden clasificarse, siguiendo el criterio establecido en la Ley reguladora, en: dictámenes sobre Anteproyectos o Proyectos de Ley (11); sobre Proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general en desarrollo de ley (17); sobre Recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia (1); sobre actos administrativos (52, de los cuales: 11 en relación a la revisión de oficio, 25 sobre responsabilidad patrimonial, 11 sobre contratación administrativa, y 5 relativos a urbanismo); y otros (6).

Sindicatura de Cuentas

Resolución de 18-12-98: Informe definitivo de fiscalización de la Cuenta General de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y de los proyectos

financiados con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial, correspondientes al ejercicio 1996 (DOCM nº 36, de 4 de junio de 1999; nº 41, de 18 de junio de 1999; nº 42, de 25 de junio de 1999).

Resolución de 16-10-98: Informes definitivos de fiscalización de las subvenciones recibidas, durante 1995, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por los Ayuntamientos de Huete, Las Mesas, Tarancón (Cuenca), Almoquera, Brihuega, Sacedón (Guadalajara), Oropesa, Villacañas, y Villaluenga de la Sagra (Toledo) (DOCM nº 6, de 1 de febrero de 1999).

Resolución de 2-10-98: Informes definitivos de fiscalización de las subvenciones recibidas, durante 1995, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por los Ayuntamientos de Alcalá De Júcar, Ayna, la Roda (Albacete), Alcolea de Calatrava, Carrión de Calatrava, y Daimiel (Ciudad Real) (DOCM nº 8, de 8 de febrero de 1999).

Resolución de 29-1-99: Informe definitivo de fiscalización de las subvenciones recibidas, durante 1995, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por la Diputación Provincial de Albacete (DOCM nº 54, de 13 de agosto de 1999).

Resolución de 29-1-99: Informe definitivo de fiscalización de las subvenciones recibidas, durante 1995, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por el Ayuntamiento de Ciudad Real (DOCM nº 54, de 13 de agosto de 1999).

Resolución de 29-1-99: Informe definitivo de fiscalización de las subvenciones recibidas, durante 1995, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por el Ayuntamiento de Guadalajara (DOCM nº 54, de 13 de agosto de 1999).

Resolución de 29-1-99: Informe definitivo de fiscalización de las subvenciones recibidas, durante 1995, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por el Ayuntamiento de Toledo (DOCM nº 54, de 13 de agosto de 1999).

Resolución de 29-1-99: Informe definitivo de fiscalización de las subvenciones recibidas, durante 1995, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por el Ayuntamiento de Villarrobledo (Albacete) (DOCM nº 54, de 13 de agosto de 1999).

Resolución de 16-9-99: Informe definitivo de fiscalización, relativo al examen de las cuentas y documentos correspondientes a las ayudas de todo tipo concedidas a la Diputación Provincial de Guadalajara por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, durante los ejercicios 1993 a 1996 (DOCM nº 64, de 8 de octubre de 1999).

Consejo Económico y Social

En 1999 ha cambiado su Presidente: cesó Domingo Luis Sánchez Miras (Decreto 106/1999, de 29 de julio, DOCM nº 51, de 30 de julio de 1999), y fue nombrado nuevo Presidente Antonio Pina Martínez (Decreto 121/1999, de 29 de julio, DOCM nº 51, de 30 de julio de 1999). Igualmente han sido renovados algunos de sus miembros: Decretos 118/1999, de 27 de julio, y 119/1999, de 29 de julio (DOCM nº 51, de 30 de julio de 1999); Decreto 203/1999, de 21 de septiembre (DOCM nº 61, de 24 de septiembre de 1999); Decreto 222/1999, de 9 de noviembre (DOCM nº 70, de 12 de noviembre de 1999).

En cuanto a su actividad, el Consejo Económico y Social ha emitido 10 dictámenes y 6 informes, además de elaborar el informe socioeconómico de la Región correspondiente al año 1998, y organizar unas jornadas sobre empleo. Los seis informes versan sobre: el Plan de Desarrollo Regional de Castilla-La Mancha (2000-2006); el Plan Integral de Acción para personas con discapacidad; el Plan Regional del voluntariado de Castilla-La Mancha 1999-2002; el Plan Integral de la infancia y la adolescencia (1999-2002); el sector del ajo en Castilla-La Mancha; y el proyecto de ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2000.

El marco político e institucional

Pacto PP-CiU: estabilidad en el tramo final de las legislaturas; escenificación de desacuerdos.

El presidente de la Generalidad, J. Pujol, y el Presidente del Gobierno, J. M^a Aznar, se comprometieron en una entrevista celebrada en el mes de febrero a que los meses finales de la legislatura autonómica y de la legislatura estatal transcurrieran en un clima de estabilidad política y, por lo tanto, a que sus respectivos retos electorales no pusieran en peligro los puntos fundamentales de las correspondientes acciones de Gobierno. En el mes de junio ambos mandatarios se reafirmaron en la voluntad de mantener hasta el final el pacto suscrito en 1996 para garantizar la gobernabilidad en el Estado y que, sin formalización expresa, ha servido también para asegurar la estabilidad en Cataluña a lo largo de toda la V Legislatura.

Las consecuencias del mantenimiento del acuerdo PP-CiU se pueden visualizar con diversos ejemplos tanto en el terreno económico-presupuestario como en el más marcadamente político. Así, el Gobierno del PP logró aprobar sin dificultades los Presupuestos Generales del Estado para el año 2000 y en ellos el Gobierno de la Generalidad consiguió introducir importantes partidas para inversiones en obras públicas en Cataluña (entre otras, desvío del río Llobregat, depuradora del Bajo Llobregat, línea de alta velocidad, plan director del aeropuerto, Eje Transversal), financiación de la Policía Autonómica, compensaciones por las rebajas de los peajes en las autopistas catalanas e incremento de las dotaciones para la sanidad en Cataluña.

En la vertiente más directamente política el pacto PP-CiU ha funcionado como una sociedad de auxilios mutuos con resultados beneficiosos para ambos socios en diversos ámbitos. Ha evitado la reprobación de ministros en el Congreso (por ejemplo, el de Fomento por el caos en el tráfico aéreo en el mes de abril) y de consejeros en el Parlamento de Cataluña (por ejemplo, el de Trabajo con ocasión de un debate en marzo sobre los fondos de formación ocupacional; el de Industria, Comercio y Turismo a propósito de la discusión parlamentaria en marzo sobre la gestión del Consorcio de Promoción Turística de Cataluña; y en dos ocasiones el de Bienestar Social en sendas mociones sobre la denominada «guerra de los geriátricos» y la política general sobre servicios sociales votadas, respectivamente, en marzo y abril). Así mismo ha impedido que se celebrara en el Parlamento de Cataluña un debate de balance de la gestión del Gobierno de la Generalidad solicitado en julio por los grupos de la oposición, ha

evitado que se creara en junio una comisión de investigación sobre los supuestos pagos del financiero J. de la Rosa a políticos de CiU y ha hecho posible que las conclusiones de la subcomisión parlamentaria del Congreso de los Diputados, encargada de estudiar la política de subvenciones del Ministerio de Industria, eximieran en junio al titular del Departamento, J. Piqué, de cualquier sombra de irregularidad.

Ahora bien, sin perjuicio del buen funcionamiento del pacto PP-CiU en lo tocante a su objetivo esencial de asegurar la gobernabilidad en el conjunto de España y en Cataluña, ello no ha sido óbice para que los dos protagonistas del mismo no hayan llevado a cabo diversas escenificaciones de sus divergencias con fundamento en ocasiones táctico o simbólico y con un anclaje programático a medio y largo plazo en otros momentos.

Entre las primeras pueden citarse algunas de las propuestas de contenido nacionalista y soberanista presentadas en el Congreso de los Diputados por CiU durante el debate sobre el Estado de la Nación en junio, el hecho de que en el Parlamento de Cataluña CiU quedara en minoría con ocasión de la votación de resoluciones de la Comisión de Política Social en marzo y de la Comisión de Administración de la Generalidad en junio y la derrota en setiembre del Gobierno del PP en la votación clave de la reforma de la LOPJ, que truncó la viabilidad de la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil, aún cuando en este último supuesto CiU había anunciado con anterioridad su decisiva abstención si no se conseguía el consenso con las organizaciones y sectores profesionales del ámbito de la justicia.

Un carácter parecido a las anteriores puede atribuirse a los desacuerdos entre PP y CiU que se han producido en tres puntos concretos: el traspaso en la gestión de los aeropuertos; la regulación de las selecciones deportivas catalanas; la paga extraordinaria concedida por el Gobierno de la Generalidad para las personas que perciben pensiones no contributivas o asistenciales. En la primera cuestión, la reivindicación del Gobierno catalán ha sido respondida siempre por el ejecutivo central con la declaración de que la intención de éste es privatizar la gestión de los aeropuertos. El empeño del Gobierno catalán por regular la participación de las selecciones deportivas catalanas en todo tipo de competiciones, incluidas las de carácter internacional designadas con el eufemismo de «ámbito supraautonómico», se ha visto reforzada por la coincidencia de objetivos de una iniciativa legislativa popular que ha recogido 258.000 firmas, es decir, casi 200.000 más de las jurídicamente necesarias. A instancias del PP catalán el proyecto de ley fue objeto de dictamen por parte del Consejo Consultivo de la Generalidad que únicamente apreció inconstitucionalidad en la obligación de formar parte de las selecciones catalanas impuesta a los deportistas de la Comunidad Autónoma, siendo esta observación atendida por el Parlamento de Cataluña en el momento de la aprobación definitiva de la ley. Todo ello no impidió, sin embargo, que el Gobierno central presentara recurso de inconstitucionalidad contra la ley de apoyo a las selecciones deportivas catalanas por estimar que, cuando esta disposición legal establece que «las federaciones deportivas catalanas de cada modalidad deportiva son las representantes del respectivo deporte federado catalán en los ámbitos supraautonómicos», invade las competencias del Estado en materia de relaciones internacionales. Finalmente, el PP

tachó de electoralista y de contraria al sistema vigente de distribución competencial la decisión del Gobierno catalán, en vísperas de la disolución del Parlamento de Cataluña, merced a la cual alrededor de unos 70.000 pensionistas perceptores de pensiones no contributivas o asistenciales recibirían por una sola vez una paga extraordinaria de 7.700 ptas. en el primer supuesto y de 6.000 en el segundo.

Un calado político más profundo, y que plausiblemente tendrá continuidad en el futuro, es la falta de sintonía entre el PP y CiU en dos de los ejes esenciales de la estrategia del Gobierno de CiU en los próximos años: el pacto fiscal y el incremento del autogobierno de Cataluña. Los elementos y objetivos del pacto fiscal entre Cataluña y el Estado para resolver la problemática de la financiación de la Comunidad Autónoma ya fueron avanzados en 1998 y durante 1999 tanto el Presidente Pujol como el Consejero de Economía, A. Mas, han continuado insistiendo en este asunto. Una cierta novedad supone, en cambio, la concreción de los puntos y de los instrumentos a través de los cuales el Gobierno de la Generalidad considera que debe aumentar el poder político de Cataluña. A la exposición de esta propuesta se dedica el siguiente epígrafe.

La propuesta de mayor autogobierno para Cataluña

Coincidiendo con el año del veinte aniversario del Estatuto de Autonomía, pero al margen de las discretas celebraciones de esta efeméride, el Gobierno de la Generalidad aprobó en mayo un documento en el que, reafirmando la pretensión de lograr mayor poder político para Cataluña, lleva a cabo una cierta concreción de los ámbitos y de los instrumentos para alcanzar un incremento significativo del autogobierno de Cataluña.

El punto de partida del documento es doble: por una parte, se subraya la necesidad de un gran pacto entre todas las fuerzas políticas catalanas para lograr el objetivo de incrementar el techo actual de la autonomía catalana; por otra parte, se afirma la posibilidad de alcanzar mejores cotas de autogobierno dentro del marco de la Constitución de 1978 y del Estatuto de 1979 y sin el requerimiento imprescindible de la reforma de estos textos fundamentales. De acuerdo con este planteamiento, el documento propone una relectura y una aplicación distinta de la Constitución y del Estatuto centrada especialmente en dos puntos: la revisión de toda la legislación estatal (sobre todo la de carácter básico) que en diversas materias deja sin espacio de intervención a las competencias autonómicas de carácter legislativo o ejecutivo; la utilización singularizada de los preceptos constitucionales (particularmente el art. 150.2) que permiten la ampliación extraestatutaria de competencias.

Finalmente, el texto del Gobierno catalán señala los principales objetivos y ámbitos materiales en los que podría expresarse o producirse el incremento del autogobierno: la Administración única, incluida la tributaria; el reconocimiento de la acción exterior en las materias relativas a lengua y cultura; la participación en las Instituciones de la Unión Europea; el replanteamiento de la representación ordinaria del Estado que ostenta el Presidente de la Generalidad; la Administración de Justicia con descentralización del Consejo General del Poder

Judicial y competencias plenas en demarcaciones judiciales, notariales y registrales; el régimen local con inclusión de capacidad de regulación en todos los subsectores; organización territorial con facultad de establecer modelos alternativos en las estructuras locales y supramunicipales; en general, sobre todas las materias en las que la Generalidad ya tiene competencias (cultura, enseñanza, medio ambiente, propiedad intelectual, investigación, crédito, industria, agricultura, etc.) pero que se ven muy limitadas por el carácter expansivo de la legislación estatal.

Poco antes de que se aprobara este documento, el Parlamento de Cataluña había creado a finales de marzo, con el voto favorable de todos los partidos salvo el PP, una comisión de estudio sobre el autogobierno. El texto del Consejo Ejecutivo debía ser precisamente objeto de la atención y debate de los parlamentarios miembros de la citada comisión. Ahora bien, la cercanía de las elecciones autonómicas no propiciaba un análisis sereno y riguroso sobre el futuro del autogobierno en sede parlamentaria y la comisión de estudio quedó liquidada en la tercera reunión a mediados de mayo en medio de un cruce de reproches entre las fuerzas políticas.

La acción de Gobierno: aspectos más relevantes

Entre las acciones más destacadas del Gobierno de la Generalidad durante 1999 deben mencionarse en primer lugar los acuerdos y disposiciones normativas que han permitido poner fin a la denominada «guerra del agua» cuya consecuencia más importante era la negativa de muchas familias a pagar el correspondiente recibo. Este conflicto desencadenado por la complejidad del anterior sistema impositivo en la materia puede haber quedado resuelto con la aprobación de tres normas impulsadas por el Departamento de Medio Ambiente: la ley 6/1999, de ordenación, gestión y tributación del agua; el decreto 125/1999, de aprobación de los Estatutos de la Agencia Catalana del Agua; el decreto 188/1999, por el que se regulan las deducciones en la tributación sobre el agua. Mediante estas disposiciones se ha simplificado el recibo del agua con un único tributo y la previsión de deducciones en familias numerosas o con ingresos bajos, se unifica el ciclo del agua y su gestión a través de la Agencia Catalana del Agua, se promueve el ahorro y uso racional de agua y se regula con más precisión el sistema sancionador. Relacionado con la problemática del agua, aunque con una dimensión muy distinta, merece consignarse el decreto 94/1999 por el que se prevé la posible adopción de medidas excepcionales ante la reducción de las reservas de agua debida a la insuficiencia de lluvias.

También ha tenido un significativo eco ciudadano la decisión del ejecutivo catalán de rebajar los peajes de determinadas autopistas de la periferia de Barcelona y del Túnel del Cadí. Era una reclamación repetidamente expresada por los usuarios cotidianos de algunas autopistas que el Parlamento de Cataluña había recogido en diversas resoluciones en el mes de marzo. Finalmente, se ha establecido un sistema de descuentos atendiendo, según los casos, al criterio de residencia y al carácter laborable del día en que se circula y también se ha previsto un mecanismo de compensación a las respectivas empresas concesionarias.

Todo ello se ha instrumentado normativamente a través de los decretos 137/1999, 244/1999, 245/1999 y 246/1999.

El Gobierno ha tratado asimismo de dar un impulso importante a la política de transporte público con la consolidación de la Autoridad del Transporte Metropolitano, la aprobación del Plan Director de Infraestructuras del Transporte Público de Cataluña y la firma del contrato-programa del transporte metropolitano con el Gobierno central, el Ayuntamiento de Barcelona y la Entidad Metropolitana del Transporte.

En el campo de la sanidad el Gobierno ha tenido en cuenta uno de los aspectos más denunciados en el Parlamento en años anteriores y ha puesto en marcha un programa especial de reducción de las listas de espera para operaciones quirúrgicas en los hospitales públicos. Asimismo ha creado un plan integral de Urgencias para evitar colapsos como el acaecido a finales de 1998 y un plan específico relativo a los trastornos del comportamiento alimentario, un problema este último con una creciente presencia y de gran impacto social. Por último cabe mencionar, por una parte, la ampliación de las dotaciones hospitalarias con la firma del convenio de cesión del Hospital Militar de Barcelona a la Generalidad y, por otra parte, la adopción de diversas normas para completar la estructuración del sistema sanitario (decretos 213/1999 y 242/1999) y el desarrollo de políticas concretas (decreto 352/1999, de creación de la Comisión Interdepartamental del SIDA).

La política de Bienestar Social del Gobierno catalán ha sido sin duda una de las que en los últimos años ha merecido más críticas tanto de la oposición como de las organizaciones ciudadanas. El titular de la Consejería, A. Comas, ha sido acusado de clientelismo y de discriminar a los Ayuntamientos gobernados por la izquierda. En 1999 la controversia se centró en la denominada «guerra de los geriátricos»: los partidos de oposición, y en particular los socialistas, responsabilizaron a A. Comas del déficit de geriátricos en determinados municipios a lo que el Consejero respondió señalando que tal déficit era culpa de los Ayuntamientos respectivos por no ofrecer terrenos adecuados. La polémica llegó al Parlamento en marzo donde el Gobierno quedó en minoría en un debate en la Comisión de Política Social cuya resolución final instó al ejecutivo a ampliar los recursos y plazas para residencias geriátricas públicas. El mismo criterio se estableció en la resolución final del debate monográfico celebrado en abril por el Pleno del Parlamento en que el Consejero Comas evitó la reprobación porque el PP y el ERC no la secundaron a cambio del compromiso del significativo aumento de las inversiones en centros geriátricos, concretamente la creación de 2.700 plazas en cuatro años y 7.000 en ocho años.

En cuanto a la aplicación de la Ley de política lingüística aprobada a finales de 1997, la dificultad principal ha continuado girando en torno al decreto 237/1998 relativo al doblaje de películas al catalán. Por una parte el Gobierno de la Generalidad ha continuado negociando, aunque sin éxito, con las productoras y distribuidoras, sobre todo las norteamericanas. De otra, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dispuso, mediante Auto de 5 de febrero, la suspensión de los artículos 14 y 15 del mencionado decreto que regulan las infracciones y el procedimiento sancionador. Ante esta situación, el Gobierno, a través de los

decretos 54/1999 y 201/1999, acordó aplazar la entrada en vigor del decreto 237/1998 y retrasarla de momento al 1 de junio del año 2000. Al margen de esta cuestión el ejecutivo catalán asegura que la ley de política lingüística se aplica con éxito y sin conflictos y buena prueba de ello son los once nuevos convenios firmados con empresas, organizaciones empresariales y entidades. Con todo esta visión es cuando menos matizada por el Defensor del Pueblo en su Informe del año 1998 en el que da cuenta de escritos de queja sobre la aplicación de la citada ley y distingue dos grandes grupos: aquellos que señalan la pervivencia del monolingüismo castellano en ciertos ámbitos y aquellos que subrayan la imposición del catalán en otros.

En el terreno de la enseñanza el Pleno de Parlamento celebró en febrero un debate monográfico sobre la materia. Entre otros aspectos los grupos de oposición criticaron la manera de aplicar la reforma educativa, el poco apoyo prestado a los profesores de la enseñanza pública y el escaso control de los centros concertados. La resolución final más relevante, pactada entre CiU y PP, se refiere al compromiso de creación de 30.000 plazas de parvulario en seis años. En el campo universitario se produjo el nombramiento del prestigioso economista A. Mas-Colell como comisionado para Universidades e Investigación y el asunto con más carga política fue el Informe de la Sindicatura de Cuentas que ponía de relieve que la Universidad Pompeu Fabra recibe el doble de dinero de la Generalidad por alumno que el resto de las universidades públicas catalanas. A partir de la publicación de este informe se generó un interesante debate tanto entre fuerzas políticas como entre los estamentos universitarios acerca de la conveniencia de replantear el sistema de financiación universitaria hacia un tratamiento más igualitario que no excluya correcciones por rendimiento. Sin duda la discusión se reabrirá cuando el Parlamento aborde la discusión y aprobación de los presupuestos de la Generalidad para el año 2000.

Una considerable polémica política y mediática despertó la concesión de frecuencias de radio FM por el Gobierno de la Generalidad que supuso la no renovación de tres licencias de la COPE. Ello ha vuelto a poner de actualidad la propuesta, avanzada desde diversos sectores políticos y profesionales, de que las actuales competencias de los ejecutivos en la materia pasen a organismos de composición más plural para evitar decisiones que puedan ser vistas como el resultado de intereses puramente partidistas y de la voluntad de limitar la libertad de expresión.

Finalmente es preciso reseñar que en julio de 1999 se produjo un brote racista y xenófobo contra inmigrantes magrebíes en un barrio de la ciudad de Tarrasa. Ante este hecho el Consejo Asesor de Inmigración de Cataluña –presidido por el Consejero de Bienestar Social e integrado por representantes de diversos Departamentos de la Generalidad, entidades municipalistas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones empresariales, sindicales y vecinales, y colectivos de inmigrantes– aprobó una declaración en la que se condenaban los actos racistas y xenófobos y se instaba a todas las administraciones a adoptar toda clase de medidas para conseguir la plena integración de los inmigrantes en unas condiciones dignas de vida y trabajo.

Incremento de la conflictividad jurídica

En comparación con el año 1998, en el que la conflictividad jurídica fue muy escasa, en 1999 se ha registrado un cierto incremento en este apartado. Por lo que se refiere a recursos de inconstitucionalidad el Parlamento de Cataluña no ha planteado ninguno y el Gobierno de la Generalidad uno. Este recurso se proyecta sobre el artículo 59.1 de la Ley 50/1998, la denominada ley de acompañamiento. Por parte estatal se han impugnado dos leyes catalanas: concretamente, el artículo 101.2 de la Ley 22/1998, de la Carta Municipal de Barcelona, y el artículo 2.2.1 de la Ley 9/1999, de apoyo a las selecciones deportivas catalanas.

En cuanto a los conflictos de competencias el Consejo Ejecutivo de la Generalidad ha presentado cinco y el Gobierno central uno. Las disposiciones estatales recurridas son las siguientes: Resolución de 10 de noviembre de 1998, del Ministro de Fomento, sobre expedientes sancionadores a emisoras de televisión de determinados municipios catalanes; orden de 4 de marzo de 1999, del Ministerio de Industria y Energía, sobre las bases reguladoras de concesión de ayudas para programas tecnológicos; Decreto 704/1999, de 30 de abril, sobre procedimientos de selección para el ingreso en centros universitarios; Decreto 844/1999, de autorización de una lotería instantánea; Acuerdo del Consejo de Ministros, de 31 de julio de 1999, de aprobación del pliego de cláusulas para la adjudicación de diez concesiones para la explotación del servicio público de radiodifusión sonora digital terrenal. La disposición catalana impugnada por el ejecutivo estatal es la Resolución, de 8 setiembre de 1999, relativa a la ayuda económica para determinados pensionistas.

Finalmente hay que consignar también la presentación de una cuestión de inconstitucionalidad por la sala Contenciosa del TSJC relativa al artículo 59 de la ley 9/1993, del patrimonio cultural catalán.

Los partidos políticos

CiU, tras los consabidos meses de tensas negociaciones entre los dos socios, mantuvo en la práctica totalidad de Cataluña la coalición para las elecciones municipales pero ello no evitó su retroceso electoral y sobre todo su derrota en el reto pendiente de alcanzar la alcaldía de Barcelona. Las especulaciones lanzadas desde CDC sobre una posible fusión con UDC y especialmente las conjeturas, alimentadas en algún momento por el propio J. Pujol, sobre la retirada de la política del actual Presidente de la Generalidad contribuyeron a avivar los problemas entre los dos partidos al perfilarse dos posibles sucesores: el líder de Unió, J.A. Durán Lleida, y el Consejero de Economía, A. Mas, que es dirigente de CDC. Sin embargo, todo ello no sólo no alteró el buen funcionamiento de la coalición en la esfera gubernamental y parlamentaria sino que incluso podría afirmarse que la coalición se ha reforzado este año con la presentación en julio de la plataforma «Horitzó Cataluña 2010» en la que los dos partidos asumen compromisos conjuntos a largo plazo.

En el plano ideológico puede detectarse que en el programa electoral autonómico de CiU había escasa presencia de los contenidos de la Declaración de

Barcelona coherentemente con los planteamientos nacionalistas moderados anunciados por el Presidente Pujol y el Gobierno en la propuesta de incremento de autogobierno de Cataluña. En la misma línea, en diciembre el Congreso de UDC, que reforzó el indiscutible liderazgo de J.A. Durán Lleida tras superar meses atrás unos focos de disidencia interna, formulaba un nuevo discurso catalanista alejado del nacionalismo soberanista y cuyos puntos principales son los siguientes: no cuestionamiento de la pertenencia al Estado español; aumento del poder político de Cataluña en el marco constitucional y estatutario; apertura a los ciudadanos de Cataluña cuyo referente nacional es España; estrategia unitaria y con base municipalista para alcanzar los objetivos del catalanismo.

El PSC tenía dos grandes retos en 1999. Mantener sus cotas de poder municipal y tratar de alcanzar la Presidencia de la Generalidad. El primer objetivo lo consiguió claramente a través de los favorables resultados de las elecciones municipales. El segundo no lo logró aunque los resultados de las elecciones autonómicas fueron muy apretados como se examinará más adelante. P. Maragall, el candidato socialista, pudo imponer en buena medida sus tesis tanto en lo concerniente a la configuración de la candidatura como en la orientación programática. Así P. Maragall encabezó una coalición, integrada por el PSC y una plataforma de independientes denominada «Ciutadans pel Canvi», a la que en las provincias de Lérida, Tarragona y Gerona se sumó Iniciativa per Catalunya. La impronta maragalliana también es perceptible en el discurso programático favorecida plausiblemente por la renuncia de J. Borrell y por la mejor sintonía con J. Almunia, el nuevo líder del PSOE. En síntesis, Maragall plantea que el catalanismo debe implicarse más en la definición de España y postula un modelo federal ya avanzado por el PSC en documentos del partido de 1998. Habla de federalismo fiscal, cultural, interior, político y judicial con una serie de medidas concretas en cada ámbito. Para lograr este objetivo Maragall sostiene que es necesaria una relectura de la Constitución y formula la propuesta de una Carta Autonómica para reformar el Estatuto de Autonomía.

En cuanto a IC, coherentemente con su estrategia de unir las fuerzas de izquierda y condicionada por el descenso de sus expectativas de voto ya constatadas en las elecciones locales, esta fuerza política tomó la arriesgada opción de presentarse a las elecciones autonómicas en coalición con el PSC en tres circunscripciones y en solitario en la provincia de Barcelona. El peligro de que su perfil político propio quedara un tanto difuminado se hizo visible durante la campaña electoral y fue una de las causas de su pobre resultado electoral. Por su parte, los escindidos de IC, agrupados con las siglas EUA como referente catalán de IU, cosecharon un duro revés electoral tanto en los comicios locales como en los autonómicos quedando como fuerza política extraparlamentaria.

ERC, con su política de equidistancia entre CiU y la izquierda, ha conseguido adueñarse del espacio político independentista y ha llevado a la desaparición al PI, el otro partido que trataba de disputarle este segmento del electorado.

El PP de Cataluña ha visto como el ingreso como militante del ministro portavoz del Gobierno central, J. Piqué, reforzaba su objetivo de erigirse en una fuerza política de centro liberal y moderadamente catalanista. Le queda, sin embargo, por resolver la articulación del liderazgo del partido entre A.

Fernández, el actual Presidente, y el propio Piqué y todo ello sin olvidar que el antiguo Presidente, A. Vidal-Quadras, no renuncia a tener un cierto protagonismo político actuando como estilete contra el nacionalismo catalán.

Las elecciones autonómicas: resultados y primeras consecuencias políticas

El Presidente Pujol decidió a finales de 1998 agotar la legislatura, si bien por conveniencia política y por razones de calendario no dejó que el Parlamento agotara completamente su mandato y lo disolvió unas semanas antes. Ahora bien, la disolución tuvo un procedimiento y una escenografía muy singulares que provocaron el malestar de J. Reventós, Presidente del Parlamento. En efecto, el Presidente de la Generalidad firmó con sigilo —plausiblemente el día 21 o 22 de agosto— el decreto de disolución, con fecha de 23 de agosto, sin que en los días inmediatamente anteriores se hubiera celebrado la preceptiva deliberación al respecto del Consejo Ejecutivo, requerida por el artículo 46 c) de la Ley 3/1982, y por ello cabe suponer que tal deliberación se produjo tres semanas antes con ocasión de la última reunión del Gobierno previa a las vacaciones de verano. El día 23 el Presidente subió al monte Aneto y en un momento de la excursión se comunicó por teléfono con el Consejero de Presidencia para que hiciera público el decreto de disolución y con el Presidente del Parlamento para que conociera su decisión.

Las elecciones celebradas el 17 de octubre arrojaron, como se había pronosticado, los resultados más apretados desde la recuperación de la autonomía de Cataluña, pero, contrariamente a lo esperado, no registraron un alto nivel de participación. La abstención se situó, en efecto, en el 40,1%, es decir, un 3,7 % más que en las elecciones de 1995. Los dos datos más sobresalientes de las elecciones son la sexta victoria consecutiva de CiU con 56 escaños y la victoria en número de votos del PSC y aliados que, a pesar de obtener unos 6000 sufragios más, sólo alcanzaron 52 escaños como consecuencia de los criterios de asignación de diputados en cada una de las cuatro provincias catalanas establecidos por la Disposición Transitoria Cuarta del Estatuto de Autonomía. Para CiU estos resultados supusieron la pérdida de 4 escaños mientras que para el PSC un incremento de 18. Los tres restantes partidos con representación parlamentaria sufrieron pérdidas: el PP pasó de 17 a 12 manteniéndose como tercer grupo político en la Cámara; ERC vió reducida su fuerza en un escaño quedándose también en 12; IC consiguió tan sólo 3 escaños por sí misma a los que pudo sumar los dos logrados en coalición con el PSC y de este modo formar grupo parlamentario propio.

Con estos resultados el Parlamento podía quedar dividido en dos bloques separados por una diferencia de un sólo escaño: por una parte, el de izquierdas integrado por PSC-Ciutadans pel Canvi, ERC e IC con 67 escaños; por la otra, el conservador, integrado por CiU y PP con 68 escaños. Esta alineación es la que se dio en la elección de la Mesa y que llevó al democristiano J. Rigol (CiU) a la Presidencia de la Cámara con un solo voto de ventaja sobre J. M. Vallés del grupo PSC-Ciutadans pel Canvi. Sin embargo, no ocurrió exactamente lo mismo en la votación de investidura ya que en ella el candidato de CiU, J. Pujol, obtuvo la confianza del Parlamento en la primera votación con 68 votos a favor (CiU,

PP), 55 en contra (PSC, IC) y 12 abstenciones (ERC). Se trató de un debate de investidura bastante atípico ya que el candidato llegó al mismo sin haber cerrado ningún acuerdo político con otros grupos parlamentarios dispuestos a apoyarle. Por este motivo el discurso de Jordi Pujol fue muy genérico y mientras se debatía en el hemiciclo se negociaba a toda prisa en los pasillos. Al final CiU, con un protagonismo muy acusado en la negociación de J. A. Durán Lleida, consiguió pactar a la vez con ERC y con PP en torno a puntos distintos en cada caso. En definitiva, con gran habilidad J. Pujol dejó todas las puertas abiertas para, una vez pasadas las elecciones españolas en el año 2000, formalizar un más sólido pacto de gobierno.

Tras la investidura el Presidente Pujol ha procedido a una profunda remodelación de su Gobierno haciendo coincidir en el mismo a A. Mas y a J. A. Durán Lleida que son considerados los dos más firmes candidatos a sucederle, aún cuando la cuestión de la sucesión está oficialmente proscrita de la agenda política de CiU a corto plazo. J. A. Durán ha asumido la cartera de Gobernación y Relaciones Institucionales con un importante peso político, mientras que A. Mas mantiene la cartera de Economía a la que se le añaden las tareas de Planificación y de portavoz del Gobierno. Aparecen nuevos consejeros en Medio Ambiente (F. Puig de CiU), Trabajo (L. Franco de UDC), Cultura (J. Vilajoana de CDC), Enseñanza (C. Laura-Gil de CDC), Agricultura (J. Grau de CDC), Bienestar Social (I. Rigau de CDC).

Tras la formación del Gobierno diversos grupos parlamentarios plantearon la exigencia de que el ejecutivo presentara los Presupuestos para el año 2000 y que se celebrara un debate parlamentario monográfico sobre los medios de comunicación audiovisual. La primera solicitud no fue atendida pero el debate parlamentario sobre medios de comunicación audiovisual se celebró a mediados de diciembre aprobándose por consenso de todas las fuerzas políticas una importante resolución que puede sentar las bases de un nuevo funcionamiento de los medios audiovisuales públicos y en particular de los órganos de la Corporación Catalana de Radio y Televisión.

Leyes

Como suele ocurrir en todos los años electorales el número de leyes aprobadas por el Parlamento de Cataluña es bajo. En 1999 ha sido concretamente de diez, cifra muy inferior a las veinticuatro de 1998. Además algunas de estas leyes han sido simples modificaciones de algunos preceptos muy concretos de leyes aprobadas en años anteriores. Este es el caso de cinco leyes: la 1/1999, de modificación de la Ley 3/1998, de intervención integral de la Administración ambiental, que únicamente pospone la entrada en vigor de dicha norma hasta el 30 de junio de 1999; la Ley 3/1999, de modificación de la Ley 6/1998, que contempla la representación del Ayuntamiento de Barcelona en los consejos sociales de determinadas universidades de acuerdo con la Carta Municipal de Barcelona; la Ley 4/1999, de modificación de la Ley 1/1981, que atribuye al Consejo Consultivo de la Generalidad el dictamen previo al planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local por parte de los entes locales de acuerdo con la

reforma de la LOTC; la Ley 5/1999, de modificación de la Ley 5/1994, que actualiza el Cuerpo de Bomberos de la Generalidad de acuerdo con las necesidades de los servicios de prevención y extinción de incendios; la Ley 8/1999, de modificación de las Leyes 8/1988 y 11/1984, que regula la jurisdicción deportiva en el ámbito disciplinario, competitivo y electoral y crea el Consejo Catalán del Deporte, la Comisión Antidopaje de Cataluña y la Comisión contra la violencia en el deporte de Cataluña. Por otro lado la Ley 2/1999, de creación del Colegio de Detectives Privados, es de carácter meramente organizativo siguiendo la pauta de las muy numerosas leyes ya aprobadas relativas a diversas corporaciones profesionales.

Entre las leyes de mayor entidad material destaca en primer lugar la Ley 6/1999, de ordenación, gestión y tributación del agua. Esta ley establece la organización y el funcionamiento de la Administración hidráulica con el objetivo de preservar el medio ambiente y la optimización de los recursos y de acuerdo con los principios de planificación, descentralización, coordinación e integración. También con una cierta proyección medioambiental aparece la Ley 7/1999, del Centro de Propiedad Forestal. Se trata de una entidad pública que ajusta su actuación al derecho privado cuyas funciones son, entre otras, la participación en la elaboración de los planes de producción forestal y la tramitación de proyectos de ordenación forestal.

Las dos últimas leyes que corresponde referenciar se proyectan sobre dos cuestiones muy distintas pero que han tenido mucha resonancia social. A una de ellas, la 9/1999, de apoyo a las selecciones deportivas catalanas, ya se ha aludido anteriormente. Por su parte la Ley 10/1999, sobre la tenencia de perros considerados potencialmente peligrosos, procede a identificar las razas de perros que pueden representar algún peligro para las personas y a establecer las correspondientes medidas complementarias de protección y seguridad, tratando de dar una respuesta a la alarma social derivada de los graves daños sufridos por algunas personas por los ataques de determinados perros.

Decretos

Los ya habituales decretos de carácter organizativo se han visto incrementados en 1999 por la creación y organización de Departamentos como consecuencia de la remodelación del Gobierno subsiguiente a las elecciones autonómicas de octubre. Así, el Decreto 297/1999 crea el Departamento de Interior, cambia la denominación y las funciones del Departamento de Gobernación y del Departamento de Economía y procede a la redistribución de competencias entre estas consejerías. Como complemento del anterior, el Decreto 364/1999, lleva a cabo una reestructuración parcial del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales. Con anterioridad a las elecciones merecen destacarse dos decretos que introducen cambios relevantes en la estructura de los departamentos: el 127/1999, para adecuar el Departamento de Trabajo a las nuevas competencias asumidas en años anteriores y el 155/1999, para adaptar el Departamento de Medio Ambiente a las necesidades derivadas de la Ley 3/1998, de la intervención integral de la Administración ambiental. Otros decretos organizativos reseñables son el 66/1999, sobre el acceso a la función pública de las personas con discapa-

ciudad, el 49/1999, de creación de la Comisión Asesora de Ciencias y Tecnología, el 291/1999, de aprobación del Reglamento de la Comisión de Protección Civil de Cataluña, y el 29/1999, de modificación del Consejo Sectorial de Servicios Sociales de Atención a la infancia y que atribuye a este organismo competencias en materia de acogidas familiares y adopciones.

Uno de los sectores en los que más se ha centrado la acción normativa del Gobierno ha sido el de las telecomunicaciones con una serie de decretos de diversa entidad material: el 225/1999, de regulación de las funciones del Comisionado para la Sociedad de la Información; el 26/1999, que aprueba el Estatuto del Centro de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información; finalmente los Decretos 84/1999, 172/1999 y 360/1999 contemplan diferentes aspectos relativos a las infraestructuras de las telecomunicaciones.

En el ámbito del régimen local se ha iniciado el desarrollo de la Carta Municipal de Barcelona mediante el Decreto 171/1999, de regulación de la Subcomisión de Urbanismo del Ayuntamiento de Barcelona, cuyas funciones son la aprobación del planeamiento general y de planes específicos de zonas verdes o espacios libres. Otras disposiciones de interés en este campo son las transferencias de competencias y servicios al Consejo General de Arán (Decretos 150/1999, 164/1999, 176/1999 y 212/1999) y el reglamento supletorio regulador de los servicios funerarios municipales (Decreto 209/1999).

El cumplimiento del Pacto para el Empleo en Cataluña firmado en 1998 se ha completado en 1999 con dos Decretos: el 21/1999, de creación del Consejo Catalán de Formación Profesional y el 336/1999, por el que se regulan las mesas locales de empleo.

La política medio-ambiental ha generado como en años precedentes un buen número de disposiciones reglamentarias. A las ya citadas sobre el ciclo del agua, cabe añadir, en primer lugar, el Decreto 136/1999, de aprobación del reglamento general de desarrollo de la Ley 3/1998, de la intervención integral de la Administración ambiental. También en desarrollo de la Ley 3/1998 está el Decreto 170/1999, que aprueba el reglamento de las entidades ambientales de control. A continuación merecen destacarse una serie de decretos sobre residuos (93/1996, gestión de residuos; 27/1999, gestión de residuos sanitarios; 92/1999, catálogo de residuos de Cataluña y 217/1999, gestión de los vehículos fuera de uso) y sobre reservas naturales (Decreto 275/1999, relativo al Delta del Llobregat) y áreas protegidas (Decreto 215/1999, relativo a las Islas Medas).

El progresivo despliegue de la Policía Autonómica, y en particular la asunción de la competencia de tráfico en la provincia de Lérida, han llevado a la aprobación del Decreto 290/1999, de reestructuración de la Dirección General de Seguridad, y del Decreto 74/1999, de modificación de la estructura orgánica del Servicio Catalán de Tráfico. En materia de seguridad pública los decretos más relevantes son los relativos a la regulación de la videovigilancia por parte de la policía autonómica y de las policías locales (decreto 134/1999) y de las señales acústicas de protección civil (decreto 240/1999).

En el terreno cultural y de los espectáculos es preciso mencionar, por una parte, el Decreto 267/1999, sobre régimen administrativo de la cinematografía y el audiovisual, que regula, entre otras cuestiones, el registro de empresas audio-

visuales y la coproducción internacional; por otra parte, los Decretos 200/1999 y 239/1999 proceden, respectivamente, a establecer los criterios sobre el derecho de admisión en los establecimientos destinados a espectáculos y a aprobar el catálogo de espectáculos y actividades recreativas.

En cuanto a las obras públicas han aparecido dos decretos de distinta proyección material pero de notable incidencia: el Decreto 261/1999 modifica la codificación de la red de carreteras de Cataluña, con la excepción de las carreteras de titularidad del Estado; el Decreto 173/1999 aprueba la constitución del Consorcio Frente Portuario de Cataluña con el objetivo de coordinar la política portuaria.

Por último debe reseñarse otro reglamento que es desarrollo de una importante ley catalana: se trata del Decreto 277/1999, sobre tasas y precios públicos de la Generalidad que regula, a partir de la Ley 15/1997, los procedimientos en la materia y el régimen sancionador.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 135

Composición a 1-I-1999:

Convergència i Unió: 60

Socialista: 34

Popular: 17

Iniciativa per Catalunya-Els Verds: 9

Esquerra Republicana per Catalunya: 9

Mixto: 6 (cuatro miembros del «Partit per a la Independència», procedentes del Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana; uno militante del «Partit dels Comunistes de Catalunya» y procedente del Grupo Parlamentario de Iniciativa per Catalunya; una militante de «Els Verds» (Confederació Ecologista de Catalunya) y procedente del Grupo Parlamentario de Iniciativa per Catalunya).

El Parlamento fue disuelto y se convocaron elecciones de acuerdo con el Decreto 228/1999, de 23 de agosto, de disolución del Parlamento de Cataluña y convocatoria de elecciones (DOGC, 2959, 24/08/99). Las elecciones tuvieron lugar el 17 de octubre de 1999.

Composición a 31-XII-1999:

Convergència i Unió: 56

Socialista-Ciutadans pel Canvi: 50

Popular: 12

Esquerra Republicana per Catalunya: 12

Iniciativa per Catalunya-Verds: 5

La sesión constitutiva del Parlamento tuvo lugar el 5 de noviembre de 1999 (BOPC, 1, 15/11/99). La elección del Presidente y la Mesa del Parlamento arrojó el siguiente resultado:

Presidente: Sr. Joan Rigol i Roig (CiU)

Vicepresidente primero: Sr. Higin Clotas i Cierco (G. Socialista-CPC)

Vicepresidenta segunda: Sra. M. Dolors Montserrat i Culleré (Popular)

Secretaria primera: Sra. Carme Valls i Llobet (G. Socialista-CPC)

Secretario segundo: Sr. Ernest Benach i Pascual (ERC)
 Secretario tercero: Sr. Francesc Codina i Castillo (CiU)
 Secretario cuarto: Sr. Isidre Gavín i Valls (CiU)

Estructura del Gobierno

Presidente: Jordi Pujol (CDC)

Número de consejerías: 14

Presidencia: Xavier Trias (CDC)

Gobernación y Relaciones Institucionales: Josep Antoni Duran (UDC)

Economía, Finanzas y Planificación: Artur Mas (CDC)

Enseñanza: Carme-Laura Gil (CDC)

Cultura: Jordi Vilajoana (CDC)

Sanidad y Seguridad Social: Eduard Rius (CDC)

Política Territorial y Obras Públicas: Pere Macias (CDC)

Agricultura, Ganadería y Pesca: Josep Grau (CDC)

Trabajo: Lluís Franco (UDC)

Justicia: Núria de Gispert (UDC)

Industria, Comercio y Turismo: Antoni Subirà (CDC)

Bienestar Social: Irene Rigau (CDC)

Medio Ambiente: Felip Puig (CDC)

Interior: Xavier Pomés (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): 56 diputados.

Composición del Gobierno: homogéneo, de la citada coalición electoral: CDC ocupa 11 departamentos y UDC 3.

Cambios en el Gobierno

Decreto 297/1999, de 26 de noviembre, de creación y reorganización de departamentos de la Administración de la Generalidad de Cataluña (DOGC, 3025, 29/11/99):

– cambio de denominación del Departamento de Gobernación, que pasa a denominarse Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales.

– cambio de denominación del Departamento de Economía y Finanzas, que pasa a denominarse Departamento de Economía, Finanzas y Planificación.

– creación del Departamento de Interior.

Gobernación y Relaciones Institucionales: Cese de Xavier Pomés y nombramiento de Josep Antoni Duran (DOGC, 3026, 30/11/99).

Enseñanza: Cese de José-Javier Hernández y nombramiento de Carme-Laura Gil (DOGC, 3026, 30/11/99).

Cultura: Cese de Joan Maria Pujals y nombramiento de Jordi Vilajoana (DOGC, 3026, 30/11/99).

Agricultura, Ganadería y Pesca: Cese de Francesc Xavier Marimon y nombramiento de Josep Grau (DOGC, 3026, 30/11/99).

Trabajo: Cese de Ignasi Farreres y nombramiento de Lluís Franco (DOGC, 3026, 30/11/99).

Bienestar Social: Cese de Antoni Comas y nombramiento de Irene Rigau (DOGC, 3026, 30/11/99).

Medio Ambiente: Cese de Joan-Ignasi Puigdollers y nombramiento de Felip Puig (DOGC, 3026, 30/11/99).

Interior : Nombramiento de Xavier Pomés (DOGC, 3026, 30/11/99).

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Resolución 1/VI del Parlamento de Cataluña, por la que es investido presidente de la Generalidad el M. H. Sr. Jordi Pujol i Soley (DSPC-P, 3, 16/11/99; BOPC, 2, 29/11/99).

Resultado de la votación: 68 votos a favor, 55 en contra y 12 abstenciones.

Mociones de reprobación

Ninguna.

Debates y resoluciones más importantes

Resolución 848/V del Parlamento de Cataluña, sobre política educativa (BOPC, 375, 08/03/99; DSPC-P, 109, 25/02/99).

Resolución 869/V del Parlamento de Cataluña, sobre las inversiones en las residencias y los centros de día para la gente mayor de régimen municipal (BOPC, 384, 29/03/99; DSPC-C, 427, 17/03/99).

Resolución 886/V del Parlamento de Cataluña, por la que se crea la Comisión

de Estudio para la Mejora del Autogobierno (BOPC, 387, 01/04/99; DSPC-P, 113, 24/03/99).

Resolución 887/V del Parlamento de Cataluña, sobre la política social y de bienestar (BOPC, 390, 19/04/99; DSPC-P, 114, 08/04/99).

Resolución 900/V del Parlamento de Cataluña, sobre la incorporación de la reforma del artículo 341 de la Ley orgánica 6/1985 en las propuestas de modificación legislativa de las normativas estatales relativas a la normalización plena de la lengua catalana (BOPC, 410, 05/07/99; DSPC-C, 463, 17/06/99).

Resolución 938/V del Parlamento de Cataluña, por la que se acuerda presentar a la Mesa del Congreso de los Diputados la Proposición de ley de regulación de las sociedades civiles de actividades entre profesionales (BOPC, 402, 01/06/99; DSPC-P, 120, 19/05/99).

Resolución 943/V del Parlamento de Cataluña, sobre la elaboración de un proyecto de ley regulador de la publicidad institucional (BOPC, 410, 05/07/99; DSPC-C, 463, 17/06/99).

Resolución 946/V del Parlamento de Cataluña, sobre la no-publicación de los discursos de los presidentes de la Generalidad relativos a aportaciones llevadas a cabo por el partido político que le da apoyo (BOPC, 410, 05/07/99; DSPC-C, 463, 17/06/99).

Resolución 964/V del Parlamento de Cataluña, por la que se designa un senador que ha de representar a la Generalidad en el Senado (BOPC, 412, 12/07/99; DSPC-P, 123, 01/07/99).

Resolución 2/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se designan los senadores que han de representar a la Generalidad en el Senado (BOPC, 3, 09/12/99; DSPC-P, 4, 01/12/99).

Resolución 3/VI del Parlamento de Cataluña, sobre los medios audiovisuales de Cataluña (BOPC, 8, 27/12/99; DSPC-P, 6, 15/12/99).

Moción 141/V del Parlamento de Cataluña, sobre la política penitenciaria (BOPC, 381, 22/03/99; DSPC-P, 112, 11/03/99).

Moción 142/V del Parlamento de Cataluña, sobre la política destinada a la gente mayor (BOPC, 381, 22/03/99; DSPC-P, 112, 11/03/99).

Moción 143/V del Parlamento de Cataluña, sobre los servicios de urgencias sanitarias (BOPC, 381, 22/03/99; DSPC-P, 112, 11/03/99).

Moción 144/V del Parlamento de Cataluña, sobre las medidas para favorecer al sector porcino (BOPC, 381, 22/03/99; DSPC-P, 112, 11/03/99).

Moción 145/V del Parlamento de Cataluña, sobre los incendios forestales (BOPC, 387, 01/04/99; DSPC-P, 114, 25/03/99).

Moción 146/V del Parlamento de Cataluña, sobre el Servicio de Atención Domiciliaria (SAD) (BOPC, 387, 01/04/99; DSPC-P, 114, 25/03/99).

Moción 147/V del Parlamento de Cataluña, sobre el ciclo del agua (BOPC, 387, 01/04/99; DSPC-P, 114, 25/03/99).

Moción 148/V del Parlamento de Cataluña, sobre la protección social de la dependencia (BOPC, 395, 04/05/99; DSPC-P, 117, 21/04/99).

Moción 149/V del Parlamento de Cataluña, sobre el déficit de agua en las cuencas internas de Cataluña (BOPC, 395, 04/05/99; DSPC-P, 117, 21/04/99).

Moción 150/V del Parlamento de Cataluña, sobre la política hidráulica (BOPC, 395, 04/05/99; DSPC-P, 117, 21/04/99).

Moción 151/V del Parlamento de Cataluña, sobre la mejora de la red de transporte público en los barrios de Barcelona (BOPC, 395, 04/05/99; DSPC-P, 117, 21/04/99).

Moción 152/V del Parlamento de Cataluña, sobre las campañas divulgativas en relación al déficit fiscal que comporta el sistema de financiación actual (BOPC, 400, 17/05/99; DSPC-P, 119, 06/05/99).

Moción 153/V del Parlamento de Cataluña, sobre la gestión y la programación de la formación ocupacional (BOPC, 400, 17/05/99; DSPC-P, 119, 06/05/99).

Moción 154/V del Parlamento de Cataluña, sobre la política agraria (BOPC, 400, 17/05/99; DSPC-P, 119, 06/05/99).

Moción 155/V del Parlamento de Cataluña, sobre el cumplimiento de los objetivos de la Ley 1/1998, de política lingüística (BOPC, 400, 17/05/99; DSPC-P, 119, 06/05/99).

Moción 156/V del Parlamento de Cataluña, sobre la política de reequilibrio territorial (BOPC, 400, 17/05/99; DSPC-P, 119, 06/05/99).

Moción 157/V del Parlamento de Cataluña, sobre los trabajadores extranjeros extracomunitarios (BOPC, 402, 01/06/99; BOPC, 405, 21/06/99; DSPC-P, 121, 20/05/99).

Moción 158/V del Parlamento de Cataluña, sobre la política general de adopciones (BOPC, 402, 01/06/99; DSPC-P, 121, 20/05/99).

Moción 159/V del Parlamento de Cataluña, sobre la política de fomento de la ocupación de las mujeres en Cataluña (BOPC, 402, 01/06/99; DSPC-P, 121, 20/05/99).

Moción 160/V del Parlamento de Cataluña, sobre el cumplimiento de la Ley 10/1983, de 30 de mayo, 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, 402, 01/06/99; DSPC-P, 121, 20/05/99).

Moción 161/V del Parlamento de Cataluña, sobre la concesión de servicios de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia y las funciones del Consejo Audiovisual de Cataluña (BOPC, 412, 12/07/99; DSPC-P, 123, 01/07/99).

Moción 162/V del Parlamento de Cataluña, sobre la defensa de la competitividad industrial catalana y el funcionamiento del Centro de la Pequeña Empresa (BOPC, 412, 12/07/99; DSPC-P, 123, 01/07/99).

Moción 163/V del Parlamento de Cataluña, sobre el cumplimiento y la reno-

vacación de los planes comarcales de montaña (BOPC, 412, 12/07/99; DSPC-P, 123, 01/07/99).

Moción subsiguiente a la interpelación al Consejo Ejecutivo sobre las subvenciones a la formación ocupacional (BOPC, 381, 22/03/99; DSPC-P, 114, 25/03/99).

Moción subsiguiente a la interpelación al Consejo Ejecutivo sobre la política de turismo (BOPC, 371, 22/02/99; DSPC-P, 112, 11/03/99).

Moción subsiguiente a la interpelación al Consejo Ejecutivo sobre las políticas para la gente mayor, especialmente en lo referente a los «casals» (BOPC, 371, 22/02/99; DSPC-P, 112, 11/03/99).

Criterios sobre el nuevo modelo de financiación aprobados por la Comisión de Estudio sobre el Concierto Económico como Vía para la Adecuada Financiación de la Autonomía de Cataluña el día 14 de mayo de 1999 (BOPC, 417, 28/07/99).

Propuesta de resolución por la que se crea la Comisión de Investigación sobre presuntos cobros irregulares de cargos públicos y de partidos políticos (BOPC, 400, 17/05/99; DSPC-P, 122, 30/06/99).

Reformas del Reglamento Parlamentario

La Reforma del Reglamento del Parlamento de Cataluña, cuyo Informe de la Ponencia se publicó en el BOPC, 194, de 15/07/97, decayó al finalizar la legislatura.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Norma supletoria del artículo 135 del Reglamento (BOPC, 388, 12/04/99).

Norma supletoria del artículo 81.1 primero del Reglamento (215-00001/06) (BOPC, 3, 09/12/99).

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

Consejo Consultivo

Dictámenes emitidos a solicitud del Parlamento de Cataluña:

Dictamen núm. 212, en relación con el Dictamen de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca sobre el Proyecto de ley del Centro de la Propiedad Forestal (BOPC, 404, 17/06/99, p. 33105).

Dictamen núm. 214, en relación con el Dictamen de la Comisión de Política Cultural sobre la Proposición de ley de apoyo a las selecciones catalanas (BOPC, 414, 22/07/99).

Dictámenes emitidos a solicitud del Consejo Ejecutivo:

Dictamen núm. 211, en relación con la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social.

Dictamen núm. 213, en relación con el artículo 10 del Real decreto ley 6/1999, de 16 de abril, de medidas urgentes de liberalización e incremento de la competencia.

Sindicatura de Cuentas

Informes:

Resolución 903/V del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueban los informes de fiscalización incluidos en la parte II de la Memoria de la Sindicatura de Cuentas al Parlamento, correspondiente al ejercicio de 1996 (BOPC, 395, 04/05/99; DSPC-C, 442, 21/04/99).

Memoria de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña. Ejercicio 1997 (BOPC, 370, 19/02/99).

Memoria anual de la Sindicatura de Cuentas correspondiente al ejercicio de 1997. Informes de fiscalización (BOPC, 370, 19/02/99).

Cuenta general de la Generalidad de Cataluña. Ejercicio 1996. Informe 01/97 (BOPC, 370, 19/02/99).

Cuenta general de las corporaciones locales. Ejercicio 1996. Informe 02/97 (BOPC, 370, 19/02/99).

Universidad Pompeu Fabra. Ejercicio 1996. Informe 36/97-A (BOPC, 370, 19/02/99).

Síndic de Greuges

Informes:

Informe del Síndic de Greuges al Parlamento de Cataluña correspondiente al año 1998 (BOPC, 380, 10/03/99):

Debate del informe en comisión: DSPC-C, 446, 28/04/99.

Debate del informe en el Pleno: DSPC-P, 188, 05/05/99.

COMUNIDAD VALENCIANA

Lluís Aguiló Lúcia

Rasgos generales

Las elecciones a las Cortes Valencianas celebradas el día 13 de junio constituyen sin duda el acontecimiento político más importante en la Comunidad Valenciana durante 1999. Una de las características más importantes de esta elección es en primer lugar el importante aumento de la abstención que pasa del 24 a casi el 32 por cien de los votos en una Comunidad Autónoma que desde 1977 se encontraba entre los territorios que daban un mayor índice de participación política. Desde el punto de vista del resultado hay que destacar el triunfo del Partido Popular que logra la mayoría absoluta con 49 escaños, al pasar del 43'3 por cien de los votos al 48'6. Sin embargo, en votos el Partido Popular obtiene 1.083.306 votos, que supone sólo un incremento de 60.000 votos en relación a las elecciones autonómicas de 1995.

Por su parte la Coalición *PSPV-Progressistes* pasa de 32 a 35 escaños superando en sólo dos décimas al pasar del 34'3 al 34'5 la proporción de votos. Sin embargo, en número de votos absolutos los socialistas pierden aproximadamente más de 30.000 votos en relación a la convocatoria anterior.

Más negativos son los resultados para *Esquerra Unida del País Valencià*, que pierde la mitad de sus escaños, pasando de 10 a 5, y el 50 por cien de los votos obtenidos en 1995, al pasar de 273.030 votos a 136.836.

Estas son las tres fuerzas políticas que obtienen representación parlamentaria en las elecciones del 13 de junio, pero es necesario reseñar las dos siguientes fuerzas políticas que no obtienen representación parlamentaria por apenas unas décimas y que son *Unió Valenciana*, que pierde sus 5 escaños y desciende de 165.956 votos a 105.987. Por su parte la Coalición Electoral *Bloc Nacionalista Valencià-Els Verds*, es la formación política que experimenta proporcionalmente un mayor incremento de votos al pasar de los 64.253 que obtuvo en 1995 a los 102.673 que tiene en estas elecciones; pese a ello no alcanza el 5 por cien, al igual que *Unió Valenciana*, y quedan fuera de las Cortes Valencianas.

Este es un hecho destacable que pone de manifiesto una vez más que las Cortes Valencianas tienen el techo electoral más alto y que en esta ocasión ha impedido a dos fuerzas políticas que representan en su conjunto a casi el 10 por cien del electorado valenciano y se han quedado sin representación parlamentaria, cuando en el resto de los Parlamentos autónomos con sus sistemas electorales ambas fuerzas políticas sí la habrían obtenido.

En orden de cosas hay que indicar que desde el punto de vista de la producción normativa tratándose de un año electoral, se traduce en un año de poca pro-

ducción legislativa. Son un total de diez las Leyes aprobadas por las Cortes Valencianas a lo largo del año, correspondiendo seis al período final de la Cuarta Legislatura y sólo cuatro a la Quinta inaugurada en el mes de julio. De estas diez Leyes, como vamos a ver, dos además de las de la Quinta Legislatura son de carácter preceptivo, como son la Ley de Presupuestos y la comúnmente conocida como Ley de «acompañamiento». Frente a ello hay que destacar por el contrario una amplia producción normativa de Decretos, y especialmente en 1999, como veremos a continuación, los relacionados con el tema educativo. Se trata de numerosas normas en este ámbito referidas por un lado al tema universitario, tanto en lo que hace afecta a la ampliación de enseñanzas en las cinco Universidades públicas valencianas, como en cuanto a la adscripción de centros privados a estas Universidades públicas. Por otro lado, también es destacable que la aplicación de la nueva normativa de las enseñanzas medias requiere la creación de una enorme cantidad de centros educativos públicos en este sector intermedio de la enseñanza. Por lo demás, en materia educativa hay que recordar que ya en la Quinta Legislatura se aprueba la Ley 7/1999, de 3 de diciembre, de reconocimiento de la Universidad Cardenal Herrera-CEU, que es la primera Universidad privada que aprueban las Cortes Valencianas en el ámbito de esta Comunidad.

Por lo demás, en cuanto al punto de vista de las Instituciones políticas, es de destacar que la configuración de un nuevo Gobierno requiere una nueva estructura, dado que se produce por un lado la creación de dos Vicepresidencias, hecho que no se había dado en la Generalidad Valenciana desde la aprobación del Estatuto de Autonomía salvo un corto período en el primer Gobierno Lerma en que hubo una Vicepresidencia. Y además por la creación de dos Consejerías nuevas, como son la de Justicia y Administraciones Públicas y la de Empleo. Todo ello, como veremos luego, requiere una reestructuración de los ámbitos competenciales de las Consejerías y como consecuencia de ello, de algunas Instituciones públicas valencianas.

En cuanto a las fuerzas políticas valencianas es de destacar que frente a la estabilidad que tiene el Partido Popular como partido gobernante, el resto de las mismas atraviesan diferentes situaciones críticas. Por lo que se refiere al *Partit Socialista del País Valencià-PSOE*, continúa el problema de la falta de liderazgo que le lleva a lo largo de 1999, primero a la retirada de Joan Romero como Secretario General, que está relacionada con la que se produce a nivel de Estado en el seno del propio PSOE con Josep Borrell; posteriormente está la existencia de una Gestora presidida por Juana Serna y más tarde, la designación de Antoni Asunción como candidato a la Presidencia de la Generalidad y ya en septiembre una vez celebradas las elecciones y cuando éste comenzaba a ejercer como Portavoz de su Grupo en las Cortes Valencianas, se celebra el Congreso que da como consecuencia el fracaso del propio Antoni Asunción con su dimisión como diputado y la suspensión de los efectos de dicho Congreso a nivel valenciano por el PSOE en Madrid y el nombramiento de una nueva Gestora, en la que está al frente al finalizar el año el Alcalde de Elx, que es la población más importante gobernada por el Partido Socialista, Diego Macià Antón. Por lo demás, esta crisis perdura al finalizar el año y buena muestra de ello es que en el seno del Grupo Parlamentario Socialista en las Cortes Valencianas no se ha decidido todavía la

organización interna, encontrándose Antonio Moreno Carrasco al mismo tiempo ocupando la Vicepresidencia Segunda del Parlamento y el cargo de Portavoz de su Grupo Parlamentario.

Por lo que se refiere a *Esquerra Unida del País Valencià*, además de la incidencia evidente que le produjo la escisión de Nova Esquerra, que ha concurrido a las elecciones dentro de la Coalición *PSOE-Progressistes*, el fuerte descenso electoral y el cambio de personas, simbolizado especialmente en la sustitución de Glòria Marcos por Joan Ribó al frente de la candidatura y en el propio Grupo Parlamentario de las Cortes Valencianas.

Mención aparte merece el caso de *Unió Valenciana* cuya crisis, que como vimos en crónicas anteriores se venía arrastrando, tiene ya al inicio del verano un primer suceso cuando el 14 de enero la hasta entonces militante de *Unió Valenciana* y Consejera de Agricultura, Pesca y Alimentación, M^a. Angeles Ramón-Llin, anuncia su abandono de *Unió Valenciana* y su dimisión como Consejera por entender que su partido no responde ya a los planteamientos que llevaron a su creación. Como Consejera es sustituida ese mismo día por Salvador Ortells Rosell, y a partir de ese momento se van produciendo a medida que se aproxima la campaña electoral toda una serie de crisis y dimisiones en el seno de *Unió Valenciana*, lo que culmina con el resultado electoral, como decíamos antes, con el 4'8 por cien de los votos, es decir, a solo unos pocos cientos de votos que le hubiesen permitido mantener su representación parlamentaria.

Por último, en cuanto al *Bloc Nacionalista Valencià*, hay que indicar que si bien es verdad el espectacular avance que representa en las elecciones de junio, sin embargo el hecho de no obtener representación parlamentaria y quedarse también en este caso a sólo cuatro décimas, es suficiente motivo para entender que la irrupción de este partido en la vida política valenciana no tiene el éxito que sus dirigentes se habían propuesto. Con todo es verdad que el *Bloc Nacionalista Valencià* consigue una importante representación municipal, siendo decisivo su pacto con el *Partit Socialista del País Valencià-PSOE* y *Esquerra Unida del País Valencià* para cambiar de signo numerosos Ayuntamientos valencianos, así como por el hecho de que tenga un Diputado provincial, tanto en la Diputación de Alicante como en la de Castellón.

Finalmente por lo que se refiere a acontecimientos políticos que han tenido su incidencia a lo largo del año 1999, destacaremos por un lado dos que proceden del año anterior, como es el caso Maeso, es decir, la aparición de un foco de contagio de hepatitis C en la ciudad sanitaria La Fe, que perdura a lo largo de este año por un proceso judicial que al finalizar 1999 no ha acabado todavía. Y, por otro lado, el hecho de que pese a los esfuerzos que a lo largo del año 1998 se hicieron para la aprobación de la Ley de creación de la *Acadèmia Valenciana de la Llengua*, no ha habido acuerdo durante el año 1999 para su puesta en funcionamiento.

Y por otro lado, a lo largo del año 1999 surgen tres temas nuevos. En primer lugar los graves incendios forestales que se producen entre los días 13 al 16 de agosto, en los que, fundamentalmente en el Parque Natural del Montgó en los municipios de Xàbia y de Dénia, y en otras comarcas como la Canal de Navarrés en el término municipal de Enguera, se quema más superficie que toda la que se

había quemado desde 1996, poniendo de relieve una vez más el problema de los incendios forestales en la Comunidad Valenciana.

Por otra parte la decisión del Gobierno surgido tras las elecciones de disolver el Área Metropolitana de Valencia y concretamente el organismo que lo representaba, el *Consell Metropolità de l'Horta*, acarrea toda una polémica a la que luego nos referiremos en las Cortes Valencianas, primero en la propia sede del organismo en torno a la constitución de los nuevos órganos después de la celebración de las elecciones municipales y sobre todo, ante la decisión adoptada por el Gobierno y por el Grupo Parlamentario Popular, de tramitar por el procedimiento de urgencia y de lectura única el Proyecto de Ley de derogación del Área Metropolitana de *l'Horta*.

Finalmente es de acabar al finalizar el año el problema surgido en el seno del Instituto Valenciano de la Exportación (IVEX), ante la constatación de una serie de gestiones con desaparición de fondos atribuidos a quien había sido su Director que es cesado inmediatamente, estando este tema abierto todavía judicialmente cuando finaliza el año 1999.

Leyes de la Generalidad Valenciana

Durante el año 1999 las Cortes Valencianas han aprobado un total de diez Leyes, correspondiendo seis todavía a la Cuarta Legislatura y las otras 4 a la Quinta, siendo dos de ellas la de Presupuestos y la denominada Ley de «acompañamiento».

Al analizar el conjunto de estas Leyes hemos de señalar que así como indicábamos que a lo largo de 1998 había sido fundamentalmente un año en que la producción normativa se había centrado en temas culturales, en 1999 lo es en aspectos educativos. Pues bien, las dos primeras Leyes que comentamos se refieren precisamente a temas culturales y educativos. La Ley 5/1999, de 9 de abril, crea el Instituto Valenciano de Conservación y Restauración de Bienes Culturales. Este Instituto es una institución que se crea con el fin de arbitrar medios materiales, humanos y financieros para la protección, conservación y restauración del importante legado histórico del pueblo valenciano y al mismo tiempo con una visión de intermediación entre los diversos organismos públicos y privados, para actuar como centro planificador y supervisor de sus actividades, además de realizar las suyas propias.

El Instituto sigue modelos establecidos ya hace años en España y otros países y tiene una clara intención de unir esfuerzos con ellos y suplir las inevitables carencias que tienen los centros que habitualmente albergan y conservan el patrimonio valenciano. Como órganos crea una Presidencia, que corresponde a quien ocupe la Consejería de Cultura, Educación y Ciencia, una Vicepresidencia y un Consejo Rector del que forman parte además de representantes de la propia Consejería de Cultura, Educación y Ciencia, representantes del Consejo Valenciano de Cultura, de la Real Academia de Bellas Artes de San Carlos, Directores o Directoras de los museos integrantes del sistema valenciano de museos y representantes tanto del Consorcio de Museos de la Comunidad

Valenciana como de la Federación Valenciana de Municipios y Provincias. Al frente del Consejo hay una Dirección-Gerencia y la propia Ley regula el régimen económico y de personal y la posibilidad de existencia de un Comité Técnico Científico que no es preceptivo pero que queda posibilitado en la Ley con funciones de asesoramiento del Consejo Rector en materias relacionadas con las competencias y funciones de la entidad. Y además puede proponer al Presidente o Presidenta la designación o cese de sus miembros.

Junto a esta Ley de temas culturales encontramos una específica de asuntos educativos, como es la Ley 7/1999, de 3 de diciembre, que viene a reconocer la Universidad Cardenal Herrera-CEU como primera Universidad privada reconocida en el ámbito de la Comunidad Valenciana. Ya desde 1971 la Fundación Universitaria San Pablo-CEU venía desarrollando sus actividades en el ámbito de la Comunidad Valenciana y hasta ese momento tenía el Centro Universitario San Pablo que estaba adscrito a la Universidad Politécnica de Valencia, el Centro de Estudios Jurídicos adscrito a la *Universitat de València*, el Colegio Universitario San Pablo adscrito a la misma Universidad y el Centro Universitario San Pablo radicado en Elx adscrito a la Universidad de Alicante. En estos centros se han venido impartiendo las licenciaturas de derecho, veterinaria, ciencias de la información, administración y dirección de empresas e ingeniería técnica en diseño industrial, así como el primer ciclo de farmacia.

La Ley lo que reconoce ahora ya es como Universidad privada en la Comunidad Valenciana a la Universidad Cardenal Herrera-CEU, cuya titularidad corresponde a la referida Fundación Universitaria San Pablo-CEU, estando su campus universitario inicialmente en los municipios de Alfara de Paríarca, Montcada y Elx, sin perjuicio de que en un futuro puedan establecerse en otras poblaciones de la Comunidad Valenciana. La nueva Universidad cuenta inicialmente con una Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas, una Facultad de Ciencias Experimentales y de la Salud y una Escuela Universitaria Superior de Enseñanzas Técnicas. Por lo que se refiere a las enseñanzas todas las que se impartían se integran en las nuevas Facultades y se anuncia la implantación de nuevas, concretamente las siguientes: en la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas las licenciaturas de periodismo, publicidad y relaciones públicas, comunicación audiovisual, ciencias políticas y de la administración e investigación y técnicas de mercado. Y en la Facultad de Ciencias Experimentales y de la Salud la licenciatura de farmacia.

Con ello la Comunidad Valenciana presenta una oferta universitaria de cinco Universidades públicas (València, Politécnica de Valencia, Alicante, Jaime I de Castellón y Miguel Hernández de Elx), a las que se une ahora la Cardenal Herrera-CEU de carácter privado.

Como segundo bloque de las Leyes aprobadas nos encontramos la Ley 2/1999, de 7 de abril, de creación del Colegio Oficial de Podólogos de la Comunidad Valenciana y la Ley 3/1999, de 7 de abril, de creación de Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología de la Comunidad Valenciana.

La razón de ambas leyes responde a la aprobación de la Ley 6/1997, de 4 de diciembre, de Consejos y Colegios Profesionales de la Comunidad Valenciana,

en cuyo artículo 7º se dispone que la creación de Colegios Profesionales con ámbito de actuación en la Comunidad Valenciana se hará mediante Ley aprobada por las Cortes Valencianas. En todo caso el origen de ambas Leyes responde a las peculiaridades que ha habido de las referidas profesiones en el ámbito de la Comunidad Valenciana. Con relación a la podología hay que recordar que ya el Decreto 727/1962, de 29 de marzo, estableció la podología como una especialidad dentro de las enseñanzas de ayudantes técnicos sanitarios y que posteriormente por Real Decreto 649/1988, de 24 de junio, se estructuraron ya como estudios de primer ciclo de educación universitaria las enseñanzas de podología, con lo que la profesión alcanzó un nivel de independencia académica respecto del resto de las disciplinas afines que no disfrutaban. Y desde entonces la profesión de podólogo se ha instaurado como una rama diferenciada dentro de todas las profesiones sanitarias. Como consecuencia de todo ello la Asociación Valenciana de Podólogos que existía en el ámbito de la Comunidad Valenciana solicitó al amparo de la referida Ley 6/1997, de 4 de diciembre, la creación del Colegio Oficial de Podólogos de la Comunidad Valenciana, que es el que ahora se aprueba por la Ley 2/1999, de 7 de abril.

Por lo que se refiere a los doctores y licenciados en ciencias políticas y sociología hay que recordar igualmente que el Decreto 2.483/1971, de 17 de septiembre, creó como segregada de la Facultad de Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales de la Universidad Complutense de Madrid, la Facultad de Ciencias Políticas. Posteriormente, mediante Decreto 384/1982, de 10 de febrero, pasó a denominarse Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, en la que se otorgaban entre otros los títulos de doctores y licenciados en ciencias políticas y sociología. Como consecuencia de todo ello en el ámbito de la Comunidad Valenciana existía una delegación territorial del Ilustre Colegio Nacional de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología, los cuales al amparo de la Ley 6/1997, de 4 de diciembre, han solicitado y así se hace ahora por Ley, la creación del correspondiente Colegio Oficial de doctores y licenciados en ciencias políticas y sociología de la Comunidad Valenciana.

La siguiente Ley que vamos a comentar es una Ley puntual y casi podríamos decir que preceptiva, como es la Ley 4/1999, de 9 de abril, de capitalidad del partido judicial número 13 de la provincia de Alicante. Efectivamente el Estatuto de Autonomía en su artículo 39.2 atribuye a la Generalidad la competencia para fijar la delimitación de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales en su territorio y la localización de su capitalidad. Por su parte la Ley Orgánica del Poder Judicial, en su artículo 35 establece que las Comunidades Autónomas participarán en la organización de la demarcación judicial de sus territorios respectivos y para ello remitirán al Gobierno del Estado una propuesta de la misma en que se fijarán los partidos judiciales. Por último hay que indicar que en la misma Ley -artículo 35.6- se determina la competencia de las Comunidades Autónomas para concretar por Ley la capitalidad de los partidos judiciales.

Ya el año 1989 mediante Ley de las Cortes Valencianas, Ley 9/1989, de 29 de diciembre, se establecía la capitalidad de 34 partidos judiciales que habían sido creados por la Ley estatal 38/1988, de 28 de diciembre, de demarcación y planta judicial. Posteriormente se introdujeron modificaciones en la Ley que determi-

naron la aprobación por las Cortes Valencianas de la Ley 6/1992, de 6 de noviembre, que fijaba la capitalidad del partido judicial nuevo creado número 18, en Picassent. Recientemente una nueva modificación de la Ley de demarcación y planta judicial, que ha sido aprobada por Ley 26/1998, de 13 de julio, ha introducido modificaciones que en el caso de la Comunidad Valenciana está afectada al crearse un nuevo partido judicial en la provincia de Alicante que es el número 13, que está integrado por los municipios de Benijófar, Guardamar del Segura, Los Montesinos, Rojales, San Miguel de Salinas y Torrevieja. Y en base a todo ello y con los títulos competenciales antes indicados, esta Ley 4/1999, determina que la capitalidad de este partido judicial número 13 de la provincia de Alicante esté sito en el municipio de Torrevieja, teniendo en cuenta su situación geográfica, comunicaciones del mismo, así como su importancia económica y el volumen de población.

La siguiente es la Ley 6/1999, de 19 de abril, de Policías Locales y coordinación de policías locales de la Comunidad Valenciana, que es la última Ley que se aprobó en la Cuarta Legislatura, por unanimidad y además por el procedimiento de urgencia y lectura única. La razón de esta aprobación venía justificada por un lado por la necesidad de una nueva normativa en esta materia de policía local y en segundo lugar porque se acercaba el final de la Legislatura y era necesario que entrara en vigor lo más rápidamente posible como consecuencia del acuerdo adoptado con los representantes sindicales de las policías locales de la Comunidad Valenciana.

La Ley regula los cuerpos de policía local, así como la coordinación de las policías locales. Para ello se crea la Comisión de Coordinación, de la que forman parte además del Consejero y el Director General competentes en materia de policía, veinticuatro vocales, los cuales son seis en representación de la Administración autonómica, ocho Alcaldes elegidos y nombrados por las asociaciones más representativas de municipios en el ámbito de la Comunidad Valenciana, ocho representantes designados por los sindicatos más representativos en el mismo ámbito, dentro del territorio de la Comunidad Valenciana y dos jefes de los cuerpos de policía local nombrados por el Consejero competente en materia de policía.

Además se estructura y organiza el cuerpo de policía local y su régimen estatutario con especial incidencia en la selección, promoción y movilidad; la regulación de la segunda actividad, la jubilación, los derechos y deberes; las retribuciones; los premios y distinciones; y finalmente una regulación del régimen disciplinario. Esta Ley viene a sustituir y derogar por tanto, a la Ley 2/1999, de 4 de abril, de coordinación de policías locales de la Comunidad Valenciana.

La siguiente Ley que comentamos es posiblemente la que ha planteado más polémica a lo largo de su elaboración y tramitación en la sede de las Cortes Valencianas. Se trata de la Ley 8/1999, de 3 de diciembre, por la que se suprime el Área Metropolitana de *l'Horta* y como consecuencia de ello se deroga la Ley 4/1995, de 16 de marzo, del Área Metropolitana de *l'Horta*, así como el Decreto 65/1988, de 9 de mayo, que desarrollaba la Ley 12/1986, de 31 de diciembre, de creación del *Consell Metropolità de l'Horta*. Desde el punto de vista del Gobierno que es quien plantea el Proyecto de Ley, y tal como se dice en su pre-

ámbulo, se entendió que el *Consell Metropolità de l'Horta* creado por la Ley 12/1986, de 31 de diciembre, no desarrolló todas las competencias en la prestación de servicios supramunicipales para las que fue creado y a ello se refería el preámbulo de la Ley 4/1995, de 16 marzo, del Área Metropolitana de *l'Horta*. Por ello en el preámbulo de la nueva Ley se apoya la supresión del Área Metropolitana de *l'Horta*, mientras la oposición entendía que la razón de dicha supresión no era otra que el resultado de las elecciones municipales celebradas el 13 de junio, que daba la mayoría en el seno del *Consell Metropolità de l'Horta* a los grupos de oposición al Gobierno de la Generalidad. Cualquiera que fueran los motivos el hecho es que desde la celebración de las elecciones los organismos del Área Metropolitana de *l'Horta* tuvieron serias dificultades para su constitución mientras se tramitaba y se preparaba el Proyecto de Ley que acabaría aprobándose por las Cortes Valencianas a final de año.

Para su supresión se crea una comisión mixta integrada por representantes del Gobierno valenciano y de los municipios afectados para proceder a su supresión. Pero quizás el aspecto más interesante fue la propia tramitación parlamentaria, ya que se acordó que fuera por procedimiento de lectura única y de urgencia, lo que provocó las protestas de los grupos de oposición al verse impedidos de la oportunidad de la presentación de las posibles enmiendas, bien de totalidad o bien parciales al Proyecto de Ley presentado.

Finalmente hay que hacer referencia, por un lado a las dos Leyes de carácter económico y al cajón de sastre que supone siempre la denominada Ley de «acompañamiento».

Las dos Leyes de carácter económico son, por un lado la Ley 10/1999, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Generalidad para el año 2000, que simplemente señalaremos que supone un presupuesto de 1.217.399.437 miles de pesetas.

La otra Ley de tipo económico es la Ley 1/1999, de 31 de marzo, de tarifas portuarias, que tiene por objeto regular éstas que comprenden las tasas exigidas en contraprestación por la utilización del dominio público de las aguas del puerto, instalaciones terrestres y servicios en los puertos dependientes de la Generalidad. Las tasas son buques, pasajeros y mercancías, servicios a la pesca marítima, embarcaciones deportivas y de recreo, equipos, superficies y locales y finalmente, suministros. En todos los casos la Ley que es de carácter muy técnico, regula el hecho imponible, el sujeto pasivo, las exenciones, la base imponible, las tarifas y el devengo.

Y así llegamos finalmente a comentar la Ley 9/1999, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalidad Valenciana, que no es otra cosa que la tradicional Ley de «acompañamiento» a la Ley de Presupuestos que en esta ocasión introduce también diversas medidas de tipo fiscal y como dice la propia denominación siembre vaga y ambigua, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalidad y que supone la modificación en esta ocasión de hasta ocho Leyes distintas que vamos a comentar.

Como observaremos son Leyes muy diferentes, algunas sí directamente relacionadas con el tema presupuestario, pero otras, como veremos seguidamente, que no tienen nada que ver.

Se trata en primer lugar de la Ley 12/1997, de tasas de la Generalidad Valenciana; de la Ley 13/1997, de 23 de diciembre, del tramo autonómico del IRPF y restantes tributos cedidos, en sus artículos 4.1. apartado g), 10.1 y 3.11 y 12; y en tercer lugar, como última Ley de tipo económico, el texto refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalidad en su Decreto Legislativo de 26 julio de 1991, como ya es habitual.

En cuanto a otro tipo de Leyes destacaremos en primer lugar la Ley 11/1997, de 16 de diciembre, de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de la Comunidad Valenciana, que es modificada por lo que se refiere a materia de recursos contra acuerdos de las Cámaras y que supone la modificación de sus artículos 11.2, 27 y 45 apartados 1 y 4. También resulta modificada la Ley 7/1984, de 4 de julio, de creación de la Entidad Pública Radiotelevisión Valenciana, para regular las operaciones de crédito y por tanto quedan afectados los artículos 7 apartado n) y 28 apartado 4. Igualmente es afectada la Ley 4/1988, de 3 de junio, del juego de la Comunidad Valenciana, en materia no económica sino simplemente de prescripción de faltas, prohibición de publicidad y efecto de los silencios administrativos, que supone la modificación del artículo 29.1 y la creación de dos nuevas disposiciones adicionales. También es modificada la Ley 4/1989, de 26 de junio, de creación del Instituto Valenciano de la Juventud; se trata de una modificación muy amplia de la Ley que afecta a diversos apartados y que supone la modificación de los artículos 1, 2, 5 apartado 1, 6 apartado 1, 8, 9, 10 y 12. Finalmente la última Ley afectada es la Ley 8/1987, de 4 de diciembre, de creación y regulación del Servicio Valenciano de Salud por lo que se refiere a la regulación de los puestos de trabajo y que supone la modificación de los artículos 16 apartado 4 y 18 apartado 3.

Como puede observarse, y ya hemos indicado en crónicas anteriores, se sigue haciendo un mal uso como técnica legislativa de estas denominadas leyes de «acompañamiento» en las que como un cajón de sastre se aprovecha al final de cada año para modificar de manera puntual muchos aspectos que por un principio de seguridad jurídica deberían modificarse de manera separada.

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 1999, 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

Al tratarse de un año electoral y como consecuencia de ello de la formación de un nuevo Gobierno, son numerosas las disposiciones que quedan que se refieren a modificaciones en la estructura del Gobierno valenciano, de tal manera que

a diferencia del año anterior en esta ocasión sí que son numerosas las variaciones que se producen en la misma.

Distinguiremos en primer lugar tres modificaciones producidas antes de la celebración de las elecciones y por tanto correspondientes todavía a la Cuarta Legislatura. Las dos primeras son como consecuencia de haberse asumido las transferencias del INEM. Se trata del Decreto 6/1999, de 26 de enero, en el que se modifica el Reglamento Orgánico y Funcional de la Consejería de Empleo, Industria y Comercio, al desaparecer la Dirección General para la coordinación de las transferencias del INEM, siendo sustituida por una nueva Dirección General que se denomina de intermediación laboral. Relacionado con ello está el Decreto 27/1999, de 16 de febrero, en el que al haberse asumido nuevas competencias, especialmente la transferencia a la gestión realizada por el INEM se modifica el anterior Decreto 40/1996, de 5 de marzo, que era el que regulaba la atribución de competencias en estas materias.

El segundo Decreto modificativo de la estructura es en la Consejería de Cultura, Educación y Ciencia (Decreto 62/1999, de 4 de mayo), en el que se establece que para dar un mayor impulso a la actuación de la Generalidad en materia del libro, bibliotecas y archivos, se queda la Dirección General del Libro y Coordinación Bibliotecaria con la consiguiente modificación del Reglamento.

Pero es sobre todo a partir de la formación del nuevo Gobierno cuando se producen importantes modificaciones en la estructura de éste.

Es a partir del Decreto 80/1999, de 23 de julio, en el que se determina el número y denominación de las Consejerías, creándose, además de dos Vicepresidencias -Vicepresidencia Primera y Vicepresidencia Segunda- las Consejerías de Economía y Hacienda; Obras Públicas, Urbanismo y Transportes; Cultura, Educación y Ciencia; Sanidad; Industria y Comercio; Agricultura, Pesca y Alimentación; Medio Ambiente; Justicia y Administraciones Públicas; Empleo; y Bienestar Social. A este Decreto se acompaña días más tarde el Decreto 13/1999, de 30 de julio, éste del Presidente de la Generalidad, mediante el que se asignan las competencias a las diferentes Consejerías y se delegan funciones en los Vicepresidentes del Gobierno y en el Secretario General de la Presidencia. Dada la importancia que tiene este Decreto indicaremos que quedan asignadas a la propia Presidencia de la Generalidad las materias de turismo, cooperación internacional, relaciones institucionales y externas, Secretariado del Gobierno y Relaciones con las Cortes, y Portavocía del Gobierno y comunicación. A la Consejería de Economía y Hacienda las áreas de economía y hacienda. A la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes las competencias en materia de obras públicas, urbanismo y ordenación del territorio, transportes y arquitectura y vivienda. A la Consejería de Cultura, Educación y Ciencia las competencias relativas a educación, investigación, política lingüística, promoción cultural, patrimonio artístico y deportes. A la Consejería de Sanidad las competencias en materia de sanidad. A la Consejería de Industria y Comercio las competencias en las materias de industria y energía, comercio y defensa de los consumidores y usuarios. A la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación las competencias en materia de agricultura, ganadería, pesca y alimentación. A la Consejería de Medio Ambiente las competencias propias de medio ambiente. A la Consejería de

Justicia y Administraciones Públicas las competencias relativas a justicia, modernización de las administraciones públicas, función pública, emergencia interior, administración local, gestión de la unidad del cuerpo de la policía adscrita a la Comunidad Valenciana, asociaciones, fundaciones, colegios profesionales, registro y notariado, y consultas populares y electorales. A la Consejería de Empleo las competencias en las materias de fomento del empleo y la economía social, formación profesional ocupacional y continua e intermediación entre la oferta y la demanda laboral. Y por último a la Consejería de Bienestar Social las competencias relativas a los servicios sociales, acción social en los sectores de la mujer, familia, menor y adopciones, y drogodependencias.

Por otro lado se delega en el Vicepresidente Primero del Gobierno las competencias en materia de turismo y relaciones institucionales y en el Vicepresidente Segundo las correspondientes a la Secretaría del Gobierno y Relaciones con las Cortes Valencianas, la Portavocía del Gobierno y comunicación, planificación de estudios y la representación y defensa en juicio de la administración de la Generalidad Valenciana.

Como consecuencia de todo ello se dictaron los correspondientes Reglamentos Orgánicos y Funcionales, comenzando por el de la Presidencia de la Generalidad (Decreto 83/1999, de 30 de julio) al que se acompañó a final de año el Decreto 22/1999, de 22 de noviembre, éste del Presidente de la Generalidad, por el que desarrolla parcialmente el Decreto 83/1999, de 30 de julio, y que se refiere a la organización de la Secretaría General que se estructura en una Secretaría General Administrativa y un Servicio Jurídico.

Por lo que se refiere a los Reglamentos del resto de las Consejerías son: la Consejería de Economía y Hacienda (Decreto 84/1999, de 30 de julio); Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes (Decreto 85/1999, de 30 de julio); Consejería de Cultura, Educación y Ciencia (Decreto 86/1999, de 30 de julio); Consejería de Sanidad (Decreto 87/1999, de 30 de julio); Consejería de Industria y Comercio (Decreto 88/1999, de 30 de julio); Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación (Decreto 89/1999, de 30 de julio); Consejería de Medio Ambiente (Decreto 90/1999, de 30 de julio); Consejería de Justicia y Administraciones Públicas (Decreto 91/1999, de 30 de julio); Consejería de Empleo (Decreto 92/1999, de 30 de julio); y Consejería de Bienestar Social (Decreto 93/1999, de 30 de julio).

Con esta nueva estructura comenzó a funcionar el Gobierno formado a finales de julio de 1999.

Sin embargo, antes de finalizar el año todavía se produjeron al menos cinco modificaciones más de estos Reglamentos Orgánicos y Funcionales que pasamos a comentar. Especialmente curiosa es la primera modificación que se produce a través del Decreto 182/1999, de 5 de octubre, por el que se crea el Centro de Desarrollo Marítimo de la Generalidad Valenciana y el Consejo Asesor de Puertos y Actividades Náuticas de la Comunidad Valenciana. Al crearse y regularse estos nuevos organismos por el Decreto se aprovecha para en el mismo, y pese a que en su enunciado no aparece, proceder a la modificación del Reglamento Orgánico y Funcional de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, en sus artículos 3, 4 y 20, para incluir los nuevos organismos.

Evidentemente éste es un caso muy claro de mala técnica normativa que es enmendado por el propio Consell cuando dos meses más tarde, a través del Decreto 225/1999, de 15 de diciembre, se aprueba una modificación del Reglamento Orgánico y Funcional de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, precisamente para incluir en el nuevo texto las modificaciones que por esta vía realmente extraña se habían introducido a través del Decreto 182/1999, de 5 de octubre.

Aparte de este caso puntual y curioso desde el punto de vista jurídico, hay otras modificaciones, como son en la Consejería de Bienestar Social (Decreto 127/1999, de 17 de septiembre) para crearse la nueva Dirección General de Integración Social de los Discapacitados; en la Consejería de Sanidad (Decreto 198/1999, de 19 de octubre) en el que se hacen diversos ajustes, entre otros, el cambio de denominación del Instituto Valenciano de Estudios de la Salud Pública que pasa a denominarse Escuela Valenciana de Estudios para la Salud; en la Consejería de Empleo (Decreto 204/1999, de 3 de noviembre) en el que se atribuyen a dicha Consejería concretamente al Director Territorial de Empleo las competencias previstas en el apartado a) de los artículos 1, 2 y 3 del Decreto 27/1999, de 16 de febrero, referente a materia de infracciones en el orden social y de prevención de riesgos laborales; y por último en la Consejería de Cultura, Educación y Ciencia (Decreto 224/1999) en el que para dar impulso al campo de las artes escénicas se modifica el artículo 21.4 del Reglamento Orgánico y Funcional para crear un área de artes escénicas que se refiere a *Teatres de la Generalitat*, Centro Coreográfico e Instituto de Cinematografía Ricardo Muñoz Suay.

Como consecuencia de la nueva estructura del Gobierno valenciano, se tiene que proceder a una modificación de disposiciones anteriores, como es el caso de la Comisión Interdepartamental de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (Decreto 223/1999, de 15 de diciembre); el Alto Consejo Consultivo de Investigación y Desarrollo de la Presidencia de la Generalidad Valenciana, que se modifica en dos ocasiones para adaptarlo a la nueva estructura del Gobierno también (Decretos 177/1999, de 5 de octubre, y 197/1999, de 19 de octubre).

Por otro lado se modifica también el Reglamento Orgánico y Funcional del entre Público *Teatres de la Generalitat Valenciana* (Decreto 58/1999, de 29 de abril) para integrar en su Consejo Rector a los representantes de los sectores de las artes escénicas y en especial del teatro y la danza que no lo estaban anteriormente.

Desde el punto de vista de la organización y funcionamiento institucional de la Comunidad Valenciana es de destacar que por primera vez se dicta la regulación del régimen de precedencias a través del Decreto 235/1999, que establece en el ámbito propio de la Comunidad Valenciana y para los actos oficiales el régimen de precedencias de las autoridades e instituciones.

Finalmente hay dos disposiciones referidas a función pública, como son el Reglamento de selección, provisión de puestos de trabajo y carrera administrativa del personal comprendido en el ámbito de aplicación de la Ley de la Función Pública Valenciana (Decreto 33/1999) y la regulación de las condiciones de tra-

bajo del personal al servicio de la administración del Gobierno valenciano (Decreto 34/1999, de 9 de marzo), que viene a desarrollar el artículo 47, del texto refundido, de la Ley de la Función Pública Valenciana, regulando los derechos y condiciones del personal funcionario en relación a la jornada de trabajo (reducción, horario, pausa, descanso semanal y justificación de ausencias), permisos y licencias, así como vacaciones anuales.

Normas de desarrollo legislativo

Además del Decreto que acabamos de comentar que desarrolla la Ley de la Función Pública Valenciana, existen otros Decretos que desarrollan en dos casos Leyes estatales y en otros Leyes valencianas.

Por lo que se refiere a Leyes estatales nos encontramos el Decreto 4/1999, de 26 de enero, en el que se determina la competencia sancionadora de las infracciones en materia de ordenación del sector pesquero establecidas en la Ley estatal 14/1988, de 1 de julio, de tal manera que las infracciones leves son competencia del Jefe de los Servicios Territoriales de la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación; las graves del Director General de Industria, Cooperativismo, Pesca y Relaciones Agrarias; y las muy graves de quien esté al frente de la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación.

La segunda norma que se desarrolla es la Ley estatal 21/1992, de 16 de julio, de industria en el territorio de la Comunidad Valenciana, en relación al procedimiento para la puesta en funcionamiento de establecimientos e instalaciones industriales incluidas en la referida Ley.

Sin embargo es mucho más amplio el desarrollo de Leyes aprobadas por las propias Cortes Valencianas para las que vamos a seguir en principio un orden cronológico. En primer lugar nos encontramos con el Decreto 201/1998, de 15 de diciembre, pero publicado ya en el año 1999, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Comunidad Valenciana, desarrollando el artículo 13, apartado 1, de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística, para determinar así los requisitos mínimos de calidad, sustanciales y formales, a satisfacer por los planes urbanísticos, precisándose los estándares mínimos de suelo para dotaciones públicas exigidos por la Ley. Para ello se fijan las determinaciones de la ordenación urbanística (ordenación estructural, ordenación pormenorizada y redes de reserva de suelo dotacional público); la función, determinaciones y documentaciones de los instrumentos y ordenación distinguiendo entre planes de acción territorial, generales, parciales, de reforma interior y especiales; asimismo se fijan las previsiones de la ordenación urbanística preparatorias de su gestión o ejecución; y finalmente, se regula la tramitación de los planes. A continuación y desarrollando el artículo 2, de la Ley 2/1998, de 12 de mayo, nos encontramos con el Decreto 68/1999, de 4 de mayo, por el que se establece el día de la música valenciana para promover el mayor conocimiento y difusión del mundo de la música así como de la actividad y producción musical. Para ello se prevé la colaboración entre otros para ese día, tanto de la Federación de Asociaciones Musicales de la Comunidad Valenciana, de Ayuntamientos y de las Universidades.

La tercera Ley que se ve desarrollada durante el año 99, es la Ley 8/1997, de 9 de diciembre, de horarios comerciales de la Comunidad Valenciana, en orden a la declaración de las zonas que según criterios característicos de la actividad turística, tengan la consideración de gran afluencia turística, a solicitud de los Ayuntamientos, a los efectos de aplicación de horarios comerciales excepcionales, así como del procedimiento a seguir para su autorización. Con ello se quiere hacer hincapié en la peculiaridad de la problemática turística valenciana que hace necesario el establecimiento de unos horarios diferenciales en aquellos núcleos que por razón de la primacía del sector turístico así lo requieren.

Seguidamente nos encontramos el desarrollo de los artículos 32 y siguientes de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de espacios naturales protegidos de la Comunidad Valenciana, para la aprobación mediante el Decreto 70/1999, de 4 de mayo, del que sin lugar a dudas es el más problemático de los parques naturales como es la Marjal de Pego-Oliva como consecuencia de las actuaciones unilaterales del Alcalde de Pego que han merecido la reprobación de todas las fuerzas políticas democráticas de la Comunidad Valenciana. Con este plan de ordenación de los recursos naturales del Parque Natural de la Marjal de Pego-Oliva se pretende fijar el ámbito, efectos, tramitación, interpretación, objetivos, de una de las zonas más castigadas y más peculiares desde el punto de vista del medio ambiente en la Comunidad Valenciana. También relacionado con la política de medio ambiente nos encontramos con que la Ley 10/1998, de 28 de diciembre, la llamada Ley de «acompañamiento», amplió el ámbito de actuación de la ley 2/1992, de 27 de marzo, de saneamiento de las aguas residuales de la Comunidad Valenciana, por lo que mediante el Decreto 71/1999, de 17 de mayo, se procede a modificar el artículo 2, párrafo 1º, del Decreto anterior (Decreto 170/1992, de 16 de octubre) en el sentido de entender comprendida en el mismo la realización de obras de infraestructuras para el abastecimiento de aguas de carácter general dentro de la regulación del Estatuto de la entidad pública de Saneamiento de Aguas Residuales de la Comunidad Valenciana.

Por lo que se refiere a la materia de pesca existe el desarrollo del artículo 72, de la Ley 9/1998, de 15 de diciembre, de pesca marítima de la Comunidad Valenciana, ya que mediante el Decreto 194/1999, de 19 de octubre, se regula el registro de Cofradías de Pescadores de la Comunidad Valenciana en cumplimiento del referido precepto legislativo. En cuanto al sector turístico, el Decreto 206/1999, de 9 de noviembre, regulador de la disciplina turística, viene a desarrollar el título V de la Ley 3/1998, de 21 de mayo, de turismo en la Comunidad Valenciana por lo que se refiere a esta materia. En él se regula el objeto y ámbito de aplicación y se determina los principios inspiradores de la potestad sancionadora así como el procedimiento sancionador. También se regula la inspección turística, sus funciones, facultades y obligaciones y en particular desarrollando la regulación de la inspección de la planificación turística y el contenido de las actas de inspección. En este sentido se continúa el desarrollo de una legislación y normativa turística que se inició de manera especial durante la Cuarta Legislatura.

Finalmente nos encontramos con el Decreto 220/1999, de 23 de noviembre, por el que se regulan los programas formativos que figuran en la Ley 1/1995, de 20 de enero, de formación de personas adultas y se establece el currículo de los programas de alfabetización y programas para adquirir y actualizar la formación

básica de las personas adultas hasta la obtención del título de graduado de educación secundaria en la Comunidad Valenciana, desarrollando concretamente los artículos 3 y 5 de la referida Ley de formación de personas adultas.

Normas sectoriales

Con relación a la normativa sectorial hay que indicar que han sido cinco los ámbitos competenciales en los que se ha incidido con una mayor importancia a lo largo de 1999, destacando al igual que en el año anterior, especialmente el ámbito educativo y concretamente en materia de Universidades. Junto a él nos encontramos el ámbito referido a colegios profesionales, administración local, asistencia social y sanidad.

Comenzando por la educación universitaria lo más destacable es la aprobación de once Decretos que autorizan la ampliación de enseñanzas en las Universidades valencianas con veintiseis nuevas titulaciones, exactamente el mismo número que ya fue autorizado durante el año 1998. De ellas son en la Universidad Politécnica de Valencia un total de nueve (Decretos 44/1999, de 23 de marzo; Decreto 76/1999, de 1 de junio; Decreto 77/1999, de 1 de junio; y Decreto 213/1999, de 9 de noviembre); seis nuevos títulos en la Universidad de Alicante (Decreto 3/1999, de 26 de enero; Decreto 210/1999, de 9 de noviembre; y Decreto 222/1999, de 15 de diciembre); la Universidad Miguel Hernández de Elx con seis títulos (Decreto 211/1999, de 9 de noviembre); la *Universitat de València* con cuatro títulos (Decreto 75/1999, de 1 de junio; y Decreto 214/1999, de 9 de noviembre); y la Universidad Jaume I de Castellón de la Plana con un solo título nuevo (Decreto 212/1999, de 9 de noviembre).

También en materia universitaria hay que destacar la creación de dos nuevas Facultades, como son en la Universidad de Alicante la Facultad de Educación en el Campus de Sant Vicent del Raspeig por transformación de la Escuela Universitaria de Formación del Profesorado de EGB (Decreto 153/1999, de 17 de septiembre) y en la *Universitat de València* se crea la Facultad de Ciencias Sociales al suprimirse las Escuelas Universitarias de Relaciones Laborales y Trabajo Social (Decreto 192/1999, de 19 de octubre).

Pero también en materia universitaria algo que destaca en este año es la adscripción de centros privados de enseñanza superior a las Universidades. En el caso de la Universidad Politécnica de Valencia le son adscritos un total de tres centros privados (Decreto 2/1999, de 11 de enero; Decreto 67/1999, de 4 de mayo; y Decreto 123/1999, de 16 de agosto); mientras que a la Universidad Miguel Hernández de Elx se le adscriben también tres centros privados, todos ellos ubicados en la ciudad de Valencia (Decreto 124/1999, de 16 de agosto; Decreto 125/1999, de 16 de agosto; y Decreto 154/1999, de 17 de septiembre).

Otros temas universitarios que aparecen regulados son importantes también, como es el caso de la aprobación del Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Social de la Universidad Jaume I de Castellón (Decreto 15/1999, de 2 de febrero); o el que regula el acceso a los centros universitarios de la Comunidad Valenciana para el curso 1999/2000 (Decreto 72/1999, de 17 de mayo).

Por lo que se refiere a la enseñanza no universitaria hay también algunas medidas que se adoptan, como es el establecimiento del currículo de las enseñanzas de grado medio de danza, así como la regulación del acceso a dicho grado, que se aprueba mediante Decreto 26/1999, de 16 de febrero, una vez que las enseñanzas mínimas han sido definidas por el Real Decreto 1.254/1997, de 24 de julio, todo ello de acuerdo con el artículo 4 de la LOGSE.

Por otro lado nos encontramos con la aplicación del componente retributivo regulado en el Decreto 157/1993, de 31 de agosto, al personal integrante de la inspección educativa (Decreto 74/1999, de 1 de junio); la creación del registro de títulos académicos y profesionales de la Comunidad Valenciana (Decreto 152/1999, de 17 de septiembre); o la modificación del Consejo Escolar Valenciano (Decreto 201/1999) para dar entrada en el mismo a la nueva Universidad Miguel Hernández de Elx con un representante.

Por lo que se refiere a colegios profesionales, además de las dos Leyes ya indicadas anteriormente y que vienen a crear los Colegios Oficiales de Podólogos y de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología de la Comunidad Valenciana, la entrada en vigor desde 1997 de la Ley 6/1997, de 4 de diciembre, de Consejos y Colegios Profesionales de la Comunidad Valenciana, da pie a lo largo del año 1999 a la creación e inscripción en el correspondiente registro de colegios ya existentes que se adaptan a la nueva normativa valenciana. Este es el caso de los Colegios Oficiales de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria (Decreto 29/1999, de 23 de febrero); los Colegios Oficiales de Odontólogos y Estomatólogos de Valencia, Castellón y Alicante (Decretos 157/1999, 158/1999 y 159/1999, todos ellos del día 17 de septiembre); el Consejo Valenciano del Colegio de Veterinarios (Decreto 160/1999, de 17 de septiembre); la nueva denominación del Colegio Oficial de Profesores y Licenciados en Educación Física y en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte de la Comunidad Valenciana (Decreto 170/1999, de 5 de octubre); el Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Agrícolas y Peritos Agrícolas de Valencia y Castellón (Decreto 203/1999, de 3 de noviembre); y finalmente, el Colegio Oficial de Químicos de la Comunidad Valenciana (Decreto 218/1999, de 19 de noviembre).

En materia de administración local hay dos tipos de normas que se aprueban. Por un lado la constitución de entidades de ámbito territorial inferior al municipal, con lo que parece acabarse la política de creación de nuevos municipios y, por otro lado, el proceso de recuperación de la denominación valenciana de los municipios.

En cuanto al primer aspecto hemos de referirnos a la constitución de las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipal, de Jesús Pobre en el término municipal de Dénia (Decreto 21/1999, de 9 de febrero); El Perelló en el término municipal de Sueca (Decreto 43/1999, de 23 de marzo); y El Mareny también en el término municipal de Sueca (Decreto 55/1999, de 19 de abril).

Por lo que se refiere a la recuperación de la denominación en valenciano de los nombres de los municipios, hay que destacar que si bien todavía en la anterior Legislatura se va realizando para cada municipio un Decreto diferente, sin embargo al final de año se edita un Decreto para un conjunto de municipios. Las nuevas denominaciones son las siguientes: Càlig (Decreto 65/1999, de 4 de

mayo); El Ràfol d'Almúnia (Decreto 66/1999, de 4 de mayo); y los que se regulan conjuntamente en el Decreto 236/1999, de 23 de diciembre, que son Lloc Nou d'En Fenollet, Sant Joan d'Alacant, Crevillent, la Vall de Laguar, Benigembla, el Palomar y Càrcer).

En cuanto a asistencia social son varias las normas que se dictan en temas muy distintos, como es el caso del Reglamento que regula las normas a que deben someterse los conciertos a realizar por la administración de la Generalidad con los centros de iniciativa social de titularidad privada (Decreto 51/1999, de 30 de marzo); regulación de los criterios básicos para la acreditación de los programas de prevención en drogodependencias y otros trastornos adictivos y constitución del Comité Técnico de Prevención de las Drogodependencias de la Comunidad Valenciana (Decreto 78/1999, de 1 de junio); Plan de Medidas de Inserción Social que se modifica para incluir en su ámbito de aplicación a las personas víctimas de la violencia doméstica entre los preceptores de las prestaciones económicas regladas fundamentalmente mujeres (Decreto 171/1999, de 5 de octubre). En materia de menores está por un lado la aprobación de las bases que han de regir las convocatorias que se publiquen para la concesión de ayudas con ocasión de parto múltiple, adopción o acogimiento preadoptivo de varios menores (Decreto 172/1999, de 5 de octubre); o el que aprueba las bases que han de regir las convocatorias para el otorgamiento de ayudas económicas destinadas a subvencionar el alquiler de vivienda habitual a familias en las que convivan uno de los padres o tutores, con uno o más menores de edad (Decreto 174/1999, de 5 de octubre).

Y finalmente en materia de juventud, nos encontramos con la aprobación de las bases que han de regir las convocatorias que se publiquen para la concesión de ayudas económicas destinadas a subvencionar la compra de libros para estudios universitarios y la matrícula universitaria en determinadas situaciones familiares (Decreto 173/1999, de 5 de octubre).

Por último en materia de sanidad se adoptan tres decisiones relacionadas en la administración del propio servicio sanitario, como es la creación del sistema de información poblacional de la Consejería de Sanidad con la implantación de la tarjeta sanitaria (Decreto 126/1999, de 16 de agosto); la creación del Director de Asistencia Sanitaria de Zona, que depende del Director General de Prestación Asistencial (Decreto 215/1999, de 9 de noviembre); y, por último, la regulación de la autorización, reconocimiento de la acreditación y registro de laboratorios en el ámbito de la salud pública (Decreto 216/1999, de 9 de noviembre).

Otras disposiciones

Por lo que se refiere al resto de las disposiciones queremos hacer hincapié en tres materias que tienen una regulación específica y que suponen una incidencia importante en el ámbito de la Comunidad Valenciana.

En cuanto a protección civil hay que destacar la aprobación del Plan Especial ante el riesgo de inundaciones en la Comunidad Valenciana (Decreto 156/1999, de 17 de septiembre), que comprende el análisis del riesgo así como la estructu-

ra y organización de los diferentes tipos de emergencia, la operatividad y su implantación y mantenimiento. El plan incluye las zonas inundables detectadas en la Comunidad Valenciana y es especialmente importante en una Comunidad Autónoma que históricamente sufre numerosas catástrofes, sobre todo las inundaciones. El punto de referencia para todos los valencianos es la riada del Túria de 1957 así como en épocas más recientes la «pantanada» de Tous de 1982, la repetición del desbordamiento del Xúquer en 1987 y en 1997 las inundaciones de la ciudad de Alicante en septiembre. En todo caso se trata de un plan de enorme importancia para todos los valencianos.

E igualmente en relación con el tema de la protección civil hay que destacar la regulación de la organización y funcionamiento de la Comisión de Protección Civil de la Comunidad Valenciana (Decreto 202/1999, de 3 de noviembre) como órgano colegiado de carácter consultivo, deliberante, coordinador y homologador en materia de protección civil, del que forman parte entre otros representantes además de los de la Generalidad, los de la Administración del Estado, Diputados provinciales y Alcaldes.

En otro orden de cosas también hay que destacar el que una vez cumplidos los trámites previstos en su momento que regulan su tramitación y aprobación, queda definitivamente aprobado el Plan Integral de Residuos de la Comunidad Valenciana (Decreto 32/1999, de 2 de marzo) estando en situación de ser enviado a las Cortes Valencianas para su conocimiento. Este Plan Integral de Residuos intenta abordar de manera global esta problemática que tantas polémicas había acarreado los últimos años en el ámbito de la Comunidad Valenciana, especialmente en determinados municipios.

Por último hemos de referirnos al Decreto 155/1999, de 17 de septiembre, que viene a complementar el Decreto 148/1998, de 22 de septiembre, por el que se regulaba las condiciones de autorización, celebración, desarrollo y régimen sancionador de los festejos taurinos tradicionales, dado que aquél no incluía dos festejos taurinos típicos como son la exhibición de reses bravas -toros cerriles- así como el concurso de recortadores.

Finalmente nos encontramos con la modificación de la composición del Observatorio de Publicidad no Sexista de la Comunidad Valenciana, que fue creado mediante Decreto 232/1997, de 2 de septiembre, y que ahora se modifica (mediante el Decreto 5/1999, de 26 de enero) para incorporar una representación del ente público Radiotelevisión Valenciana, por entender lógicamente que desde este medio de comunicación se puede incidir para controlar y lograr una publicidad no sexista.

Conflictividad jurídica

Con relación a la conflictividad jurídica hay que destacar, en primer lugar, el desestimiento por parte del Presidente del Gobierno del recurso de inconstitucionalidad número 839/1992, contra el apartado 1 del artículo 27, de la Ley de la Generalidad Valenciana 7/1991, de 28 de diciembre, de Presupuestos para 1992; así como del recurso de inconstitucionalidad número 2.108/1995, contra la dis-

posición adicional primera de la Ley 3/1995, de 2 de marzo, de la Generalidad Valenciana, de modificación de la Ley 11/1985, de Cooperativas de la Comunidad Valenciana.

Otra novedad es en relación a la decisión del Tribunal Constitucional de acumular la cuestión de inconstitucionalidad número 4.450/1996, promovida por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, sobre el artículo número 17 de la Ley 4/1984, 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, que queda como decimos acumulada a la cuestión de inconstitucionalidad número 2.718/1996, dimanante del recurso de amparo 2.269/1991, referido al apartado 3º del artículo 17, de la Ley antes citada 4/1984, de 13 de junio.

Por lo demás quedan todavía pendientes de resolver por parte del Tribunal Constitucional, además de las indicadas cuestiones de inconstitucionalidad a las que nos acabamos de referir los recursos de inconstitucionalidad número 1.279/1996, interpuesto por el Presidente del Gobierno, contra la disposición adicional tercera de la Ley 8/1985, de medidas fiscales, administrativas y de organización; el recurso 1.275/1997, interpuesto por cincuenta 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 Elx, así como el recurso de inconstitucionalidad número 1.083/1998, interpuesto 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.

Actividad institucional

El acontecimiento más importante de 1999 es sin lugar a dudas la celebración de las elecciones a las Cortes Valencianas el día 13 de junio de 1999, que habían sido convocadas por Decreto 8/1999, de 19 de abril, del Presidente de la Generalidad, mediante el cual disolvía las Cortes Valencianas elegidas el 28 de mayo de 1995 y convocaba las elecciones para la referida fecha, estableciendo de conformidad con lo previsto en el artículo 11 de la Ley Electoral Valenciana una distribución de diputados y diputadas de la siguiente manera: por la circunscripción de Alicante, 30 diputados y diputadas; Castellón, 22 diputados y diputadas; y Valencia, 37 diputados y diputadas.

El resultado de las elecciones, como indicábamos al inicio de esta crónica, fue la obtención de la mayoría absoluta por el Partido Popular con 49 escaños; la Coalición Electoral Partido Socialista Obrero Español-Progressistes obtuvo 35 escaños; y *Esquerra Unida del País Valencià* 5 escaños. Fuera de las Cortes Valencianas y como consecuencia del requisito de obtener el 5 por cien de los votos emitidos en el conjunto de la Comunidad Autónoma, quedaron *Unió Valenciana* que obtuvo el 4'8 por cien de los votos y la Coalición Electoral *Bloc Nacionalista Valencià-Els Verds* con el 4'6.

Pero antes de la celebración de estas elecciones hay que hacer mención a los

cambios de Gobierno habidos en el mes de enero y de manera prácticamente consecutiva.

El día 14 de dicho mes el Presidente de la Generalidad, mediante el Decreto 3/1999 de dicho día, acepta el cese de la Consejera de Agricultura, Pesca y Alimentación, M^a. Angels Ramón-Llin Martínez, quien en rueda de prensa informa que el motivo de abandonar ese cargo no es otro que el dejar la militancia de *Unió Valenciana* por entender que dicho partido no cumplía ya los objetivos para el cual en su momento fue creado. Como consecuencia de ello se produce este cambio en el Gobierno valenciano, siendo sustituida por la persona indicada por *Unió Valenciana* que en ese momento todavía era un partido coaligado con el Partido Popular en el Gobierno valenciano, quedando designado mediante Decreto 4/1999, de 14 de enero, del Presidente de la Generalidad, Manuel Ortells Rosell como Consejero de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Sólo una semana después y como consecuencia de la remodelación efectuada por el Presidente José M^a. Aznar en el Gobierno del Estado, cesa como Consejero de Cultura, Educación y Ciencia Francisco Camps Ortíz, al pasar a ocupar la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, hecho que se produce mediante Decreto 5/1999, de 21 de enero, siendo sustituido por quien hasta ese momento ha sido Presidente de la Diputación de Valencia, Manuel Tarancón Fandos, como Consejero de Cultura, Educación y Ciencia (Decreto 6/1999, de 21 de enero del Presidente de la Generalidad).

Sin embargo la remodelación importante vino después de la formación del nuevo Gobierno. Ya el día 8 de julio, mediante Decreto 9/1999, cesó como Consejera de Bienestar Social Marcela Miró Pérez, en la medida en que al día siguiente tenía que ocupar la Presidencia de las Cortes Valencianas. Y después del proceso de investidura se produjo el nombramiento del nuevo Gobierno, que suponía importantes novedades. Concretamente la de nombramiento de dos Vicepresidentes, como Vicepresidente Primero, José Luis Olivas Martínez, y como Vicepresidente Segundo, José Joaquín Ripoll Serrano. En cuanto a las Consejerías y teniendo en cuenta la limitación que se mantiene todavía en el Estatuto de Autonomía de que no pueden haber más de diez, el Presidente Zaplana nombra además de los dos Vicepresidentes a diez Consejeros, con la novedad de la creación de dos Consejerías nuevas, la de Justicia y Administraciones Públicas por un lado y la Consejería de Empleo por otro. En el nuevo Gobierno únicamente continúan en las mismas Consejerías el Consejero de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, José Ramón García Antón y el Consejero de Cultura, Educación y Ciencia, Manuel Tarancón Fandos. Dos miembros del Gobierno anterior, José Luis Olivas Martínez que había sido Consejero de Economía, Hacienda y Administración Pública, pasa a Vicepresidente Primero; y el Consejero de Presidencia, José Joaquín Ripoll Serrano a Vicepresidente Segundo. Las demás Consejerías están ocupadas de la siguiente manera: Vicente Rambla Momplet, Consejero de Economía y Hacienda; José Emilio Cervera Cardona, Consejero de Sanidad; Fernando Castelló Boronat, antiguo Portavoz del Grupo Parlamentario Popular en las Cortes Valencianas en la Cuarta Legislatura, Consejero de Industria y Comercio; en la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación vuelve M^a. Angels Ramón-Llin Martínez, quien la había abandonado como hemos visto anterior-

mente, al dejar *Unió Valenciana* en el mes de enero; Fernando Modrego Caballero en la Consejería de Medio Ambiente, Serafín Castellano Gómez, antiguo Portavoz adjunto del Grupo Parlamentario Popular en las Cortes Valencianas, como Consejero de Justicia y Administraciones Públicas; Rafael Blasco Castany en la Consejería de Empleo; y M^a. Carmen Más Rubio en la Consejería de Bienestar Social.

Por lo que se refiere a las Cortes Valencianas hay que tener en cuenta que se trata de un año electoral, por lo que prácticamente desde el momento de la disolución el 20 de abril hasta la constitución de las nuevas Cortes el 9 de julio, la Cámara permanece prácticamente sin actividad parlamentaria, por lo que hemos de distinguir los periodos que van de enero hasta la fecha de la disolución y desde la constitución de las nuevas Cortes, y teniendo en cuenta el período estival hasta la finalización del año.

Pese a ello la actividad parlamentaria es importante si tenemos en cuenta que en la fase correspondiente todavía al final de la Cuarta Legislatura llegaron a aprobarse, además de las 6 Leyes antes reseñadas, 30 Resoluciones y se tramitaron más de 1.000 preguntas o 61 comparecencias, entre otras muchas iniciativas parlamentarias.

Por lo que se refiere a la Quinta Legislatura se tramitaron 32 Resoluciones, entre las que están incluidas la creación de Comisiones, destacando entre ellas la Resolución 4/V, de 29 de septiembre, por la que se crea una Comisión especial para el estudio de una posible reforma del Estatuto de Autonomía y la consolidación del autogobierno, o la Resolución 10/V, de 6 de octubre de 1999, de creación de una Comisión especial para el estudio de nuevas normas de gestión de la Radiotelevisión Valenciana.

Otros datos destacables en el comienzo de esa Quinta Legislatura son las 1.500 preguntas tramitadas o las 130 comparecencias solicitadas, por poner sólo dos ejemplos.

Además en el conjunto de la actividad parlamentaria hay que destacar a lo largo del año 1999 la sesión extraordinaria celebrada el día 25 de enero, en la que compareció el Consejero de Sanidad, Señor Farnós, para dar cuenta sobre las intenciones del Gobierno valenciano en relación con el Hospital La Fe de la ciudad de Valencia.

Por su parte el Presidente de la Generalidad, por lo que se refiere al período de Cuarta Legislatura, compareció para contestar a preguntas de interés general, en la sesiones de los días 11 de febrero, 25 de marzo y 31 de marzo, y ya en la V Legislatura los días 14 de octubre y 2 de diciembre.

Entre los debates habidos en la Cámara hemos de destacar especialmente el realizado en el Pleno celebrado los días 17 y 18 de febrero, en torno al transfuguismo político, en el que se aprobaron dos Resoluciones, la 433/IV sobre elaboración de un acuerdo referente a un código de conducta política en relación con el transfuguismo, que fue aprobada por todos los grupos parlamentarios; y una segunda Resolución aprobada al día siguiente, 434/IV sobre rechazo al incumplimiento que el Partido Socialista Obrero Español ha hecho del acuerdo sobre un código de conducta política en relación con la transfuguismo en las

Corporaciones Locales, que sólo recibió el apoyo del Grupo Parlamentario Popular.

Por lo demás ya en la Quinta Legislatura hay que destacar que durante las vacaciones parlamentarias tuvo lugar una sesión extraordinaria celebrada el día 27 de agosto, en la que hubo comparecencias por un lado para informar del criterio del Gobierno valenciano en relación al Plan de Desarrollo Regional (PDR 2000-2006), así como en relación a los incendios forestales que habían tenido lugar entre los días 14 y 16 de agosto y que habían producido, como indicábamos anteriormente, una grave catástrofe ecológica en el Parque Natural del Montgó, en los municipios de Xàbia y Dénia, y que también habían tenido repercusión otros incendios en la Canal de Navarrés, concretamente en el municipio de Enguera.

Por lo que se refiere a otras Instituciones de la Comunidad Valenciana, hemos de indicar el nombramiento de Rafael Cerdá Ferrer, como Presidente del Comité Económico y Social, mediante Decreto 48/1999, de 30 de marzo, o el Real Decreto 757/1999, de 30 de abril, por el cual se nombra Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana a Juan Luis de la Rúa Moreno.

Finalmente en cuanto a las otras Instituciones es de destacar especialmente lo acaecido en torno al Síndic de Greuges, al hacerse público en los medios de comunicación la posible utilización de su cargo para una reclamación privada ante la Universidad de Alicante de la que era profesor, circunstancia ésta que acarrea una solicitud de comparecencia ante la Comisión de Estatuto de los Diputados, que es denegada por parte del Grupo Parlamentario Popular y posteriormente el inicio de la tramitación del procedimiento previsto en el artículo 5 de la Ley del Síndic de Greuges, que prevé que al actuar con notoria negligencia, mala fe o interés personal o incumplimiento de los deberes y obligaciones del cargo, es posible que por mayoría de tres quintas partes de los miembros de la Cámara y mediando el acuerdo favorable de la Comisión de Peticiones, adoptado por mayoría absoluta de la misma, y previa audiencia del interesado, pueda ser cesado en su cargo. Al plantearse este procedimiento fue necesario dictar una Resolución de la Presidencia de carácter general, 1/V, el 29 de noviembre de 1999, regulándolo, el cual una vez aplicado, no alcanzándose la mayoría requerida en la Ley del Síndic de Greuges, en la Comisión de Estatuto de los Diputados, no continuó el procedimiento de destitución del mismo.

En cuanto a las transferencias habidas durante el año 1999, hemos de indicar que se han producido varias. En primer lugar está el Real Decreto 846/1999, de 21 de mayo, sobre traspaso a la Comunidad Valenciana de las funciones y servicios en materia educativa, de asistencia y servicios sociales, empleo y formación profesional ocupacional de los trabajadores del mar, encomendadas al Instituto Social de la Marina. A su vez por Decreto 15/1999, de 28 de septiembre, del Presidente de la Generalidad, estas competencias le son asignadas de manera repartida a las diferentes Consejerías: a la de Cultura, Educación y Ciencia las competencias en materia educativa a las que se refiere el Real Decreto; a la de Agricultura, Pesca y Alimentación las competencias en materia de formación profesional de los trabajadores del mar; a la Consejería de Empleo las competencias en materia de política activa del empleo; y finalmente a la Consejería de Bienestar Social las competencias relativas a la asistencia y servicios sociales.

A continuación está el Real Decreto 847/1999, de 21 de mayo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Valenciana en materia de mediadores de seguros; también está el Real Decreto 848/1999, de 21 de mayo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Valenciana en materia de instalaciones radioactivas de segunda y tercera categoría, competencias que son atribuidas a la Consejería de Industria y Comercio mediante Decreto 16/1999, de 29 de septiembre del Presidente de la Generalidad. Igualmente nos encontramos con el Real Decreto 849/1999, de 21 de mayo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Valenciana en materia de transporte marítimo, las cuales mediante Decreto 18/1999, de 19 de septiembre, son asignadas a la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes.

Después está el Real Decreto 850/1999, de 21 de mayo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Valenciana en materia de ejecución de la legislación sobre propiedad intelectual, las cuales son atribuidas a la Consejería de Cultura, Educación y Ciencia mediante el Decreto 17/1999, de 19 de septiembre.

Finalmente el último Real Decreto de transferencias ha sido el Real Decreto 851/1999, de 21 de mayo, en materia de ejecución de la legislación sobre productos farmacéuticos.

Cuestión aparte y curiosa que se ha dado durante el año 1999 ha sido la transferencia de titularidad sobre un determinado tramo de carretera, concretamente la CV-90 entre Crevillent y Benijófar, en favor de la Administración del Estado para la construcción de la autopista de peaje Alicante-Cartagena, que se acuerda por parte del Gobierno valenciano mediante Decreto 133/1999, de 17 de septiembre, y que tiene su reflejo en el Real Decreto 1.885/1999, de 3 de diciembre, sobre cambio de titularidad desde la Comunidad Valenciana a la Administración del Estado.

Finalmente hay que señalar una serie de problemas surgidos a lo largo del año 1999, a algunos de los cuales ya hemos hecho referencia y que ahora comentamos como resumen final.

Se trata de la ausencia de acuerdo a lo largo de todo el año para la puesta en marcha de la *Acadèmia Valenciana de la Llengua*; la crisis abierta en el Instituto Valenciano de la Exportación (IVEX), al descubrirse un «agujero» de mil millones atribuido a la gestión de su Director José M^a. Tabares; la continuación del caso Maeso, a lo largo del cual se produce la presunta implicación en el mismo del propio Consejero de Sanidad Joaquín Farnós; la polémica abierta en torno a los trazados por Castilla-La Mancha del AVE de la Comunidad Valenciana-Madrid; los graves incendios forestales habidos durante cuatro días del mes de agosto; y, finalmente, la crisis abierta en torno a la desaparición del Área Metropolitana de *l'Horta*.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 89

Composición al finalizar la IV Legislatura:

Popular : 42

Socialista : 30

Esquerra Unida-Els Verds: 7

Nacionalista Unió Valenciana: 4

Mixto: 6 El Grupo Mixto se incrementa la final de la Legislatura cuando dos diputados del Grupo Socialista –Josep Garés Crespo y Roberto García Blanes– en febrero lo abandonan. Continúan en el mismo Rafael Ferraro Sebastià, Albert Taberner i Ferrer, Pedro Zamora Suárez y Francesc Colomer Sánchez.

Composición tras las elecciones del 13 de junio:

Popular: 49

Socialista-Progressistes: 35

Esquerra Unida del País Valencià: 5

Estructura del Gobierno

A 1 de enero de 1999:

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: María Engels Ramón-Llin Martínez

Medio Ambiente: José Manuel Castellà Almiñana

Bienestar Social: Marcela Miró Pérez

Desde julio de 1999, tras las elecciones:

Presidente: Eduardo Zaplana Hernández-Soro

Vicepresidente primero: José Luis Olivas Martínez

Vicepresidente Segundo José Joaquín Ripoll Serrano

Número de Consejerías: 10

Economía y Hacienda: Vicente Rambla Momplet

Obras Públicas, Urbanismo y Transportes: José Ramón García Antón

Cultura, Educación y Ciencia: Manuel Tarancón Fandos

Sanidad: José Emilio Cervera Cardona

Industria y Comercio: Fernando Castelló Boronat

Agricultura, Pesca y Alimentación: M^a Èngels Ramón-Llin Martínez

Medio Mambiente: Fernando Modrego Caballero

Justicia y Administraciones Públicas: Serafín Castellano Gómez

Empleo: Rafael Blasco Castany

Bienestar Social: M^a Carmen Mas Rubio

Tipo de Gobierno

Hasta julio de 1999:

Por apoyo parlamentario: mayoritario.

Partidos y número de diputados que lo apoyan: PP (42) y UV (4). Además los diputados del Grupo Mixto Rafael Ferraro Sebastià y en votaciones decisivas con su ausencia Josep Garés Crespo y Roberto García Blanes favorecieron los acuerdos parlamentarios de la mayoría.

Composición del Gobierno: de coalición (PP la Presidencia y todas las Consejerías excepto la de Agricultura, Pesca y Alimentación y la de Medio Ambiente que corresponden a UV).

Desde julio de 1999:

Por apoyo parlamentario: mayoritario.

Partidos y número de diputados que lo apoyan: PP (49).

Composición del Gobierno: homogéneo (PP).

Cambios de Gobierno

El 14 de enero cesa como Consejera de Agricultura, Pesca y Alimentación M^a Èngels Ramón-Llin Martínez y es nombrado para sustituirle Salvador Ortells Rosell.

El 21 de enero cesa como Consejero de Cultura, Educación y Ciencia Francisco Camps Ortiz y es nombrado para sustituirle Manuel Tarancón Fandos.

Tras las elecciones es nombrado el día 22 de julio el nuevo Gobierno reseñado en el apartado anterior.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

El 16 de julio tuvo lugar la sesión de investidura del nuevo Presidente de la Generalidad el cual, tras su nombramiento por el Rey, tomó posesión ante las Cortes Valencianas el 21 de julio.

Mociones de reprobación

Ninguna.

Debates y Resoluciones aprobadas

IV Legislatura (enero-abril):

Proyectos de ley tramitados: 3 (6 leyes aprobadas)

Proposiciones no de ley: 54

Resoluciones: 30

Interpelaciones: 2

Preguntas: 1072

Solicitudes de documentación: 89

V Legislatura (julio-diciembre):

Proyectos de ley: 6 (4 leyes aprobadas)

Proposiciones no de ley: 85

Resoluciones: 32

Interpelaciones: 18

Preguntas: 1514

Solicitudes de documentación: 150

Resoluciones y debates más importantes:

El 16 de julio tuvo lugar el debate de investidura del Presidente de la Generalidad resultando elegido en primera votación y por mayoría absoluta (los 49 votos del Grupo Parlamentario Popular).

Hubo dos Plenos extraordinarios. El primero antes de las elecciones el 25 de

enero con la comparecencia del Consejero de Sanidad para explicar e informar de los proyectos de la Consejería en relación al Hospital Universitario La Fe de Valencia. El segundo tuvo lugar ya en la Quinta Legislatura el 27 de agosto compareciendo el Consejero de Economía y Hacienda para informar sobre la situación y el contenido del Plan de Desarrollo Regional (PDR) 2000-2006; y el Consejero de Medio Ambiente para informar sobre las causas de los incendios ocurridos en el Parque Natural del Montgó y en Enguera los días 14 y 15 de agosto, así como de las medidas que tenía programadas la Consejería para prevenir y atajar cualquier indicio de fuego en los referidos parajes.

El Presidente de la Generalidad ha comparecido para responder a preguntas de interés general los días: 11 de febrero, 25 de marzo, 31 de marzo, 14 de octubre y 2 de diciembre.

Las Resoluciones más importantes aprobadas durante el año 1999 fueron las siguientes:

- Resolución 433/IV, de 17 de febrero, sobre elaboración de un acuerdo referente a un código de conducta política en relación con el transfuguismo.
- Resolución 434/IV, de 18 de febrero, sobre rechazo al incumplimiento que el PSOE ha hecho del acuerdo sobre un código de conducta política en relación al transfuguismo en las corporaciones locales.
- Resolución 436/IV, de 23 de febrero, sobre creación de una subcomisión en el seno de la comisión de control de la RTVV.
- Resolución 438/IV, de 25 de febrero, de aprobación del plan de trabajo de la Comisión de Investigación de las responsabilidades en el caso de la hepatitis C y la propagación de la enfermedad.
- Resolución 4/V, de 29 de septiembre, sobre creación de una Comisión especial para el estudio de una posible reforma del estatuto de Autonomía y la consolidación del autogobierno.
- Resolución 10/V, de 6 de octubre, sobre creación de una Comisión especial para el estudio de nuevas formas de gestión de la RTVV.
- Resolución 17/V, de 20 de octubre, sobre apoyo al mantenimiento de un sistema público de pensiones para todos los españoles.
- Resolución 27/V, de 1 de diciembre, sobre tramitación por el procedimiento de lectura única del proyecto de ley de la Generalidad Valenciana por la que se suprime el Área Metropolitana de l'Horta.

Reformas del Reglamento

Ninguna.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Resolución de Presidencia de carácter general 1/V, de 29 de noviembre, sobre el procedimiento de cese del Síndic de Greuges, previsto en los artículos 5.1,

apartado f) y 5.2 de la ley 11/1988, de 26 de diciembre, del Síndic de Greuges (BOCV nº 19 de 3 de diciembre de 1999).

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

El único hecho destacable es el debate habido en torno a la solicitud de cese del Síndic de Greuges. La Comisión de Peticiones rechazó con los votos del PP el 28 de octubre la solicitud de comparecencia del Síndic de Greuges a petición de los Grupos Parlamentarios Socialista-Progressistes y Esquerra Unida del País Valencià para que informara sobre la utilización de los medios de la institución en un contencioso privado con la Universidad de Alicante.

Posteriormente la misma Comisión de Peticiones rechazó también con los votos del PP el 2 de diciembre la solicitud de remoción del Síndic de Greuges prevista en el art. 5. de la ley que regula la institución y que había sido planteada por los grupos parlamentarios de la oposición.

EXTREMADURA

María Antonia Trujillo Rincón

Rasgos generales

La vida política e institucional de Extremadura durante 1999 vino marcada por la celebración, el día 13 de junio, de las quintas elecciones autonómicas. La existencia de un proceso electoral, que comprendió también las elecciones municipales y al Parlamento Europeo, supuso un cambio para la Comunidad Autónoma. Factor determinante de la nueva situación fue la recuperación de la mayoría absoluta por el Partido Socialista Obrero Español, que hasta ese momento gobernaba con mayoría parlamentaria relativa. Esa circunstancia influyó en la dinámica político-institucional de la región: si en los primeros meses del año se siguió la línea de normalidad abierta a lo largo de 1998, en contraste con lo que sucedió en la primera fase de la IV Legislatura, en los últimos meses del año, iniciada ya la V, la recuperación de la mayoría absoluta por los socialistas afianzó el funcionamiento regular de las instituciones.

Al cambio referido anteriormente contribuyeron también las transferencias, a finales de 1999, de la enseñanza no universitaria y la puesta en marcha de los proyectos relacionados con la sociedad de la información y las nuevas tecnologías, proyectos defendidos por el Presidente de la Comunidad Autónoma en el último Debate de Política General, recogido en el *Informe* de 1998.

Entrando ya en lo que fue el año electoral, y en relación con el encabezamiento de las listas electorales y el liderazgo político ante las elecciones de junio, varios datos se pueden destacar. Por un lado, Juan Carlos Rodríguez Ibarra repitió al frente de los socialistas, como ya se había anunciado a principios de año. El acercamiento del PSOE y los progresistas de Nueva Izquierda concluyó en la inclusión de estos últimos en las listas electorales socialistas, bajo las siglas PSOE-Progresistas, no sin antes haberse producido algunos conflictos en la elaboración de las candidaturas. El PSOE renovó la mitad de su lista al Parlamento extremeño, respetando la proporción de sexos y el acuerdo electoral con NI. Por otro, Juan Ignacio Barrero, Presidente regional del PP, fue el candidato a la Presidencia de la Junta de Extremadura, tras abandonar su cargo como Presidente del Senado. Otras dos formaciones, IU y Socialistas Independientes de Extremadura (Siex), firmaron un programa común de mínimos para defender en la Legislatura, sin llegar a presentar listas conjuntas. El acuerdo se consideró como una respuesta al acercamiento del PSOE y NI. Finalmente, los regionalistas concurrieron a las elecciones con candidaturas distintas: Extremadura Unida (EU), por una parte, y la Coalición regionalista (CREX-PREX), por otra.

Para las elecciones municipales, y a diferencia de las candidaturas autonómi-

cas, protagonizadas por la renovación, al menos, de los socialistas, los partidos apostaron por la continuidad en las listas electorales.

Como corresponde a un año electoral, la intensidad del debate político se incrementó y la campaña electoral giró, básicamente, sobre los temas más recurrentes e importantes para la región en los últimos años: financiación autonómica; infraestructuras regionales, con especial mención a la Autovía Ruta de la Plata y al proyecto ferroviario de tren de velocidad alta para el trayecto Madrid-Lisboa; política educativa; sin olvidar la agricultura, una de las mayores potencialidades de la región, y la sanidad. Más concretamente, el candidato socialista apostó por las nuevas tecnologías, la sociedad de la información y el Estado del bienestar; el candidato popular se comprometió a dotar de un estatuto de capitalidad a la ciudad de Mérida, crear un campus universitario en la ciudad de Don Benito y aceptar el modelo de financiación estatal para la Comunidad extremeña; los partidos regionalistas, por último, centraron su campaña en la consecución de una «auténtica autonomía» para Extremadura.

Por lo que se refiere a los resultados obtenidos en los diversos comicios celebrados el 13 de junio, varios datos hay que resaltar. En primer lugar, el índice de abstención fue superior al producido en la consulta electoral del 95. En segundo lugar, en las elecciones autonómicas, la coalición PSOE-Progresistas, en contra de todos los pronósticos, ganó por mayoría absoluta, obteniendo 34 de los 65 escaños que componen la Asamblea de Extremadura (19 en Badajoz y 15 en Cáceres). El PP consiguió 28 (15 en Badajoz y 13 en Cáceres) e IU tan sólo 3 (2 en Badajoz y 1 en Cáceres), lo que impidió a esta última formar grupo parlamentario propio, relegándola al Grupo Mixto. En las elecciones autonómicas de 1995, el PSOE había obtenido 31 escaños (17 en Badajoz y 14 en Cáceres), el PP 27 (14 en Badajoz y 13 en Cáceres), IU-LV 6 (4 en Badajoz y 2 en Cáceres) y los regionalistas 1 (Coalición EU-CREx-PREx). Como puede observarse, estos últimos, que en las elecciones de junio no concurrieron conjuntamente, perdieron la representación parlamentaria. A la vista de los datos anteriores, y teniendo en cuenta que casi la mitad de los diputados regionales son nuevos en la Cámara regional, se puede deducir que el arco parlamentario extremeño ha experimentado un cambio radical.

En tercer lugar, y a diferencia de las elecciones autonómicas, los resultados de los comicios locales no generaron un cambio apreciable en la relación de fuerzas dentro de la región: el PP mantuvo el gobierno en las ciudades más grandes, aunque el PSOE recuperó votos y continuó con el respaldo de los pequeños municipios, lo que le permitió, además, conservar las Diputaciones Provinciales de Badajoz y Cáceres con mayoría absoluta. En todo caso, la política de pactos del PSOE con NI e IU tras las elecciones permitió que algunas alcaldías emblemáticas de núcleos más pequeños pasaran a los socialistas, al no haber obtenido el PP mayoría absoluta. No se puede dejar de mencionar que los resultados electorales arrojaron una nueva realidad política municipal: algunas formaciones independientes, en manos de grupos locales, se afianzaron en las alcaldías que ocupaban y consiguieron otras nuevas.

En conclusión, pues, para cerrar estas notas de carácter electoral, aunque el PP mantuvo el gobierno en las principales ciudades de la región, el PSOE consi-

guió la mayoría absoluta que en la anterior legislatura no tenía. Finalmente, en las elecciones al Parlamento Europeo, la victoria fue para el PSOE, que incrementó el número de votantes respecto de los comicios europeos de 1994 y superó en casi cuatro puntos al PP.

Por lo que respecta a las fuerzas políticas, hay que destacar dos datos: la crisis sufrida en el seno del PP ante la celebración de su VII Congreso Regional en septiembre y la fundación de nuevos partidos políticos. En relación con el primer aspecto, tras una campaña precongresual, caracterizada por el ataque directo entre los dos candidatos a la Presidencia Regional del partido (la oficialista de Juan Ignacio Barrero y la discrepante de Pedro Acedo, alcalde de Mérida), por las denuncias ante el Comité Nacional de Garantías del PP y por la falta de debate político, se celebró el congreso, resultando reelegido aquél Presidente Regional del PP con el 71 % de los votos de los compromisarios (280 votos, muchos menos de los avalistas que le habían firmado), frente al 29 % de la segunda candidatura (109). Por lo que se refiere al segundo dato, en julio se constituyó el Partido Extremeño Rural (PER), vinculado a una organización agraria, extremeñista y no regionalista, según declaraciones de sus promotores, con pretensiones de concurrir a los comicios autonómicos del 2003; más adelante, en noviembre, se presentó el Bloque Nacionalista Extremeño (BNEx), una nueva formación política cuyo objeto es aglutinar a los partidos regionalistas extremeños.

Desde un punto de vista jurídico-institucional, el acontecimiento más destacable y relevante para la política regional fue la formación del Gobierno regional tras los comicios autonómicos. El nuevo Ejecutivo se caracterizó por la continuidad de sus miembros, produciéndose un único nuevo nombramiento al incrementarse el número de Consejerías de ocho a nueve; por el cambio de denominación y competencias de las Consejerías existentes, y, consecuentemente, de su estructura orgánica; por la creación de una nueva Consejería, la de Sanidad y Consumo, a la que se atribuyeron algunas materias que antes correspondían a la de Bienestar Social; y por el fortalecimiento de la Consejería de Educación, Ciencia y Tecnología, desde donde se canalizará el desarrollo de la sociedad de la información y las nuevas tecnologías.

Dos cuestiones más pueden resaltarse para cerrar este apartado introductorio. La primera, se refiere al protagonismo del Presidente de la Comunidad Autónoma en la política nacional, censurando al Presidente del Gobierno por no recibirlo en la Moncloa para tratar temas de interés para la región. Esto supuso, incluso, la petición de mediación del Rey, como árbitro y moderador de las instituciones. En este mismo sentido, hay que reseñar la petición, a lo largo de todo el año, de la celebración del Debate sobre el Estado de las Autonomías, de acuerdo con lo preceptuado en el Reglamento de la Cámara Alta.

La segunda y última cuestión, no por anecdótica, como se podría pensar, carente de interés, se refiere a la promoción que del dialecto «a fala» se está haciendo —dialecto de origen no determinado científicamente, aunque los expertos señalan a Galicia y Portugal como las fuentes de donde ha surgido esta manifestación lingüística única en Extremadura, y hablado actualmente por unas 6000 personas, en varias localidades del norte de Cáceres—. En mayo de este año, el Consejero de Cultura adquirió el compromiso de proponer su declaración como

bien de interés cultural extremeño, algo que se produce por primera vez en esta región con un bien no tangible.

Reforma del Estatuto de Autonomía y proceso de transferencias

En este apartado específico, y debido a la importancia que ambas cuestiones suponen para el desarrollo de la autonomía extremeña, se debe hacer referencia a la reforma del Estatuto de Autonomía, efectuada por Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo, y a las transferencias producidas durante 1999.

En relación con el primer asunto, culminada el 23 de junio de 1998 la fase regional de reforma del Estatuto de Autonomía, el texto se remitió a las Cortes Generales para su tramitación y aprobación por Ley Orgánica. En el Congreso de los Diputados se introdujeron algunas modificaciones, por acuerdo entre el PSOE y el PP, relativas a la convocatoria de consultas populares (tema polémico en la región desde que se solicitara en su día un referéndum sobre la financiación autonómica), bolsa de valores, seguros, cajas de ahorro, registradores de la propiedad y notarios, entre otras. Posteriormente, ya en marzo de 1999, la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado aprobó, con el apoyo de todos los Grupos Parlamentarios y la única abstención de NI, cuyas enmiendas fueron rechazadas, el Informe de la Ponencia de la reforma del Estatuto de Extremadura. La propuesta de reforma se debatió el día 14 de abril en el Pleno del Senado, siendo la última que quedaba por aprobar de las Comunidades Autónomas que habían accedido a la autonomía por la vía del art. 143 constitucional. La reforma fue aprobada por unanimidad en el Pleno de esta Cámara, tras la retirada de las 31 enmiendas de NI y su voto a favor de la reforma.

Las líneas más importantes de la reforma son similares a las de otros estatutos: ampliación de competencias, introducción de nuevas instituciones, posibilidad de disolución anticipada de la Asamblea, aunque limitada, previsión de legislación delegada, etc. Lo cierto es que el texto aprobado supone un avance en la consecución de una autonomía regional más plena, tanto desde el punto de vista institucional como competencial. Ha ampliado las competencias susceptibles de ser asumidas por Extremadura en materias como sanidad, ferrocarriles, instituciones públicas de protección y tutela de menores, denominaciones de origen, protección del medio ambiente o defensa del consumidor y usuario. Además, se ha modificado el proceso de investidura del Presidente de la Junta, facultando al Presidente de la Asamblea a proponer un candidato tras una ronda de consultas; se ha ampliado el período de sesiones del Parlamento autonómico y posibilitado la disolución anticipada de la Cámara regional; y se han previsto órganos nuevos como el Defensor del Pueblo y el Tribunal de Cuentas.

En el ámbito relativo a las transferencias del Estado a la Comunidad Autónoma, el Ministerio de Administraciones Públicas dictó los Reales Decretos 333, 334, 335 y 336, todos de 26 de febrero (DOE nº 32, de 16 de marzo), por los que se procedía, respectivamente, al traspaso de los medios adscritos a la gestión encomendada en materia de agricultura, Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA); y a la ampliación de los medios traspasados a la Comunidad en materia de cultura, turismo y conservación de la naturaleza.

Pero, indudablemente, el traspaso más importante culminó con el año que se informa y tras una larga negociación entre la Administración del Estado y la Comunidad extremeña. A finales de año, por Real Decreto 1801/1999, de 26 de noviembre (*BOE*, de 21 de diciembre de 1999), se traspasaron las funciones y servicios en materia de enseñanza no universitaria, con efectos a partir del 1 de enero del año 2000. La Junta de Extremadura procedió, posteriormente, a asignar las funciones y servicios transferidos a la Consejería de Educación, Ciencia y Tecnología (Decreto del Presidente 17/1999, de 22 de diciembre), y, consecuentemente, a efectuar una nueva remodelación de la estructura orgánica de la Consejería afectada para adaptarse a las nuevas competencias (Decreto 196/1999). El coste efectivo de las referidas transferencias, que afectan a varios miles de funcionarios, supone una asignación a Extremadura de 360000 millones durante el cuatrienio 2000-2003, estructurada de la siguiente forma: 81000, 86000, 91000 y 96000 millones cada año, a lo que hay que añadir un convenio para inversiones de 5000 millones a repartir en ese período. Pasado el 2003, la educación contará con 96000 millones de pesetas, más el incremento del PIB nominal, que será el criterio que se aplique para ir subiendo la asignación.

Entre las materias a transferir, pero sobre las cuales ya se han iniciado este año los primeros contactos, están las relativas a políticas activas de empleo y sanidad.

Ejercicio de las competencias

Actividad legislativa

Desde un punto de vista cuantitativo, la aprobación de leyes disminuye notablemente en relación con años anteriores: se aprobaron tres, incluida la habitual de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma. Sólo esta última salió de la nueva Asamblea elegida en el mes de junio. Las otras dos, la 1/1999, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia y Reinserción de las Drogodependencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y la 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura, fueron aprobadas en el último Pleno de la IV Legislatura, celebrado en marzo de 1999.

No obstante, la escasa actividad legislativa tiene mayor interés si se analiza desde un punto de vista cualitativo, ya que esas Leyes fueron el instrumento de regulación de sectores importantes para la Comunidad Autónoma, como la asistencia social y el patrimonio.

La Ley sobre drogodependencias, aprobada por unanimidad de la Asamblea, supone una decisión política de importancia, ya que regula, en el marco de las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma, distintas actuaciones de prevención, asistencia y reinserción de los drogodependientes. La Ley se refiere a todo tipo de drogas, pero en especial al tabaco —el alcohol fue objeto de una ley similar hace unos años—, prohibiendo la venta de tabaco a menores de 18 años, limitando su consumo y prohibiendo su publicidad en determinados lugares y sobre determinadas labores del tabaco. En relación con la asistencia a los drogodependientes, se les garantiza el tratamiento gratuito dentro de una red pública asistencial y la reinserción social y laboral. Por último, la norma faculta

a los Ayuntamientos para limitar el consumo callejero de alcohol, ofreciendo espacios y actividades alternativos.

La Ley de Patrimonio Histórico y Cultural, aprobada con el apoyo parcial del Grupo Parlamentario Popular, desarrolla con carácter general una materia de competencia autonómica y se dictó con la finalidad de proteger, conservar y mejorar el patrimonio histórico extremeño.

La Ley de Presupuestos para el año 2000 (Ley 3/1999, de 22 de diciembre) es objeto de estudio en el apartado correspondiente del presente *Informe*.

Potestad reglamentaria

En el ejercicio de la potestad reglamentaria se sigue la tendencia manifestada en informes anteriores: el lento pero progresivo enriquecimiento de la autonomía regional desde el punto de vista material. De una parte, continúa la aprobación de Decretos de desarrollo, total o parcial, de leyes propias, y, de otra, se aprobaron reglamentos sobre nuevas materias.

Por lo que respecta al ejercicio de la potestad reglamentaria de desarrollo de leyes autonómicas, hay que destacar la aprobación de varios Decretos: el Decreto 4/1999, de desarrollo parcial de la Ley 8/1998, de Conservación de la Naturaleza y de Espacios Naturales de Extremadura, determina las características que han de reunir los ejemplares o formaciones vegetales para ser considerados árboles singulares; sobre adopción, el Decreto 13/1999 desarrolla lo previsto en los arts. 28 y siguientes de la Ley extremeña 4/1994, de Protección y Atención a Menores, aprueba el Reglamento regulador de los expedientes administrativos de valoración de solicitudes de adopción y de selección de adoptantes y establece los instrumentos básicos de apoyo y garantía para la elaboración de las propuestas previas de adopción y acogimiento familiar preadoptivo; el Decreto 38/1999 desarrolla la Ley del Juego en cuanto a la composición, competencias y normas de funcionamiento de la Comisión de Juego de Extremadura, así como los trámites de carácter administrativo para la homologación y documentación de las máquinas de juego; y el Decreto 170/1999, de regulación de los Campamentos Públicos de Turismo, Campamentos Privados y Zonas de Acampada Municipal, desarrolla parcialmente la Ley de Turismo.

Desde un punto de vista cualitativo, la actividad reglamentaria tiende a regular más materias, cubriendo una gran cantidad de sectores concretos de actividad. A las ya tradicionales reglamentaciones en materia de agricultura y ganadería, políticas sociales (emigración, juventud, menores, mujeres), sanidad, industria y vivienda, vienen a añadirse nuevas materias. En sanidad y consumo, hay que mencionar la creación de nuevas Zonas de Salud que se agregan a las creadas en 1998 al aprobarse el Mapa Sanitario regional (Decreto 189/1999); el Decreto 40/1999 regula los derechos de los usuarios de talleres de reparación de automóviles mecánicos, respecto a la elaboración de los presupuestos, la facturación, el período de garantía, la información que se deberá ofrecer al usuario, las competencias del sistema de inspección y las infracciones y sanciones que puede suponer el incumplimiento de esa norma; y, finalmente, la fijación de las condiciones

sanitarias aplicables a la producción y comercialización de carnes de reses de lidia (Orden de 22 de octubre). Sobre vivienda, el Decreto 195/1999 establece, de forma pormenorizada, las condiciones mínimas de habitabilidad que deben cumplir las viviendas de nueva construcción, con el objeto de dotar de seguridad jurídica al sector y garantizar la calidad de las mismas. También hay que tener en cuenta que Extremadura ha sido pionera en establecer medidas de seguridad para los ascensores y en muchos aspectos ha marcado las pautas para las reglamentaciones en otras Comunidades (Decreto 9/1999).

Siguen siendo habituales y numerosos los Decretos relativos a agricultura y ganadería, introduciendo al lado de las ayudas habituales, programas de mejora, actualización y ordenación de los distintos sectores (Decreto 10/1999, de ayudas para la adquisición de tierras de secano y regadío, cuyo objeto es estimular el rejuvenecimiento del sector agrario y acelerar la incorporación de la población joven a la profesión agraria; Decreto 24/1999, sobre producción integrada y marca de garantía; Decreto 158/1999, de ordenación zootécnico-sanitaria de las explotaciones porcinas; y Decretos 191 y 192/1999, en relación con el sector apícola). Continúan aprobándose normas relativas a la política de empleo, fomentando el empleo público (Decreto 57/1999), la contratación de mayores de 25 años por parte de los ayuntamientos, entidades locales menores y mancomunidades (Decreto 36/1999), y la prevención de riesgos laborales (Decretos 183 y 184/1999). También debe reseñarse la existencia de varios Decretos en relación con las políticas sociales, en especial, menores (Decreto 13/1999) y mujer (Decreto 148/1999, por el que se crea la Comisión Permanente para la Erradicación de la Violencia contra la Mujer). En materia fiscal hay que destacar la aprobación del Decreto 82/1999, sobre beneficios fiscales para las familias numerosas en las tasas y precios públicos de la Comunidad; el Decreto 193/1999, por el que se implanta en la Administración autonómica un nuevo sistema de información contable; y el Decreto 159/1999, por el que se regulan las obligaciones formales y el ingreso de las tasas correspondientes por inspecciones y controles sanitarios de animales y sus productos. Debe reseñarse, asimismo, la aprobación de dos Decretos que traen causa directa del Derecho Comunitario: el 67/1999, de modificación de los índices y tipos de interés de referencia de los programas de ayudas y líneas de financiación de la Junta de Extremadura, adaptándolos a la situación surgida de la introducción del euro, y el 68/1999, de desarrollo de reglas y medidas que faciliten la adaptación al euro de la Administración de la Comunidad Autónoma. Dentro de este apartado hay que hacer mención a dos Decretos: el 12/1999, que regula el procedimiento de renovación de las concesiones de emisoras de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia, y el 17/1999, que aprueba una nueva regulación para el Diario Oficial de Extremadura.

Aunque la mayor parte de los Decretos dictados por la Junta de Extremadura tuvieron por objeto la subvención, mediante una fórmula u otra, de distintas actividades económicas, no sólo en sectores tan importantes como la agricultura y ganadería, sino también en otros, como el turismo y el empleo, se continúa con la tendencia de desarrollo de normas estatales, destacando, por ejemplo, la regulación de determinados aspectos de los concursos de funcionarios de la Administración local (Orden de 18 de febrero), la adecuación a la Ley 30/1992

del silencio en los procedimientos de la Junta de Extremadura (Decreto 48/1999) y la actualización de parámetros sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda (Decreto 15/1999).

Las normas de carácter organizativo han sido muy numerosas: se aprobaron, por un lado, varios Decretos de modificación parcial de estructuras orgánicas de algunas Consejerías, y, por otro, algunos Reglamentos de organización y funcionamiento de determinados órganos, cuales son, por ejemplo, el de la Comisión de Coordinación de la Función Pública, prevista en la Ley de la Función Pública Autonómica (Decreto 14/1999) y el del Consejo Social de la Universidad de Extremadura (Orden de 25 de junio de 1999).

Finalmente, como manifestación de la importancia que la investigación agraria tiene en Extremadura, se creó el Consejo Extremeño de Investigación Agraria (Decreto 157/1999) y se acordó la participación de la Junta en el Consorcio para la gestión del Instituto Tecnológico Agroalimentario (Decreto 39/1999).

Competencias ejecutivas

La actividad de la Junta de Extremadura durante 1999 viene determinada por dos datos especialmente relevantes y a los que se ha hecho mención anteriormente: por un lado, la formación de un nuevo Gobierno tras la celebración de las elecciones de junio; y, por otro, el traspaso a la Comunidad Autónoma de las funciones y servicios en varias materias, entre las que destaca la enseñanza no universitaria.

A lo largo del año, el Ejecutivo, conocedor de que uno de los principales indicadores del motor económico de cualquier región es el grado de desarrollo de las infraestructuras viarias, defendió reiteradamente y en todos los foros, con el apoyo del sector empresarial extremeño, la construcción de la autovía Ruta de la Plata y un corredor extremeño para el tren de velocidad alta que unirá Madrid con Lisboa; otro tema de interés, en relación con las infraestructuras regionales, lo constituye la reanudación de los vuelos desde la base aérea de Talavera la Real. Y es en este campo, relativo al desarrollo de la región, donde hay que mencionar el Plan de Desarrollo Regional (período 2000-2006), elaborado por la Consejería de Economía, Industria y Hacienda, y en el que se analizan las acciones estratégicas que se llevarán a cabo en la región con cargo a los fondos estructurales europeos para ese período. El Plan fue debatido en un Grupo de Trabajo integrado por representantes del Consejo Económico y Social de Extremadura, donde están presentes los agentes económicos y sociales, y la Consejería anteriormente citada.

Como novedad se puede mencionar la aprobación este año del Plan de Transportes, elaborado por la Consejería de Obras Públicas y Transportes, con la finalidad de asegurar la movilidad de todos los ciudadanos y dar prioridad a los transportes colectivos frente al vehículo particular.

Pero en las actuaciones del Ejecutivo, como sucedió en años anteriores, existen claros elementos de continuidad. De una parte, sigue la línea de estabilización de políticas en materias como agricultura y ganadería; de otra, las políticas

sociales siguen siendo centro de interés para el Ejecutivo, con actuaciones que refuerzan las de años precedentes: en este sentido, pueden mencionarse las ayudas al tercer mundo, a personas con discapacidad y la mejora en materia de salario social.

Como dato adicional, hay que señalar que el Acuerdo firmado en 1998 entre la Junta y los sindicatos sobre reducción de la jornada laboral del personal al servicio de la Junta de Extremadura a 35 horas semanales empezó a ser operativo en enero de 1999. En el ámbito local, la jornada de 35 horas, aprobada también en las dos Diputaciones Provinciales y en algunos Ayuntamientos, fue polémica: la Delegación el Gobierno recurrió los acuerdos de las administraciones locales que implicaran una jornada laboral por debajo de la de la administración central, por considerarlos contrarios a la legalidad. Frente a esto, la Junta animó a los Ayuntamientos a la aprobación de la jornada laboral de 35 horas semanales y la FEMPEX estudió esta posibilidad, constituyéndose la Comisión Junta-FEMPEX para la implantación de las 35 horas en la Administración Local. En cambio, las empresas rechazaron la reducción de la jornada por falta de incentivo para los nuevos contratos que pudieran surgir de la reorganización del trabajo.

Una actuación complementaria de la anterior supone el Acuerdo de ordenación y homologación de retribuciones del personal funcionario de la Junta de Extremadura, suscrito el 30 de marzo por el Consejero de Presidencia y Trabajo y por los responsables de los cuatro sindicatos representativos de la función pública (CSI-CSIF, UGT, CCOO y Cemsatse), que se implantará a lo largo de tres ejercicios (1999 a 2001). El Acuerdo contempla un incremento salarial generalizado para todos los funcionarios y subidas en determinados complementos. El objetivo es que, al inicio del 2002, las retribuciones de los trabajadores del Gobierno regional se sitúen en un nivel medio en relación al resto de Administraciones Públicas de España. Éste es el tercer pacto que firman la Junta y los sindicatos, tras el tercer convenio del personal laboral, el acuerdo de las 35 horas y el acuerdo de formación continua.

Posiblemente, el dato más destacable de la acción del Ejecutivo siga siendo la sociedad de la información y las nuevas tecnologías. El Consejo de Gobierno del 28 de diciembre acordó poner en marcha diversas iniciativas destinadas a potenciar la sociedad de la información, con actividades tendentes a la formación y promoción de las nuevas tecnologías entre la clase empresarial extremeña (Feria Virtual de Extremadura, nuevos centros del conocimiento en torno a las universidades populares y la formación continuada de los jóvenes emprendedores y de las personas interesadas en moverse en la sociedad de la información a través de Fundecyt (Fundación para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología en Extremadura). Los objetivos prioritarios de estas iniciativas son claros: posibilitar un equilibrio regional, transformar las estructuras económicas de Extremadura, potenciar el desarrollo social e incrementar la cooperación interregional.

Objetivos del Ejecutivo todavía por cumplir son, por un lado, las transferencias en materia de sanidad, y, por otro, las políticas activas de empleo. Si respecto de las primeras, el proceso va más lento, ya que aunque las transferencias de sanidad fueron uno de los puntos fuertes en el programa presentado por el Sr.

Rodríguez Ibarra en el debate de investidura, la única actuación formal ha sido la solicitud de las mismas al Ministerio de Administraciones Públicas y también al de Sanidad en el primer Consejo de Gobierno de esta Legislatura, celebrado el mes de julio. En relación con las políticas activas de empleo, si bien a finales de año se había iniciado la negociación con la Administración central para asumir el ejercicio de las competencias del INEM sobre esta materia, el acuerdo se ha cerrado recién estrenado el año 2000.

En el ámbito de la actuación exterior, se debe mencionar la creación de una mesa de trabajo transfronteriza sobre cooperación municipal entre Extremadura, el Alentejo y la zona centro de Portugal, cuyo objeto es promover diferentes proyectos de cooperación en cultura, empresa, industria, turismo o medio ambiente, entre otros sectores, con vistas al futuro proyecto Interreg III. La FEMPEX ha representado a la región extremeña en esta mesa de trabajo.

Por último, hay que señalar la especial relevancia que en el ámbito regional, y también nacional, tuvieron dos intervenciones del Presidente de la Comunidad Autónoma en cuestiones claves para el funcionamiento del Estado de las autonomías: por un lado, el escrito dirigido a la Presidenta del Senado, en respuesta a la comunicación enviada por el anterior Presidente, exigiendo la celebración del preceptivo debate anual sobre el Estado de las Autonomías; en segundo lugar, la petición de intermediación del Rey para que el Presidente del Gobierno de la Nación reciba al Presidente de la Comunidad Autónoma y poder dialogar sobre aspectos relativos al desarrollo de Extremadura.

Convenios de colaboración

La Comunidad Autónoma de Extremadura ha registrado durante 1999, al igual que en años anteriores, una actividad convencional muy abundante, habiéndose inscrito en el Registro de Convenios un total de 642 acuerdos suscritos con las Corporaciones Locales, la Administración del Estado y otras Entidades Públicas. Desde un punto de vista cuantitativo, la mayor parte de esos Convenios están concluidos con las Corporaciones Locales y tienen por objeto la realización de distintas obras, así como el equipamiento de determinados servicios; pero también son numerosos los relacionados con la promoción turística, en sus distintas facetas, y con el medio ambiente.

Entre los convenios suscritos durante 1999 con la Administración del Estado y otras Entidades Públicas hay que destacar varios: los firmados con el Ministerio del Interior, las Cajas de Ahorro de la región, la FEMPEX y Cruz Roja de Extremadura para la puesta en marcha del teléfono de emergencias 112; también hay que reseñar el firmado con la Agencia Estatal de Administración Tributaria para la gestión recaudatoria ejecutiva de los ingresos de la Comunidad; el firmado con el Consejo General del Poder Judicial para la intervención como peritos de los Ingenieros Técnicos adscritos al Servicio de Valoraciones en los juicios que se tramiten en los Juzgados de lo Social; y el firmado con el Ministerio de Educación y Cultura para la gestión de la Biblioteca Pública del Estado en Mérida.

Dentro de esta actividad convencional, hay que destacar la firma, en junio de este año, por los Consejeros de Obras Públicas de las tres Comunidades gobernadas por el PSOE (Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura), de un protocolo de colaboración con el objeto de mejorar las comunicaciones por carreteras entre comunidades limítrofes, creando vías de desarrollo y desplegando los potenciales económicos y sociales de estos territorios. El protocolo dispone la constitución de una Comisión de seguimiento encargada de concretar las actuaciones previstas a través de convenios de ejecución que especifiquen los plazos y el coste económico de todas las obras de mejora de carreteras incluidas en los acuerdos.

Conflictividad

El conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno, a finales del 98, contra una Comunicación del Director General de Ingresos de la Consejería de Economía, Industria y Hacienda, fue hecho público en febrero del 99. Aunque el Tribunal Constitucional suspendió la vigencia de la Comunicación anterior, posteriormente, en junio de 1999, fue levantada. Asimismo, el Tribunal acordó la tramitación del conflicto en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad en aplicación del art. 67 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Dentro de este apartado dedicado a la conflictividad, debe indicarse que se ha considerado de gran importancia para la Comunidad Autónoma de Extremadura el levantamiento por el Tribunal Constitucional, en marzo de este año, de la suspensión cautelar que pesaba sobre la Ley extremeña que regula el Impuesto sobre solares sin edificar y edificaciones declaradas en ruina, que había sido recurrida por el Gobierno central.

Por su parte, la Junta de Extremadura, coherentemente con la impugnación realizada en su día de las normas que implantaron el vigente modelo de financiación de las Comunidades Autónomas, también impugnó la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1999 en cuanto aplicación del citado modelo. En esta misma materia, la Junta de Extremadura presentó un recurso ante la Audiencia Nacional reclamando al Estado una cantidad que le adeuda el Gobierno Central del ejercicio de 1997, primer año del actual sistema de financiación, al que Extremadura no se adhirió.

En otro ámbito jurisdiccional, la Delegación del Gobierno ha recurrido ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura la jornada de 35 horas semanales que la Diputación de Cáceres aprobó para sus trabajadores como medida de creación de empleo y que estaba en vigor desde el uno de enero.

Actividad institucional

Como ya se ha indicado anteriormente, la celebración de las elecciones autonómicas y la recuperación de la mayoría absoluta por los socialistas ha influido en la actividad institucional. Hasta la celebración de dichas elecciones, la vida

parlamentaria continuó en el clima de normalidad existente desde mediados de 1997. En la misma línea que se manifestó el año pasado, los socialistas encontraron apoyos parlamentarios para el desarrollo de su actividad, aunque ésta fue escasa, debido al proceso electoral. Tras la celebración de las elecciones, el Grupo Socialista recuperó en la Asamblea de Extremadura la hegemonía que había tenido desde 1983, a pesar de que esto no se haya traducido en un incremento de la actividad legislativa.

La Asamblea de Extremadura se constituyó el día 5 de julio de 1999 (*DSAE-P*, nº 1, de 5 de julio), eligiéndose en esa sesión al Presidente de la misma y recayendo el cargo en quien lo era a final de la IV Legislatura. Los cargos de la Mesa se repartieron entre socialistas y populares, sin haber pactado previamente la composición de los órganos de gobierno de la Asamblea, ya que ambas fuerzas políticas votaron a sus respectivos candidatos. Como consecuencia de ese modus operandi, IU se quedó sin representación en la Mesa de la Asamblea.

Pocos días después, en la sesión celebrada el día 15 de julio de 1999 (*DSAE-P*, nº 3, de 15 de julio), se procedió a la elección del Presidente de la Junta de Extremadura, siguiendo el procedimiento previsto en la última reforma estatutaria para la sesión de investidura (consulta y propuesta de un único candidato). Ni el PP ni IU presentaron candidatos para la sesión de investidura, como hicieron saber al Presidente de la Asamblea en la ronda de conversaciones que éste mantuvo con los portavoces de los Grupos Parlamentarios, pues la mayoría absoluta del PSOE-NI lo habría hecho inviable.

Celebrado el debate de investidura, en el cual el candidato, Sr. Rodríguez Ibarra, priorizó la educación, la sanidad y la sociedad de la información (distribución geográfica de la Región por distritos, para acercar la administración a los administrados y potenciar la capacidad de gestión de la administración), se procedió a su elección y fue proclamado Presidente de la Comunidad Autónoma de Extremadura el día 16 de julio. Días después, por sucesivos Decretos del Presidente de la Junta, se formó el nuevo Gobierno, en los términos que se han indicado páginas atrás.

En cuanto a la oposición política, el hecho de que el PP se haya visto inmerso en un proceso interno de división, cerrado, al menos aparentemente, tras su VII Congreso Regional, ha repercutido en la eficacia de su labor de oposición. IU, al perder la mitad de su representación parlamentaria, pasó al Grupo Mixto, desde el que protagonizó algunas protestas pintorescas en los Plenos de la Asamblea en relación con la modificación del desarrollo de los debates (un nuevo episodio de la soterrada lucha entre PSOE, PP e IU por regular el funcionamiento interno de la Asamblea, fundamentalmente en cuestiones como la composición de la Mesa y el ordenamiento de los debates en las sesiones plenarias). Los regionalistas, finalmente, perdieron su representación en la Asamblea.

La confrontación política entre socialistas y populares sigue teniendo, un año más, como eje, la política autonómica estatal y su proyección en Extremadura. La financiación autonómica va perdiendo la primera posición que ocupaba años atrás, aunque se recurrieron los Presupuestos estatales en cuanto afectaban al modelo de financiación y se utilizaron como arma arrojada en plena campaña electoral. Otros temas pasaron a ocupar esta posición: la falta de inversiones esta-

tales en las infraestructuras regionales, la apuesta por la sociedad de la información y la política educativa.

Especialmente conflictivo en el ámbito regional resultó el proceso de negociación de las transferencias en materia educativa, que se había iniciado ya en noviembre de 1996. En marzo del año actual, la Junta firmó un Pacto por la Educación con los sindicatos UGT y CCOO y con la Federación de Padres de Alumnos FREAPA, para que las transferencias se hicieran en el plazo más breve posible, teniendo en cuenta los intereses de Extremadura. Días después de la firma, el Pacto fue ofrecido a los partidos políticos, sumándose al mismo el PSOE y NI, mientras que PP e IU lo rechazaron. El Pacto exigía al Gobierno central el traspaso de esta materia con una dotación mínima de 110.000 millones de pesetas. Como dato adicional, el día 3 de junio, los cuatro sindicatos representativos del sector de la enseñanza pública en la región (las Federaciones de Enseñanza de CCOO, UGT, ANPE y CSI-CSIF) firmaron con la Consejería de Educación el Acuerdo para la Mejora de la Calidad de la Educación en Extremadura, reforzando el Pacto por la Educación suscrito entre la Junta, UGT, CCOO y la FREAPA el 18 de marzo. El Acuerdo reproducía ese Pacto y entre los acuerdos más importantes incluidos en el nuevo documento destaca el compromiso de las partes de reabrir la Mesa Sindical, sin reunirse desde julio de 1998, para establecer un calendario de negociaciones de los temas que más preocupan a la comunidad educativa (condiciones de trabajo, jornada continua, interinos y jubilaciones); también se incluía la creación del Consejo Escolar de Extremadura, con el objeto de que estuviera en funcionamiento cuando llegaran las competencias educativas. Por último, con la idea de facilitar la participación y el diálogo durante el proceso de transferencias se preveía la creación de la Comisión para la Participación Educativa, cauce de información y consulta de la comunidad educativa.

Modificaciones administrativas importantes

Las modificaciones administrativas más importantes producidas durante 1999 han afectado al Ejecutivo. Como se manifestó anteriormente, tras las elecciones del mes de junio se procedió a una remodelación de la estructura del Ejecutivo (Decreto del Presidente 4/1999, de 20 de julio), modificándose la denominación y competencias de las Consejerías, de la forma que se indica a continuación:

<i>Consejería</i>	<i>Nuevas Competencias</i>
Presidencia y Trabajo	No se modifican
Agricultura y Medio Ambiente	Continúa con las competencias de la anterior Consejería de Agricultura y Comercio, salvo comercio e industrias agrarias. Se añaden las de medio ambiente de la anterior Consejería de Medio Ambiente, Urbanismo y Turismo

Economía, Industria y Comercio	Continúa con las competencias de la anterior Consejería de Economía, Industria y Hacienda. Se añaden, además, las que en materia de comercio e industrias agrarias ejercía la anterior Consejería de Agricultura y Comercio
Vivienda, Urbanismo y Transportes	Asume las competencias que en materia de vivienda y transportes tenía la anterior Consejería de Obras Públicas y Transportes y se añaden también las de urbanismo, atribuidas anteriormente a la Consejería de Medio Ambiente, Urbanismo y Turismo
Educación, Ciencia y Tecnología	Continúa con las competencias de promoción educativa, enseñanzas universitarias e investigación que tenía la anterior Consejería de Educación y Juventud. Asume también las de comunicaciones, anteriormente atribuidas a la Consejería de Obras Públicas y Transportes
Cultura	Asume las competencias que ostentaba la anterior Consejería de Cultura y Patrimonio y las de juventud y deportes atribuidas antes a la Consejería de Educación y Juventud
Obras Públicas y Turismo	Asume las competencias en materia de infraestructuras que tenía la anterior Consejería de Obras Públicas y Transportes y las de turismo de la anterior Consejería de Medio Ambiente, Urbanismo y Turismo
Sanidad y Consumo	Asume las competencias en materia de salud pública y consumo atribuidas hasta ahora a la Consejería de Bienestar Social
Bienestar Social	Continúa con las competencias que poseía, excepto las de salud pública y consumo

Esta nueva denominación y distribución de competencias entre las distintas Consejerías supuso la modificación de la estructura orgánica de algunas de ellas, habiendo sido numerosos los Decretos aprobados en relación con esta cuestión. En este sentido hay que destacar, por ejemplo, que tras el traspaso de la enseñanza no universitaria a la Comunidad Autónoma, un nuevo Decreto del Presidente, el 17/1999, de 22 de diciembre, asignó las funciones y servicios en

esta materia a la Consejería de Educación, Ciencia y Tecnología, desembocando en una nueva modificación de su estructura orgánica.

Además, continúa incrementándose y reformándose el número de órganos de asesoramiento y colaboración en casi todos los sectores de actividad: se crea el Consejo Asesor de Medio Ambiente, en desarrollo de la Ley 8/1998; la Junta Rectora del Parque Natural de Cornalvo; la Comisión Permanente para la Erradicación y Prevención de la Violencia contra la Mujer; el Consejo Extremeño de Investigación Agraria; y la Comisión de Formación Continuada; se modifican el Consejo de Bibliotecas y el Consejo de Transportes Terrestres de Extremadura. Se crea, asimismo, algún nuevo servicio vinculado al ejercicio de nuevas competencias; como el Servicio de Política Científica y Tecnológica, y nuevos registros: el Registro de datos de los profesionales que ostenten certificación para ejercer las funciones establecidas en los artículos 36 y 37 del Real Decreto 39/1997, de 7 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención; y el Registro de entidades públicas o privadas autorizadas para desarrollar y certificar actividades formativas en materia de prevención de riesgos laborales.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 65

Composición por Grupos a 1-1-1999, hasta la disolución de la Asamblea y la convocatoria de elecciones por Decreto del Presidente 2/1999, de 19 de abril:

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 (en marzo pasa a denominarse Agrupación Independiente Nueva Izquierda, *BOAE*, n. 220, de 25 de marzo); 4 en la Agrupación Izquierda Unida.

Composición por Grupos a 31-XII-1999, tras la celebración de las elecciones del 13 de junio:

Socialista: 34

Popular: 28

Mixto: 3 Diputados, de la Coalición IU

Estructura del Gobierno

a) A 1 de enero de 1999:

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).

b) Desde julio de 1999:

Presidente: Juan Carlos Rodríguez Ibarra (PSOE)

Vicepresidente: Carlos Sánchez Polo (PSOE)

Número de Consejerías: 9 (además de la Presidencia de la Junta, en cuya estructura se integra la Vicepresidencia).

Presidencia y Trabajo: Victorino Mayoral Cortés (PSOE)

Agricultura y Medio Ambiente: Eugenio Álvarez Gómez (PSOE)

Bienestar Social: Ana Garrido (PSOE)

Economía, Industria y Comercio: Manuel Amigo Mateos (PSOE)

Vivienda, Urbanismo y Transportes: Javier Corominas Rivera (PSOE)

Educación, Ciencia y Tecnología: Luis Millán Vázquez de Miguel (Independiente)

Cultura: Francisco Muñoz Ramírez (PSOE)

Obras Públicas y Turismo: Eduardo Alvarado Corrales (Independiente).

Sanidad y Consumo: Guillermo Fernández Vara (PSOE)

Tipo de Gobierno

Hasta julio de 1999:

Por apoyo parlamentario: minoritario.

Partidos y número de Diputados que lo apoyan: PSOE (31 Diputados).

Composición de Gobierno: homogéneo (PSOE).

Desde julio de 1999:

Por apoyo parlamentario: mayoritario.

Partidos y número de Diputados que lo apoyan: PSOE (34 Diputados).

Composición de Gobierno: homogéneo (PSOE).

Cambios en el Gobierno

Tras la celebración de las elecciones de 13 de junio se ha producido un amplio cambio en el ejecutivo autonómico. Desde el punto de vista de la estructura, el número de Consejerías se ha incrementado en una más, modificándose la denominación y competencias de algunas. La Vicepresidencia sigue integrada en la

estructura de la Presidencia de la Junta y asume la función de Portavoz de la misma.

Desde el punto de vista de los integrantes del Ejecutivo, el Presidente permanece en su puesto, así como todos los Consejeros del Gobierno anterior, incorporándose una mujer al gobierno regional, al crearse una nueva Consejería, aunque no es titular de ésta.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

El día 15 de julio, la Asamblea de Extremadura eligió como Presidente de la Comunidad Autónoma al candidato del PSOE Juan Carlos Rodríguez Ibarra con 34 votos a favor, 30 en contra y ninguna abstención, obteniendo la mayoría absoluta necesaria en la primera vuelta.

Mociones de reprobación

No ha habido.

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Datos globales (IV legislatura):

Interpelaciones tramitadas: 8

Preguntas orales.

En Pleno: 11

Al Gobierno: 6

En Comisión: 11

Preguntas escritas: 29

Mociones aprobadas: 3

Proposiciones no de ley aprobadas:

En Pleno: 12

En Comisión: 5

Resoluciones sobre debates generales aprobadas: 0

Leyes aprobadas: 2

Datos globales (V legislatura):

Interpelaciones tramitadas: 12

Preguntas orales.

En Pleno: 11

Al Gobierno: 14

En Comisión: 12

Preguntas escritas: 96

Mociones aprobadas: 1

Proposiciones no de ley aprobadas:

En Pleno: 9

En Comisión: 1

Resoluciones sobre debates generales aprobadas: 0

Leyes aprobadas: 1

Debates y resoluciones más importantes

A) El debate más relevante, fue, sin duda, el correspondiente a la investidura del Presidente de la Junta, celebrado el día 15 de julio (*DSAE-P*, nº 3, de 15 de julio). El candidato inició su intervención considerando que la primera fase de la autonomía extremeña ha finalizado y Extremadura se encuentra en la encrucijada que supone la revolución tecnológica. Su programa de gobierno, que refleja el programa electoral del Partido Socialista, propone iniciar un nuevo camino donde no se olviden los principios del socialismo democrático en relación con los derechos de los ciudadanos (derecho al trabajo, a la educación, a una renta vital, a la salud, a la vivienda, a la familia) y donde el modelo de desarrollo regional se base en la incorporación de la Comunidad a las nuevas tecnologías. Tras las distintas intervenciones, el candidato obtuvo la confianza necesaria para desarrollar su programa de gobierno.

B) Debate sobre política educativa. Las transferencias educativas no sólo han sido objeto de numerosas iniciativas parlamentarias (proposiciones no de ley, resoluciones, interpelaciones, mociones y preguntas) sino también de largos e intenso debates. En el primer trimestre del año, se presentó una comunicación de la Junta de Extremadura sobre el proceso de transferencias (*DSAE-P*, n. 97, de 25 y 26 de marzo). Tras la intervención del Consejero de Educación y Ciencia, en la que manifestó el compromiso del Gobierno extremeño por la escuela pública, la necesidad de la mayor participación posible y el aseguramiento de la financiación de la educación en Extremadura, intervinieron los representantes de los Grupos Parlamentarios (IU calificó la propuesta de simplemente electoralista y el PP defendió que el Gobierno central no podía dar a Extremadura más dinero que a otras regiones), el Pleno de la Asamblea asumió el Pacto por la Educación, y, aunque no se logró el consenso, el Grupo Parlamentario Socialista sacó adelante sus propuestas de resolución con el apoyo de los miembros del Grupo Mixto pertenecientes a las Agrupaciones de Nueva Izquierda, Extremadura Unida y Unión Cacerëña Independiente (*BOAE*, n. 222, de 9 de abril).

C) Otro debate de interés se produjo con ocasión de la Proposición no de Ley 288/IV, formulada por el Grupo Parlamentario Socialista, instando a la Junta de Extremadura a solicitar con carácter inmediato, una vez aprobada la reforma del Estatuto de Autonomía, las transferencias en materia sanitaria, y al Gobierno de la Nación a no convertir ningún centro sanitario de Extremadura en fundación

pública sanitaria (*DSAE-P*, n. 96, de 11 de marzo de 1999). En el debate se manifestó la posición de los Grupos Parlamentarios sobre la sanidad pública, la gestión de los centros sanitarios y la necesidad de unas transferencias en materia de sanidad en las que la Comunidad pueda elegir el modelo de gestión.

D) Comisiones de investigación. En marzo de 1999 se aprobó por el Pleno de la Asamblea un dictamen elaborado por una Comisión de Investigación que venía funcionando hacía tres años y que había sido propuesta en 1995 por los Grupos Parlamentarios de Izquierda Unida-Los Verdes y Extremadura Unida. El dictamen (*BOAE*, n.º 220, de 25 de marzo de 1999), sobre los problemas de seguridad y riesgo potencial de las centrales nucleares y el cementerio nuclear de Almaraz, fue aprobado por el Pleno de la Asamblea (*DSAE-P*, n.º 99, de 29 de marzo), rechazándose los votos particulares al mismo presentados por el Grupo Parlamentario Popular y el Grupo Parlamentario Mixto, Agrupación de Izquierda Unida. El Dictamen proponía al Pleno, entre otras propuestas de resolución, las siguientes: la oposición a la utilización del territorio de Extremadura para la instalación de un almacén temporal centralizado, almacenamiento geológico profundo o cualquier otro tipo de gestión relacionada con los residuos de alta intensidad; instar al Gobierno de la Nación a que determine durante 1999 el cierre definitivo de la Central Nuclear de Almaraz; y la revisión y actualización del PENCA.

Ya en la V Legislatura, el Pleno de la Asamblea, tras un amplio debate con participación de todos los grupos, rechazó la solicitud, hecha por el Grupo Parlamentario Popular, de creación de una Comisión de Investigación sobre las subvenciones y ayudas públicas recibidas por una empresa extremeña (*BOAE*, n. 11, de 21 de octubre, y *DSAE-P*, n.º 7, de 11 de noviembre).

E) Presupuestos. Como es habitual, el debate sobre los Presupuestos para 1999 ha servido de ocasión para llevar a cabo una discusión de carácter general, centrada, obviamente, en temas socioeconómicos. Tras casi 16 horas de debate parlamentario, la Asamblea ha aprobado los Presupuestos de la Comunidad para el año 2000, los cuales ascienden a 289.000 millones de pesetas, un 5,6% de aumento respecto al año anterior (*DSAE-P*, n.º 9, de 13 de diciembre, y siguientes). Al Proyecto de Ley de Presupuestos se presentaron dos enmiendas a la totalidad, del Grupo Parlamentario Popular y del Grupo Mixto (IU), y 649 enmiendas parciales (392 del PP y 257 de IU), de las que sólo se han aprobado 6 (5 del PP, cuatro de ellas modificadas por el PSOE con texto transaccional, y 1 de IU, también transaccionada). Como dato de interés, destaca en los Presupuestos una partida destinada a realizar un estudio técnico del mapa de la televisión en Extremadura, que podría ser la base de la futura televisión regional.

F) Resulta de interés señalar que, en relación con el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para el año 2000, el Pleno de la Asamblea, tras el debate correspondiente, se pronunció contra las consignaciones destinadas a Extremadura, solicitando un incremento de las inversiones, e instando, a los Senadores y Diputados extremeños, a presentar a los Presupuestos estatales una serie de enmiendas, y a las Cortes Generales a modificar la normativa para declarar exentos del IRPF y de los Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones determinados hechos impositivos relativos a Extremadura (*DSAE-P*, n.º 7, de 11 de noviembre).

Reformas del Reglamento parlamentario

A lo largo de 1999 se han aprobado dos reformas del Reglamento de la Asamblea de Extremadura. En cuanto a la primera, hay que señalar que el último pleno de la IV Legislatura, celebrado en marzo de 1999 (*DSAE-P*, n. 99, de 29 de marzo), aprobó la propuesta de reforma del Reglamento de la Asamblea pendiente de tramitación a finales de 1998. Esta propuesta de reforma había sido formulada por los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular y era fruto de las negociaciones que habían mantenido estos dos grupos para lograr un consenso en la reforma del Estatuto de Autonomía y del acuerdo suscrito por todas las fuerzas políticas del Estado español contra el transfuguismo. La finalidad de esta reforma, que entró en vigor tras las elecciones de junio, es, por un lado, poner obstáculos a quienes decidan dejar su Grupo Parlamentario sin abandonar su escaño; por otro, adecuar el funcionamiento parlamentario a la reforma estatutaria; y, por último, regular un debate anual de política general. De acuerdo con lo anterior, la reforma prevé que los diputados que dejen de pertenecer al Grupo Parlamentario al que estuvieren adscritos por voluntad propia o por expulsión pasarán a tener la condición de Diputado no adscrito, sin posibilidad de integrarse en ningún otro Grupo durante la Legislatura; perderán todos los cargos que ostentaran hasta ese momento y se verán privados de las ventajas parlamentarias (turnos de intervención) y económicas (ingresos fijos). También se prevé que los partidos que obtengan cinco o más diputados, y que formen, por tanto, grupo parlamentario, no se verán privado de él si se quedan con menos de cinco. Es importante destacar la modificación de los arts. 140 y 141 del Reglamento parlamentario introduciendo el debate anual de política general y la ordenación del mismo, debate que había sido fuente de conflictos en los años precedentes.

La segunda reforma vino motivada por la reforma del Estatuto de Autonomía, aprobándose ya en la V Legislatura, en la sesión plenaria celebrada el día 11 de noviembre (*DSAE-P*, n. 7, de 11 de noviembre). La reforma tiene por finalidad armonizar el texto reglamentario con el Estatuto de Autonomía reformado en mayo de 1999.

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

El *Consejo Económico y Social de Extremadura* emitió durante el año en curso dos Dictámenes, además de aprobar, en su último Pleno del mes de diciembre, la Memoria correspondiente a 1998. El primero de los Dictámenes se refería al Anteproyecto de Ley de la Vivienda de Extremadura y el segundo al Plan de Desarrollo Regional para el septenio 2000-2006. Como se sabe por el informe del año anterior, el Consejo participaba en una Comisión Mixta con la Junta de Extremadura, sindicatos y organizaciones empresariales, para analizar el Plan de Desarrollo Regional que, posteriormente, fue presentado por la Comunidad Autónoma de Extremadura al Gobierno de la Nación para su tramitación posterior ante la UE.

GALICIA

Roberto L. Blanco Valdés

Introducción: líneas generales

La dinámica política e institucional de la Comunidad Autónoma gallega a lo largo de 1999 ha estado marcada por la aparición de notables *elementos de cambio* que, puestos de manifiesto junto a la persistencia de no menos notables *elementos de continuidad*, se han proyectado con un vigor que no encuentra fácil parangón en todo el período de dominio político del Partido Popular que se inicia con la llegada de Manuel Fraga a la vida autonómica de Galicia. Hasta tal punto ha resultado de esa forma, que va a ser justamente la dialéctica entre continuidad y cambio la que va a permitir entender muchos de los acontecimientos de diversa naturaleza que han tenido lugar en la Comunidad gallega durante el período de tiempo de este *Informe*, acontecimientos que sólo a la luz de la referida dialéctica cobran su verdadera dimensión. Y ello porque, como resulta fácilmente comprensible, cambios que en un contexto políticamente muy dinámico pueden parecer relativamente intrascendentes, adquieren, sin embargo, verdadera relevancia en contextos definidos por su estabilidad extrema. Y porque, de igual manera, la persistencia de la continuidad resulta tanto más llamativa cuanto más se extiende en el tiempo y cuanto mayor es su capacidad para encajar cambios cuya importancia objetiva viene acrecida, de ese modo, por su virtualidad para romper, aunque sea parcialmente, la propia fuerza inercial y retroalimentadora de la estabilidad.

Así las cosas, los *elementos de estabilidad* han tenido que ver, de uno u otro modo, y al igual que en años anteriores, con el neto predominio de la mayoría parlamentaria-gubernamental del Partido Popular, dirigida, como siempre, por el liderazgo apenas discutido del Presidente de la Junta de Galicia. Ese predominio ha determinado un acentuadísimo protagonismo de la mayoría, tanto en los momentos iniciales como en los tramos finales del proceso de elaboración legislativa, lo que ha dado lugar, a su vez, a la aprobación, con los votos exclusivos del partido del gobierno, de un reducido número de leyes, de las cuales, además, como hemos de ver más adelante, sólo una pequeña parte han venido a suponer una auténtica innovación normativa de relevancia material. Junto al mantenimiento de esas pautas, que ya habían caracterizado la acción legislativa del Parlamento de Galicia en el año precedente (escasa importancia cuantitativa y cualitativa de su producción normativa), la vida parlamentaria ha vuelto a estar marcada durante el 99 por constantes acusaciones cruzadas entre mayoría y minorías sobre la eventual falta de centralidad del órgano de representación en el desarrollo de la vida política autonómica: las denuncias de la oposición por la presencia sólo excepcional del Presidente de la Junta en la tribuna de oradores

del Parlamento de Galicia, la falta de consenso respecto a la acción mediadora entre mayoría y minorías del Presidente del propio Parlamento, o la reclamación por parte de los grupos de la oposición de un sistema de comparecencias regulares del Presidente de la Junta, son otras tantas manifestaciones de esa vida parlamentaria enrarecida, que ha estado influida también, obvio es decirlo, por el casi permanente clima preelectoral y/o electoral que ha reinado en Galicia en un año marcado por la celebración de unas elecciones, las locales del 13 de junio, y por el anuncio de otras, las generales que tendrán lugar en la primavera de 2000.

De hecho, fueron los comicios del verano –sus antecedentes y las consecuencias de sus resultados en muy diversos ámbitos– los que determinaron los más importantes *elementos de cambio* a los que anteriormente se hacía referencia. En efecto, las municipales marcarán, por una parte, el primer recambio en la Junta de Galicia durante la presente legislatura 1997-20001, al cesar en febrero el hasta entonces Consejero de la Presidencia y Administración Pública a consecuencia de su presentación como candidato electoral del Partido Popular a la Alcaldía de Santiago. El Presidente de la Junta eligió entonces un sustituto no asociado políticamente a las baronías territoriales del PP, lo que volverá a hacer también más adelante, ya en septiembre, cuando, así mismo como una derivación diferida del resultado electoral, que plantea al Presidente de la Junta y líder gallego del PP la necesidad de reforzar políticamente a su partido, debilitado *institucionalmente* tras las municipales, Manuel Fraga proceda a la sustitución de los Consejeros de Justicia Interior y Relaciones Laborales y de Industria y Comercio, para que sus titulares pasen a ocuparse, respectivamente, de la Secretaría General del Partido Popular de Galicia y de la dirección del propio Partido en la provincia de La Coruña.

En todo caso, y aunque en su momento habré de referirme con más detenimiento a la cuestión, avanzaré ya en esta breve exposición de líneas generales, los cuatro hechos más relevantes que, a mi juicio, van a derivarse, finalmente, de los resultados electorales de las municipales: las elecciones del 13 de junio supusieron en Galicia, en primer lugar, una sería contracción de la presencia institucional local del Partido Popular, que vio como un descenso ligerísimo de su porcentaje agregado de voto municipal en Galicia, se traducía, sin embargo, en una pérdida sustancial de posiciones de poder, al acceder los dos grupos de la oposición, el PSdeG y el BNG, en coalición o en solitario, a algunas de las alcaldías de las capitales de provincia y ciudades grandes o medias hasta entonces controladas por el Partido Popular; junto a ello, y como la otra cara de la misma moneda, el avance de los dos grupos de la oposición que acabo de citar se produce, en gran medida, a consecuencia de un pacto entre uno y otro para gobernar en coalición algunos de los más importantes ayuntamientos de Galicia, pacto que marca el primer paso de una colaboración no meramente puntual entre el PSdeG y el BNG, y que podría preanunciar eventualmente otras futuras de mayor envergadura y de muchas mayores consecuencias, tanto en el funcionamiento del sistema gallego de partidos como en la determinación de la dinámica política entre mayoría y minorías vigentes desde el inicio del período autonómico, con la única excepción ya conocida de los dos años del llamado *gobierno tripartito*; las municipales supusieron, así, en tercer lugar, la asunción por parte del BNG, hasta hace muy poco tiempo un típico partido *anti-sistema*, de la responsabilidad de

dirigir los gobiernos municipales de coalición de, entre otros, tres de los siete grandes ayuntamientos de Galicia (Ferrol, Vigo y Pontevedra), lo cual podría de tener consecuencias nada despreciables en la propia dinámica interna de la coalición nacionalista, al reforzar, bien las tendencias al *aggiornaménto* de la misma, bien las dificultades de convivencia interna de fuerzas de muy diversa procedencia y posición ideológica y política; las municipales marcaron, por último, un punto de frenada en la tendencia a la baja electoral del Partido Socialista, que consiguió no sólo retener su primacía municipal sobre el Bloque Nacionalista Gallego, sino también conservar y aun recuperar parcialmente sus previas posiciones institucionales de poder en el ámbito local. La futura evolución de los acontecimientos que los cuatro hechos referidos ponen de relieve será, sin duda, decisiva, en el futuro de la vida política autonómica gallega, que tiene abierta hoy una expectativa de ruptura de la continuidad inexistente antes del 13 de junio de 1999 verdaderamente desconocida hasta la fecha.

El ejercicio de las competencias legislativas

Al igual que durante 1998, y rompiendo la tendencia que se había apuntado en el trienio 1995-1997, trienio en el que el Parlamento de Galicia aprobó 36 leyes (12 en 1995, 13 en 1996 y 11 en 1997), la Cámara gallega ha desarrollada a lo largo de 1999 una acción legislativa poco significativa, tanto cuantitativamente —se han aprobado un total de ocho leyes, una más que en el año anterior—, como, sobre todo, cualitativamente, pues, como veremos a continuación, de esos ocho textos solo dos son auténticamente significativos desde el punto de vista de la innovación legislativa. Ello hace, en consecuencia, muy difícil el cumplimiento del compromiso en su día asumido por el Presidente de la Junta, cuando, muy poco después de las últimas elecciones autonómicas, en febrero de 1998, anunció que en los dos primeros años de la presente legislatura la mayoría parlamentario-gubernamental del Partido Popular elevaría al Parlamento un total de 20 proyectos de ley, proyectos de los cuales, sin embargo, sólo una mínima parte han sido hasta el momento transformados en leyes: de hecho, la mayoría de los anunciados no han llegado todavía a la Cámara, que en diciembre de 1999 sólo tenía pendientes de trámite dos iniciativas, una de las cuales, además, la de protección de la ría de Pontevedra, permanece *congelada* en su tramitación desde hace casi dos años.

En cualquier caso, y para centrarse ya en las normas legislativas aprobadas a lo largo de 1999, el total de ocho que se han publicado en el *Diario Oficial de Galicia* hasta el 31 de diciembre, podrían agruparse, a la vista de su distinta trascendencia material, en tres bloques bien diferenciados, el primero de los cuales está formado por las leyes 7/1999 y 8/1999, de 29 y 30 de diciembre, normas que, respectivamente, aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2000 y toda una serie de medidas fiscales y presupuestarias y de función pública y actuación administrativa. Como ya viene siendo habitual en este *Informe*, tanto una como otra —la ley de Presupuestos y la de acompañamiento— serán estudiadas en el correspondiente apartado relativo a las leyes presupuestarias y financieras de las Comunidades Autónomas.

El segundo bloque está formado por otras cuatro leyes, de trascendencia normativa menor, bien porque su objeto de regulación tiene ese carácter, bien porque el texto de la ley se limita a introducir modificaciones parciales y materialmente limitadas en textos legislativos ya vigentes. En el primer supuesto se encuentran las leyes 2/1999, 3/1999 y 4/1999, de 24 de febrero, 11 de marzo y 9 de abril, respectivamente referidas a la creación del Colegio Profesional de Periodistas de Galicia, a la creación del Instituto Energético y a la declaración de servicio público de utilidad de la Junta de Galicia del transporte público marítimo de viajeros en la ría de Vigo. En el segundo, la Ley 1/1999, de 5 de febrero, por la que se modifica la Ley 9/1991, de 2 de octubre, de medidas básicas para la inserción social.

La Ley de creación del Colegio de Periodistas —que se añade a otras aprobadas con anterioridad (las de creación de los colegios de fisioterapeutas y protésicos dentales) por medio de las cuales el Parlamento ha tratado de dar respuesta a las correspondientes solicitudes de los profesionales afectados—, lo concibe como una corporación de derecho público, dotado de autonomía funcional y personalidad jurídica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, que agrupará a los profesionales de la información en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. Por su parte, el Instituto Energético de Galicia se concibe por su ley de creación, como un ente de derecho público, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios para el cumplimiento de los fines que la propia Ley le asigna: entre otros, los de fomentar, impulsar y realizar iniciativas y programas de actuación para la investigación, el estudio y el apoyo de diversas actuaciones (conocimiento, desarrollo y aplicación) en relación con las tecnologías energéticas; mejorar el ahorro y la eficiencia en el campo de la energía o fomentar su uso racional y, más en general, una gestión óptima de los diversos recursos energéticos. El Instituto, creado sobre el modelo de un centro similar existente en Cataluña, nace, además, con la finalidad de centralizar y coordinar todas las actuaciones en materia energética de la administración autonómica gallega. Exigida por la concretas y particulares circunstancias del caso, la Ley que declara servicio público de titularidad de la Junta el transporte público marítimo de viajeros en la ría de Vigo —muy importante, tanto cuantitativamente, desde el punto de vista de su volumen, como cualitativamente, desde el de su significación estratégica— tiene por objeto, en fin, dar una respuesta eficiente a los graves problemas y disfuncionalidades de diverso tipo (precio, calidad, etc) que venía presentando tal transporte: a esos efectos, la Ley recurre a la técnica jurídica de reservar la titularidad pública del servicio de transporte de viajeros, lo que supone dejar en manos de la administración autonómica las facultades de control de los aspectos básicos de la prestación del servicio de transportes por parte de los correspondientes transportistas privados. La Ley determina, para ello, que la administración gestionará indirectamente dicho servicio y regulará el régimen de la concesión administrativa con tal objeto.

Cerrando este segundo bloque, la ley por la que se modifica la de medidas básicas para la inserción social, se encuadra, como ya se ha apuntado, en el segundo supuesto antes referido, pues el texto se limita a introducir una modificación parcial en el vigente, modificación que tiene por objeto facilitar el acceso por parte de los eventuales afectados al salario social, conocido ya en Galicia con

el acrónimo RISGA (Renta de Integración Social de Galicia). La adopción de esta Ley debe situarse en el contexto del mal funcionamiento práctico de la de medidas de reinserción de 1991, norma cuyos resultados fueron calificados como «un fracaso sin paliativos» por el Valedor del Pueblo en su informe extraordinario sobre *Discriminación, marginación, exclusión social en Galicia* (BOPG nº 198, de 3 de diciembre de 1998). A los efectos de dar solución a los problemas apreciados, la modificación de la regulación de la RISGA se concreta, esencialmente, en la concepción de la misma como una renta de carácter familiar, para lo que se introduce el nuevo concepto de unidad de convivencia, y en la flexibilización de los requisitos y agilización de los procedimientos para su concesión.

Las dos leyes de mayor trascendencia aprobadas por el Parlamento de Galicia a lo largo de 1999, normas conformadoras del tercero de los bloques antes mencionados, fueron la 5/1999, de 21 de mayo, de ordenación farmacéutica, y la 6/1999, de 1 de septiembre, del audiovisual de Galicia. La primera de las dos, la ley de ordenación farmacéutica es, con seguridad, una de las que ha generado mayor debate extraparlamentario —y, consecuente, mayor volumen de información en los medios de comunicación— de todas las que se han tramitado por la Cámara autonómica gallega en sus casi veinte años de funcionamiento. En efecto, tanto a lo largo de la segunda mitad de 1998, tras la entrada en la Cámara del proyecto de ley de la Junta, como de la primera de 1999, hasta que la norma fue aprobada en abril por el Parlamento de Galicia, serán constantes las noticias relacionadas con la ley, sobre todo reflejando el rechazo radical que la misma estaba provocando en ciertos sectores del colectivo farmacéutico gallego y español. Así, ya en 1998, los empresarios de farmacia comenzarán sus acciones de protesta denunciando la supuesta inconstitucionalidad de varios preceptos del proyecto de la Junta y constituyendo una llamada Plataforma de Opinión Farmacéutica —que anuncia muy pronto un cierre patronal en protesta contra aquel—, y terminarán por solicitar, a través de la Federación Gallega de Farmacias, la dimisión del Consejero de Sanidad de la Junta y de la Directora General de Farmacia, adscrita a su Departamento, y por denunciar que la eventual entrada en vigor de la Ley dispararía el coste sanitario. Mientras, los partidos de la oposición y sindicatos de clase (CCOO, UGT y CIG) manifestarán, también, su opinión contraria al texto y el Consejero de Sanidad afirmará contar con el apoyo de dos tercios de los profesionales del sector. Sin embargo, la falta de acuerdo entre éstos y la Junta no hará otra cosa que agravarse a lo largo de 1999: el año se abre, de hecho, con una asamblea general en Santiago del Consejo General de Colegios Farmacéuticos de España, que tras manifestar su apoyo a los farmacéuticos gallegos y mostrar su rechazo a los aspectos, a su juicio, más polémicos del texto (la prohibición de vender o transmitir por vía hereditaria las oficinas de farmacia instaladas con posterioridad a la entrada en vigor de la ley y la autorización a las empresas de mensajería para dispensar medicamentos a domicilio para enfermos crónicos), acuerdan solicitar del Presidente del Gobierno que presente recurso de inconstitucionalidad contra la ley en caso de que el proyecto prosperase y llegase a aprobarse. Como es fácil de apreciar, el tema de fondo planteado por la ley era obviamente el de la liberalización del sector que el texto podía suponer hacia el futuro. En tal sentido, el diario *La Voz de Galicia* publica el 11 de abril un informe que arroja datos extraordinariamente significativos al respecto: según el mismo, la aplicación de los módulos poblacionales previstos en el proyecto de

Ley de farmacia podría implicar la apertura de 131 nuevas oficinas en 92 municipios de Galicia, oficinas esas que se sumarían a las 40 adjudicadas por concurso en enero de 1998 y a las que podrían concederse entre las 186 autorizaciones a la sazón pendientes de resolución judicial. La conclusión del informe era palmaria: las tres vías podrían suponer la apertura de hasta un total de 357 posibles oficinas de farmacia, cifra nada despreciable a la vista del número de las abiertas en ese momento en Galicia: 1.203. De producirse de esa forma, la *ratio* de habitantes por establecimiento se rebajaría desde la cifra de 2.264 hasta la de 1.746. Pese a las presiones ejercidas en su contra, la Ley fue finalmente aprobada por el Parlamento de Galicia en el mes de abril; pero, transcurridas varias semanas, el Presidente del Gobierno decidió interponer contra la misma, el 4 de agosto, recurso de inconstitucionalidad, por entender que varios de los preceptos de la Ley (arts. 4.3, 20, 23.1 y 45.b) relativos al reparto de medicamentos por correo o mensajería, la jubilación forzosa de los farmacéuticos, el régimen de transmisión de las oficinas de farmacia y las unidades de radiofarmacia, podrían vulnerar previsiones de carácter básico contenidas en la Ley General de Sanidad o en la Ley del Medicamento. El recurso (1537/1999) fue admitido a trámite por resolución de 15 de septiembre de 1999, del Tribunal Constitucional (BOE, de 24 de septiembre de 1999).

Aunque la Ley de ordenación farmacéutica es un texto relativamente amplio (61 artículos, más las correspondientes disposiciones adicionales, transitorias y finales) que se refiere a cuestiones de naturaleza muy diversa, el aspecto más novedoso, y más polémico, de la regulación que en ella se contiene es, sin duda alguna, el relativo al nuevo régimen de explotación de las oficinas de farmacia. La ley determina, en tal sentido, que la autorización de las oficinas de farmacia se otorgará por concurso público, de acuerdo con el baremo y procedimiento que reglamentariamente se establezca (art. 19.4), que las autorizaciones otorgadas a partir de la entrada en vigor de la ley caducarán al cumplir el farmacéutico en el nombre del cual se extienda la correspondiente autorización, los setenta años de edad, o en caso de fallecimiento del mismo (art. 20), que no podrán ser transmitidas *inter vivos* las oficinas de farmacia adjudicadas por concurso con posterioridad a la entrada en vigor de la ley (art. 23.1) y que sólo podrán serlo con las limitaciones que reglamentariamente se determinen las obtenidas con anterioridad a la entrada en vigor de la ley (art. 23.2) y, finalmente, que la transmisión *mortis causa* de las oficinas obtenidas con anterioridad a la entrada en vigor de la ley quedará sujeta a las limitaciones que la propia ley prevé (art. 24).

Al contrario de lo sucedido con la Ley de ordenación farmacéutica, la del audiovisual de Galicia se aprobó sin apenas debate social: el texto, que establece las líneas de acción institucional en el sector audiovisual, así como sus mecanismos de fomento, tiene por objeto regular la actividad cinematográfica y audiovisual y apoyar la producción, comercialización y difusión del cine y el vídeo gallegos, y en gallego, así como también las relaciones entre estos y otros medios audiovisuales. La Ley crea, además, un llamado Consejo Asesor de las Telecomunicaciones y del Audiovisual de Galicia, como un órgano de integración y participación de las instituciones, empresas, agentes y entidades relacionadas de forma directa son los sectores cinematográfico y audiovisual, Consejo que tendrá, además, un carácter consultivo y asesor para la administración y un carácter

de órgano de mediación para el arbitraje y autocontrol entre los que voluntariamente se sometan a sus procedimientos. El Consejo fue, posteriormente, regulado mediante el Decreto 276/1999, de 21 de octubre, que paso a prever su composición y sus funciones.

Mención aparte merece, ya para terminar esta referencia al ejercicio de las competencias legislativas, el Decreto Legislativo 1/1999, de 7 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Régimen Financiero y Presupuestario de Galicia, norma que es consecuencia de la autorización contenida en la disposición adicional octava de la Ley 6/1998, de 29 de diciembre, de Presupuestos para 1999, que habilitó al gobierno gallego para elaborar un texto refundido de la Ley 11/1992, de 7 de octubre, de régimen financiero y presupuestario de Galicia. La nueva Ley tiene por objeto regular la actividad económico-financiera de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de lo que pueda disponerse al respecto en otras leyes especiales.

La actividad reglamentaria

La actividad reglamentaria de la Junta de Galicia a lo largo de 1999 se ha centrado en muy diversos sectores de actividad, aunque con una clara retracción, cuando menos cuantitativa, de algunos de los que venían protagonizándola tradicionalmente —por ejemplo, los de agricultura, pesca o sanidad— y con una clara emergencia de otros, como el medio ambiente, que se han ido consolidando de forma paulatina. Así las cosas, el total de 30 normas reglamentarias que se han recogido en las correspondientes fichas normativas de este *Informe*, podrían agruparse en los siguientes grandes bloques:

A) El relativo al *medio ambiente*, sector de actividad éste que ha conocido un claro relanzamiento con la creación, en 1997, tras la tercera investidura de Manuel Fraga como Presidente de la Junta, de una Consejería de Medio Ambiente. En tal ámbito se han aprobado las siguientes normas: el Decreto 45/1999, por el que se establecen medidas preventivas y de restauración de áreas afectadas por los incendios forestales, materia que se han convertido en una de las prioridades esenciales del nuevo departamento; el 150/1999, por el que se aprueba el reglamento de protección contra la contaminación acústica; el 185/1999, que, en desarrollo de la normativa europea, establece el procedimiento para la aplicación de un sistema voluntario de gestión y auditoria medioambiental; y, finalmente, dos normas de carácter organizativo: los Decretos 164 y 239, ambos de 1999, respectivamente reguladores de las competencias y funciones del Laboratorio Medioambiental de Galicia y de la composición y funciones de la Comisión delegada de la Junta para el medio ambiente.

B) El *sector educativo* ha sido también, como suele suceder todos los años, objeto la acción reglamentaria de la Junta, acción que se ha dirigido en 1999 sobre todo al ámbito de la enseñanza no universitaria. Deben ser incluidos en este segundo bloque los Decretos 7/1999, por el que se implantan y regulan los centros públicos integrados de enseñanzas no universitarias; 88/1999, por el que se regula la ordenación general de las enseñanzas de educación de personas adultas y los requisitos mínimos de los centros; 245/1999, por el que se regula la for-

mación permanente del profesorado que imparte las enseñanzas de niveles no universitarios; y, en fin, el 296/1999, por el que se desarrollan determinados aspectos de los currículos de los ciclos formativos de formación profesional específica.

C) La *política local* ha tenido, como veremos más adelante, un marcado protagonismo en la vida política a institucional gallega durante el año 1999 y no sólo como consecuencia de la celebración de las elecciones municipales, sino también a causa del debate sobre la reordenación del poder local que lleva implícita toda la discusión, abiertamente planteada ya en Galicia, del pacto local. En coherencia con tal preocupación, la Junta ha aprobado en este ámbito dos Decretos de carácter organizativo: el 370/1998, por el que se establece la naturaleza y funciones de la Comisión Gallega de Delimitación Territorial, y el 371/1998, por el que se regula el Registro de Entidades Locales de Galicia.

D) El cuarto grupo de Decretos es un grupo transversal, pues incluye normas que, aunque relativas a diferentes sectores de actividad, tienen en común el objetivo de reglamentar el *funcionamiento del mercado*, con la finalidad casi siempre de proteger los derechos de los consumidores y usuarios. Deben incluirse en este grupo los Decretos 375/1998, por el que se regulan las hojas de reclamación de los consumidores y usuarios; 92/1999, sobre autorización y registro de establecimientos intermediarios del sector de la alimentación animal; 111/1999, por el que, en cumplimiento de la normativa europea, se deroga el Decreto 248/1983, por el que se había procedido a crear la denominación Productos Gallegos de Calidad, toda vez que en el seno de la Unión Europea no cabe aprobar denominaciones de calidad que tengan como base el origen o procedencia geográfica de los productos amparados, si no es mediante los propios procedimientos reglamentarios europeos; 116/1999, que reglamenta la actuación de las empresas relacionadas con la organización de actividades de turismo activo; 139/1999, que regula la actividad de prestación a domicilio de servicios mantenimiento, reparación y reforma; 204/1999, que regula los requisitos mínimos exigibles para la apertura de los establecimientos de peluquería y estética; y, por último, 289/1999, por el que se crea el Euro-Observatorio Gallego, órgano encargado del seguimiento, control y participación en el proceso de transición e implantación del euro.

E) Dentro de cada uno de los tres sectores de actividad que se mencionarán a continuación se han aprobado un total de dos Decretos: *medios de comunicación* (números 71 y 276, de 1999, relativos a la regulación de las ayudas a empresas periodísticas y de radiodifusión y a la regulación de la composición y funciones del Consejo Asesor de Telecomunicaciones y Audiovisual de Galicia); *legislación civil* (números 94 y 169, también de 1999, respectivamente reguladores del régimen administrativo de la sucesión intestada a favor de la Comunidad Autónoma de Galicia y de las medidas de protección de menores y la adopción); y, en fin, *legislación laboral* (números 347/1998, regulador de las iniciativas locales de empleo, y el procedimiento para su cualificación e inscripción registral y 277/1999, regulador de la cualificación de jubilación mutual protegida). Aunque el contenido esencial de todos ellos ha sido resumido en las correspondientes fichas normativas, no quisiera dejar de remarcar un aspecto que creo destacable de uno de los que acaban de citarse: el Decreto 71/1999, de ayudas a empresas

periodísticas y de radiodifusión, determina que la finalidad de las ayudas será la de «alentar la defensa de la identidad de Galicia y de sus intereses, la promoción de sus valores, la normalización de su lengua y la profundización en la difusión de cultura», en una apuesta claramente identitaria y monolingüe en una Comunidad sociológicamente bilingüe, que deja de lado, de forma a mi juicio sorprendente, cualquier otro valor o principio constitucional en la materia.

F) El último bloque de Decretos es un bloque residual, en el que se agrupan todos los que han podido ser incluidos en ninguno de los previos: en materia de *protección civil* se ha aprobado el Decreto 378/1998, que aprueba las medidas de coordinación de protección civil en Galicia; en materia de *aguas*, el 8/1999, que desarrolla legislativamente la Ley gallega de administración hidráulica en lo relativo al canon de saneamiento; en materia de *informatización de la administración autonómica*, el Decreto 21/1999, que regula la utilización de la red Internet por la administración de la Comunidad Autónoma; en materia de *vivienda*, el 28/1999, que aprueba el reglamento de disciplina urbanística, para aplicación y desarrollo de la Ley del suelo, norma ésta que dispuso, entre otras medidas de vigilancia, la creación de un servicio de inspección urbanística, recibido con cierto rechazo por algunos ayuntamientos de Galicia: su máximo representante institucional (el Presidente de la FEGAMP) consideró «chocante» la medida y el alcalde de La Coruña, durante años Presidente de la FEMP, ironizó sobre la posibilidad de que los ayuntamientos creasen otro servicio paralelo de inspección para vigilar a la Junta de Galicia. En medio de un gran despliegue informativo el servicio comenzó a funcionar, de hecho, a mediados de septiembre; en materia de *pesca deportiva*, el 211/1999, regulador de la pesca marítima de recreo; y en fin, en materia de *política social* el 312/1999, que refunde la normativa existente en materia de mujer.

El proceso de transferencias y las relaciones de conflicto y colaboración con otras instancias

El *proceso de transferencias* del Estado a la Comunidad Autónoma gallega ha continuado durante el año 1999, año en el que, al igual que ya sucediera en 1998, se han dictado toda una serie de Reales decretos de trasposos. Sin embargo, lo más trascendental en este ámbito fue la aprobación por las Cortes Generales de la Ley Orgánica 6/1999, de 6 de abril, de transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma de Galicia (BOE nº 84, de 8 de abril de 1999), por la que se transfiere a la Comunidad Autónoma gallega la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de ordenación de crédito, banca y seguros. La norma, que al igual que ya hiciera anteriormente la LO 16/1995, de 27 de diciembre, de Transferencias a la Comunidad Autónoma de Galicia, procede a transferir, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 150.2 de la Constitución, competencias de titularidad estatal, dispone que el ejercicio de la competencia que se transfiere se realizará de acuerdo con la ordenación de la actividad económica general y se ajustará a lo dispuesto por el Estado en el ejercicio de sus competencias, de conformidad con el artículo 149.1.11ª de la Constitución. La Ley dispone, además, en su artículo 4º, las modalidades de control a las que la Comunidad Autónoma gallega adaptará el ejercicio de las competencias transferidas.

Por lo que se refiere a los antes mencionados Reales decretos de traspasos, se trata de los siguientes: el 372/1999 y 373/1999, ambos de 5 de marzo (*DOG* nº 57, de 24 de marzo), respectivamente sobre traspaso complementario al aprobado por Real decreto 2166/1994, en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia, y sobre traspaso de las funciones y servicios de la Seguridad Social en materia de asistencia y servicios sociales encomendados al Instituto Social de la Marina; los 1748, 1749, 1750, 1751 y 1752, todos de 19 de noviembre de 1999 (*DOG* nº 236, de 9 de diciembre), casi todos ellos relativos a la ampliación de funciones, medios y servicios ya parcialmente traspasados, y respectivamente referidos: al traspaso de funciones y servicios en materia de mediadores de seguros; a la ampliación de funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados por los Reales decretos 1283/1987 y 1378/1997, en materia de enseñanzas profesionales náutico-pesqueras; a la ampliación de medios adscritos a los servicios de la Administración del Estado traspasados por Real decreto 1365/1987, 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 medios adscritos a los servicios de la Administración del Estado traspasados por el Real decreto 1763/1982, en materia de educación; y, por último, a la ampliación de servicios de la Administración del Estado traspasados por el Real decreto 1763/1982, también en materia de educación; finalmente el Ministerio de Administraciones Públicas aprobó también el Real decreto 1838/1999, de 3 de diciembre (*DOG* nº 249, de 28 de diciembre), de ampliación de medios adscritos a la administración del Estado y traspasados por Real decreto 1763/1982, en materia nuevamente de educación.

La Junta de Galicia procedió, por su parte, y a través de su Consejería de Presidencia y Administración Pública a dictar los correspondientes Decretos de asunción de funciones, medios y servicios transferidos a la Comunidad Autónoma gallega y de asignación a la Consejería competente en razón de la materia: 60/1999 (*DOG* nº 55, de 22 de marzo), en materia de ejecución de la legislación sobre propiedad intelectual; 68/1999 (*DOG* nº 62, de 31 de marzo), en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia; 72/1999 (*DOG* nº 65, de 7 de abril), en materia de asistencia y servicios sociales encomendados al Instituto Social de la Marina; 321/1999, en materia de mediadores de seguros; 322/1999 y 323/1999, en materia de educación; 324/1999, en materia de enseñanzas profesionales náutico-pesqueras; y 325/1999, en materia de gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación (todos en *DOG* nº 245, de 22 de diciembre).

En lo relativo a los *conflictos*, debe destacarse el ya referido recurso de inconstitucionalidad presentado por el Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley 5/1999, de 21 de mayo, de ordenación farmacéutica: el 4.3 («Las oficinas de farmacia, en las condiciones que previamente se regulen, podrán dispensar a través de correo o servicios de mensajería, propios o ajenos, los medicamentos que, por circunstancias especiales, requieran periódicamente los enfermos crónicos, siempre que tengan garantizada su prescripción por receta médica y exista una dispensación previa en esa oficina de farmacia de ese

mismo medicamento»), precepto que contraviene, a juicio del recurrente, la Ley del medicamento, de 1990, que prohíbe «la venta a domicilio y cualquier tipo de venta indirecta al público de medicamentos»; el 20 («Las autorizaciones de apertura de oficinas de farmacia otorgadas a partir de la entrada en vigor de esta ley caducarán al cumplir el farmacéutico, en nombre del cual se extienda la autorización y el acta de apertura de la oficina de farmacia, setenta años de edad o en caso de que fallezca») y el 23.1 («No podrán ser transmitidas las oficinas de farmacia adjudicadas por concurso con posterioridad a la entrada en vigor de esta ley»), preceptos ambos que, según el Presidente del gobierno, vulneran la Ley General de Sanidad, que establece que «sólo los farmacéuticos podrán ser propietarios y titulares de las oficinas de farmacia abiertas al público», lo que determinaría que titularidad y propiedad formasen «un todo indivisible, de modo que no se puede ser titular de una oficina de farmacia sin que al mismo tiempo no exista un derecho de propiedad sobre la misma que permita su transmisión incondicionada»; y, finalmente, el 45.b —que atribuye competencias a la Junta de Galicia en relación con las unidades de radiofarmacia— cuando, según el recurrente, los radiofármacos tienen la consideración de medicamentos y, por tanto, las unidades que se dedican a la fabricación industrial requieren autorización previa del Ministerio de Sanidad y Consumo, por lo que la Junta no tendría competencia para autorizar la labor de centros de producción y preparación industrial de radiofármacos.

Para cerrar este apartado, y centrándonos ya en las relaciones de *cooperación*, de nuevo en 1999, y al igual que ya había sucedido en 1998, todas la problemática de las relaciones entre la Administración autonómica y las administraciones locales ha vuelto a tener un marcado protagonismo. Así, apenas iniciado el año se retomó la negociación entre la Junta y los municipios gallegos sobre el pacto local, a través de una reunión de la Comisión Gallega de Cooperación Local, en la que volvieron a ponerse en discusión las cuestiones relativas a los servicios sociales, que ya habían sido objeto de negociación en sesiones celebradas a lo largo de 1999. Meses más tarde, en abril, y en una nueva reunión de la citada Comisión, Junta y Federación Gallega, acordaron los criterios que utilizarían para evaluar el volumen de dinero que la administración autonómica debería ceder a los ayuntamientos en función de las transferencias realizadas en el marco del pacto local, último escollo pendiente antes de comenzar a hablar de materias concretas. De hecho, sólo unas semanas antes de esta última reunión, el Consejero de Economía de la Junta había advertido a los representantes de la Federación Gallega de Municipios y Provincias (FEGAMP) que los ayuntamientos sólo deberían esperar más recursos de la futura Ley de Haciendas Locales en el supuesto de que estuvieran dispuestos a asumir nuevas competencias tras las negociaciones del pacto local. En todo caso, a partir de junio se puso en marcha una comisión encargada de estudiar los traspasos de la administración autonómica a las locales en materia de servicios sociales, traspasos que se conciben por los negociadores como un ensayo para las futuras negociaciones del pacto local.

Por otro lado, también en abril, y el seno de estos debates sobre la cuestión local, que la convocatoria de elecciones municipales había terminado por potenciar, los partidos de la oposición entraron en escena con propuestas concretas: el PSdeG reclamando la aprobación de una ley gallega para la financiación de los

ayuntamientos, que terminase la, a juicio socialista, permanente *pelea* entre la Junta y aquellos y las políticas discriminatorias de gasto por parte de la primera hacia los segundos; el BNG propuso, por su parte, y en fechas casi coincidentes, la paulatina supresión de las diputaciones provinciales, medida ya tradicional del ideario del nacionalismo gallego. El año se cerró, finalmente, en este ámbito de la cuestión local, con dos acontecimientos relevantes: en primer lugar, con la petición del nuevo alcalde de Vigo (BNG), elegido tras las municipales de junio, para que la Junta crease en su ciudad la primera área metropolitana de Galicia, petición a la que muy pronto se unieron hasta un total de cuarenta concejales de once municipios de la mancomunidad de Vigo; también a mediados de diciembre, en segundo lugar, los alcaldes de Ferrol (BNG), Vigo (BNG), Lugo (PSdeG) y Santiago (PSdeG) suscribieron una manifiesto en el que reclamaban de la administración autonómica autonomía para la administración local y en el que rechazaban el exceso de tutela –por ejemplo en materia urbanística– de la Junta sobre los ayuntamientos.

Rasgos fundamentales de la vida política e institucional gallega

Aunque, como ve remos de inmediato, el gran tema del año, desde el punto de vista político fue en Galicia, como en el resto de España, el de las elecciones del 13 de junio (sólo municipales en la Comunidad gallega, como se sabe), se han planteado también a lo largo de 1999 otros temas de debate político e institucional, de entre los que creo que merecen ser destacados al menos los que se mencionan a continuación.

Algunos de los grandes temas de debate político e institucional

En primer lugar, el de las *infraestructuras de comunicación*, tema tradicional del debate gallego desde hace muchos años. Prácticamente finalizadas ya las autovías con la meseta, la cuestión de las infraestructuras se ha centrado a lo largo de 1999 en dos aspectos esenciales: por una parte, en la realización de algunos otros tramos de comunicación por carretera estratégicos para Galicia pendientes aun de aprobación o ejecución (como la autovía Lugo-Santiago, objeto de una petición unánime del Congreso de los Diputados al Ministerio de Fomento para que comenzase la redacción del preceptivo estudio informativo; el enlace con Galicia de la futura autovía del Cantábrico; la unión de la autopista A-9 con Portugal; o el tramo de autopista Santiago-Dozón); por otra parte, y de forma muy especial, en el tema de la mejora de la red ferroviaria y, dentro de ella, de la conexión de Galicia con la red de alta velocidad. Esta eventual conexión –sus plazos, la existencia o no de estudios al respecto, la inclusión en los Presupuestos del Estado para el año 2000 de una partida mínima destinada al comienzo de los primeros estudios técnicos, el punto de entrada de la alta velocidad– que ha sido objeto de constantes declaraciones cruzadas entre los líderes de la oposición y los miembros de la Junta y de algún debate parlamentario, como los celebrados en junio y en octubre, promete ser, muy probablemente, uno de los temas estrellas del año 2000 en Galicia.

La *cuestión medioambiental*, paralela a una acción normativa en la materia, de la que deja buena muestra la notable actividad reglamentaria –ya comentada– en ese sector de actividad, ha tenido también una importancia muy relevante y se ha centrado en dos temas principales: el de la *política forestal*, que ha llevado a la Junta de Galicia, por ejemplo, a comprar más de una docena de propiedades rústicas de alto valor ecológico para fomentar la preservación del patrimonio natural; a la Consejería de Medio Ambiente a proponer 58 zonas de las cuatro provincias gallegas (300.000 hectáreas) para su inclusión en la red ecológica europea natura 2000; a la aprobación de la Declaración de Compostela del mes de octubre, firmada por todos los agentes implicados en el sector forestal, en la que se propone la creación de un centro de gestión sostenible del bosque; a la decisión, también de la Junta, de reforestar 140.000 hectáreas de bosque en los próximos seis años; o, en fin, a la apuesta, así mismo de la Junta, por la repoblación frente a la prevención como forma para reducir los incendios (que experimentaron, de hecho, una reducción de 78% entre enero y octubre de 1999, con respecto al mismo período del año anterior, según datos oficiales). Junto a la de la política forestal, la cuestión del medio ambiente ha tenido traducción también en el debate sobre los *residuos*, con dos posiciones claramente confrontadas entre los partidarios de la consolidación de la sociedad creada por la Junta para convertirse en la agencia fundamental en la materia (SOGAMA) y los partidarios de políticas alternativas de tratamiento de residuos, que pasen por fomentar el reciclaje y reducir la incineración. El Parlamento de Galicia celebró una sesión sobre la cuestión a mediados del mes de noviembre en el que, además de constatarse las diferencias entre gobierno y oposición en la materia, se acordó unánimemente que el tratamiento de residuos necesita de un acuerdo político que anteponga los intereses ciudadanos a las diferencias partidistas.

Un tercer tema político, que acabará por tener gran relevancia institucional llegado el caso, ha sido el de la eventual creación de una *policía autónoma gallega*, asunto respecto de cual se han producido decisiones divergentes a lo largo del año. En octubre, y apenas un mes después de su toma de posesión, el nuevo Consejero Justicia, Interior y Relaciones Laborales declaraba al diario *La Voz de Galicia* que el «gran desafío» de Galicia era la creación de una policía propia, cuyo proyecto podría quedar cerrado en la actual legislatura. Muy poco tiempo después, sin embargo, la propia Junta decidía congelar su modelo de policía en tanto las Cortes Generales no emitiesen un pronunciamiento al respecto que estaba entonces pendiente: tal pronunciamiento llegó, en efecto, en el mes de diciembre, ya casi finalizado el año, cuando el Congreso de los Diputados, a través de su Comisión de Justicia e Interior, rectificó su informe inicial y dejó vía libre para la creación de la policía gallega. Ya iniciado el año 2000, los medios de comunicación gallegos daban cuenta de nuevo de que la Junta preparaba el marco legal que daría lugar a la creación de una policía autónoma gallega, norma que, según las previsiones oficiales, deberá aprobarse por el Parlamento de Galicia a lo largo del propio año 2000.

El último de los temas de debate político e institucional que ha de subrayarse, en mi opinión, como tema relevante durante 1999, es el *debate demográfico*, respecto del cual han sido constantes los pronunciamientos de líderes sociales y políticos, sobre todo de la Junta de Galicia, denunciando el gravísimo peligro

que las escandalosamente bajas tasas de natalidad pueden tener para el futuro de Galicia, Comunidad que presenta el menor saldo vegetativo de España. En octubre, la Consejera de Familia, al mismo tiempo que anunciaba las ayudas a familias numerosas y a partos múltiples que se incluirían en los presupuestos de Galicia 2000, asumía públicamente la necesidad de incentivar la natalidad. También el Presidente de la Junta manifestaba, con ocasión de los actos del Día de Galicia, que la baja natalidad era una amenaza «para la extinción de nuestra herencia biológica», preocupación que exteriorizaba igualmente el Consejero de Educación al considerar «realmente preocupante» el descenso de alumnos en el año 2000. Algunos datos, contenidos en diversos informes aparecidos en los medios de comunicación gallegos en 1999, explican bien a las claras esta preocupación de los responsables públicos más directamente relacionados con la cuestión: el de que las aulas gallegas habrían perdido más de 150.000 escolares en los últimos diez años; el de que la natalidad habría caído en Galicia un 53% desde 1980 y la mortalidad habría aumentado 17 puntos; el de que el retroceso demográfico haría descender la población gallega a un ritmo de cuatro mil habitantes al año hasta el 2005; o, en fin, el de que noventa municipios perderían la mitad de la población de aquí al año 2010.

Los resultados de las elecciones municipales del 13 de junio y los pactos post-electorales

Las elecciones municipales de 13 de junio han sido en Galicia mucho más relevantes por sus resultados *políticos* que por sus resultados *estrictamente electorales*, dato éste que constituye, desde mi punto de vista, el hecho más llamativo y destacable del proceso electoral y el que, consecuentemente, debe ser objeto de mínimo análisis a continuación. En efecto, tras las elecciones municipales de 1995 el PP había conseguido mejorar sus posiciones previas en los ayuntamientos gallegos y se había alzado con unos resultados verdaderamente excepcionales: sus 757.025 sufragios (el 46.8%) le daban 2.229 concejales, lo que dejaba al PP a gran distancia tanto del PSdeG (421.771 sufragios [26.7%] y 951 concejales), como del BNG (208.152 sufragios [13.1%] y 426 concejales). El PP obtenía, además, mayoría absoluta en 212 municipios (el 68% del total de los gallegos) y conseguía 230 alcaldías, frente a las 54 del PSdeG y a las 13 del BNG, lo que le permitía controlar las cuatro diputaciones provinciales de Galicia. Finalmente, en las siete ciudades de la Comunidad (las cuatro capitales de provincia, más Santiago, Ferrol y Vigo) mejoraba el PP de forma sustancial sus posiciones previas: si antes de 1995 sólo gobernaba en Lugo y Pontevedra (en PSdeG lo hacía en todas las demás: en La Coruña y Santiago con mayoría absoluta; y en Orense, Ferrol y Vigo, con mayoría relativa) después de las municipales de 1995 el PP pasaba a gobernar cinco grandes ciudades (Lugo, Orense y Vigo, con mayoría absoluta y Ferrol y Pontevedra con mayoría relativa), conservando el PSdeG las alcaldías de Santiago y La Coruña, aun perdiendo la mayoría absoluta en la primera de las dos.

Este era, en esencia, y expuesto de una forma resumida, el panorama vigente antes de las municipales del 13 de junio de 1999, elecciones cuyos datos electorales agregados no dan idea del cambio extraordinario que las mismas han significado en el panorama político gallego. Ciertamente, el PP vuelve a ganar de

forma neta, con un volumen de votos que desciende muy ligeramente respecto a 1995 (709.870 sufragios, el 45.4%) y se coloca a gran distancia de los partidos de la oposición: el PSdeG obtiene 394.941 sufragios (el 25.2%) y el BNG 290.092 (el 18.1%). El PP consigue, además, 216 mayorías absolutas, frente a 32 del PSdeG y 6 del BNG y se alza, finalmente, con la alcaldía en 226 municipios, muchísimos más que aquellos en los que la consiguen el PSdeG (59) o el BNG (11). Sin embargo, estos datos agregados no reflejan el hecho de que el PP va a descender (en algunos casos ligeramente nada más) electoralmente en las siete grandes ciudades de Galicia. De hecho, pese a ser primera fuerza en todas ellas, salvo en la Coruña, tal descenso impedirá al PP obtener la mayoría absoluta en cinco de las seis, es decir, en todas menos Orense: no tendrá, así, el PP tal mayoría donde ya no la tenía (Santiago, gobernada por el PSdeG y Pontevedra y Ferrol, gobernadas por el PP) y la perderá allí donde gozaba de la misma (Lugo y Vigo). El resultado final de todo ello es que, tras los pactos de la oposición a los que ahora mismo me referiré, el Partido Popular pasó de gobernar cinco de las siete ciudades de Galicia (Lugo, Pontevedra, Orense, Vigo y Ferrol) a gobernar tan sólo Orense.

Y es que, aunque los dos partidos de la oposición —el PSdeG y el BNG— no quisieron o pudieron cerrar un acuerdo de apoyo mutuo tras las elecciones, de forma previa a las mismas, tal acuerdo se concluyó casi de inmediato, una vez conocidos los resultados electorales: según el pacto entre socialistas y nacionalistas, los concejales de una y otra formación se comprometían a apoyar al candidato a alcalde de la fuerza más votada en todos aquellos municipios en los que sumados sus concejales se alcanzase la mayoría suficiente para gobernar conjuntamente. Además de las alcaldías de algunas ciudades de tamaño medio —en las que también el PP inflexionó a la baja lo suficiente como para perder o, en su caso, no ser capaz de alcanzar, la mayoría absoluta—, ello trajo como consecuencia que, finalmente, el PSdeG y el BNG se repartiesen las alcaldías de cinco de las siete grandes ciudades gallegas: Ferrol, Vigo y Pontevedra, que elegirían alcaldes del BNG y Santiago y Lugo, que los elegirían del PSdeG. Ello —no es necesario insistir en la cuestión— supondrá un cambio sustancial del mapa local gallego, dado el peso demográfico y económico de esas ciudades —a las que debe añadirse la de la Coruña, gobernada por el PSdeG con mayoría absoluta— en el conjunto de Galicia.

Los pactos referidos tienen además una significación añadida que no debe dejar de subrayarse, en la medida en que podrían ser, eventualmente, el germen de una futura mayoría alternativa a la que gobierna actualmente en Galicia. En ese sentido, lo cierto es que el grado de cohesión de las mayorías en las ciudades gobernadas por la coalición PSdeG-BNG no es hoy la misma, ni la evolución de los pactos ha sido similar: se cerraron pronto y sin apenas problemas en todas las ciudades salvo en Vigo, en donde hubo de esperarse varios meses hasta la conclusión final de un pacto de gobernabilidad. Y han funcionando de forma estable en tres de las cinco ciudades (Ferrol, Lugo y Santiago) mientras que en las dos del sur han generado muy serios problemas: los conflictos entre los socios han sido constantes en Vigo, donde el PSdeG ha dejado sólo al grupo mayoritario de la coalición en varias votaciones, y en Pontevedra, donde el pacto está virtualmente roto en el momento en que se escribe este *Informe*.

La vida política partidista

Como resulta fácil de entender, la vida interna de los tres principales partidos gallegos ha estado influida durante el año 1999 por las elecciones municipales a las que acabo de referirme –influencia que se puso de relieve desde los momentos iniciales del proceso de selección de listas, hasta los finales de sus consecuencias políticas tras los resultados de los comicios y los pactos post-electorales– aunque, como trataré de explicar a continuación, tales acontecimientos han tenido influencias diversas en cada una de los tres.

En la vida política interna del *Partido Popular* fueron, de hecho, decisivos los diversos episodios relacionados con el proceso electoral de junio, comenzando por el de la elaboración de las candidaturas, episodio que se saldó con el relevo de algunos destacados dirigentes locales, como él hasta entonces alcalde de Vigo o el que había venido siendo candidato en las últimas convocatorias municipales a la alcaldía coruñesa: tanto un relevo como el otro tuvieron que ver, también, aunque no sólo, con previos conflictos internos por el control orgánico de las provincias respectivas. En todo caso, iba a ser el resultado electoral, ya analizado, y más aun, sus negativas consecuencias para el PP tras el cierre de los pactos locales entre los dos partidos de la oposición, el condicionante fundamental del gran acontecimiento en la vida del partido durante el año 1999: su Congreso de octubre. Anunciado ya por el Presidente de la Junta a finales de junio, es decir, pocos días después de las elecciones, como un Congreso de renovación, el propio Presidente avanzaría algunas de sus ideas al respecto un mes después, en una larga entrevista concedida al diario *La Voz de Galicia*, publicada el día 30 de julio, en la que, entre otras cosas, anunciaba ya: «Es bueno que el Secretario General esté dedicado en exclusiva al partido». Ello suponía una clara expectativa de cambio, toda vez que el puesto había venido siendo desempeñado en los últimos años por José Cuiña, Consejero de Ordenación del Territorio y, para muchos, delfín del Presidente. El relevo iba a producirse, sin embargo, y antes del Congreso del Partido: a finales de agosto Cuiña dimite como Secretario General y la dirección del PP de Galicia designa en su lugar a Jesús Palmou, hasta la fecha Consejero de Justicia y hombre desvinculado de las diversas familias del partido. Solventado, pues, el tema de la secretaría general, el 6º Congreso del PP, que se celebra en el mes de octubre, va a aportar como novedad fundamental la creación de un llamado Comité de Dirección, concebido como un órgano de gestión y coordinación de las tareas ordinarias del partido, que actuará bajo las directrices del Comité Ejecutivo, y cuya principal dimensión política consistirá en el hecho de que en él no estarán presentes los principales barones del partido, que seguirán, no obstante, controlando sus parcelas de poder interno en el Comité Ejecutivo del Partido. El Congreso no nombró finalmente un Vicepresidente del Partido, expectativa que los medios de comunicación mantuvieron abierta hasta unos días antes de su celebración, ni aportó tampoco ninguna pista sobre uno de los grandes temas aplazados en el PP desde hace varios años: el de la eventual sucesión de Manuel Fraga como candidato a la Presidencia de la Junta de Galicia.

Mucho menores han sido las novedades en lo relativo a la vida política interna de los dos grandes partidos de la oposición. El *Bloque Nacionalista Gallego*,

para el que las elecciones municipales supusieron un nuevo paso en su proceso de fortalecimiento institucional y electoral, ha continuado su tónica general de *aggiornaménto* desde el punto de vista de su discurso político-ideológico y su búsqueda de aliados, tanto internos como externos: desde la primera perspectiva, el dato más relevante del año ha sido, sin duda, el de su pacto local con el Partido Socialista, que le ha permitido acceder a importantes alcaldías y que ha abierto una vía de colaboración susceptible de proyectarse eventualmente hacia el futuro; desde la perspectiva externa, el BNG ha mantenido sus contactos con CiU y el PNV y su entente nacida de la llamada *Declaración de Barcelona*, cuyas consecuencias se han extendido hasta el acuerdo de incluir un conjunto de medidas pactadas entre las tres fuerzas en sus respectivos programas para las próximas elecciones generales. Además de ello, el nacionalismo ha afirmado también su voluntad de abrir un nuevo frente de colaboración, al manifestar varios de sus líderes la disposición del BNG a apoyar una eventual investidura de Joaquín Almunia como candidato socialista a la Presidencia del Gobierno.

El *Partido de los Socialistas de Galicia* ha sido capaz, por su parte, de mantener su paz interna, tras mucho tiempo de conflictos, paz sólo alterada de manera momentánea con ocasión del cierre de los pactos con el BNG, que los sectores del partido vinculados al alcalde de La Coruña no apoyaron, y con ocasión de la elaboración de las listas para las elecciones generales de 2000, en las que no renovaron su candidatura algunos importantes líderes históricos, a consecuencia de la aplicación de las previsiones contenidas en el reglamento de incompatibilidades aprobado por la dirección federal del Partido Socialista Obrero Español. Por lo demás, el PSdeG ha iniciado en 1999 un proceso de recuperación electoral relativa, al ser capaz de mantenerse como primera fuerza de la oposición en las elecciones municipales y de restaurar su primacía en el seno de la izquierda gallega. En todo caso, sólo las elecciones del 12 de marzo aportarán un nuevo dato significativo sobre la evolución del *tour de force* que BNG y PSdeG vienen manteniendo por la hegemonía de la oposición, *tour de force* que es hoy un elemento esencial de la política gallega, marcada de forma decisiva por el hecho de que los dos partidos que están en condiciones de forzar en el futuro la alternancia estén, al mismo tiempo, y en gran medida, condenados a competir entre sí electoralmente.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 75

Composición por Grupos a 1-1-1999:

Grupo Parlamentario Popular de Galicia: 42

Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Gallego: 18

Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia: 13

Grupo Parlamentario mixto (Izquierda Gallega-Izquierda Unida): 2

Composición por Grupos a 31-12-1999: la misma

Estructura del Gobierno

Presidente: Manuel Fraga Iribarne (Partido Popular)

Número de Consejerías: 12

Consejería de la Presidencia y Administración Pública: Jaime Pita Varela

Consejería de Economía y Hacienda: José Antonio Orza Fernández

Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda: José Cuña Crespo

Consejería de Educación y Ordenación Universitaria: Celso Currás Fernández

Consejería de Industria y Comercio: Juan Rodríguez Yuste

Consejería de Agricultura, Ganadería y Política Agroalimentaria: Castor Gago Álvarez

Consejería de Cultura, Comunicación Social y Turismo: Jesús Pérez Varela

Consejería de Sanidad y Servicios Sociales: José María Hernández Cochón

Consejería de Pesca, Marisqueo y Acuicultura: Amancio Landín Jaráiz

Consejería de Justicia, Interior y Relaciones Laborales: Antonio Pillado Montero

Consejería de Familia, Promoción de Empleo, Mujer y Juventud: Manuela López Besteiro

Consejería de 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

Sustitución del titular de la Consejería de Presidencia y Administración Pública: cesa Dositeo Rodríguez Rodríguez (Decreto 33/1999, de 18 de febrero) y es nombrado Jaime Pita Varela (Decreto 347/1999, de 18 de febrero) (DOG nº 35, de 20 de febrero de 1999).

Sustitución del titular de la Consejería de Justicia, Interior y Relaciones Laborales: cesa Jesús Carlos Palmou Lorenzo (Decreto 246/1999, de 13 de septiembre) y es nombrado Antonio Pillado Montero (Decreto 247/1999, de 13 de septiembre) (DOG nº 178, de 14 de septiembre de 1999).

Sustitución del titular de la Consejería de Industria y Comercio: cesa Antonio Couceiro Méndez (Decreto 253/1999, de 24 de septiembre) y es nombrado Juan Rodríguez Yuste (Decreto 255/1999, de 24 de septiembre) (DOG nº 187, de 27 de septiembre de 1999).

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

No se han producido.

Mociones de reprobación

Ninguna.

Debates y resoluciones más importantes

Proposiciones de ley (rechazadas o retiradas)

Proposición de ley, formulada por el GP del BNG, de uso de la lengua gallega por parte de la Administración de la Junta de Galicia (BOPG nº 117, de 26 de junio de 1998. Rechazada: BOPG nº 291, de 19 de abril de 1999).

Proposición de ley, formulada por el GP de los Socialistas de Galicia, de mejora de la calidad de la enseñanza (BOPG nº 222, de 26 de enero de 1999. Rechazada: BOPG nº 292, de 29 de abril de 1999).

Proposición de ley, formulada por el GP de los Socialistas de Galicia, de creación de la Fundación Pública Universidad Abierta de Galicia (BOPG nº 299, de 10 de mayo de 1999. Rechazada).

Proposición de ley, formulada por el GP del BNG, de comarcas (BOPG nº 299, de 10 de mayo de 1999. Rechazada: BOPG nº 372, de 5 de octubre de 1999).

Proposición de ley, formulada por el GP de los Socialistas de Galicia, de creación del colegio profesional de educadores y educadoras de Galicia (Retirada: 14 de diciembre de 1999).

Proposiciones de ley ante el Congreso de los Diputados

Proposición de ley para presentar ante el Congreso de los Diputados, formulada por Doña María Salomé Álvarez Blanco y tres diputados más del GP del BNG, sobre la reforma del Código penal y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (BOPG nº 218, de 18 de enero de 1999).

Proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular

Proposición de ley, de iniciativa legislativa popular, sobre Ordenación y Gestión del Servicio Gallego de Salud (BOPG nº 30, de 30 abril de 1998. Rechazada: BOPG nº 305, de 20 de mayo de 1999).

Procedimientos de control e impulso político

Comunicaciones de la Junta

Debate de política general: «Debate del estado de la autonomía»: Comunicación en la que se solicita la comparecencia del Sr. Presidente de la Junta de Galicia para exponer la situación Política de la Comunidad Autónoma de Galicia (BOPG nº 365, de 24 de septiembre. Resoluciones subsiguientes al debate de política general sobre la situación política de la Comunidad Autónoma: BOPG nº 379, de 19 de octubre). El debate se celebró en los plenos del Parlamento de Galicia celebrados los días 28 y 29 de septiembre de 1999 (DSPG nº 73 y 74).

Plan Estratégico de Desarrollo Económico de Galicia 2000-2006 (BOPG nº 377, de 15 de octubre) Debate y votación de las propuestas de resolución planteadas: pleno del 26 de octubre de 1999.

Proposiciones no de ley en Pleno

Formulada por el GP de los SdeG, sobre presentación del Plan de Infraestructuras de Galicia para debate y aprobación en el Parlamento (BOPG nº 229, de 5 de febrero).

Formulada por el GP de los SdeG, sobre el cumplimiento de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia (BOPG nº 250, de 5 de marzo).

Formulada por el GP del BNG, sobre el trato dado a Galicia en los presupuestos del Estado (BOPG nº 260, de 17 de marzo).

Formulada por el GP del BNG sobre la actuación que debe llevar a cabo el gobierno gallego para reducir el número de embarazos no deseados y de abortos realizados por las adolescentes gallegas (BOPG nº 267, de 26 de marzo).

Formulada por el GP de los SdeG, sobre la regulación por el gobierno gallego de la financiación de las corporaciones locales antes del debate de los presupuestos para el año 2000 (BOPG nº 280, de 16 de abril).

Formulada por el GP de los SdeG sobre la actuación que debiera llevar a cabo el gobierno gallego para la equiparación salarial de los docentes de la enseñanza privada concertada con los docentes de la enseñanza pública y la homologación de sus condiciones de trabajo (BOPG nº 287, de 24 de abril).

Formulada por el GP popular de Galicia, sobre la actuación que debe llevar a cabo el gobierno gallego para la firma de un acuerdo pesquero con el reino de Marruecos (BOPG nº 293, de 3 de abril).

Formulada por el GP de los SdeG, sobre la necesidad de detener el proceso de privatización desenvuelto por el gobiernop gallego (BOPG nº 323, de 16 de junio).

Formulada por el GP de los SdeG, sobre la tramitación en el Parlamento de un plan estratégico del sector lácteo y la adopción de medidas al respecto (BOPG nº 366, de 25 de septiembre).

Formulada por el GP del BNG, sobre la necesidad de evaluación del sistema educativo gallego (BOPG nº 399, de 16 de noviembre).

Formulada por el GP del BNG, sobre la supresión de los contratos de privatización de los servicios de historias clínicas realizadas en la red sanitaria pública gallega (BOPG nº 403, de 22 de noviembre).

Procedimientos de información

Solicitud de comparecencia en pleno, por iniciativa del GP de los SdeG y Grupo Mixto del Sr. Presidente de la Junta de Galicia, para informar de la estrategia del gobierno gallego de cara a la mejora del ferrocarril en Galicia y de su conexión con la red de alta velocidad del Estado (BOPG nº 320, de 11 de junio).

Solicitud de comparecencia en Pleno por iniciativa del GP del BNG del señor Conselleiro de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda para informar sobre el estado de cumplimiento del Plan de mejora del ferrocarril gallego aprobado por el Parlamento de Galicia y las distintas conexiones de Galicia con el exterior (BOPG nº 374, de 8 de octubre).

Declaraciones institucionales

Sobre conmutación de la pena de muerte distada en Turquía contra Abdullah Ocalan (BOPG nº 346, de 31 de agosto).

Sobre la situación de Timor este (BOPG nº 372, de 5 de octubre).

Sobre la violencia doméstica (BOPG nº 411, de 1 de diciembre).

Sobre la decisión de ETA de la ruptura de la tregua (BOPG nº 427, de 30 de diciembre).

Sobre la tragedia ocurrida en Venezuela (BOPG nº 427, de 30 de diciembre).

Reformas del Reglamento Parlamentario

Ninguna.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Ninguna.

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 1998 (BOPG núm. 289, de 27 de abril) Debatido en el pleno del Parlamento de 15 de junio de 1999.

Consejo de Cuentas

Aprobación del dictamen y de la propuesta de resolución sobre el informe de fiscalización de las cuentas del sector público de la Comunidad Autónoma correspondiente al ejercicio económico de 1994 (BOPG nº 239, de 19 de febrero).

Memoria de actividades del Consejo de Cuentas de Galicia correspondiente al ejercicio 1998 e informe de fiscalización del sector público de la Comunidad Autónoma correspondiente al ejercicio económico de 1995 (BOPG nº 272, de 7 de abril).

Informe de fiscalización de las cuentas del sector público de la Comunidad Autónoma correspondientes al ejercicio económico de 1996 e Informe de fiscalización de la S.A. de Gestión del Plan Jacobeo del ejercicio de 1997 (BOPG nº 414, de 7 de diciembre).

Aprobación por el Pleno del Parlamento de la propuesta de creación de una Comisión Permanente no Legislativa para Asuntos Europeos (BOPG nº 286, de 13 de abril de 1999). El acuerdo de creación determina cuales son las competencias que se asignan a la citada Comisión:

A) formular preguntas a la Junta sobre los programas de trabajo, las previsiones plurianuales, los documentos intersectoriales y las grandes directrices políticas de las instituciones comunitarias que puedan afectar a Galicia.

B) fijar la posición de la Cámara respecto de los asuntos comunitarios europeos de orden institucional y las políticas comunitarias generales mediante proposiciones no de ley y comunicaciones de la Junta de Galicia.

C) Solicitar y recibir información y documentación de la Junta sobre materias debatidas en el Comité de regiones y en la conferencia sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas; sobre la situación de la trasposición de directivas y ejecución de las decisiones y de los reglamentos comunitarios de ámbito multidepartamental que se refieran a las competencias jurídicas sustantivas de la Comunidad Autónoma gallega; y sobre la evolución de los expedientes incoados por la Comisión Europea contra el reino de España por acciones u omisiones de la Comunidad Autónoma de Galicia en materias de su competencia.

ISLAS BALEARES

Maria Torres Bonet

Rasgos generales de la actividad política e institucional

Elecciones y cambio político

Las elecciones autonómicas y locales y el cambio político resultante de las mismas han marcado muy significativamente el año 1999 en las Islas Baleares. La primera circunstancia es compartida con el resto de Comunidades Autónomas de régimen común. En todas ellas se celebraron elecciones autonómicas y locales el 13 de junio. Sin embargo, los comicios han tenido un especial significado en las Islas Baleares, pues han posibilitado la alternancia política tanto a nivel autonómico como insular, al margen de ciertos cambios también remarcables en las instituciones locales. En efecto, por primera vez desde la instauración de la democracia en España con la creación del sistema autonómico, el gobierno balear ha dejado de estar en manos del Partido Popular, y lo mismo ha sucedido en los Consells Insulares de Ibiza y Menorca, mientras que en el de Mallorca sigue gobernando, al igual que en la anterior legislatura, un pacto de partidos presidido por M^a Antonia Munar, de Unió Mallorca.

Los comicios fueron muy disputados y en ellos no faltaron episodios poco claros, como el presunto intento de fraude electoral, investigado por la fiscalía, provocado por el hecho de que 74 personas de nacionalidad hispano-argentina eligieran Formentera como circunscripción electoral, a pesar de carecer de vínculo alguno con esta isla. En Ibiza los partidos de izquierda se presentaron unidos en una agrupación de electores a los comicios autonómicos y locales. El resultado de esta experiencia debe calificarse como positivo, pues obtuvieron la mayoría en el Consejo Insular de Ibiza y Formentera y en el Ayuntamiento de la capital de la isla.

A nivel autonómico los resultados de las elecciones no dieron la mayoría absoluta a ningún partido. Ante esta circunstancia, aun siendo la fuerza más votada el Partido Popular, con veintiocho diputados, la llave de la gobernabilidad quedó en manos de Unió Mallorca, con tres diputados clave y un 73% de los votos.

Tras un intenso período de negociaciones, en el que tanto el partido popular como los partidos de izquierdas intentaron conseguir el apoyo de Unió Mallorca, ésta fuerza decidió apoyar la investidura del candidato de la izquierda. Así, el 19 de julio las fuerzas de izquierda —integradas por el PSIB, PSM, IU, Els Verds, pacte progressista d'Eivissa i Coordinadora d'organitzacions progressistes de Formentera— alcanzaron un pacto para gobernar la Comunidad Autónoma bajo la presidencia de Francesch Antich, del PSOE, y

con el apoyo externo y decisivo de Unió Mallorca. Esta fuerza consiguió a cambio la presidencia del Consell Insular de Mallorca, aun estando en minoría en el mismo.

La necesidad de satisfacer las aspiraciones de todos los partidos integrantes del pacto ha determinado una composición numerosa del nuevo Ejecutivo autonómico, integrado por presidencia, vicepresidencia, 10 consejerías, y, finalmente, dos consejeras sin cartera. Esta composición hace necesaria la modificación de la Ley de Régimen Jurídico de la Comunidad Autónoma, cuyo art. 3.3 limita el número de consejerías a 10, y adaptarla a la reforma estatutaria de 1999. Con ello se posibilitaría, además, que a las dos consejeras sin cartera se les otorgue un departamento propio, en energía e innovación tecnológica y bienestar social, respectivamente. Sin embargo, el proyecto de reforma, primera disposición legislativa que debía aprobar el nuevo parlamento autonómico, fue retirado del primer pleno de la Cámara ante la posibilidad de que no contara con el apoyo suficiente para su aprobación. Especialmente reticente se mostraba hacia el mismo Unió Mallorca, que exige previamente la clarificación del contenido de determinados aspectos del traspaso de competencias en materia de asistencia social al Consejo Insular de Mallorca.

Las prioridades del nuevo ejecutivo

Entre las prioridades del nuevo Ejecutivo autonómico balear, señaladas en el «Acord programàtic de govern per a les Illes Balears», documento en que se sustenta el acuerdo de gobierno, destacan la ordenación del territorio, la nueva estructura institucional, dando más relevancia a los Consejos Insulares y, por último, una mayor atención a los servicios sociales.

La protección del territorio es, sin lugar a dudas, el asunto que más inquietudes suscita entre los ciudadanos de las islas. Buena muestra de ello fueron las multitudinarias manifestaciones celebradas a finales de 1998 en Mallorca y Menorca y el 22 de enero de 1999 en Ibiza. Puede afirmarse que uno de los motivos por los cuales el Partido Popular ha perdido la mayoría en las instituciones balears ha sido su política de *laissez faire* con las urbanizaciones y edificaciones que progresivamente iban invadiendo el territorio insular. La reacción del gobierno conservador ante el clamor popular reclamando una mayor protección del territorio en las islas vino de la mano de las Directrices de Ordenación del Territorio, aprobadas por Ley 6/1999, de 3 de abril; sin embargo, las numerosas excepciones que contenían en sus disposiciones adicionales, una de las cuales provocó la interposición de un recurso de inconstitucionalidad, las convertía en una norma bastante permisiva con las nuevas edificaciones, con lo cual tampoco se colmaron las expectativas ciudadanas sobre este extremo. En este contexto, el pacto progresista llegó al gobierno convencido de la urgente necesidad de proteger el territorio, siendo para ello imprescindible frenar la edificación en las islas. Esta urgencia se puso de manifiesto con la aprobación de la Ley 9/1999 que contiene un conjunto de medidas cuyo objeto es afrontar situaciones de emergencia y para permitir impulsar la reforma del sector sin que ya se hayan producido actuaciones irreversibles. Esta nueva ley también ha sido recientemente objeto de

impugnación ante el Tribunal Constitucional por motivos de forma, pues se tramitó por el procedimiento de lectura única, a pesar de tratarse de un texto articulado y sobre el cual no existía consenso en la Cámara.

Otra medida para la rehabilitación de zonas turísticas y revalorización de los espacios naturales es el fondo medioambiental, creado en el art. 16 de la Ley de Acompañamiento de Presupuestos. Este fondo debe surtirse, en gran medida con la denominada «ecotasa», tributo finalista que todavía no ha conseguido implantarse porque no existe acuerdo con el gobierno central respecto de la fórmula concreta a través de la cual debe implantarse, ni colaboración por parte de los organismos llamados a recaudarla y que, según pretende el Gobierno de las Islas Baleares serían las compañías de transporte aéreo, los hoteleros y las empresas de vehículos de alquiler.

La nueva estructura institucional de las Islas Baleares, al cual no es ajeno el protagonismo adquirido por Unió Mallorquina —que gobierna el Consejo Insular de Mallorca—, ha determinado el interés del Gobierno Balear por dar una mayor relevancia a los Consejos insulares, con el fin de convertirlos en verdaderos gobiernos de cada isla, incrementando sus competencias y su financiación, en definitiva, su autogobierno. Este interés se ha puesto de manifiesto en medidas de distinto signo: simbólico, jurídico y económico.

Así, en primer lugar, el Decreto 256/1999, de 24 de diciembre, que regula el régimen de precedencias de los cargos e instituciones públicas de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en actos oficiales, coloca a los presidentes de los Consejos Insulares en el segundo orden de precedencia, tras el presidente de la Comunidad, y antes del Presidente del Parlamento autonómico.

Desde un punto de vista más jurídico o sustancial, se está tramitando en estos momentos el anteproyecto de Ley de Consells Insulares, que modifique la Ley 5/1989, actualmente vigente, potenciando la naturaleza autonómica de estas instituciones. Una primera versión del anteproyecto fue sometida a dictamen del Consejo Consultivo, emitido el cinco de enero del 2000. El órgano consultivo formuló serias objeciones al articulado, pues, como consecuencia de una interpretación literal del art. 18.1 del Estatuto de Autonomía, niega la naturaleza autonómica de los Consejos insulares y parte de su configuración prioritaria como entidades locales. A partir de esta consideración, entiende el Consejo consultivo de la Comunidad que no puede existir un gobierno insular propiamente dicho, ni tampoco consejeros no electos, figuras ambas previstas en el anteproyecto que ahora deberá ser reformado para su aprobación.

Finalmente, la potenciación de los consejos insulares tiene también una traducción financiera, pues en los presupuestos para el año 2000 se establece un incremento de las transferencias autonómicas a los gobiernos insulares del 196% respecto de las del año anterior. Ello se corresponde con un incremento de las transferencias de competencias previstas: deportes, museos y archivos y ordenación del territorio. También debe destacarse la trascendencia de las transferencias en materia de bienestar social, respecto de las cuales también está previsto dotar a los Consejos insulares, por primera vez, de la potestad reglamentaria para el desarrollo y la ejecución, en su respectivo ámbito territorial, de las leyes dictadas por el Parlamento Balear en materias determinadas.

Los asuntos sociales es el tercer vértice sobre el cual se ha asentado la actuación prioritaria del nuevo ejecutivo balear. Como se puede comprobar en las fichas normativas, desde la llegada al poder del nuevo gobierno se han dictado tres importantes decretos que se ocupan de esta materia y que son objeto de comentario en las siguientes páginas. Pero además, a inicios de noviembre, el Gobierno Balear acordó otorgar una única paga extraordinaria, que oscila entre las veinte y treinta mil pesetas, a las pensiones no contributivas de tres tipos: las de invalidez y jubilación, las asistenciales de enfermedad y vejez y el subsidio por minusvalía. Debemos señalar que esta medida ha sido objeto de interposición de un conflicto de competencias por parte del gobierno central del Estado, alegando que con ello se intenta evitar el quebrantamiento de la unidad del sistema de Seguridad Social. Por su parte, el Gobierno Balear argumenta que se trata únicamente de una medida asistencial que no afecta para nada al sistema de la seguridad social.

Aplicación de la Ley de Régimen Especial de las Islas Baleares

Como ya se señalaba en el comentario del año pasado, la Ley 30/1998, de las Cortes Generales vino a reconocer la insularidad de las Baleares, con el coste económico derivado de esta circunstancia y compromete a las Administraciones públicas del Estado a corregirlo y compensarlo. Sin embargo, el balance tras un año de aplicación no es demasiado esperanzador. Se ha traducido esencialmente en una rebaja del 33% del precio del pasaje entre islas para los residentes en las mismas, aprobado por Decreto del Govern Balear de 28 de mayo de 1999, y en el incremento de las becas para los estudios que los estudiantes insulares realicen en el territorio peninsular.

Partidos políticos

La actividad interna de los partidos durante 1999 se limita al Congreso Regional del Partido Popular, celebrado el dos de octubre. Aunque antes del Congreso las posturas estaban divididas, en último instante sólo se presentaron dos candidaturas, las de Jaume Matas, anterior presidente del Ejecutivo balear, y de Joan Forcades. Como resultado del Congreso la presidencia regional del partido pasara de manos de Joan Verger a las de Jaume Matas, que obtuvo el 81% de los votos.

No obstante la abrumadora mayoría obtenida por Matas, pese a perder los comicios autonómicos, el ambiente de división es patente en el partido popular, donde incluso en Formentera han dimitido todos los cargos del mismo habiéndose tenido que recurrir al nombramiento de una junta gestora hasta el próximo congreso insular. La falta de consenso interno ha determinado que los congresos insulares y locales, previstos para principios de noviembre de 1999, hayan sido postpuestos hasta después de las elecciones generales de marzo de este año.

Actividad normativa

Leyes

Durante 1999 se han aprobado doce leyes en la Comunidad Autónoma balear.

En primer lugar deben señalarse dos leyes relativas a la ordenación del territorio en las Islas Baleares. Se trata de la Ley 6/1999, de 3 de abril, que aprueba las Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares (DOT en adelante), y de la Ley 9/1999 de 6 de octubre, de medidas cautelares y de emergencia en materia urbanística. En realidad ambas leyes son consecuencia una de la otra. Expresado en otros términos, debe señalarse que, si se ha aprobado la segunda es porque la nueva mayoría que ocupa las instituciones en el gobierno balear considera insuficientes las medidas de ordenación del territorio contenidas en las DOT.

La primera de las leyes define como su objetivo principal la exigencia de un equilibrio entre desarrollo social y económico, y la preservación de los recursos y de la calidad ambiental. Tras esta magna declaración de principios, las DOT contienen un articulado en el que existe un diagnóstico sobre los problemas existentes y unas previsiones de desarrollo a partir de los planes territoriales parciales insulares para la ordenación del territorio y los planes directores sectoriales, para las infraestructuras y equipamientos, y que complementan a los anteriores. Sin embargo, las disposiciones contenidas en el articulado de las DOT quedan posteriormente diluidas en las disposiciones finales y transitorias, que fueron impugnadas en su día ante el Tribunal Constitucional.

Precisamente, fue la consideración de las DOT como insuficientes para adecuada protección y ordenación de la edificación del territorio lo que comportó la aprobación de la Ley 9/1999, de 6 de octubre de medidas cautelares y de emergencia en materia urbanística. Constituye esta ley un conjunto heterogéneo de medidas destinadas a frenar la edificación en tanto no se aprueben los planes territoriales parciales de cada isla. Debe señalarse que su tramitación parlamentaria ha sido objeto de la interposición de un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional por parte del Partido Popular, debido a la existencia de deficiencias formales en su tramitación, destacando, entre otras, el que, aun siendo texto articulado sobre el que no existía consenso entre todas las fuerzas políticas, se tramitó y aprobó por el procedimiento de lectura única.

Estrechamente ligada al modelo de organización y desarrollo del territorio y de la economía del archipiélago se encuentra, asimismo, la Ley 2/1999, de 24 de marzo, general turística de las Islas Baleares. Su objetivo es fijar las disposiciones necesarias para el desarrollo del sector turístico, del cual depende la totalidad de la actividad económica de las islas.

Esta norma se configura como una ley general que garantice el crecimiento equilibrado de la oferta turística y el desarrollo adecuado de la actividad de las empresas. La ley toma como parámetro fundamental la promoción y el incremento de la calidad de la oferta, así como la desestacionalización. En la Ley se regulan las empresas turísticas, los distintos productos turísticos y los usuarios, y se establecen los principios básicos que les son aplicables: transparencia e igual-

dad de oportunidades para las empresas, diversificación y flexibilidad para los productos turísticos y defensa y garantía de calidad para los usuarios. En la línea de los principios básicos descritos, la ley prevé la actualización permanente de todos los sectores implicados en la actividad turística y regula la modernización permanente de los alojamientos turísticos, tanto en aspectos estructurales como en los servicios, estableciendo, como consecuencia final, que la oferta no actualizada desaparezca del mercado.

Durante 1999 se han aprobado dos leyes de atribución de competencias a los Consejos Insulares de Menorca e Ibiza y Formentera. Se trata de las Leyes 7/1999, de 8 de abril, de atribución de competencias en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, y 8/1999, de 12 de abril, de atribución de competencias en materia de agricultura, ganadería, pesca y artesanía. Sin embargo, en ambas leyes, el Gobierno Balear se reserva competencias en aquellos sectores de estas materias de dimensión suprainular, además de contemplarse instrumentos específicos de coordinación de la actuación de todas las instituciones insulares en estas materias. Debe señalarse que, en lo que atañe a la agricultura y ganadería, al tratarse de materias cuya configuración jurídica esencial viene predeterminada por la Unión Europea, a través de las directivas y reglamentos comunitarios, la coordinación de la política agraria común de las Illes Balears se reserva al Gobierno autonómico.

Especial importancia reviste la Ley 4/1999, reguladora de la función inspectora y sancionadora en materia de servicios sociales. Esta Ley viene a completar el marco normativo esencial en materia de asuntos sociales de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, y responde a la necesidad de desarrollar la regulación de las actuaciones inspectoras y sancionadoras, permitiendo la delegación de facultades propias de los servicios de inspección en los Consejos Insulares y en los municipios de más de veinte mil habitantes.

También en el ámbito de los servicios sociales o de la asistencia social se enmarca la Ley 5/1999, de 31 de marzo, de perros de guía. Esta curiosa Ley forma parte de una línea normativa dirigida a conseguir una efectiva integración social y una discriminación positiva a favor de los disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales. En este caso los destinatarios de la norma son las personas con minusvalías visuales. Se estructura en dos capítulos. El primero regula los requisitos para el reconocimiento de la condición de perro de guía, el derecho al libre acceso, la deambulacion y la permanencia en cualquier lugar abierto al público, de las personas con deficiencia visual que vayan acompañadas de un perro guía, y también sus obligaciones. En el Capítulo II se recoge el régimen sancionador para hacer efectivo el cumplimiento de los derechos y obligaciones recogidos en la ley.

La Ley 1/1999, de 17 de marzo, del Estatuto de los productores e industriales agroalimentarios de las Islas Baleares regula los derechos, intereses y obligaciones de aquéllos que, sin ser destinatarios finales de los productos agroalimentarios, adquieran, almacenen o utilicen bienes o servicios para integrarlos en procesos de producción. La ley se aprueba con el objeto de garantizar la lealtad en las transacciones comerciales agroalimentarias y la protección de los derechos e intereses legítimos de los productores agrarios y de los industriales agroali-

mentarios. El ámbito de aplicación de la ley se extiende a todas las infracciones administrativas que, en materia de producción y comercialización agroalimentaria se produzcan en el territorio de las Islas Baleares, independientemente de su domicilio social o de la ubicación del centro productor, elaborador, envasador o importador. También se regula la actuación administrativa en el ámbito de la inspección de fraudes agroalimentarios y establece las medidas cautelares y preventivas que puede adoptar la administración.

La Ley 12/1999, de 23 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas, de función pública y económicas, aprobada como ley de acompañamiento de los presupuestos de la Comunidad Autónoma contiene un conjunto heterogéneo de medidas, aunque mayoritariamente se refiere, directa o indirectamente, a materias económicas o presupuestarias. Se estructura en tres títulos, agrupados por materias homogéneas, denominados respectivamente «normas tributarias», «normas administrativas y de función pública» y «normas de orden económico». Entre las primeras destacan las deducciones que se aplican sobre la cuota autonómica del IRPF a los jóvenes en el momento de adquirir su vivienda habitual en el territorio de las Islas Baleares y a los padres trabajadores fuera del domicilio habitual, por gastos de guardería y similares.

De entre las medidas administrativas cabe remarcar las incluídas en el art. 17 de la ley, pues sustrae de la preceptiva licencia municipal de apertura e instalación aquéllas actividades ya previstas en los instrumentos de instalación.

Finalmente, el Título III, bajo la denominación de «normas de orden económico», incluye dos artículos relativos a la constitución de dos fondos públicos: el fondo público para el sostenimiento de centros concertados y el fondo para la rehabilitación de espacios turísticos, que se nutrirá esencialmente de recursos provenientes de la denominada «ecotasa», a partir del momento de su implantación.

Por último, en el ámbito legislativo, debemos referirnos a la Ley 10/1999, de modificación parcial de la Ley 7/1997, de investigación y desarrollo tecnológico, que ha devuelto al Ejecutivo autonómico las competencias que sobre esta materia tiene atribuídas por el Estatuto de Autonomía la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

Decretos

Respecto de los Decretos aprobados en 1999 en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares deben señalarse, en primer lugar, dos de ellos relativos a organismos relacionados con la agricultura. En primer lugar, el Decreto 197/1999, de 3 de septiembre, de creación de los Consejos Agrarios insulares y del Consejo Agrario interinsular, con funciones de asesoramiento en materia de agricultura. Por su parte, el Decreto 199/1999 regula la Comisión interinsular de Agricultura, Ganadería y Pesca, órgano administrativo de cooperación y coordinación, de composición multilateral y ámbito sectorial en las materias de agricultura, ganadería y pesca entre el Gobierno balear y los consejos insulares. Este órgano debe velar por la continuidad en la eficacia de la gestión de las competencias atribuídas o delegadas a las instituciones insulares.

También en el ámbito agrícola nos encontramos con un Decreto regulador de la producción agraria ecológica. Se trata del Decreto 39/1999, de 16 de abril, que además, también indica los instrumentos de fomento, promoción y asesoramiento en este ámbito, bajo la dirección del Consejo Balear de Producción Agraria Ecológica.

A continuación nos encontramos con un grupo de decretos reguladores todos ellos de diversas materias en el ámbito de los servicios sociales y la asistencia social. El Decreto 244/1999, de 26 de noviembre, regula el Estatuto básico de los centros de personas mayores dependientes del Instituto Balear de Asuntos Sociales. En concreto regula su naturaleza y funciones y la clasificación como tales atendiendo a su objeto y características, dividiéndolos en centros de día y residenciales. Por su parte, el Decreto 66/1999, de 4 de junio, aprueba el Reglamento regulador del sistema balear de servicios sociales, en desarrollo de la Ley 9/1987, de 11 de febrero, de acción social. El Decreto define el Sistema balear de servicios sociales, la Red básica de servicios sociales de responsabilidad pública y regula los derechos y obligaciones tanto de los usuarios de los servicios sociales, como de las entidades que presten servicios sociales. El decreto 52/1999, de 20 de octubre, con la finalidad de facilitar el acceso efectivo de las personas con discapacidades a la ocupación pública, regula su acceso a la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. En el articulado del decreto se dispone que las convocatorias de acceso deberán establecerse cuotas de reserva para estas personas.

Finalmente, en lo que se refiere a asuntos sociales, el Decreto 38/1999, de 16 de abril, regula el procedimiento jurídico al cual deberá ajustarse la acción concertada con entidades sin afán de lucro del Instituto Balear de Asuntos Sociales.

En otro orden de cosas también debe destacarse el Decreto 250/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de incompatibilidades de los miembros del gobierno y de los altos cargos de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. Tiene por objeto desarrollar los controles previstos en la Ley 2/1996, de 19 de noviembre y detallar la gestión y funcionamiento del Registro de intereses y actividades y del Registro del patrimonio de los Consejeros y altos cargos del gobierno.

Finalmente, debe hacerse referencia al Decreto 229/1999, de 22 de octubre, por el cual se crea la Comisión Asesora de Derecho Civil, como órgano permanente de consulta y asesoramiento del gobierno de las Islas Baleares en materia de derecho civil propio de esta Comunidad Autónoma.

FICHA INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea legislativa por grupos parlamentarios

Popular: 28 diputados

PSOE: 13 diputados

PSM-NM: 5 diputados

IU: 3 diputados

Unió Mallorquina: 3 diputados

Pacte progressista d'Eivissa: 6 diputados

Coalició d'organitzacions progressistes (Formentera): 1 diputado

Estructura de gobierno

Presidente: Francesch Antich, PSOE

Vicepresidente: Pere Sampol i Mas, PSM

Consejero de Presidència: Antoni Garcías Coll, PSOE

Consejero de Hacienda, Presupuestos, energía e innovación tecnológica:
Joan Mesquida Ferrando, PSOE

Consejero de Trabajo y Bienestar Social: Eberhard Grosske Fiol, IU

Consejero de Obras públicas, vivienda y transportes: Antonio Ferrer i
Orfila, PSOE

Consejero de Turismo: Celestí Alomar i Mateu, PSOE

Consejero de Educación y Cultura: Damià Pons i Pons, PSM

Consejera de Sanidad y Consumo: Aina Maria Salom i Soler, PSOE

Consejera de Medio ambiente: Margalida Roselló i Pons, Els Verds

Consejero de Economía, Agricultura, Comercio e Industria: Joan Mayol i
Serra, PSM

Consejero de Interior: José Maria Costa i Serra, PSOE

Consejera sin cartera: Fernanda Caro Blanco, IU

Consejera sin cartera: Misericordia Ramón Juanpere, PSOE

Tipo de gobierno

De coalición de los partidos que forman el Pacto de Progreso-PSOE-PSIB PSM-Entesa nacionalista, IU, COP de Formentera, Els Verds y Grupo Mixto con el apoyo externo, parlamentario, de Unió Mallorquina.

En total son 31 los diputados que apoyan al Gobierno.

Investidura Presidente, el 23 de julio tuvo lugar la de Francesch Antich, del PSOE-PSIB.

Mociones de Reprobación: No ha habido.

Debates y resoluciones aprobadas: Debate sobre la orientación Política del Gobierno.

107 Resoluciones aprobadas.

Interpelaciones: 11

Preguntas:

Orales en el Pleno, 150

Orales en Comisión, 140

Mociones aprobadas, 1

Proposiciones no de ley aprobadas, 10 en el Pleno y 10 en Comisión.

Reforma del Reglamento Parlamentario: Se ha creado una ponencia para estudiar la reforma del Reglamento.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento: No se han dictado.

LA RIOJA

Antonio Fanlo Loras

Rasgos Generales

Consolidación del autogobierno y continuidad política en el Gobierno regional, ampliamente respaldado por el electorado, constituyen las principales características de 1999, año electoral y cargado de acontecimientos relevantes para la Comunidad Autónoma de La Rioja en muy diversos ámbitos. Desde el punto de vista institucional, el más relevante ha afectado a la estructura jurídica de la Comunidad. El 8 de enero, el BOE publicaba la Ley 2/1999, de 7 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía que, siguiendo la senda abierta por el Estatuto de Autonomía de Aragón, sitúa a la Comunidad Autónoma de La Rioja en techos competenciales homogéneos a las llamadas Comunidades Autónomas de primer nivel. Con su aprobación se han alcanzado cotas de autonomía que eran inimaginables hace algunos años. Ahora comienza el verdadero reto de la gestión ordinaria de las competencias asumidas.

Como quiera que todo el trámite parlamentario de la reforma estatutaria, tanto en el Parlamento regional –de donde partió la iniciativa–, como en las Cortes Generales, se desarrolló en 1998, en el informe del pasado año ya di cuenta pormenorizada del significado y alcance de la misma. Me remito ahora a ese primer análisis, no sin antes advertir que la ampliación de competencias es cierta y real (ahí están, por citar dos ejemplos, el régimen local y la sanidad), pero algunas de las competencias consideradas nuevas son, en realidad, submaterias o especificaciones de otras genéricas ya incluidas en la reforma de 1994. En todo caso, ello conllevará inexorablemente la apertura de un nuevo proceso de transferencias que aporte los medios personales, materiales y financieros necesarios con los que dotar de contenido sustantivo el autogobierno regional, con ampliación, en su caso, de las anteriormente hechas.

Precisamente la culminación la reforma estatutaria de 1999 ha coincidido con el traspaso de importantes funciones y servicios correspondientes a competencias asumidas en la reforma de 1994 (las más importantes, la enseñanza no universitaria y el IMSERSO). La asunción de esos servicios constituyen el punto de inflexión en el proceso de consolidación del autogobierno regional. Las magnitudes económicas hablan por sí solas. Basta con tomar el dato del importe de los Presupuestos Generales de la Comunidad: en 1997, 35.000 millones; en 1998, 40.000; en 1999, 65.000 millones; para el 2000, 70.000 millones. Y esos índices tienen su correspondencia, por ejemplo, con el número de funcionarios y empleados de la Administración regional que se han más que duplicado en estos últimos años. De los 2.500 funcionarios en 1995, se ha pasado a los 7.000, en 1999. Es innecesario hacer un balance de las inversiones hechas o del gasto público regio-

nal realizado en las distintos ámbitos sectoriales para constatar, comparándolo con etapas anteriores, el avance autonómico producido en estos últimos años.

En el plano estrictamente político, 1999 está marcado por la continuidad en la línea programática que tan buenos resultados ha dado al Partido Popular (PP) en las elecciones de junio. Y es que, en efecto, si todas las continendas electorales conllevan una ralentización inevitable de las tareas de gobierno y administración, la de junio, apenas ha significado un paréntesis, puesto que las directrices políticas en nada han cambiado –por más que el nuevo Gobierno se haya fijado nuevas metas para su nueva etapa– y los encargados de llevarlas a la práctica sean los mismos, salvo la incorporación de alguna fuerza de refresco.

Pero vayamos ya a la exposición de los resultados de las *elecciones regionales y municipales* de junio. En cuanto a las *elecciones al Parlamento de La Rioja*, los resultados han sido claramente favorables al Partido Popular que ha incrementado en un escaño la mayoría absoluta que ya poseía en la IV Legislatura. De un censo de 229.569 votantes, se emitieron 157.623 votos, lo que representa un 68.66 por ciento de participación. De ellos, 1.377 fueron nulos; 3.535, en blanco y 156.246, válidos. El PP obtuvo 80.088 votos y 18 escaños; el PSOE, 55.126 votos y 13 escaños; el PR, 9.004 votos y 2 escaños; IU, 6.104 votos; Los Verdes 1.971 votos y el Movimiento al Socialismo Humanista, 418 votos. La victoria del PP ha sido, por tanto, contundente. Aunque ha perdido casi 2.000 votos respecto a la convocatoria de 1995, incrementa en casi un 2 por ciento su porcentaje relativo de votos y gana un diputado más. El PSOE ha perdido algo más del 1.000 votos, pero incrementa en algo más de un punto su porcentaje de votos y gana también un escaño. El PR, pierde, asimismo, 2.000 votos y un punto de su porcentaje, si bien conserva los dos escaños que tenía. Los resultados han sido especialmente negativos para IU que pierde casi 6.000 votos (lo que representa casi el 50 por ciento de su electorado, dado que pasa de 7.21 %, en 1995, a 3.91 %, en 1999) y la pérdida de sus dos escaños. No ha de extrañar la dimisión en bloque de la dirección política regional de IU, que ha asumido de esta manera la responsabilidad del fracaso electoral, al que ha podido contribuir más la imagen dada desde las instancias nacionales que la proyectada desde las instancias locales o autonómicas. La abstención (casi 8 puntos respecto de 1995) no ha perjudicado de manera singular a ninguno de los partidos, puesto que todos bajan en número de votos, aunque se incremente el porcentaje relativo de PP y PSOE. Quienes bajan en porcentaje de votos son PR e IU, que desde ese punto de vista pudieran considerarse los perjudicados por la abstención.

En cuanto a las *elecciones municipales*, la victoria del PP es aún más aplastante, dado que obtiene la mayoría absoluta en 110 municipios, incluidos entre ellos, la capital, Logroño y las cabeceras comarcales (Calahorra, Alfaro, Haro, Santo Domingo de la Calzada, con la excepción de Arnedo, feudo tradicional del PSOE). Este partido sólo obtiene la mayoría absoluta en 42 municipios; el PR, en 10 municipios; e IU en un solo municipio.

En el ámbito regional, por tanto, los resultados electorales han respaldado la acción desarrollada por el Gobierno del PP. El apoyo mayoritario con la ganancia de un nuevo escaño ha sido interpretado en clave de continuidad por D. Pedro Sanz, reelegido Presidente de la Comunidad Autónoma. Los cambios

en la composición del Gobierno han sido mínimos e impuestos por la necesidad de adoptar una estructura organizativa acorde con las responsabilidades políticas inherentes a las nuevas competencias. Se ha creado una nueva Consejería, la de Turismo y Medio Ambiente, por segregación de competencias encomendadas antes a la Consejería de Hacienda y Promoción Económica (Turismo) y a Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente (Medio Ambiente). Los cambios en la denominación de algunas Consejerías responden a una clarificación del contenido funcional asignado a las mismas. Salvo la entrada del nuevo Consejero de Turismo y Medio Ambiente, D. Luis Torres Saez-Benito, todos los demás Consejeros continúan en su cargo. La Consejera de Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda, Doña María Aránzazu Vallejo Fernández, ha sido nombrada, además, Vicepresidenta y Portavoz del Gobierno, razón por la que adquiere un protagonismo político singular. En la Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas, continúa D. Manuel Arenilla Saez, aligerado de funciones por la pérdida referida de Medio Ambiente y de la función de portavoz. Al frente de la Consejería de Hacienda y Economía, continúa D. Juan José Muñoz Ortega; en la de Educación, Cultura, Juventud y Deportes, D. Luis Ángel Alegre Galilea; en la de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, D. Francisco Javier Erro Urrutia; y en la de Salud y Servicios Sociales, D. Felipe Ruiz y Fernández de Pinedo.

Junto a los aspectos ya analizados (reforma del Estatuto, elecciones autonómicas y municipales, composición del nuevo Gobierno), la atención política a lo largo de todo el año, ha estado dominada por las noticias relativas a las actuaciones y procedimientos abiertos por la Unión Europea contra las medidas de apoyo a la inversión (las llamadas «vacaciones fiscales») adoptadas por los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, así como de Navarra, medidas que han sido cuestionadas desde su adopción por La Rioja, como consecuencia de la deslocalización industrial que podían producir. La Comisión Europea, por Decisión de 24 de febrero de 1999, ha declarado que ciertas ayudas concedidas a Daewoo Electronics Manufacturing, S.A., (DEMESA) por la Diputación Foral de Álava son incompatibles con el mercado común.

En los primeros días de julio se hacía público el contenido del informe presentado por el Abogado General, Sr. Saggio, en la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en el recurso contencioso-administrativo presentado por la Administración General del Estado contra ciertas medidas fiscales de apoyo a la inversión aprobadas por las tres Diputaciones Forales en 1993, que propone se consideren contrarias a los arts. 52 y 92 del Tratado CE (ahora arts. 43 y 87, respectivamente). Finalmente el 22 de diciembre se hacía pública la Decisión de la Comisión por la que declara contrarias al mercado común la concesión de ciertas ayudas a Ramondín, Cápsulas S.A., empresa trasladada desde Logroño a Laguardia (Álava), a tan solo 5 kms., procedimiento abierto en virtud de la denuncia presentada por el Presidente de La Rioja, en octubre de 1997.

A estas decisiones e informes de las instituciones europeas han de añadirse varias sentencias del Tribunal Superior del País Vasco que han anulado ciertas medidas fiscales adoptadas igualmente por las Diputaciones Forales, por considerarlas contrarias al ordenamiento jurídico.

De una cierta indiferencia inicial de las autoridades de los territorios forales y del Gobierno Vasco ante los recursos y denuncias presentadas, se ha pasado, a la vista del contenido de las decisiones de las instituciones europeas y de los fallos judiciales, a la seria preocupación y a la conveniencia de poner término a este contencioso que ha enfrentado, de un lado, a la Administración General del Estado, a La Rioja, a las Comunidades Autónomas de Cantabria y Castilla y León, a la Federación de Empresarios de La Rioja, a la Cámara Oficial de Comercio e Industria de la Rioja y a los Sindicatos CCOO y UGT, y, de otro, a las Diputaciones Forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, al Gobierno Vasco, a la Patronal vasca.

Desde el País Vasco se ha tomado conciencia de la carga de profundidad que podían tener las decisiones de la Unión Europea para las potestades tributarias de las instituciones forales y a las pocas semanas de la Decisión del caso Daewoo se ha trabajado en la formalización de un acuerdo para alcanzar la paz fiscal. Tras no pocas negociaciones, así ha sucedido firmandose éste el pasado 18 de enero de 2000.

Pero toda esta problemática sera tratada con más detalle en el apartado relativo a conflictividad.

Actividad del Parlamento

La actividad del Parlamento ha estado condicionada por el inevitable parón propio del proceso electoral celebrado el 13 de junio. Es normal que la existencia de este paréntesis de inactividad, oficialmente abierto con el Decreto de la Presidencia del Gobierno de disolución y convocatoria de elecciones y cerrado con la sesión de constitución del nuevo Parlamento, repercuta en el volumen de la actividad desarrollada en durante el ejercicio. Ello es patente en relación con la actividad legislativa, mucho menor, tanto en cantidad como en importancia sustantiva, que la realizada en el año anterior, ejercicio en el que se aprobaron muy importantes leyes, que deben considerarse como el verdadero cierre de la IV Legislatura. Eso mismo se advierte, como tendremos ocasión de comprobar, en relación con la actividad institucional y de control, si bien ese descenso de actividad no es ya imputable, tras la reforma del Estatuto de Autonomía, publicada en enero, al corto período de sesiones ordinarias, puesto que ahora es de febrero a junio y de septiembre a diciembre (art. 18.5 EA). La explicación ha de atribuirse al aludido paréntesis inherente a la convocatoria electoral.

La *actividad legislativa* ha quedado reducida a siete leyes, de desigual alcance y calado político. Si excepcionamos las leyes presupuestarias, sólo dos de ellas tienen un contenido sustantivo relevante. Es el caso de *Ley 4/1999, de 31 de marzo, de Colegios Profesionales de La Rioja*, que, en el marco de la legislación básica estatal, es aplicable a los Colegios Profesionales que desarrollen su actividad exclusivamente en el ámbito territorial de La Rioja, lo que propiciará la creación de Colegios Regionales de las diferentes profesiones (los de ámbito territorial inferior al regional quedan excluidos por el art. 5.3). Ello ha de provocar en el futuro inmediato un reajuste de la organización colegial en La Rioja, puesto que ha sido tradicional la pertenencia de los profesionales de La Rioja a

Colegios de ámbitos territoriales supraprovinciales, circunstancia cuya explicación radica en el insuficiente número de profesionales ejercientes en el ámbito territorial de La Rioja. La Ley resuelve de manera escueta alguno de los problemas más delicados de la articulación Administración-organización colegial. Así, el desempeño por los Colegios de ciertas funciones públicas, se resuelve mediante una encomienda de gestión previo el correspondiente convenio. La Ley no establece (tampoco lo hace la legislación básica estatal) cuándo es legítimo en términos constitucionales crear un Colegio o la obligatoriedad de pertenencia para el ejercicio profesional. Esa falta de criterio explica en buena medida la *creación del Colegio Profesional de Protésicos Dentales de La Rioja* por la *Ley 2/1999, de 8 de marzo*, circunstancia no diferente a lo que ocurre en otras CCAA o en el propio Estado donde se asiste a un proceso expansivo de la organización colegial.

La *Ley 5/1999, de 13 de abril, reguladora del Juego y Apuestas*, es otra de las leyes con relevancia sustantiva que otorga la necesaria cobertura legal a las actividades de control que corresponden a la Administración. La finalidad es garantizar los distintos intereses implicados en relación con esta realidad social dado que, además de constituir una saneada fuente de ingresos para la Hacienda regional, consecuencia de la actividad económica que genera, su abuso puede provocar negativas repercusiones en los usuarios y sus familias. A tal efecto, la ley establece el marco legal de esta actividad (juegos autorizados; Catálogo de Juegos y Apuestas; el régimen de autorizaciones y su revocación, la homologación del material empleado, publicidad); y regula las relaciones jurídicas entre todos los sujetos intervinientes (Administración del juego; establecimientos autorizados; empresas titulares de las autorizaciones, usuarios y personal empleado) con singular detalle en cuanto se refiere al régimen sancionador (modificado parcialmente por la *Ley 7/1999, de 20 de diciembre*); el sistema de inspección y la sujeción a una tasa impositiva.

El paquete de leyes presupuestarias y tributarias comprende tres normas. La *Ley 1/1999, de 10 de febrero, de tasas por inspecciones y controles sanitarios de carnes frescas y otros productos de origen animal*, tiene como finalidad cumplir las exigencias establecidas en algunas Directivas europeas para garantizar una protección sanitaria uniforme del consumidor, la libre circulación de productos y evitar las distorsiones de la competencia. En ella se regulan todos los elementos tributarios sujetos a la reserva de ley. La *Ley 6/1999, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el año 2000*, cuyo importe alcanza 70.083 millones de pesetas y el endeudamiento máximo autorizado es de 7.680 millones de pesetas. La *Ley 7/1999, de 20 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas*, conocida como de «acompañamiento», mantiene el sistema de deducciones a la cuota por adquisición o rehabilitación de vivienda habitual para jóvenes o segunda residencia en el medio rural (prácticamente toda la región, a excepción de la capital y de las cabeceras comarcales); crea nuevas tasas en relación con competencias o actividades asumidas por la Administración regional y modifica, en aspectos muy concretos, la legislación relativa a la organización y procedimiento de la Administración Pública regional, para acomodarla a la reforma del Estatuto de Autonomía y a la legislación del procedimiento común (la *Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de La Rioja*) y la de función pública, en

lo que se refiere a las competencias del Consejero competente (Ley 3/1990, de 29 de junio).

Sólo resta por mencionar la *Ley 3/1999, de 31 de marzo, por la que se aprueba la ampliación de la Reserva Regional de Caza de Cameros* –por la agregación de parte del territorio perteneciente al suprimido Coto Nacional de Caza de Ezcaray– y su cambio de denominación –pierde el calificativo de «nacional» y recibe el de «regional»–.

La *actividad institucional y de control* del Parlamento ha quedado afectada por la convocatoria electoral de junio. Esta fue realizada por Decreto 1/1999, de 19 de abril, para el 13 de junio. Celebradas las elecciones con los resultados ya señalados, la sesión constitutiva del Parlamento tuvo lugar el día 2 de julio. En cuanto a la composición de la nueva Cámara, debe destacarse que la Presidenta anterior, Doña María del Carmen Las Heras no fue incluida en las listas electorales por su partido, el PP, y para este cargo ha sido elegido D. José Ignacio Ceniceros, persona con larga experiencia política (ha sido senador desde 1989 a 1993 y diputado regional y senador autonómico desde 1995), así como Secretario General del PP de La Rioja en 1988 a 1990 y desde 1993. La Mesa está integrada por tres miembros del PP y dos del PSOE. Se han creado 9 Comisiones permanentes legislativas (dos son nuevas, la de Turismo y Medio Ambiente y la de Asuntos Europeos y de Acción en el Exterior) y no cambian las 2 Comisiones permanentes no legislativas ya existentes. Su composición continúa siendo de 9 miembros (5, PP; 3, PSOE y 1, PR), frente a los 11 que propuso el PSOE. El PP presidirá 9 de estas Comisiones y PSOE y PR una cada uno. La Diputación Permanente ha quedado integrada por 17 miembros (9, PP; 6, PSOE y 2, PR).

La sesión de investidura del reelegido Presidente de la Comunidad Autónoma tuvo lugar los días 8 (exposición de su programa político, marcado por la continuidad en los grandes principios y enumerando los objetivos concretos proyectados para la nueva legislatura) y 9 de julio (de intervención de los grupos parlamentarios presentes en la Cámara y respuestas del candidato a Presidente). D. Pedro María Sanz Alonso fue elegido con el respaldo de su grupo (18 escaños) y el voto en contra de PSOE y PR. El reelegido Presidente de la Comunidad Autónoma tomó posesión de su cargo en el Parlamento en la sesión celebrada el 17 de julio.

En otro orden de cosas, la designación de senador en representación de la Comunidad Autónoma de La Rioja, puesto que deja vacante D. José Ignacio Ceniceros al haber sido elegido como Presidente de la Cámara, ha recaído en D. Conrado Escobar Las Heras (sesión de 28 de julio). Se ha procedido, igualmente, a la designación, en representación de la Cámara, de miembros en diversos organismos (Consejo Asesor de RTVE, Consejo Regional de Cooperación al Desarrollo, Comisión Asesora del Instituto de Estudios Riojanos).

Uno de los primeros acuerdos adoptados por la Mesa de la Cámara (reunión de 30 de julio de 1999, aunque ninguna publicación oficial del Parlamento recoge este acuerdo) ha sido reconocer el régimen de plena dedicación a 8 diputados (4 del PP, entre ellos el Presidente, 3 del PSOE y 1 del PR), puesto que hasta ese momento, el sistema retributivo quedaba reducido a la percepción de dietas y gastos de asistencia. La fórmula es una débil aproximación a la profesionaliza-

ción general seguida por otros parlamentos regionales. Este acuerdo se inscribe en otro más amplio suscrito por los tres partidos políticos con representación en la Cámara para incrementar el sueldo de los altos cargos del Gobierno (desde Directores Generales y asimilados hasta el Presidente) que, ciertamente, estaban por debajo de las retribuciones medias de sus homólogos de otras CCAA, como ocurre, por lo demás, con algunas categorías y cuerpos de la función pública regional.

La materialización técnica de estas medidas, necesitada de las oportunas previsiones y/o modificaciones presupuestarias, ha sido motivo de duros enfrentamientos verbales entre los grupos parlamentarios de la oposición y el Gobierno. El aumento de las retribuciones de los altos cargos del Gobierno ha sido articulado mediante un acuerdo del Gobierno por el que, con efectos de 1 de agosto de 1999, se autorizan entregas a cuenta de su posterior consolidación y reconocimiento en los presupuestos para el 2000, extremo que así ha sido recogido en la Disposición Adicional 8ª de la Ley 6/1999, de 20 de diciembre. Pese a que dicha instrumentación contó desde el inicio con el informe favorable de los servicios jurídicos, es en el momento de la discusión parlamentaria del Proyecto de Ley de Presupuestos para el 2000 cuando, desde la oposición parlamentaria, al tener conocimiento de su materialización, se tacha de ilegal la medida, incluso se niega que el incremento retributivo de los altos cargos se pactara con efectos económicos desde agosto. En ese clima de acusaciones mutuas de deslealtad, ha de situarse el acuerdo de la Mesa del Parlamento, aprobado en noviembre con los votos del PP, que deja en suspenso el anterior acuerdo de 30 de julio, por el que se acordó liberar a ocho diputados, si bien manteniendo las retribuciones del Presidente. La justificación dada es la inexistencia de fondos para pagar los sueldos asignados a los parlamentarios liberados, dado que la petición dirigida al Ejecutivo para que transfiriera crédito suficiente no ha obtenido respuesta, circunstancia que ha imposibilitado hacer efectivo ese acuerdo de liberación económica. Entiendo, por mi parte, que la instrumentación presupuestaria de ambas medidas (aumento retributivo de altos cargos y asignación de retribuciones fijas y periódicas de los 8 diputados) debiera haberse materializado en un suplemento o habilitación de crédito dentro del Presupuesto de 1999 (así lo ha hecho por ejemplo, la Región de Murcia en un caso idéntico mediante la Ley 5/1999, de 5 de octubre, BOE 27.1.00). Esa es la medida más ortodoxa en estrictos términos presupuestarios. Ahora bien, en el caso han existido los acuerdos de reconocimiento de crédito (en el Parlamento y en el Ejecutivo), con expresa remisión en este último a la consolidación en el Presupuesto para el 2000, como así ha sucedido. Por ello no puede calificarse de «ilegal» el cobro a cuenta, por más que su instrumentación no haya sido la más adecuada técnicamente.

Por lo demás, las actividad ordinaria de control ejercida desde el Parlamento ha disminuido respecto al año anterior, como puede observarse en las estadísticas recogidas en la ficha institucional que figura al final de este informe. Ello es consecuencia lógica de la paralización inherente, ya se ha dicho, a la disolución del Parlamento para una nueva contienda electoral. Se ha creado una Comisión especial de investigación sobre las operaciones inmobiliarias del Gobierno (venta de un solar en la zona de Lobete).

Actividad reglamentaria

La producción reglamentaria ha sido inferior a la del pasado ejercicio, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. En efecto, ha predominado la normación organizativa sobre las de contenido sustantivo. A efectos sistemáticos pueden agruparse las disposiciones reglamentarias aprobadas en los siguientes bloques temáticos:

A) El grupo más numeroso de reglamentos son los relativos a materias *organizativas y de régimen jurídico* de la Administración regional. Un bloque importante es consecuencia directa de la reestructuración del Gobierno y sus Consejerías con la creación de la de Turismo y Medio Ambiente y el cambio de denominación de las de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas, de Hacienda y Economía, la de Salud y Servicios Sociales (Decreto de Presidencia 4/1999, de 19 de julio y los correspondientes a cada una de las Consejerías, Decretos 24 a 30/1999, de 21 de julio). La reestructuración competencial inherente a la orgánica ha obligado a modificar el reglamento general por el que se regulan las competencias de los órganos directivos de la Administración Regional (Decreto 31/1999, de 21 de julio). En este grupo normativo han de incluirse los Decretos que asumen y distribuyen las funciones y servicios transferidos de la Administración General del Estado (Decretos 71 a 73/1998, de 29 de diciembre y 1 y 2/1999, de 5 de febrero (cultura, agricultura-FEGA, enseñanza no universitaria, formación profesional ocupacional, agricultura-desarrollo rural). Se han creado nuevos servicios, como la Escuela Riojana de Administración Pública (Decreto 63/1999, de 10 de septiembre); el de Prevención de Riesgos Laborales del personal de la Administración Regional (Decreto 62/1999, de 10 de septiembre); el Centro de Coordinación Operativa-SOS RIOJA (Decreto 5/1999, de 19 de febrero); el Libro de Quejas y Sugerencias (Decreto 10/1999, de 31 de marzo). Se ha mejorado el marco regulador del Consorcio de Aguas y Residuos (Decreto 3/1999, de 5 de febrero).

En materia de *personal* se han modificado parcialmente varios Decretos anteriores relativos a la provisión de puestos de trabajo (Decreto 70/1999) y al Registro de Personal (Decreto 64/1999, de 10 de septiembre).

B) En materia de *presupuestaria* se ha regulado el sistema de anticipos de caja fija (Decreto 8/1999, de 19 de marzo) y se ha modificado el relativo a pagos librados a justificar (Decreto 66/1999, de 17 de septiembre).

C) El resto de las disposiciones generales aprobadas son *normas sectoriales* dictadas para regular muy diversos ámbitos competenciales o modificar otros anteriormente regulados, entre los que destacaré los más importantes. Como observación general, llama la atención la frecuencia con la que se ha utilizado la Orden, utilización que, en algunos casos, suscita fundadas dudas acerca de la suficiente cobertura formal de la regulación. En materia de *régimen local*, se ha aprobado el Reglamento marco de las Policías Locales de La Rioja (Decreto 14/1999, de 16 de abril) que desarrolla la Ley 7/1995, de 30 de marzo y la legislación básica estatal. En materia de *agricultura y montes* se ha desplegado una amplia regulación que afecta a sectores económicos estratégicos (viticultura) y cuyo contenido, a la vista de la comprobación de alguna práctica abusiva -inves-

tigada judicialmente— en relación con la transferencia de derechos de plantación, tal vez exigiría una regulación mas exigente y cuidada, incluso de rango legal. Se ha regulado la marca de garantía «RC» (Decreto 6/1999, de 19 de febrero); la regularización voluntaria de plantaciones de viñedo no inscritas o en situación irregular (Orden 17/1999, de 12 de junio); la solicitud, tramitación y concesión de nuevas plantaciones (Orden 18/1999, de 30 de junio); la campaña vitícola (Orden 19/1999 de 1 de septiembre, que ha introducido nuevos requisitos, que pueden seguir resultando insuficientes para evitar ciertos fraudes en la transmisión de derechos de replantación); ayudas para acciones de desarrollo y ordenación de los bosques en zonas rurales (Orden 6, de 19 de enero de 1999). En materia de *investigación y enseñanza*, se ha aprobado el I Plan Riojano de Investigación y Desarrollo Tecnológico para el período 1999-2002 (Decreto 69/1999, de 29 de octubre) y se han dictado normas sobre la modificación de los conciertos educativos (Orden 33/1999, de 16 de marzo). En materia de *servicios sociales* se han aprobado las bases reguladoras para el otorgamiento de subvenciones (Orden 5/1999, de 27 de enero); se ha creado el fondo solidario de Ayudas (Orden 9/1999, de 21 de mayo). En materia de *deportes*, se ha regulado el procedimiento electoral de las federaciones deportivas (Orden 79/1999, de 7 de diciembre).

Actividad ejecutiva y políticas públicas

La actividad ejecutiva desarrollada por la Administración regional en el presente ejercicio ha tenido ante sí retos importantes. El más destacado, que el curso escolar 1999-2000 se iniciara y desarrollara con total normalidad, puesto que por primera vez la gestión de la enseñanza no universitaria era responsabilidad de la Administración regional. La simple gestión administrativa del personal (2.500 nuevos funcionarios) ha requerido esfuerzos complementarios. No se olvide que en un breve lapso temporal, la Administración regional ha multiplicado por dos su número de funcionarios, pasando a gestionar 7.000 funcionarios. Junto a las cuestiones obvias de intendencia tan importantes en esta materia (profesorado, equipamientos, nóminas, Registro de Personal, etc.), la política educativa propiamente dicha, la aplicación de la LOGSE, los conciertos educativos con las instituciones privadas (se ha criticado por la oposición parlamentaria que se haya utilizado la fórmula de la subvención para financiar los gastos corrientes de colegios privados fuera del marco general de los conciertos educativos), el diseño de proyectos curriculares propios, un plan para la formación profesional, etc. Es pronto para hacer balance. Desde los sectores interesados se demanda una mayor inversión. En la educación, en todos sus grados, incluida la universitaria, está la clave del futuro. La Administración regional parece comprometida en la realización de un extraordinario esfuerzo inversor en esta materia.

En el presente año se han dado nuevos pasos en el proceso de transferencias de medios y servicios de la Administración General del Estado. Así, a finales de enero, se publicaron sendos Decretos relativos a los traspasos en materia de gestión de la formación profesional ocupacional, con un importe de 142 millones de pesetas de 1996 (Real Decreto 41/1999, de 15 de enero) y de agricultura (desarrollo rural), por importe de 128 millones de pesetas de 1996 (Real Decreto

42/1999, de 15 de enero). Con éstos puede darse por concluido prácticamente el proceso de traspasos en relación con el marco competencial resultante de la reforma estatutaria de 1994. Como quiera que la reforma de 1999 ha ampliado el techo competencial habrán de negociarse nuevos traspasos que, no obstante, y con la excepción de la sanidad, no tendrán ya el volumen y la significación de algunas de las ya recibidas (caso de la enseñanza). Para concretar su alcance ha de resultar útil tener en cuenta los criterios generales recogidos en el *Dictamen 11/1999, del Consejo Consultivo de La Rioja, sobre la asunción de nuevas competencias recogidas en el Estatuto de Autonomía de La Rioja tras su modificación efectuada por la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, el contenido de las mismas, su adscripción a los órganos administrativos y la necesidad o no de requerir una formalización y perfeccionamiento a través de Reales Decretos de transferencia de medios*.

En el marco del *Plan de modernización* de la Administración regional ha continuado la mejora y perfeccionamiento de los servicios ya creados, de manera especial, mediante su implementación informática (puede comprobarse su funcionalidad accediendo a la página *web* del Gobierno de La Rioja, *www.larioja.org*) y se han materializado otras mejoras. Así la Regulación del *Libro de Quejas y Sugerencias* (Decreto 10/1999, de 31 de marzo), con acceso informático igualmente. El pasado mes de marzo se ha publicado, por Resolución del Consejero de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas, de 10 de marzo de 1999, el Acuerdo del Gobierno de 9 de octubre de 1998, por el que se aprueba el *Plan de Atención al Ciudadano* que persigue mejorar la información administrativa que difunde la Administración y el conocimiento que los ciudadanos tienen de los servicios administrativos, aumentando los medios de acceso a la citada información a través de la moderna tecnología. El Plan establece la puesta en marcha de varios proyectos (Servicio de Atención al ciudadano, Ventanilla Única, Netcar, Telemat, Enfitel, Teléfono del Ciudadano, Agora, Guía de Servicios, Active, Seri, Sistema de gestión integrada de procedimientos, Carta de derechos del ciudadano), cuya denominación no en todos los casos permite identificar el contenido de los mismos.

En relación con la materialización del *Pacto Local* en La Rioja ha de reseñarse que la Comunidad Autónoma ha firmado un Convenio con el Ayuntamiento de Logroño en virtud del cual este municipio asume la gestión de la mayoría de los expedientes en materia de actividades molestas, agilizando la gestión antes necesitada del trámite de informe de la Administración Regional.

En el área de medio ambiente, el *Consorcio Aguas y Residuos*, continúa su proceso de consolidación institucional y se han materializado sus primeras actuaciones. La reforma de su Estatuto ha mejorado el marco jurídico por el que se rige. Como consecuencia de los resultados electorales de junio, se han incorporado nuevos municipios (destaca la incorporación de Calahorra, Alfaro, Nájera y Pradejón), con lo que la población integrada alcanza ya a algo más del 90 por ciento y se aproximan a 150 los municipios consorciados. Auguro que ese proceso concluirá con la integración de todos los municipios, por las economías de escala que se obtienen de la unión, así como por las ventajas y estímulos financieros establecidos para ello. La aplicación progresiva del Sistema Integrado de Gestión de Residuos iniciada en mayo, que incluye la recogida selectiva de enva-

ses ligeros, a la que obliga la legislación de envases y residuos y que resulta gratuita para los municipios consorciados, ha de contribuir a ese proceso integrador. En cuanto a las realizaciones en este ámbito, está muy avanzado el anteproyecto de Ley de Saneamiento y Depuración de aguas residuales de La Rioja, que ha sido sometido al trámite de información pública y de audiencia de las entidades afectadas; en el mes de noviembre entraba en funcionamiento la EDAR de El Rasillo que, junto con la de Ortigosa, permitirá mejorar la calidad de las aguas del embalse González Lacasa, declarado zona sensible y del cual se abastece la ciudad de Logroño.

En el mes de diciembre se ha confirmado finalmente que la Comisión Europea ha incluido la práctica totalidad del territorio de La Rioja, con la excepción de los cascos urbanos de Logroño y Calahorra (si bien comprendidos sus cascos antiguos y polígonos industriales respectivos) en el mapa de incentivos regionales para el período 2000-2006, dentro del Objetivo 2, que tiene por finalidad impulsar aquellas zonas que están por encima del 75 por ciento de la renta media de la Unión, pero que atraviesan una transformación social y económica de los sectores industrial o rural. La inclusión, reiteradamente reclamada por las fuerzas sociales y políticas, sitúa a La Rioja en pie de igualdad con las regiones limítrofes (País Vasco, Navarra y Aragón), que ya estaban incluidas en el mapa de ayudas durante el período 1994-1999 y colocadas, por ello, especialmente los territorios forales, en una posición de ventaja relativa respecto de La Rioja, que les ha permitido practicar una atractiva política de ayudas e incentivos fiscales a la inversión. La declaración de ilegalidad de algunas de estas medidas, cuestión a la que luego me referiré y la incorporación de La Rioja en el mapa de ayudas permitirá al Gobierno emprender una política de promoción económica y de creación de empleo en relativa igualdad de condiciones, en cuanto que podrá otorgar ayudas hasta el 30 por ciento de la inversión, limitadas hasta ahora al 7,5 o al 15 por ciento, según fuera mediana o pequeña empresa. Digo relativa, puesto que la capacidad financiera del País Vasco y Navarra es mucho más alta que la de La Rioja.

En materia de *agricultura*, las actuaciones administrativas relacionadas con la *viticultura* han continuado acaparando la atención y los esfuerzos de los servicios correspondientes, dada la importancia económica que tiene este sector en La Rioja. Al tratarse de un mercado rígidamente intervenido (desde el Estatuto del vino y de la viña de 1970, está prohibida de plantación de viñas, bajo reserva de autorización de acuerdo con unos límites de superficie que ahora fija la Unión Europea), el acceso al mismo genera expectativas lógicas que la Administración debe ordenar y cuya aplicación ha sido objeto de reiterada preocupación en el Parlamento (preguntas y peticiones de información de todos los grupos parlamentarios). De una parte, perduran situaciones de superficies irregulares (plantaciones ilegales) o no inscritas. La Orden 17/1999, de 12 de junio, de regularización voluntaria de plantaciones de viñedo no inscritas o en situación irregular, ha dado una nueva oportunidad para hacerlo, aunque sujeta a la imposición de sanciones económicas. De otra parte, ha debido ordenarse la adjudicación de nuevas plantaciones correspondientes a las superficies adjudicadas a España por la Unión Europea y a las CCAA, en cuanto éstas tienen las competencias de ejecución en la materia. La Orden 18/1999, de 30 de junio, ha regulado la solicitud, tramitación

y concesión de nuevas plantaciones de las 1.061 hectáreas adjudicadas a La Rioja en 1998, convocatoria a la que se han presentado 7.000 solicitudes.

Casi simultáneamente con este procedimiento se ha conocido que a La Rioja le han correspondido otras 2.874 hectáreas de nuevas plantaciones de las 23.000 contempladas en la reforma de la OCM para España, tras el acuerdo político alcanzado por los responsables de agricultura de las CCAA (para su reparto unas CCAA defendían el criterio de la proporcionalidad en relación con la superficie ya existente, otras, los criterios de la OCM del vino –producción, demanda y calidad de los vinos–). Aunque existen unos plazos escalonados para poder disponer efectivamente de esa superficie de 2.874 Has., parece voluntad de los responsables de agricultura regionales, oído el sector, proceder a su reparto (un total de 4.000 has.), con arreglo a los criterios establecidos en la Orden de 30 de junio. Es fácil imaginar el volumen de carga administrativa que supone la tramitación de estas solicitudes.

Finalmente, consecuencia de la intervención administrativa en el sector, la Orden 19/1999, de 1 de septiembre, ha regulado la campaña vitícola 1999-2000 (declaraciones de arranque, plantaciones sustitutivas, transferencia de derechos de replantación). El dinamismo del sector, deseoso de crecer ante las expectativas de negocio, unido a las limitaciones derivadas de la intervención administrativa explican que se haya consolidado un mercado de derechos (de replantación) derivados de esa autorización administrativa (el conocido como «papel» en el sector), objeto de tráfico jurídico en sí mismo, al margen de la tierra. El cuantioso precio alcanzado por estos derechos explica que se hayan producido algunas actuaciones irregulares (de particulares e incluso de algún funcionario, investigadas judicialmente), propiciadas por la insuficiente regulación de estos negocios estrictamente privados, pero que han de contar con la conformidad de la Administración. Ahora la Orden de 1 de septiembre de 1999 exige justificación documental de la compra de los derechos, para evitar las actuaciones falsarias que han obligado a la Administración a revocar actos suyos anteriores.

En relación con la organización institucional de la agricultura, en febrero tuvieron lugar las primeras elecciones a la Cámara Agraria de La Rioja. La Asociación Riojana de Agricultores y Ganaderos (ARAG-Asaja) obtuvo la mayoría absoluta con el 48,5 por ciento de los votos; la Unión de Agricultores de La Rioja (UAGR-COAG), el 33,7 por ciento y la Unión de Pequeños Agricultores (UPA-UGT), el 17,7 por ciento.

En materia de infraestructuras merece destacarse la reunión celebrada en Burgos entre los presidentes de las Comunidades Autónomas del Noroeste español (Galicia, Asturias, Cantabria, País Vasco, Castilla y León, La Rioja) junto con los de la Región de Aquitania (Francia) y los de la región norte de Portugal para impulsar un eje ferroviario atlántico de alta velocidad, que uniría el norte de Portugal, atravesando la península, con Francia. En el documento suscrito se insta a los Gobiernos de Portugal, España y Francia a cumplir sin demoras los compromisos sobre infraestructuras aprobados en las cumbres comunitarias de Essen y de Cardiff sobre redes transeuropeas de comunicaciones. Esa petición ha sido enviada también al Ejecutivo europeo.

Conflictividad

Como ha quedado señalado al comienzo de este informe, varias decisiones y actuaciones de las autoridades europeas, así como varias sentencias de los Tribunales españoles dictadas con ocasión de los procedimientos abiertos y de los recursos presentados contra las ayudas a la inversión y exenciones fiscales establecidas por las tres Diputaciones Forales del País Vasco (las llamadas «vacaciones fiscales»), han merecido, de inicio a fin del presente año, la atención de las instituciones públicas y privadas de La Rioja, con el consiguiente reflejo en los medios de comunicación regionales y nacionales. En esas decisiones y fallos se acogen, en buena medida, los planteamientos que, desde un principio, ha sostenido el Gobierno de La Rioja y las entidades recurrentes (Federación Riojana de Empresarios, Cámara de Comercio e Industria de La Rioja, Sindicatos CCOO y UGT). Esta actuación concurrente de las instituciones europeas y de los Tribunales españoles que ha declarado incompatibles con el mercado común e ilegales determinadas ayudas a la inversión y exenciones fiscales ha sido determinante de la desactivación y «muerte de las vacaciones fiscales», como la ha calificado el Presidente de La Rioja, y ha preparado el llamado «Pacto fiscal», suscrito entre el Gobierno Central y el del País Vasco el 18 de enero del 2000.

La primera decisión corresponde a la sentencia del Tribunal Superior del País Vasco, de 29 de enero de 1999, si bien el contenido de este fallo trasciende a los medios de comunicación en los primeros días de marzo. El fallo se dicta en un recurso interpuesto por la Administración del Estado. En ella declara no ajustada a Derecho la Disposición Adicional 10ª de la Norma Foral 7/1997, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Territorio Histórico de Guipúzcoa, que estableció un crédito fiscal del 45 por ciento para las empresas que inviertan más de 2.500 millones de pesetas. Apoyada en jurisprudencia anterior del Tribunal Supremo y en la doctrina del Tribunal Constitucional considera la medida discriminadora y no proporcionada al objeto legítimo que a través de ella pudiera perseguirse, además de que menoscaba la competencia empresarial y distorsiona la asignación de recursos o el libre movimiento de capitales.

Unos días antes de que trascendiera el contenido de la anterior sentencia, la Decisión de la Comisión Europea 1999/718/CE, de 24 de febrero de 1999, relativa a la ayuda estatal concedida por España en favor de Daewoo Electronics Manufacturing España, S.A., DEMESA, [notificada con el número C(1999) 498], publicada en el DO L 292 de 13 de noviembre de 1999, declara incompatibles con el mercado común ciertas ayudas a la inversión y exenciones fiscales otorgadas por la Diputación de Álava a la citada empresa multinacional para la construcción de una planta de frigoríficos en el polígono industrial de Jundiz, en Vitoria.

Este procedimiento se inicia el 16 de diciembre de 1997 en virtud de una denuncia presentada el 11 de junio de 1996 por la Asociación Nacional de Fabricantes de Electrodomésticos de Línea Blanca (ANFEL), al entender que las subvenciones y exenciones fiscales otorgadas a Daewoo superaban los límites máximos aplicables a las ayudas regionales al País Vasco. Entre otras ayudas, declara incompatibles con el mercado común la concesión de un crédito fiscal por importe del 45 por ciento del coste de la inversión (Acuerdo 737/1997, de 21

de octubre) y la reducción en la base imponible para las empresas de nueva creación establecida en el art. 26 de la Norma Foral 24/1996.

Esta decisión ha sido calificada, desde las instituciones forales y el Gobierno vasco, como un ataque a su soberanía fiscal y al sistema de Concierto (*El Correo*, 25.2.1999, pág. 39), extremo que, sin embargo, ha tenido buen cuidado de desmentir el Comisario de la Competencia europeo, Sr. Karel van Miert (Vid. su artículo de prensa «Fiscalidad y Derecho comunitario», *El País*, 5 de mayo de 1999; en la Nota IP/99/131, de 24 de febrero de 1999, se afirma que «la Comisión en modo alguno cuestiona la capacidad normativa de las Diputaciones Forales vascas en materia fiscal...la Comisión hubiera adoptado el mismo tipo de decisión si las ayudas fiscales identificadas hubieran sido otorgadas en otras regiones españolas o por otros Estados miembros, y ello en razón de la distorsión de competencia que conllevan, a la luz del art. 92.1 del Tratado CE»).

Lo cierto es que, en la primera semana de marzo, la prensa nacional (*El País*, 3 de marzo) se hace eco de la proposición hecha por Gobierno vasco al del Estado para suscribir un pacto sobre el alcance de la capacidad fiscal inherente al Concierto Económico que ponga fin a los recursos judiciales contra las medidas fiscales dictadas por las Diputaciones Forales. «El Gobierno debe sacar el concierto de los Tribunales», afirmaba el Secretario General de CONFEBASK (*El Correo*, 4.4.1999, pág. 40), al tiempo que añadía «hay que volcarse en un esfuerzo colosal para que Bruselas entienda la singularidad fiscal de Euskadi».

El 30 de abril de 1999, la Comisión Europea comunicó a España la decisión de incoar el procedimiento previsto en el apartado 2 del art. 88 (antiguo apartado 2 del art. 93) del Tratado CE, por la concesión de ayudas a Ramondín, SA, empresa establecida en Logroño y que se traslada a Laguardia (Álava,) a tan sólo 5 kms. de su anterior ubicación. La apertura de este procedimiento trae causa de la denuncia presentada el 2 de octubre de 1997 por el Presidente de La Rioja, Sr. Sanz Alonso (Asunto 1999/C 194/12, DO C 10.7.1999). Más adelante daré cuenta de la decisión final adoptada en este caso.

Con fecha 1 de julio se hacían públicas las Conclusiones del Abogado General, Sr. Saggio, en los asuntos acumulados C-400/97, C-401/97 y C-402/97, relativos a tres cuestiones prejudiciales planteadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en el recurso interpuesto por la Administración del Estado contra sendas normas forales de las Juntas Generales de Guipúzcoa, Vizcaya y Álava, aprobadas en 1993, que establecieron determinadas medidas fiscales de apoyo a la inversión e impulso de la actividad económica. Como se recordará, en el pleito contencioso ante el Tribunal Superior del País Vasco, este Tribunal había inadmitido, mediante auto, el recurso de la Comunidad Autónoma de La Rioja por falta de legitimación, auto recurrido en casación ante el Tribunal Supremo y todavía no resuelto.

Pues bien, al margen de otras cuestiones de interés contenidas en estas Conclusiones (la argumentación para oponerse a la inadmisión de la cuestión prejudicial solicitada por las Diputaciones forales, donde destaca la posición del Tribunal *a quo* para apreciar su pertinencia o su afirmación de que la autonomía fiscal de los Territorios Vascos no justifica el establecimiento de ayudas que distorsionen la competencia), el Abogado General propone se responda al Tribunal

Superior de Justicia del País Vasco que los arts. 52 y 92 del Tratado CE (actuales 43 y 87) deben interpretarse en el sentido de que se oponen a unas normas de los Territorios Vascos como las aprobadas en 1993, que no incluyen entre los beneficiarios a las demás personas físicas o jurídicas residentes en el propio Estado o en otro Estado miembro de la Comunidad Europea. Esta conclusión tiene extraordinaria importancia si se tiene en cuenta que el Sr. Saggio sostiene que la Disposición Adicional Octava de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, considerada suficiente por la Comisión para eliminar cualquier posible discriminación desde el ángulo del Derecho comunitario, «no fue capaz de eliminar en su totalidad la desigualdad de trato entre empresas que tienen su domicilio fiscal en el País Vasco y empresas extranjeras, provocada por las normas Forales», § 18).

Debo advertir que las tres Diputaciones Forales, a la vista del contenido de estas Conclusiones y, en particular, en el extremo relativo a la posición del Tribunal que ha planteado la cuestión (TSJ PV), solicitaron de éste, a mediados de julio, que diera por acabado el procedimiento ante la UE por «falta de objeto», dado que las normas forales de 1993 estaban ya derogadas. El Tribunal ha desestimado esta petición por Auto de 20 de julio, tres días después de que el Lehendakari del Gobierno vasco leyera una declaración institucional en defensa del Concierto Económico. De acuerdo con la interpretación hecha por los medios de comunicación (*El Correo*, 29.8.1999, pág. 37), esta solicitud tenía por objeto evitar que el Tribunal de Justicia de la UE dicte una sentencia que, de seguir los criterios del Abogado General Sr. Saggio, podría vaciar de competencias el Concierto Económico.

El 14 de julio, la Comisión Europea decide abrir un procedimiento de infracción contra siete regímenes de ayudas fiscales del País Vasco y uno de Navarra por considerar que atentan contra la libre competencia (el crédito fiscal del 45 por ciento y las deducciones en la base imponible del Impuesto de sociedades de hasta el 99 por ciento (las llamadas vacaciones fiscales)).

El 30 de septiembre de 1999, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en el recurso interpuesto por la Federación de Empresarios de La Rioja contra las Normas Forales 24/1996, de 5 de julio, 7/1996, de 4 de julio y 3/1996, de 26 de junio, reguladoras del Impuesto de Sociedades, de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, respectivamente, tras admitir la legitimación de la entidad recurrente, declara no conforme a Derecho el art. 26 de las tres disposiciones recurridas por entenderlo desproporcionado e inidóneo para obtener fines legítimos de promoción económica, por ser susceptible de afectar indirectamente a la libre circulación de personas y bienes y a la producción de unas condiciones de ventaja competitiva inasumibles, desestimando el recurso en todo lo demás. Adviértase que el referido art. 26 de la Norma Foral 24/1996, ya había sido declarado incompatible con el mercado común en el asunto Daewoo. El mismo fallo y semejante argumentación tiene la sentencia del 7 de octubre de este mismo Tribunal, esta vez, con ocasión de recurso interpuesto por la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Logroño.

Desde el Gobierno Vasco se insiste en que con el contencioso fiscal se está atacando al Concierto económico y en la entrevista celebrada, el 30 de septiembre, por el Lehendakari vasco con el Presidente del Gobierno, Sr. Aznar, le plantea la

retirada de los recursos contra la fiscalidad vasca. El Presidente de La Rioja, por su parte, al trascender el motivo de esa entrevista, había enviado una carta al Presidente del Gobierno, manifestando la preocupación que suscitaba en La Rioja esa petición, advirtiéndole que el objeto buscado no era otro que evitar un pronunciamiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (*La Rioja* 1.10.99, pág. 2).

Finalmente, el 22 de diciembre, la Comisión Europea declara incompatibles con el mercado común las ayudas e incentivos fiscales otorgadas por la Diputación Foral de Álava a la empresa Ramondín, S.A., empresa líder mundial en encapsulado de botellas que trasladó su ubicación de Logroño a Laguardia (Álava), a 5 kms. de su emplazamiento anterior, y le obliga a devolver las ayudas recibidas. Esta decisión esperada y adelantada por la prensa regional, es motivo de general satisfacción en los medios políticos y empresariales de La Rioja, que, al final, ha obtenido la razón en un procedimiento iniciado por denuncia del Presidente, Sr. Sanz Alonso. Esta posición vencedora facilita, según el Gobierno riojano, la búsqueda de vías de entendimiento con el País Vasco, como podría ser un «código de conducta», (*La Rioja*, 24.12.99, pág. 5).

En el mes de enero del 2000 los acontecimientos se precipitan. Previamente anunciada por el Vicepresidente del Gobierno y Ministro de Economía y Hacienda, Sr. Rato en su visita a La Rioja, el 18 de enero tiene lugar en Vitoria la firma del Acuerdo sobre colaboración tributaria entre el Gobierno Central y el Gobierno Vasco. El acuerdo de «paz fiscal» supone, en su vertiente operativa, la retirada de los recursos interpuestos por la Administración del Estado contra normas forales de los Territorios Históricos y de los recursos de casación interpuestos por éstos ante el Tribunal Supremo, así como a la derogación o modificación de las normas forales que establecieron las ayudas y deducciones fiscales consideradas no ajustadas al mercado común. Se hacen votos por la defensa del concierto y se establece, el criterio de proporcionalidad y la no adopción de medidas perjudiciales para otras Administraciones como exigencia de adecuación a los principios de armonización fiscal.

Es innegable la trascendencia política de este acuerdo, que puede suponer la «muerte de las vacaciones fiscales», en palabras del Presidente de La Rioja, Sr. Sanz Alonso (*La Rioja*, 19.1.00). El documento suscrito merece un examen atento que, sin embargo, desborda los límites impuestos al presente informe. En todo caso, debe tenerse en cuenta que la retirada de los recursos obliga a las partes firmantes. No, por ejemplo, al Gobierno de La Rioja, que ha recurrido diversas normas forales, pese a que el TSJ País Vasco haya negado su legitimación. En tal sentido se ha pronunciado el Presidente de La Rioja, Sr. Sanz Alonso (*La Rioja*, 19.1.00), al señalar que La Rioja mantendrá los recursos. Ni tampoco a las organizaciones empresariales y sindicales. No puede ignorarse, sin embargo, que la «paz fiscal» firmada podría dejarlos privados de objeto. En todo caso, está pendiente de resolución el recurso de inconstitucionalidad planteado ante el TC contra la Disposición Adicional 8ª de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, cuya finalidad es obviar la discriminación que respecto de los residentes en Europa (por cierto, también las empresas españolas con residencia en el territorio común lo son, como sostiene en sus Conclusiones el Sr. Saggio) produjeron las Normas Forales aprobadas en 1993 y que motivaron el planteamiento de la cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la UE.

Lo que parece evidente, por más que en modo alguno se cite como verdadero *leit motiv* del Acuerdo, es que se ha pretendido evitar un pronunciamiento contrario del Tribunal de Justicia de la UE, que podría ser interpretado, desde la óptica de las instituciones forales y del Gobierno vasco, como un vaciamiento de las competencias fiscales del Concierto. El Abogado General, Sr. Saggio, argumenta para rechazar la inadmisión de la cuestión prejudicial que la Administración del Estado no ha desistido de su recurso pese a que las Normas Forales están ya derogadas (§ 12). Si ahora llega el desistimiento en el pleito de origen, difícilmente podrá justificarse el pronunciamiento en abstracto del Tribunal. En todo caso, la descalificación que las instituciones europeas han hecho de las medidas y deducciones fiscales aprobadas por los Territorios Históricos no puede ser más clara. Y ello no supone un ataque al Concierto Económico. Es un ataque a una manera de entender el Concierto como soberanía fiscal, carente de armonización con el sistema tributario general español (y con los demás países europeos) e incursas, además, esas ayudas y deducciones fiscales en una declaración de incompatibilidad con el mercado común.

Cuestión distinta es cómo el Gobierno de La Rioja normalizará sus relaciones con los territorios forales vecinos, en el marco de ese «código de conducta fiscal». El portavoz del Grupo parlamentario socialista había planteado en marzo un pacto con Navarra y Álava, que potenciase a La Rioja, de manera que el Valle del Ebro elaborase un proyecto común en el contexto del nuevo horizonte fiscal despejado por la Unión Europea tras la Decisión del caso Daewoo (*La Rioja*, 30.4.99). Esta propuesta sugerente e innovadora, parece contradictoria, sin embargo, con la enmienda presentada a los Presupuestos Generales de la CAR por este Grupo parlamentario, solicitando la inclusión de una partida de 3.000 millones de pesetas en concepto de transferencia del Estado para compensar, en aplicación del art. 46 del Estatuto de Autonomía, el agravio fiscal sufrido por La Rioja (enmienda rechazada por el PP, quien ha admitido, sin embargo, un simbólico millón de pesetas para ese concepto), y con la valoración negativa del acuerdo fiscal firmado en Vitoria. Ciertamente, tiene razón cuando afirma que la derogación y modificación de las medidas fiscales supone la negación del presupuesto de hecho sobre el que está construido el referido art. 46 EAR. Por lo demás, eso sería así para el futuro, si desapareciese toda medida fiscal discriminadora. La «paz fiscal», al margen de otros significados, no deja de ser un reconocimiento de que en el pasado ha existido un agravio comparativo respecto de La Rioja. El PR considera la «paz fiscal» como «una traición a todos los riojanos» (*La Rioja*, 20.1.00). Valoraciones dispares y contradictorias que el Gobierno y el PP, en modo alguno, comparten. Para ambos se ha puesto fin a un ejercicio desleal de las competencias fiscales atribuidas por el Concierto. En todo caso, el Pacto fiscal y la inclusión de La Rioja en el mapa de ayudas sitúan a La Rioja ante un escenario diferente.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total diputados: 33

Composición a 1-1-1999:

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

Composición tras las elecciones junio:

Presidente: Jose Ignacio Ceniceros González

Grupo Parlamentario Popular: 18 Diputados

Grupo Parlamentario del Partido Socialista de La Rioja-PSOE: 13 Diputados.

Grupo Parlamentario del Partido Riojano: 2 Diputados

Estructura del Consejo del Gobierno

Composición a 1-1-1995:

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: Luis 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)

Composición tras elecciones de junio:

Presidente: Pedro María Sanz Alonso (PP)

Número de Consejerías: 7

Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas: Manuel Arenilla Sáez (PP)

Consejería de Hacienda y 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 y Servicios Sociales: Felipe Ruiz y Fernández de Pinedo (PP)

Consejería de Turismo y Medio Ambiente: Luis Torres Sáez-Benito (PP)

Tipo de Gobierno

Hasta junio de 1999:

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)

Desde julio de 1999:

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: mayoritario

Partidos y número de Diputados que lo apoyan: Partido Popular, 18 Diputados

Composición del Consejo de Gobierno: homogéneo (PP)

Cambios en el Consejo de Gobierno

Nuevo Gobierno desde julio de 1999.

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 correspondiente al final de la IV Legislatura (enero-junio) y al inicio de la V Legislatura (julio-diciembre):

Del Pleno: 5 y 10 sesiones.

De la Diputación Permanente: 0 y 1 sesiones.

De la Junta de Portavoces: 9 y 12 sesiones.

De la Mesa: 19 y 26 sesiones.

De las Comisiones constituidas (7 Comisiones Permanentes Legislativas y 2 no Legislativas en la IV Legislatura; 9 Comisiones Permanentes Legislativas –son nuevas la de Turismo y Medio Ambiente y la de Asuntos Europeos y Acción en el Exterior– y 2 no legislativas): 61 sesiones. De las Mesas de las Comisiones: 5 y 8 sesiones.

De las Comisiones Especiales (IV Legislatura): 5 sesiones.

De las Ponencias constituidas (IV Legislatura): 14 sesiones.

Datos globales [el número entre paréntesis (..) corresponde a las contestadas o tramitadas en los meses de enero-junio –IV Legislatura– y de julio-diciembre –V Legislatura–]:

Peticiones de Información: 174 (160)

Preguntas tramitadas:

–Orales en Pleno: 53 (28)

–Orales en Comisión: 8 (0)

–Escritas: 146 (132)

Comparecencias: 21 (15)

Interpelaciones: 3 (0)

Mociones: 0 (0)

Proposiciones no de ley : 42 (11) 2 aprobadas.

Proposiciones de ley : 1

Proyectos de ley: 4 (3).

Debates y resoluciones más importantes

Los habidos con ocasión del actos de investidura del Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja, celebrados los días 8 y 9 de julio (DSPR num. 2 y 3, V Legislatura).

Reformas del Reglamento parlamentario

Ninguna. La proposición de ley de Reforma del Reglamento presentada por el Grupo Parlamentario Popular, en 1996 (BODGLR, serie A, núm. 39 de 5 de julio de 1996) y tomada en consideración el 7 de noviembre de 1996 (DODGLR, serie A, núm. 59, de 10 de enero de 1997) ha decaído por fin de la legislatura.

Normas Interpretativas y supletorias del Reglamento

Resolución de la Presidenta del Parlamento de La Rioja, de 9 de marzo de 1999, por la que se declara de aplicación directa al Reglamento del Parlamento de La Rioja, en cuanto resulte afectado, la regulación establecida en el Estatuto de Autonomía de La Rioja, modificado por la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero.

Actividad del Consejo Consultivo

El Consejo Consultivo de La Rioja ha emitido durante el ejercicio 42 dictámenes, por lo que su actividad ha casi duplicado la del año anterior. El grueso de su actividad está centrada en los expedientes de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja derivada, de manera principal, por daños causados por animales de caza y por funcionamiento del servicio regional de carreteras. Merecen destacarse, por la doctrina general contenida o por la trascendencia de los mismos, los dictámenes relativos a las consecuencias competenciales derivadas de la reforma del Estatuto de Autonomía; el referido al documento «sistemática para la elaboración de normativa»; varios relativos al procedimiento y régimen jurídico de las concesiones de emisoras de radio en modulación de frecuencia y los de revisión de oficio de varias solicitudes de transferencia de derechos de plantación de viñedo.

MADRID

*Luis Aguiar de Luque
José Joaquín Mollinedo*

Introducción general

La actividad pública en la Comunidad de Madrid durante el año 1999 ha estado en gran medida condicionada por la celebración de elecciones autonómicas. Situada cronológicamente dicha consulta electoral prácticamente a mitad del año (las elecciones se celebran el 13 de junio), el primer semestre, desde una perspectiva parlamentaria, se halla ordenada a concluir el programa legislativo de la mayoría antes de comparecer ante el electorado y, a partir del 14 de abril, fecha en que por acuerdo unánime de todos los grupos se da por concluida la actividad de la Asamblea, la actividad política se halla mediatizada por la inminente comparecencia ante las urnas. El segundo semestre del año se inicia con el debate de investidura que tendrá lugar los días 7 y 8 de julio y, tras la habitual paralización de toda actividad significativa durante el mes de agosto, el nuevo curso parlamentario tendrá como hecho más relevante la aprobación de los Presupuestos regionales para el año 2000 y la ya habitual «Ley de Acompañamiento» con su abundante y heterogéneo contenido normativo.

Sin perjuicio del análisis más pormenorizado de los resultados electorales que con carácter general para todas las Comunidades Autónomas se pueda hacer en otro lugar de este Informe, en este examen liminar de los acontecimientos más relevantes sucedidos en la Comunidad de Madrid en 1999 es preciso dejar constancia de que el Partido Popular obtiene un nuevo éxito electoral en las instituciones autonómicas madrileñas revalidando, e incluso ampliando, la holgada mayoría parlamentaria que gozaba en la Legislatura anterior por cuanto alcanza 55 escaños, un escaño más que en las elecciones precedentes, y ello pese a que la Asamblea está constituida por un diputado menos (102 frente a los 103 de la Legislatura precedente). En la oposición el Partido Socialista, que consigue 39 escaños (frente a los 32 escaños que obtuvo en las elecciones de 28 de mayo de 1995), sigue manteniendo una amplia hegemonía, frente a los 8 escaños logrados por Izquierda Unida que ve así sensiblemente disminuida su presencia parlamentaria (17 escaños en la anterior Asamblea).

En todo caso, más allá de las valoraciones que se puedan realizar mediante el empleo de las afinadas técnicas de análisis electoral, desde una perspectiva general cabe destacar el triunfo personal del Presidente autonómico A. Ruiz Gallardón, que ve refrendada su modo de entender la autonomía madrileña y la gestión desarrollada en los cuatro años precedentes. Nuevamente la candidatura que encabeza A. Ruiz Gallardón (en unas elecciones con circunscripción única) obtiene un respaldo que supera el 50 % de los votos escrutados. Y aunque la tasa de participación desciende notablemente situándose en el umbral del 62 % (fren-

te a el 71'21 de las elecciones de 1995), los resultados que obtiene la lista encabezada por Ruiz Gallardón superan en más de un punto a los resultados conseguidos en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid por el Partido Popular en las elecciones europeas celebradas ese mismo día, y en cerca de cinco puntos a los resultados obtenidos por el Partido Popular (y la candidatura encabezada por el Sr. Alvarez del Manzano) en el ámbito de Madrid-capital.

Obviamente tales favorables resultados electorales del Sr. Ruiz Gallardón son fruto de la confluencia de muy diversos factores. No obstante lo que queremos llamar aquí la atención es que, con independencia de las razones últimas de ese éxito, la estrategia de distanciamiento del Presidente autonómico en sus cuatro años de mandato respecto a sus compañeros de partido instalados tanto en el Gobierno de la Nación como en el Ayuntamiento de Madrid-capital a la búsqueda de un espacio propio de decisión de las instancias autonómicas madrileñas (estrategia a la que hemos venido haciendo referencia en pasados Informes), no parece tampoco ajena a estos mejores resultados electorales del Partido Popular en la Comunidad de Madrid que en las elecciones europeas o municipales. O dicho de otro modo que, aunque siga todavía siendo en buena medida cierto lo que ya dijimos en el Informe de 1995 al indicar que «las elecciones autonómicas en Madrid son todavía menos 'autonómicas' que en ninguna otra Comunidad» (véase en el citado Informe el trabajo de F. Pallarés y J. Soler, «Las elecciones autonómicas de mayo de 1995»), cuatro años más tarde el electorado madrileño parece comenzar a percibir un espacio específico para las instituciones autonómicas que se traduce en una diferente respuesta a las propuestas que en forma de candidaturas ofrecen los partidos.

Producción Legislativa

Referencias generales

En el año 1999 se han aprobado en la Asamblea de Madrid un total de 24 leyes. Esta cifra se sitúa en régimen de paridad con las ofrecidas en años anteriores, si bien la relativización que introduce el carácter electoral de ese año, exige algún comentario. En efecto, aun no existiendo disolución formal de la Cámara, lo cierto es que la Asamblea, por acuerdo unánime de los Grupos Parlamentarios, deja de tener actividad a partir del día 14 de abril, fecha de la última sesión plenaria; en consecuencia, se aprecia una importante actividad legislativa en el último período de sesiones de la IV Legislatura (del 1 de febrero al 14 de abril) en el que se aprueban un total de 20 leyes, mientras que el primer período de sesiones de la V Legislatura ofrece una reducida actividad al limitarse a tramitar y aprobar tan sólo 4 leyes, dos de las cuales se pueden calificar de leyes-medida, mientras las otras dos vienen exigidas por el calendario presupuestario anual (ley de presupuestos y ley de «acompañamiento»).

Ambas circunstancias se encuadran en las tendencias típicas de los cambios de Legislatura. En el período inmediatamente anterior a la finalización de actividades de la Legislatura que concluye, se experimenta un fuerte incremento de actividad legiferante, ofreciendo el Gobierno y el Grupo Parlamentario la impresión

de actuar mediante lo que en el foro parlamentario se conoce como técnica «de escoba», para tratar de apurar en la medida de lo posible el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el programa electoral precedente. Por el contrario, el primer período de sesiones de la nueva Legislatura se desenvuelve en una tónica de general relajación, tanto de la mayoría como de los grupos de oposición, en espera de que el nuevo Gobierno diseñe su estructura orgánica y política, reservando el inicio real de la actividad legislativa y de control al período de sesiones siguiente, en este caso, el que se desarrollará entre los meses de febrero y junio del año 2000.

Un primer análisis general de las leyes de la IV Legislatura manifiesta que, desde el punto de vista sectorial, economía y empleo ha sido uno de los campos en los que más se ha centrado la producción legislativa, con seis leyes que inciden directamente en la materia; le siguen Educación y Cultura, con cuatro textos legislativos, y con el mismo número, aunque mayor heterogeneidad material, el ámbito de normación institucional, administrativa y procedimental. Finalmente Obras Públicas, Hacienda, Presidencia, Medio Ambiente y Servicios Sociales, son objeto de un texto legal por sector.

En el primer período de sesiones de la V Legislatura reinan sin lugar a dudas las leyes presupuestarias, materia a la que corresponden tres de las cuatro leyes aprobadas, incardinándose la cuarta en una zona mixta entre la economía y las obras públicas al proceder a la creación de un ente público encargado de construir y gestionar la infraestructura del transporte en la Comunidad.

Utilizando el criterio metodológico seguido en informes anteriores, procederemos seguidamente a analizar los textos legales aprobados atendiendo a sus contenidos básicos, haciendo expresa cuando proceda la distinción de su origen en la IV o en la V Legislatura.

A) Los contenidos de las leyes ordinarias

Leyes-medida, entendiendo por tales según la opinión comúnmente aceptada, aquellas normas que teniendo rango formal de ley, su contenido puede calificarse como netamente administrativo y de organización interna, o bien su alcance es sumamente limitado o incluso singular.

En primer lugar, cabe mencionar la Ley 6/1999, de Tratamiento Automatizado de Ficheros con Datos Personales por la Comunidad de Madrid, determina en su artículo único el sometimiento a la función interventora de la Intervención General de la Comunidad de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, creada por la Ley 13/1995, reguladora del Uso de la Informática.

Ejemplo típico de ley-medida de alcance singular lo constituye igualmente la Ley 7/1999, de 30 de marzo, por la que se autoriza la enajenación gratuita de los inmuebles sitos en la calle General Díaz Porlier, número 35 y Avenida de los Madroños, número 29, de Madrid; cumpliendo así con la exigencia de rango normativo que para este tipo de operaciones exige el artículo 33.3 de la Ley 7/1986, de 23 de julio.

Entrando ya en la V Legislatura, la Ley 21/1999, de 21 de diciembre, de Concesión de un Suplemento de Crédito para la liquidación provisional, a cuenta de la definitiva, de las subvenciones a partidos, federaciones y coaliciones por los gastos realizados con ocasión de las elecciones de 13 de junio de 1999 a la Asamblea de Madrid, procede a dar continuidad a una práctica ya consolidada permitiendo a las formaciones políticas a hacer frente a los gastos en que han incurrido en el proceso electoral de renovación de la Cámara, antes de la definitiva liquidación de las percepciones a las que pudieran tener derecho.

De ley multi-medida o de ley *omnibus* puede ser calificada la generalmente conocida como «ley de acompañamiento» que en esta ocasión se denomina Ley 24/1999, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas y que, como viene siendo habitual, contiene el heterogéneo alcance normativo de este tipo de normas que se materializa en numerosas modificaciones el régimen jurídico precedente y se proyecta sobre muy variadas materias. En la presente ocasión se efectúan diversas reformas en los tributos autonómicos (se mantienen las tres deducciones ya instauradas en 1999 en la cuota autonómica del I.R.P.F., ampliando el concepto de nacimiento de hijos al de formalización de la adopción y se introducen variaciones en las bases imponibles del impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, así como en los tipos de gravamen del impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados), se establecen y regulan tasas por eliminación de residuos urbanos o municipales en instalaciones de transferencia o eliminación de la Comunidad y por servicios administrativos en materia de televisión terrestre, así como por expedición de certificados, diplomas o expedición de duplicados en el ámbito de la educación no universitaria, ante la asunción de competencias en la materia y se agiliza el funcionamiento de la Comisión de Urbanismo de la administración de la Comunidad mediante un nuevo sistema de cómputo de la mayoría absoluta. No obstante, quizás el aspecto más significativo de la Ley de Acompañamiento de este año (o al menos el de mayor repercusión pública por la discrepancia manifestada por los responsables municipales de Madrid-capital) ha sido el restrictivo tratamiento del derecho a la percepción de indemnizaciones y asistencias por la participación en Consejos de Administración y demás órganos colegiados de dirección y asesoramiento de la Comunidad, régimen extendido a las Cajas de Ahorro, y de resultados del cual numerosos cargos representativos, tras la entrada en vigor de la ley, han procedido a presentar su renuncia a la participación en los señalados Consejos y órganos de asesoramiento.

B) Leyes institucionales y organizativas

Al igual que en Informes precedentes incluimos en este segundo apartado aquellos textos legales que regulan aspectos estructurales internos de la Comunidad de Madrid y en el mismo, dentro de la IV Legislatura, podemos enumerar los siguientes.

En primer lugar en términos cronológicos hay que mencionar la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, cuya finalidad es conformar definitivamente, tras la experiencia provi-

sional de los Decretos 92/84 y 32/85, un servicio de notable importancia en el funcionamiento ordinario de la administración autonómica, aprovechando la experiencia obtenida tanto en la vertiente contencioso como de asesoramiento que, desde los Decretos transcritos, han ido adquiriendo los integrantes del Cuerpo de Letrados de la Comunidad de Madrid, ajustándose en la medida de lo posible al marco normativo recogido en la Ley 52/1997, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas. En el ámbito autonómico, como en el estatal, queda excluido del ámbito de aplicación de la norma, el asesoramiento y defensa en juicio de la Cámara legislativa, cuyas funciones corresponden en este caso al Cuerpo de Letrados de la Asamblea.

También hay que aludir en este apartado a Ley 19/1999, de modificación de la Ley 14/1994, de 28 de diciembre, por la que se regulan los Servicios de Prevención, Extinción y Salvamento de la Comunidad de Madrid, que viene a colmar determinadas lagunas del texto modificado, introduciendo un nuevo Título VII, en el que se recoge la regulación de las potestades administrativas en materia de prevención de incendios, creando dentro del Cuerpo de Bomberos un área de prevención e inspección, a la que se atribuye la potestad administrativa de inspección.

En el ámbito de la organización institucional, y como consecuencia de los acuerdos políticos que precedieron a la última reforma del Estatuto de Autonomía, se aprueba la Ley 11/1999, de 29 de abril, de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, colmando así una deficiencia que en orden al control económico-financiero en el sector público habíamos advertido ya en precedentes Informes. El órgano fiscalizador autonómico ahora creado, se encuadra en el marco normativo configurado por el propio Estatuto y por la Ley Orgánica 8/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, en la interpretación jurisprudencial marcada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 187/1988, de 17 de octubre. La Cámara de Cuentas se diseña con plena independencia funcional y con autonomía organizativa y presupuestaria, dependiente de la Asamblea de Madrid. La función principal de la Cámara es la fiscalizadora de la actividad económico-financiera del sector público de la Comunidad de Madrid, velando por la adecuación de la misma a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia. Las relaciones de la Cámara de Cuentas con la Asamblea se desarrollarán a través de la Comisión competente en materia de Presupuestos, estableciéndose la obligatoriedad de presentar anualmente una memoria de las actuaciones practicadas en el ejercicio anterior, así como la obligación de su Presidente de comparecer ante la Asamblea cuantas veces sea requerido.

C) Leyes financieras y presupuestarias

En este capítulo destaca, como es lógico, la Ley 23/1999, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2000. Como advierte su Preámbulo, los Presupuestos aprobados mediante esta Ley constituyen un hito en la breve pero intensa historia de la Hacienda Pública autonómica. En primer lugar, porque se han elaborado desde una mayor plenitud competencial, tras haberse hecho efectivo el traspaso de bienes y servicios en materia de

educación no universitaria (de enorme complejidad y magnitud material y personal en la Comunidad de Madrid). Y en segundo lugar porque los Presupuestos de la Comunidad de Madrid alcanzan por primera vez una cifra bimillonaria, lo que convierte a la Comunidad, como se señaló reiteradamente en el debate parlamentario en un auténtico «gigante económico» con una importantísima capacidad de influencia real y en la generación de empleo en nuestra región y en las zonas limítrofes.

Con una previsión del crecimiento del P.I.B. en torno al 3,9 por ciento para 1999, con los bajos tipos de interés, el carácter no inflacionario de la economía y el crecimiento interanual del 3,8 por ciento del índice de producción industrial, la Comunidad de Madrid se consolida como la segunda potencia industrial del país.

Los objetivos del presupuesto se orientan en políticas de gasto dirigidas a la competitividad y el crecimiento. Mención especial merece las repercusiones presupuestarias de la asunción de competencias en educación no universitaria. Se potencian los programas educativos en relación con dichas transferencias y se recogen los créditos necesarios para hacer efectivos los Acuerdos del Plan de Mejora de la Calidad de la Enseñanza No Universitaria (ya anunciado el año anterior y al que habrá que aludir igualmente más adelante), incrementándose en esta línea los programas presupuestarios de educación no universitaria un 9,4 por ciento, más de tres puntos por encima de la previsión del PIB nominal.

D) Leyes generales

Situándonos en la IV Legislatura, el sector que más atención legislativa ha recibido en el año 1999 ha sido, sin duda, el de Economía y Empleo.

La Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo en la Comunidad de Madrid, que deroga la Ley 8/1995, de 28 de marzo, se promulga con la finalidad de regular en todo su extensión este ámbito económico, colmando las lagunas de que adolecía la regulación anterior, tal y como reiteradamente habían puesto de manifiesto los distintos servicios administrativos, especialmente en los aspectos de planificación, oferta turística, turismo rural y potestad sancionadora.

De notable incidencia en la economía madrileña será la Ley 4/1999, de 30 de marzo, de Cooperativas de la Comunidad de Madrid, de tortuoso caminar parlamentario, y que introduce importantes innovaciones normativas y conceptuales en el ámbito de cooperativismo. El legislador autonómico declara pretender con este texto favorecer la autonomía de los socios y asociados en el marco interno cooperativo, dotando a la Cooperativa de todos los mecanismos necesarios para su desarrollo empresarial, vertiente que se dice querer promover de modo decidido. Se innova en la denominación y clasificación de los miembros de la Cooperativa (socio, asociado, colaborador, socios especiales, voluntarios) y, especialmente, en la tipología de la cooperativas, cuya regulación se ve sustancialmente mejorada.

También de gran incidencia y repercusión en el tejido comercial e industrial de la región será la Ley 10/1999, de 16 de abril, por la que se crea la Cámara

Oficial de Comercio e Industria de la Comunidad de Madrid, que se define como una corporación de derecho público, de carácter consultivo y de colaboración con las administraciones públicas. Su finalidad, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 3/1993, de 22 de marzo, de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, será la representación, promoción y defensa de los intereses generales del comercio, la industria y los servicios, así como la asistencia y prestación de servicios a las empresas que ejerzan las indicadas actividades, sin menoscabo de los intereses privados que persigan. A los efectos de fiscalización y tutela que procedan la Cámara se adscribe a la Consejería de Economía y Empleo.

En el ámbito sectorial de la economía pueden encuadrarse también la Ley 13/1999, de 29 de abril de Cooperación para el Desarrollo (a la que prestará su voto favorable, amén del Partido Popular, el Grupo Socialista, pero no así el Grupo de Izquierda Unida) y la Ley 17/1999, de 29 de abril, sobre Aprovechamiento de Pastos y Rastrojeras para la protección de la ganadería extensiva; viniendo ésta última a sustituir a la antigua regulación constituida por la Ley de 7 de octubre de 1938 y el Decreto 1256/1969, de 6 de junio.

Para cerrar el capítulo económico de la IV Legislatura hemos dejado para el final de este apartado la que probablemente tenga mayor importancia en este apartado, la Ley 16/1999, de 29 de abril, de Comercio Interior de la Comunidad de Madrid, aprobada con el exclusivo respaldo parlamentario del Grupo Popular y la explícita oposición de los grupos de la oposición que, amén de rechazar su contenido, la imputaron numerosas deficiencias de carácter técnico. Por lo demás, como elemento anecdótico, pero significativo, de la indudable trascendencia de esta Ley puede señalarse el hecho de que el Embajador de Alemania en España envió a todos los Grupos Parlamentarios el día de su aprobación un escrito, del que se dio lectura en el Pleno de la Cámara, manifestando su protesta por entender que con la misma se lesionaban intereses comerciales alemanes y anunciando su eventual impugnación por parte de Alemania ante los Tribunales de la Unión Europea.

La Ley autonómica, partiendo del respeto a la legislación estatal básica (Ley 7/96, de Ordenación del Comercio Minorista) y a la normativa emanada de las instituciones comunitarias, se dirige a la regulación de las actividades comerciales realizadas en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid por comerciantes o por quienes actúen por cuenta de ellos; entendiéndose por actividad comercial la consistente en situar u ofrecer en el mercado, por cuenta propia o ajena, productos naturales o elaborados, así como aquellos servicios que, de ella se deriven, y ya se realicen en régimen de comercio mayorista o minorista. La Ley regula también el régimen de los grandes establecimientos comerciales, estableciendo una licencia autonómica específica de carácter comercial para aquellos, independiente de la correspondiente licencia municipal.

Ya en la V Legislatura, se puede incluir dentro del sector económico, por su incidencia en el tráfico mercantil, aunque con directa conexión en materia de obras públicas, la Ley 22/1999, de 21 de diciembre, de Creación del Ente de Derecho Público MINTRA (Madrid Infraestructuras del Transporte), con la finalidad de ejecutar las infraestructuras del transporte colectivo en la Comunidad de Madrid, en el marco de los planes y políticas del transporte de la región madrileña.

Otro de los sectores sobre los que ha recaído con mayor incidencia la actividad legislativa en el presente ejercicio ha sido el de Educación y Cultura; a él se han dedicado cuatro textos: La Ley 5/1999, de 30 de marzo, de Fomento del Libro y la Lectura en la Comunidad de Madrid, que además regula el Depósito Legal en el ámbito autonómico, la Ley 9/1999, de 9 de abril, de las Normas Reguladoras de los Museos en la Comunidad de Madrid, con serias repercusiones respecto de la titularidad de los bienes de interés museístico o coleccionista, la Ley 12/1999, de 29 de abril, de Creación del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, prácticamente de obligada promulgación con la asunción de competencias en materia de educación no universitaria, y la Ley 15/1999, de 29 de abril, de las Academias en el ámbito de la Comunidad de Madrid, que se configuran como corporaciones de derecho público que tienen como finalidad la investigación y el ensayo en las ciencias, las artes o las letras.

En el ámbito material del medio ambiente, aunque articulada técnicamente como ley-medida, la Ley 20/1999, de 3 de mayo, de creación del Parque Regional del Curso Medio del río Guadarrama y su entorno, procede a crear y regular un espacio medioambiental de especial protección, consolidando el régimen de protección preventiva que para el curso medio del río Guadarrama se estableció mediante el Decreto 44/92, de 11 de junio, cuya insuficiencia se puso de manifiesto en el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Comunidad de Madrid.

Por último, en el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de colegios profesionales, y en congruencia con la Ley estatal 10/1986, de 17 de marzo, que reconoció la profesión de protésico dental, la Ley autonómica 14/1999, de 29 de abril, procede a la creación del Colegio Profesional de Protésicos Dentales de la Comunidad de Madrid.

Potestad reglamentaria

Dado el proceso electoral autonómico que ha tenido lugar durante 1999, el Gobierno de la Comunidad de Madrid ha dictado muy distintos reglamentos.

Al final de la IV Legislatura destacan principalmente:

1º. Decretos de desarrollo de numerosas leyes y, en concreto,

-Los Reglamentos de Composición y Funcionamiento de distintos Consejos creados en disposiciones legales o de Creación de otro conjunto de Consejos por venir así exigido en otros diversos textos legales. Así, el Decreto de 18 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Composición y Funcionamiento del Consejo de Fundaciones de la Comunidad de Madrid, el Decreto de 6 de mayo, por el que se crea el Consejo de Colegios de Abogados de la Comunidad de Madrid, el Decreto de 29 de abril, por el que se constituye el Comité Técnico de Seguridad en el Consumo, el Decreto de 13 de mayo, por el que se atribuye la competencia para el nombramiento de Corredores de Comercio Colegiados, el Decreto de 7 de enero, por el que se regula la Composición y Funcionamiento del Consejo Asesor de Salud de la Comunidad de Madrid y el Decreto de 15 de abril, por el que se crea el Consejo Regional de Mayores.

-Los Reglamentos de Organización y Funcionamiento de los diferentes Registros previstos en las leyes, como el Decreto de 4 de febrero, por el que se regula el contenido, organización y funcionamiento del Registro de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid; el de 25 de febrero, por el que se crea el Registro y el Fichero Manual y el Fichero Automatizado de Datos de Carácter Personal de Técnicos Competentes para desarrollar funciones de Coordinador en materia de Seguridad y Salud en las obras de construcción de la Comunidad de Madrid; el Decreto de 20 de mayo, por el que se crea y regula el Registro de Establecimientos e Intermediarios del Sector de la Alimentación Animal; el Decreto de 18 de marzo, por el que se crea el Registro de Datos del Programa de detección precoz del cáncer de mama.

2º. Decretos de transferencias de funciones y servicios estatales por las nuevas competencias por la Comunidad, como consecuencia de la reforma estatutaria aprobada por Ley Orgánica 5/98, de 7 de julio. En este apartado destacan el Decreto de 24 de junio, de Traspasos de Funciones y Servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de Enseñanza No Universitaria, y el Decreto de 21 de enero, de Transferencia en materia de gestión de la Formación Profesional Ocupacional.

3º. Reglamentos de Organización y Funcionamiento de otros organismos y entes creados por disposición legal, como el Decreto de 13 de mayo, por el que se regula la estructura orgánica básica del Organismo Autónomo «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid»; el Decreto de 11 de febrero, por el que se crea el Defensor del Contribuyente en la Comunidad de Madrid; el Decreto de 28 de enero, por el que se crea y regula el Patronato de la Red de Vías Pecuarias de la Comunidad; el Decreto de 18 de marzo, por el que se modifica la estructura orgánica del Organismo Autónomo «Instituto de la Vivienda de Madrid»; el Decreto de 3 de junio, por el que se crea el Instituto Universitario de Predicción Económica Laurens R. Kelin de la Universidad Autónoma de Madrid; los Decretos de 11 de febrero, por los que se aprueban los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales del Curso Medio del río Guadarrama y su entorno y los Ejes de los ríos Manzanares y Jarama; el Decreto de 8 de abril, por el que se aprueba el Plan Forestal de la Comunidad de Madrid.

4º. Destacan también numerosos Reglamentos de creación y actualización de los ficheros automatizados de carácter personal; no faltando tampoco Reglamentos como el aprobado por Decreto de 14 de enero, de Fijación del Calendario para 1999 de días inhábiles, o de modificación de la estructura orgánica de las Consejerías, o Decretos que declaran bienes de interés cultural a diversos edificios y bienes en el ámbito territorial de la Comunidad.

Por lo que respecta a la V Legislatura, tras el Decreto de 9 de julio, por el que se establece el número y la denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, se inicia la andadura del nuevo Gobierno que centra su actividad normativa en la estructuración y articulación de los departamentos administrativos, así como en el cese y nombramiento de los altos cargos.

Con proyección general, pueden destacarse el Decreto de 18 de noviembre, por el que se aprueba el Régimen Electoral de la Cámara Agraria de la Comunidad de Madrid, el Decreto de 29 de julio, de modificación del Decreto

228/98, de 30 de diciembre, 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, el Decreto de 30 de diciembre, por el que se regula el Libro del Edificio, el Decreto de 18 de noviembre, por el que se regula el régimen jurídico de los suelos contaminados en la Comunidad de Madrid, el Decreto de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Prevención de Incendios, y el Decreto de 23 de diciembre, por el que se regula el régimen jurídico básico del servicio público de atención a personas con discapacidad física y sensorial.

Actividad político-institucional

La consulta electoral regional celebrada el día 13 de junio de 1999 ha constituido evidentemente, como quedó dicho al comienzo, el acontecimiento político institucional más relevante de este año en la Comunidad de Madrid.

Los electores madrileños fueron convocados a los comicios autonómicos que tuvieron lugar en esa fecha mediante Decreto del Presidente de la Comunidad Autónoma 6/1999, de 19 de abril. Como ya sucediera en las elecciones anteriores, el Decreto de convocatoria no declara formalmente disuelta la Asamblea de Madrid, con el aparente propósito, ya comentado en nuestro Informe Comunidades Autónomas de 1995, de obviar los límites que la Ley Electoral de la Comunidad de Madrid impone a la facultad presidencial de disolución, con los problemas interpretativos que esta solución a su vez comporta, y que asimismo fueron comentados en el precitado Informe de 1995, en relación con la determinación de la fecha exacta de extinción del mandato parlamentario de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 42 LOREG.

El Decreto de convocatoria redujo el número de escaños de la Asamblea de Madrid de 103 a 102, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 10.2 del Estatuto de Autonomía y de acuerdo con las cifras de población resultantes de la revisión padronal referida a 1 de enero de 1998 según Real decreto 480/1999, de 18 de marzo.

Las elecciones, como es sobradamente conocido, se desarrollaron sin incidentes el día 13 de junio, con los resultados reseñados al comienzo del presente informe (el Partido Popular logró un total de 55 escaños, frente a los 39 escaños obtenidos por la coalición PSOE-Progresistas, y 8 por Izquierda Unida), hechos públicos por la Junta Electoral Provincial en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid nº. 154 de 1 de julio.

La celebración de las elecciones, al igual que sucediera en 1995, no llevó sin embargo aparejada la publicación del decreto de cese del Gobierno como pareciera exigir el art 24.1 del Estatuto de Autonomía y el art. 23 de la Ley de Gobierno y Administración, al modo como viene sucediendo desde 1986 en el Gobierno de la Nación con ocasión de la celebración de elecciones generales (art. 101 CE). El cambio de gobierno en la Comunidad de Madrid (pues cambio de gobierno es, por más que varios consejeros repitieran responsabilidades, fuera expresión de una mayoría de igual signo político y se hallara presidido por el mismo Presidente de la Comunidad) fue formalizado por unos cauces algo extra-

ños como da buena prueba el dato de que —como habrá ocasión de glosar más adelante— el cese del anterior gobierno nunca fuera formalizado.

El Decreto de convocatoria fijaba como fecha de celebración de la sesión constitutiva de la Asamblea el 30 de junio de 1999, llevándose a cabo en la primera de sus sesiones la elección del Presidente de la Cámara regional, cargo que recayó en Jesús Pedroche Nieto, del Grupo Parlamentario Popular que en la anterior Legislatura había venido desempeñando la Consejería de Presidencia (lo que comportó que el mencionado Sr. Pedroche fuese el único consejero formalmente cesado «a petición propia» mediante Decreto 10/1999 de 28 de junio). Respetándose una convención política tácita que asegura una representación cuasi-proporcional de los diversos Grupos Parlamentarios en la Mesa de la Asamblea de Madrid, se asignaron cuatro puestos del órgano rector de la Cámara regional al Grupo Parlamentario Popular, dos al Grupo Parlamentario Socialista-Progresistas, y uno al Grupo Parlamentario de Izquierda Unida.

El debate de investidura tuvo lugar una vez constituida la Asamblea de Madrid, durante los días 6 y 7 de julio de 1999, otorgándose la confianza de la Cámara regional al candidato del Grupo Parlamentario Popular Alberto Ruiz-Gallardón Jiménez, que renovó así su mandato presidencial, con los votos a favor de los Diputados de su Grupo Parlamentario y en contra de los Diputados de los Grupos Parlamentarios Socialista-Progresistas y de Izquierda Unida.

El Presidente de la Comunidad de Madrid fue nombrado mediante Real Decreto 1196/1999, de 7 de julio (dictado, curiosamente, el mismo día en que se celebra la votación parlamentaria de investidura, publicándose el nombramiento en el B.O.E del día siguiente 8 de julio de 1999). Entre las primeras decisiones presidenciales, debe mencionarse el Decreto del Presidente de la Comunidad de Madrid 11/1999, de 8 de julio, dictado al amparo de la habilitación contenida en la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, según la cual el Presidente de la Comunidad dispone al comienzo de la Legislatura de la posibilidad de establecer la denominación y número de Consejerías (ulteriormente un Decreto de esa índole requeriría el acuerdo del Consejo de Gobierno). El mencionado Decreto introdujo alguna novedad en la estructura departamental anterior, al desdoblarse dos Consejerías preexistentes en nuevos Departamentos (la Consejería de Educación y Cultura en una Consejería de Educación y una Consejería de Cultura y la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales en una Consejería de Sanidad y una Consejería de Servicios Sociales) y modificarse la denominación de otra Consejería anterior (la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional pasa a denominarse Consejería de Medio Ambiente).

Por otro lado, el Decreto comentado introduce la figura del Vicepresidente de la Comunidad de Madrid, al disponer que será nombrado como tal uno de los titulares de las Consejerías referidas.

Una vez establecida la nueva estructura del órgano gubernamental, sin que mediase ningún otro cese de Consejero, se procedió al nombramiento de los nuevos miembros del Gobierno mediante sendos Decretos del Presidente de la Comunidad de Madrid 12 a 20/1999, de 8 de julio, repitiendo encargo 5 consejeros (Hacienda, Economía, Obras Públicas, Educación y Medio Ambiente) e

incorporándose nuevos titulares a las Consejerías de Presidencia, Sanidad y las nuevas Consejerías de Servicios Sociales y Cultura.

Tan peculiar procedimiento de cambio de gobierno solo puede explicarse en términos jurídicos, bien entendiendo que el cese del gobierno anterior se produce *ex lege* el día de celebración de las elecciones, en cuyo caso quedaría vacío de significado el antes mencionado decreto de cese del Sr. Pedroche en la Consejería de Presidencia (para poder asumir la Presidencia de la Asamblea), o bien considerando que el cese de consejeros se produce como resultado de una sorprendente «fuerza derogatoria implícita» de los decretos de nombramiento de nuevos consejeros sobre los decretos que en su día nombraron a los consejeros ahora cesantes. En todo caso, sea cual fuere la explicación en términos jurídicos, parece que la solución finalmente adoptada diluye la institución del gobierno en funciones y se muestra poco respetuosa con las formas y cortesías propias del régimen parlamentario.

El Vicepresidente de la Comunidad de Madrid fue nombrado mediante Decreto del Presidente de la Comunidad de Madrid 21/1999, de 8 de julio, recayendo el encargo en el que venía siendo titular de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, Sr. Cortés, que asume ahora ambas responsabilidades. Sin embargo, tal y como se concibe este nuevo cargo (o más precisamente tal y como ha sido la práctica de este primer semestre de V Legislatura), sus funciones son meramente honoríficas y representativas, al limitarse a sustituir al Presidente de la Comunidad de Madrid en casos de ausencia, vacante, enfermedad o análogos, y la única especialidad de régimen que se reconoce viene establecida en el Decreto del Gobierno 112/1999, de 9 de julio, que regula sus retribuciones.

Aunque no es este el lugar oportuno para proceder a un análisis pormenorizado del contenido programático del discurso pronunciado por el Presidente de la Comunidad de Madrid con ocasión de su investidura parlamentaria, si que debe dejarse al menos constancia de los temas abordados de mayor relevancia desde una perspectiva jurídico-institucional:

A) El incremento competencial experimentado por la Comunidad de Madrid, en la anterior Legislatura justifica la reorganización departamental del Gobierno regional mediante la creación de las Consejerías de Cultura y de Servicios Sociales que nacen de las anteriores Consejerías de Educación y Cultura y de Sanidad y Servicios Sociales a fin de atender a la mayor carga de trabajo que la asunción de nuevas competencia en estas materias ha de comportar. Por otro lado, la precedente Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional cambia su denominación por la de Consejería de Medio Ambiente, ya que la competencias de desarrollo regional se atribuyen a la Consejería de Presidencia, desde donde a su vez se trasladan las competencias sobre el Canal de Isabel II hacia la propia Consejería de Medio Ambiente. Las futuras competencias en materia de Administración de Justicia explican asimismo la creación de una Dirección General de Justicia en el seno de la Consejería de Presidencia. Por otro lado, sanidad, pacto local, cooperación municipal y medio ambiente, con inclusión de la gestión del agua y de la agricultura, se configuran como prioridades competenciales del nuevo Gobierno.

B) En el ámbito local, la apuesta gubernamental se centra en la formalización

de un Pacto Local con todos los Ayuntamientos de la Región que favorezca la descentralización competencial hacia las Entidades Locales y la definición de nuevas competencias municipales, incluyéndose entre éstas materias tales como deporte, juventud, turismo, cultura, educación, empleo, consumo, políticas específicas sobre mujer, políticas sobre medio ambiente o servicios sociales. Se propone asimismo fomentar las mancomunidades de municipios pequeños para la gestión de servicios comunes.

C) A nivel legislativo, se anuncian iniciativas relativas al régimen local regional, capitalidad (cuestión recurrente que se arrastra desde Legislaturas precedentes y cuya solución final se condiciona al contenido del propio Pacto Local), contratos administrativos en el marco de la legislación básica estatal sobre la materia, así como una nueva ley de servicios sociales.

D) Novedad singular del programa gubernamental es la propuesta (probablemente más retórica que real) de promover la creación, invocando los artículos 145.2 de la Constitución y 32 del Estatuto de Autonomía, de un «órgano permanente de coordinación y participación de las Comunidades Autónomas de Castilla y León, Castilla-La Mancha y Madrid en forma de Consejo, ...que tendrá la misión, entre otras, de informar la legislación y los proyectos que puedan tener interés para el conjunto de los tres territorios y de promover acuerdos mutuos», lo que permitirá la firma de convenios y la propuesta al Estado de proyectos en beneficio de los ciudadanos de las tres Regiones.

Nuevas competencias

Durante 1999 culminó el proceso de negociación conducente a traspasar a la Comunidad de Madrid dos nuevas competencias, Formación e inserción profesional y Enseñanza no universitaria. La segunda de ellas, cuya definitiva transferencia de funciones y servicios había venido demorándose a lo largo de los dos últimos años, tiene una gran importancia ciudadana y un gran volumen de presupuesto y personal.

En cuanto a la primera transferencia, en virtud del Real Decreto 2534/1998, de 27 de noviembre, y según el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 11 de noviembre de 1998, se traspasan a la Comunidad de Madrid, con efectos de 1 de enero de 1999, las siguientes funciones en materia de gestión de la formación profesional ocupacional:

1. La ejecución del Plan de Formación e Inserción Profesional regulado por Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo, comprendiendo la programación, gestión, control administrativo e inspección técnica de las acciones formativas del propio plan; el establecimiento de contratos-programa; la autorización de centros colaboradores para desarrollar cursos; y la selección de alumnos.

2. La elaboración, aprobación y ejecución de programas de inversiones.

3. La gestión del registro de Centros y Entidades Colaboradoras.

4. La organización y ejecución de proyectos experimentales o innovadores de formación profesional ocupacional.

5. La expedición de certificados de profesionalidad.

6. El seguimiento de la formación profesional ocupacional en la Comunidad de Madrid.

La segunda transferencia, de especial trascendencia y repercusión en la ciudadanía, afecta a la materia de enseñanza no universitaria. A partir del Real Decreto 926/1999, de 28 de mayo, y como consecuencia del Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 13 de abril de 1999, la Comunidad de Madrid asume, con efectos de 1 de julio de 1999, las siguientes funciones y servicios en esta materia:

1. Las funciones y servicios ejercidos por la actual Dirección Provincial de Educación y Cultura en Madrid.

2. La Inspección de Educación Provincial.

3. La dependencia, la titularidad administrativa y, en su caso, la propiedad y demás derechos reales del estado sobre los edificios e instalaciones de los centros públicos dependientes del Ministerio de Educación y Cultura ubicados en la Comunidad de Madrid, relativos a educación infantil, primaria, especial y secundaria, formación profesional, bachillerato, educación a distancia, educación de personas adultas, escuelas-hogar, conservatorios de música, escuelas de arte y oficiales de idiomas, centros de profesores y de recursos, equipos de orientación educativa y psicopedagógica y centros rurales de innovación educativa.

4. Las funciones relativas a la creación, puesta en funcionamiento, modificación, transformación, clasificación, traslado, clausura, supresión, régimen jurídico, económico y administrativo de las unidades secciones y centros anteriores, en todos sus niveles y modalidades educativas.

5. Las funciones del Ministerio de Educación y Cultura sobre centros privados.

6. Las competencias sobre el personal traspasado en el marco de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos y de las normas básicas específicas aplicables al personal docente.

7. La aprobación del currículo de los distintos niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo, del que formarán parte las enseñanzas mínimas fijadas por el Estado.

8. La realización de programas de experimentación e investigación educativa.

9. La regulación y edición de los documentos del proceso de evaluación de los alumnos.

10. La elaboración, aprobación y ejecución de los programas de inversiones en construcciones, instalaciones y equipos.

11. La elaboración, supervisión, aprobación, contratación y ejecución de proyectos de nuevas construcciones, reforma, ampliación o mejora de las existentes, así como la dotación y equipamiento de los centros públicos.

12. La convocatoria, tramitación y resolución de los expedientes para la formalización de conciertos educativos.

13. La convocatoria, tramitación y resolución de los expedientes para la concesión de subvenciones y beneficios a la iniciativa privada.

14. Las funciones relativas a transporte escolar, comedores escolares, escuelas-hogar, y centros de vacaciones escolares.

15. La inscripción en el registro correspondiente de todos los centros públicos y privados de su ámbito territorial.

16. La gestión de becas y ayudas al estudio de carácter estatal.

17. Las funciones y medios de los organismos autónomos dependientes del Ministerio de Educación y Cultura relacionados con las funciones anteriores.

18. Las funciones de expedición de los títulos académicos y profesionales correspondientes.

19. La organización y gestión del Registro de Titulados de la Comunidad de Madrid.

Por otra parte, la asunción efectiva de estas competencias en educación no universitaria por la Consejería de Educación no ha estado huérfana de incidencias y acontecimientos, algunos de ellos con importante repercusión en la opinión pública. Ya antes de concluirse formalmente el traspaso de las competencias el gobierno regional alcanza un acuerdo con los principales sectores de la comunidad educativa (sindicatos, representantes de diversas asociaciones patronales y asociaciones de padres) en torno a un plan de inversiones, con el que el gobierno se compromete a destinar 131.000 millones en los próximos cinco años para mejorar la calidad del sistema educativo. Y en el otoño, materializado ya el traspaso de las competencias, más allá de las lógicas dificultades surgidas al comienzo del curso escolar fruto de los nuevos gestores de esta materia, se producirá la reivindicación de un grupo de centros de educación infantil y primaria en favor de una determinada modalidad de jornada (presuntamente comprometida en el pasado por el Consejero de Educación de la Comunidad), llegando a movilizarse buena parte de los sectores de la enseñanza pública en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid contra el Consejero de Educación. El tema terminará produciendo una intervención del Defensor del Menor de la Comunidad, pronunciamientos públicos en la prensa de los rectores de las universidades madrileñas, la constitución de un «Foro de la Educación» y, finalmente, tras una comparecencia en la Asamblea del Consejero de Educación, un pronunciamiento de la propia Asamblea con el acuerdo unánime de todos los grupos, vía Proposición no de ley de fecha 16 de diciembre, en la que se propugna «el traspaso de competencias (sobre actividades extraescolares y complementarias) a los ayuntamientos» y se insta al Consejo de Gobierno para que «realice un estudio global que —sobre la base de que es el modelo de escuela el que condiciona la Jornada Escolar— permita obtener una información veraz y objetiva, para adaptar el actual modelo público de enseñanza a las nuevas necesidades de la ciudadanía».

Otros aspectos de la actividad institucional autonómica con repercusión en la opinión pública

Una vez más el primer tema al que hay que comenzar aludiendo en este apartado son las diferencias de opinión en muy variados temas que se vienen manteniendo en sede autonómica frente al Gobierno de la Nación y los responsables

municipales de Madrid-capital, pese a encontrarse los tres niveles de gobierno en un mismo partido, el Partido Popular.

En relación con el Gobierno de la Nación, superadas las dificultades para la transferencia de competencias en materia de educación no universitaria, los desencuentros se han focalizado principalmente en la política aeroportuaria del ministro Arias Salgado (aunque tampoco han faltado momentos de tensión en relación a la construcción de las líneas de tren de alta velocidad hacia el noroeste de la península y hacia levante). En concreto las discrepancias se han concretado en el modo de superar la actual saturación del Aeropuerto de Barajas. En tanto que el Consejo de Gobierno madrileño, con el Sr. Ruiz Gallardón a la cabeza, reiterará en numerosas ocasiones ante los medios de comunicación la conveniencia de comenzar los preparativos para la construcción de un nuevo aeropuerto, reservando incluso terrenos en el término municipal de Campo Real, el Ministro de Fomento en ningún caso mostrará su conformidad a tales proyectos, posponiendo a un mínimo de diez años el comienzo de tales obras, mostrándose favorable a una actuación tendente a la ampliación de Barajas. La firma el 30 de julio de un protocolo de colaboración entre el Ministro de Fomento y el Presidente de la Comunidad de Madrid «al objeto de facilitar que el aeropuerto de Barajas pueda ser ampliado y alcance su máxima capacidad», no impedirá nuevas comparecencias del presidente madrileño ante los medios de comunicación reiterando la conveniencia de iniciar las obras para un nuevo aeropuerto (la última en la Prensa de Madrid el 7 de diciembre de 1999).

Pero quizás hayan sido mas reiteradas y patentes en los medios de comunicación las desavenencias entre los responsables autonómicos y las autoridades municipales de Madrid-capital, sin que la inminente consulta electoral en el primer semestre del año o los buenos resultados electorales del Partido Popular en uno y otro nivel de gobierno hayan mitigado tales discrepancias. Como más significativas cabe recordar, amén del rápido alineamiento de los responsables del Ayuntamiento con las tesis del Ministerio de Fomento en el contencioso que se acaba de mencionar, el Decreto autonómico que asigna la condición de bienes de interés cultural a los espacios correspondientes a la Ciudad Universitaria y la Casa de Campo de Madrid, lo que en la práctica supone reducir notablemente el ámbito de disponibilidad de tales espacios por las autoridades municipales, y que ha sido recurrido por estas en sede contenciosa.

Los contenidos de una eventual proposición de Ley de Capitalidad de Madrid, que desde hace años debiera haberse tramitado ante las Cortes Generales, también ha sido objeto de enfrentadas propuestas en la prensa. Elaborado un borrador por el grupo popular en el Ayuntamiento en el que se contempla como elemento central de la futura ley una ampliación de las competencias municipales el Consejero de Presidencia en su primera comparecencia pública anunciará como objetivo prioritario de su gestión la elaboración de su propio proyecto pero remitiendo la eventual ampliación de competencias al Ayuntamiento de Madrid al Pacto Local.

Y las nuevas normas sobre incompatibilidad de cargos y percepciones que se imponen a los parlamentarios, altos cargos, alcaldes y concejales por su participación en órganos de gobierno, auspiciadas por el Consejo de gobierno y mate-

rializadas en los artículos 11 y siguientes de la ya citada Ley 24/1999, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, también ha sido objeto de fuertes críticas vertidas en los medios de comunicación por diversos responsables municipales.

Otros temas con cierta relevancia jurídica que puntualmente han aparecido en los medios de comunicación en relación a la Comunidad de Madrid han sido cuestiones que ya estuvieron presentes el pasado año. Cabe así mencionar la disputa competencial con el Gobierno de la Nación sobre la Fundación Teatro Lírico, materializada en un conflicto positivo de competencias promovido en 1997 que sigue pendiente de resolución por el Tribunal Constitucional. Igualmente se mantiene en similares términos que el año anterior la disputa con la Comunidad de Asturias sobre qué Comunidad Autónoma debe ser la beneficiaria del impuesto de sucesiones de la herencia dejada por el empresario D. Pedro Masaveu Peterson: sigue pendiente de resolución de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional. Y el conflicto promovido por la Asociación de Empresarios contra la decisión de primar en los concursos de obras públicas a las empresas que tienen más trabajadores fijos, que motivo la incoación de un expediente por la Comisión Europea, tan solo ha sido objeto de un pronunciamiento interlocutorio por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid que, mediante Auto de 5 de noviembre, denegó la petición de suspensión instada por los recurrentes.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea de Madrid por Grupos Parlamentarios

Composición a 1-1-1999:

Total Diputados: 103

Popular: 54.

Socialista: 32

Izquierda Unida: 17

Composición tras las elecciones autonómicas (a partir de los comicios de 13 de junio de 1999, el número de Diputados se reduce a 102):

Total Diputados: 102

Popular: 55

Socialista-Progresistas: 39

Izquierda Unida: 8

Estructura del Gobierno

A 1-1-1999:

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

Tras las elecciones autonómicas:

Presidente: Alberto Ruiz-Gallardón Jiménez

Vicepresidente: Consejero de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, Luis Eduardo Cortés Muñoz

Número de Consejerías: 9

Presidencia: Manuel Cobo Vega

Hacienda: Antonio Beteta Barreda

Economía y Empleo: Luis Blázquez Torres

Obras Públicas, Urbanismo y Transportes: Luis Eduardo Cortés Muñoz

Sanidad: Ignacio Echániz Salgado

Educación: Gustavo Villapalos Salas

Medio Ambiente: Carlos Mayor Oreja

Cultura: Alicia Moreno Espert

Servicios Sociales: Pilar Martínez López

Tipo de gobierno

Hasta las elecciones autonómicas:

Por apoyo parlamentario: mayoritario.

Partidos y número de Diputados que le apoyan: PP (54).

Composición del Gobierno: Homogéneo PP.

Desde las elecciones autonómicas:

Por apoyo parlamentario: mayoritario.

Partidos y número de Diputados que le apoyan: PP (55).

Composición del Gobierno: Homogéneo PP.

Cambios en el Gobierno

Nuevo Gobierno (julio 1999).

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Investidura: Tras las elecciones autonómicas de 13 de junio de 1999, se celebraron los correspondientes debate y votación de investidura, a resultas de los cuales resultó otorgada la confianza de la Asamblea de Madrid a favor del Diputado don Alberto Ruiz-Gallardón Jiménez (6 y 7 de julio de 1999).

Mociones de reprobación

Ninguna.

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Datos globales:

Interpelaciones tramitadas: 8

Preguntas tramitadas:

Orales en Pleno: 126

Orales en Comisión: 30

Escritas: 416

Mociones aprobadas: 6

Proposiciones no de ley aprobadas: 10

Resoluciones sobre debates generales aprobadas: 7

Reformas del Reglamento de la Asamblea de Madrid

No ha habido.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento de la Asamblea de Madrid

No ha habido.

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

Ninguna.

MURCIA

*Angel Garrorena Morales
Luis Gálvez Muñoz*

Cuestiones generales

Dos acontecimientos básicos han marcado el sentido de la actividad institucional acaecida en la Comunidad Autónoma de Murcia durante el año que ahora concluye. Son ellos la celebración de las elecciones autonómicas convocadas –como en tantas otras Comunidades– para el 13 de junio, y la recepción efectiva de las competencias en materia de enseñanza no universitaria finalmente traspasadas por el Estado a la Comunidad de Murcia mediante Real Decreto 938/1999, de 4 de junio, tan sólo nueve días antes de que aquellas elecciones tuvieran lugar. Uno y otro hecho han condicionado, como es muy explicable, el natural relevo de las personas en las instituciones –bien que, como veremos en su momento, haya habido un alto grado de continuidad entre los nuevos y los viejos equipos– y aun la necesaria readecuación de ciertas estructuras orgánicas a las alteraciones producidas en la composición del Consejo de Gobierno y a la eficaz gestión de las competencias ahora recibidas, al menos en aquellos extremos en que dicha readecuación estaba todavía por realizar. Al margen de ello, 1999 ha sido un año sin excesivas novedades, vivido en su primera mitad con esa explicable languidez que suelen imponer todos los finales de Legislatura y abierto en su segunda parte al comienzo de la aplicación del nuevo programa de gobierno, en buena medida estricta continuación de las que fueran las líneas maestras del precedente. En estas condiciones, se hace fácil entender que sólo determinados conflictos en los que han quedado enfrentados los intereses de la Comunidad Autónoma murciana con los de otras Comunidades (desde luego, la disputa por el agua, claramente vinculada al complicado destino del Plan Hidrológico Nacional, pero también la lucha por determinar el trazado final del AVE que habrá de unir Madrid con las regiones del este y del sureste mediterráneos) hayan caldeado la vida autonómica de esta región con una cierta intensidad durante el período que ahora comentamos.

Pero a todos estos temas habremos de dedicar una atención singular en las páginas siguientes. De ahí que queramos dejar aquí constancia de aquellas otras cuestiones que podrían quedar después sin el debido reflejo.

Comencemos por indicar que la solidez de la mayoría que ha ocupado el Gobierno autonómico desde 1995, esto es, desde el inicio de la IV Legislatura, ha permanecido inalterada hasta junio de 1999 en que esa Legislatura ha concluido; dicha mayoría ha estado constantemente respaldada por los 26 escaños de los que el Partido Popular ha dispuesto en la Cámara sobre los 45 del total que todavía –pese a que el Estatuto permite ahora su ampliación a 55– la componen. Y una similar situación se ha mantenido, además, tras la celebración de las actuales elec-

ciones, en razón de los resultados obtenidos en ellas por dicha formación. La sustitución de un Consejero dentro del equipo de gobierno que presidió el final de la anterior Legislatura, producida al inicio del mes de mayo de este año y, por lo tanto, cuando tan sólo faltaba algo más de un mes para la celebración de las siguientes elecciones, no merece siquiera la denominación de *mini-crisis* toda vez que vino únicamente motivada por el natural deseo de la Consejera de Cultura y Educación, doña Cristina Gutiérrez-Cortines Corral, de quedar relevada de sus responsabilidades en dicho cargo una vez concluida su absorbente labor como negociadora de las competencias autonómicas en materia de educación no universitaria, deseo al que se unía su aceptación para participar en las listas del Partido Popular como candidata número 27 en las inmediatas elecciones al Parlamento Europeo, lo que abría la correlativa necesidad de que la misma pudiera incorporarse desde ya a la correspondiente campaña. Su cese se produjo por Decreto del Presidente núm 8/1999, de 7 de mayo, y en su sustitución fue designado nuevo Consejero de Cultura y Educación, por Decreto núm. 9/1999, de igual fecha, don Fernando de la Cierva Carrasco que hasta ese momento había ocupado el cargo de Secretario General en esa misma Consejería. Así pues, y aunque en un primer momento se barajara la posibilidad de dejar incluso vacante el cargo de Consejero durante los escasos días que restaban hasta las elecciones, no estamos, por parte del presidente Valcárcel, sino ante una explícita muestra de su intención de dar continuidad en esa Consejería (desde ya, y también después de las elecciones si los resultados lo permitían) al mismo equipo que había gestionado hasta entonces las transferencias, a fin de permitirle proseguir su trabajo y de no dilatar, por tanto, la puesta en marcha del próximo curso escolar, primero en el que su organización iba a corresponder directamente a la Comunidad Autónoma de Murcia.

Pasando a ocuparnos de otra cuestión, es verdad que el vidrioso y no resuelto tema de la organización territorial de la Comunidad Autónoma murciana, tema en el que se cruzan y aun confunden una y otra vez la cuestión de la comarcalización de esta Comunidad con la de la provincialidad de Cartagena, no ha tenido este año una incidencia tan llamativa como la del año anterior; sin embargo, ello no quiere decir que durante este tiempo no haya tenido movimiento alguno. Como se recordará, la Asamblea Regional adoptó el 7 de mayo de 1998 una Proposición no de ley por la que mandataba al Consejo de Gobierno de la Comunidad para que iniciase por fin los trabajos que debían conducir, en el plazo de tres años, a la elaboración del Proyecto de Ley de Comarcalización de la Región de Murcia, norma a cuya aprobación conduce el art 3.2 del vigente Estatuto de Autonomía. Esa Proposición fue en su momento, desde luego, en su momento un modo de estimular el cumplimiento de la mencionada exigencia estatutaria, pero también y a la vez fue la estrategia utilizada por el Gobierno popular para contrarrestar la creciente aspiración a la provincialidad de Cartagena expresada por ciertos grupos políticos a los que últimamente se había unido la Agrupación socialista de la ciudad departamental. Se pensaba que así se podía reconducir tal demanda a un planteamiento generalizado y distinto, cual es el de la total organización del territorio autonómico en comarcas, con la esperanza de que la Comarca del Campo de Cartagena pudiera encontrar en ese marco la posibilidad de expresar por otras vías su identidad. Así las cosas, 1999 podía haber sido tan sólo un año de transición en este tema, consumido en la

simple elaboración de los estudios encargados sobre la mencionada división comarcal. Sin embargo, el Partido Socialista de la Región de Murcia ha considerado oportuno reabrirlo en dos oportunidades mediante el recurso a propuestas lógicamente incómodas y poco conciliables con la posición oficial.

La primera de tales ocasiones se ha producido al hilo de la campaña para las elecciones autonómicas de junio de este año. En este contexto, los socialistas de la Agrupación de Cartagena consiguieron que el programa del PSRM-PSOE para dichas elecciones incluyera al menos en el apartado 9.4 de su capítulo XIII un reconocimiento de la existencia del problema (se reconoce «la existencia de una demanda en Cartagena acerca de la provincialidad») y, junto a ello, un compromiso cara a constatar en el futuro su calado («los socialistas –se lee allí– nos comprometemos a la realización de una consulta popular formal que nos permita evaluar el grado de implantación de dicha reivindicación y a actuar con posterioridad en consecuencia»). No es, desde luego, una asunción desde ya y acrítica de la tesis de la provincialidad de Cartagena; pero sí supone, en cierto modo, un desplazamiento significativo (bien es verdad que todo lo significativo que suelen ser ciertos posicionamientos en momentos electorales) respecto de la actitud un tanto contenida que la Ejecutiva Regional del Partido Socialista murciano mantuvo en marzo de 1998 cuando el Ayuntamiento de esa ciudad, con un protagonismo bastante activo por parte de los ediles socialistas, acordó reconocer la legitimidad de la aspiración a la provincia y abrir contactos con los otros municipios afectados a fin de calibrar su respaldo.

Pasadas las elecciones, la segunda oportunidad la ha brindado la presentación por parte del Grupo socialista en la Asamblea Regional de una moción, fechada el 22 de septiembre de 1999, por la que se pretende que se inste al Gobierno regional para que envíe a la Cámara un Proyecto de Ley que cree desde ya la Comarca singular del Campo de Cartagena-La Manga y Sierra Minera, sin esperar a la conclusión del proyecto generalizado de comarcalización cuya elaboración está pendiente, pero sin perjuicio asimismo de que este último proyecto pueda y deba continuar adelante. La moción, que terminó fundiéndose en una transaccional con otra moción alternativa presentada por IU, fue debatida en la sesión de 7 de octubre de 1999 y rechazada por la mayoría popular con argumentos que ya había dejado claros el Consejero de Presidencia cuando, al día siguiente del depósito de la moción socialista en el Parlamento regional, contestaba a la misma en la prensa murciana precisando que ya existía un mandato de la Asamblea sobre dicha cuestión, que además ese mandato se estaba cumpliendo toda vez que el Gobierno regional tenía encargados los estudios y proyectos sobre comarcalización de la Región a los que esa decisión obligaba, y –en fin– que no era adecuado intentar obtener de la Asamblea, en mitad del cumplimiento de un mandato parlamentario, un pronunciamiento distinto de aquél o que, al menos, interfiriera el curso normal de dicho cumplimiento (vid. «*La Verdad*», 24-9-1999).

En otro orden de cosas, la recepción de las competencias en materia de enseñanza no universitaria parece haber despertado en la Comunidad Autónoma de Murcia, como ya ocurriera en otras Comunidades con ocasión similar, el deseo de reforzar en los libros de texto los contenidos relativos a la geografía, la cultura o la historia murcianas a fin de servir mejor a la formación de una cierta con-

ciencia sobre nuestra identidad regional. La intención de actuar en este línea la expresó la nueva Presidenta del Consejo Escolar de la Región de Murcia durante el acto de su toma de posesión, producido el 21 de diciembre de 1999, y a los pocos días de dicha intervención los editores de libros de texto afectados por la medida tenían ya anunciado el envío de una programación con los aspectos de la historia y de la cultura murcianas cuya inclusión se les sugería. La sociedad murciana, por su parte (vid. los editoriales y comentarios aparecidos en la prensa de aquellos días), ha reaccionado con sensatez a dicha iniciativa considerándola razonable siempre y cuando no incurra en absurdos provincianismos ni perturbe la conveniente vocación universal de los saberes.

Por lo que respecta a la vida de los partidos políticos implantados en la Comunidad Autónoma de Murcia, es lógico que toda su actividad haya pivotado durante este tiempo en torno a las elecciones del 13 de junio; y desde esa perspectiva los analizamos en el epígrafe siguiente. Fuera de dicho planteamiento, tan sólo resta indicar que durante el VI Congreso del Partido Comunista de la Región de Murcia (PCRM) se ha producido la sustitución de su Secretario General, cargo que en los últimos siete años había ocupado Joaquín Dólera y que ahora pasa a desempeñar Ginés Fernández. El Congreso, celebrado el 27 de noviembre de 1999, debatió además alguna interesante propuesta relativa a la organización interna del partido, entre las que destaca la creación de la figura del Defensor del militante.

Las elecciones autonómicas y municipales de junio de 1999 y sus consecuencias

Resultados electorales

Diez formaciones políticas han participado en las elecciones autonómicas del 13 de junio. Siete han concurrido presentando candidaturas en las cinco circunscripciones que integran la geografía electoral de la Región, y tres (Partido Independiente del Mar Menor, Convergencia Ciudadana del Sureste y Partido de los Trabajadores) lo han hecho ofreciendo sus listas en una sola circunscripción, la circunscripción de Cartagena, que prueba así una vez más y por una nueva vía su condición atípica. Ninguna de esas tres formaciones ha obtenido, no obstante, votaciones significativas en dicha circunscripción.

De los siete partidos que han concurrido en toda la Comunidad, el Partido Popular ha vuelto a situar al actual Presidente de la Comunidad Autónoma, Ramón Luis Valcárcel, al frente de su lista por Murcia, consciente de su fuerte tirón electoral. El PSRM-PSOE, a su vez, ha terminado acudiendo a las elecciones en solitario, tras el fracaso hacia el mes de marzo (y más por decisiones nacionales del partido que por dificultades habidas en esta Comunidad) de algún intento de coalición con Nueva Izquierda; y lo ha hecho además con un nuevo candidato a la Presidencia del Gobierno regional, Ramón Ortíz, a quien ha quedado encomendada la tarea de renovar la imagen dada por el partido en 1995. Por su parte, Izquierda Unida y Los Verdes, que en la Legislatura anterior se presentaron en coalición, han preferido no renovar el acuerdo electoral que mantenían entre ellos y han optado por concurrir esta vez a las urnas por separado.

Una moderada pero entendible atención ha suscitado, asimismo, la participación del Partido Demócrata Español (PADE); el PADE, fracción escindida en su día del PP y liderada por Juan Ramón Calero (que sin embargo no ha quedado incluido en sus listas como candidato a las elecciones autonómicas sino a las europeas) comparecía ahora por primera vez ante los ciudadanos en unas elecciones regionales y era natural que existiera algún interés por conocer sus resultados. En fin, el Centro Democrático y Social y la Unión de los Pueblos de Murcia, esta última una especie de mosaico de partidos locales, han intervenido a su vez en todas las circunscripciones, pero lo han hecho con una campaña bastante desigual, acorde con sus posibilidades.

En las elecciones municipales, por referirnos ahora a ese otro marco, los contendientes han sido prácticamente los mismos, aunque aquí debamos registrar la presencia de un cierto número de candidaturas independientes que, como veremos después, han conseguido rentabilizar en algunos casos su intervención, llegando a arañar incluso algunas Alcaldías.

Por lo que hace a la participación electoral, dicho aquí con cifras referidas tan sólo a las elecciones autonómicas, ésta ha sido más bien baja, sobre todo si la comparamos con la registrada en 1995. En la convocatoria actual han acudido a la misma 616.397 votantes sobre un censo integrado por 911.054 electores, lo que supone una participación del 67,65% y una simétrica abstención del 32,35%, muy por encima del reducido 24,69% que dejó de concurrir a las urnas en los anteriores comicios autonómicos, bien es verdad que alentado por un clima político mucho más caldeado que el de la ocasión presente.

Si analizamos los resultados por formaciones políticas, el vencedor de estas elecciones autonómicas ha sido el Partido Popular, el cual ha revalidado su victoria de 1995 al obtener un total de 323.446 votos en el conjunto de las cinco circunscripciones, lo que supone un 52,8% sobre el total de votos válidos (muy alto, pese a que implique una mínima pérdida de 7.068 votos respecto de sus resultados precedentes) y le permite conservar su mayoría absoluta cifrada en los mismos 26 escaños que poseyó en la Legislatura anterior. En un primer momento se pensó incluso que esa victoria podía ser más amplia, llegando a alcanzar los veintisiete escaños, pero el cómputo del voto por correo en la circunscripción de Lorca desvió finalmente al PSOE ese escaño indeciso. Por circunscripciones, el PP ha sido además la lista más votada en cuatro de ellas: en la de Cartagena (donde ha obtenido 6 diputados), en la de Murcia (donde ha logrado 13 diputados), en la del Noroeste, único feudo en el que todavía fue mayoritario el PSOE en 1995 y que ahora pasa al PP (donde ha logrado 2 diputados) y en la del Altiplano (donde se ha hecho con otros 2); los 2 restantes los ha obtenido, sin ser la lista más votada, en la circunscripción de Lorca.

El Partido Socialista de la Región de Murcia, PSRM-PSOE, por su parte, aunque haya sido perdedor de estas elecciones, ha mejorado sus resultados electorales respecto de 1995, lo que le ha hecho sentirse también beneficiario de esta contienda electoral. Con 219.798 votos, equivalentes a un 35,9% del total de sufragios válidos emitidos, ha logrado ampliar su presencia en la Cámara pasando de los quince diputados de los que disponía a los 18 que ahora posee. En términos absolutos, y pese al fuerte incremento de la abstención, ha obtenido

18.139 votos más que en la elecciones precedentes, lo que bien pudiera ser además signo de una leve recuperación en la consideración del electorado. Por circunscripciones, el PSOE ha sido el partido más votado en una única circunscripción, la circunscripción de Lorca, y ello sólo en razón de ciertos desplazamientos de última hora debidos al cómputo del voto emigrante.

Sobre el anterior panorama, lógicamente el gran perdedor de estas elecciones (tanto que su derrota le impide incluso tener grupo propio en la Asamblea) ha sido Izquierda Unida de la Región de Murcia, cuyos 42.839 votos le han supuesto nada menos que una pérdida de 36.028 votos respecto de los cerca de ochenta mil que obtuvo en 1995 cuando concurrió en coalición con Los Verdes, formación ésta que, en solitario, tampoco ha conseguido ahora buenos resultados; esos votos, que son aún un 6,99% del total de sufragios válidos emitidos en toda la Comunidad, le han permitido alcanzar todavía a IU un escaño en la circunscripción de Murcia, equivalente —por conocidas exigencias de la fórmula electoral— a tan sólo un 2,2% de presencia parlamentaria.

El PADE, por su parte, ha visto despejadas las eventuales dudas que pudieran existir sobre su comportamiento electoral y, con un total de 5.527 votos en toda la Comunidad, ha quedado muy por debajo de esa barrera legal del 5% que hay que superar para entrar siquiera en cómputo. Lo mismo ha sucedido a las demás formaciones.

En fin, como en esta Comunidad el tipo de circunscripción que debería utilizarse en la organización de las elecciones autonómicas es todavía un debate recurrente al que se retorna cada cierto tiempo, digamos que si el escrutinio se hubiera realizado esta vez sobre una circunscripción única, como demandan algunas fuerzas políticas y como incluso demandara el PP antes de ser mayoría, los resultados electorales hubieran sido los siguientes: el PP hubiera conseguido 25 escaños, el PSOE hubiera logrado 17 e IU hubiera tenido 3, esto es, dos más de los que con el actual modelo de cinco circunscripciones le corresponden.

Viniendo ya a los resultados habidos en las elecciones locales celebradas conjuntamente con las autonómicas en los cuarenta y cinco municipios de la Comunidad, la victoria ha correspondido también aquí al PP, el cual ha sido la lista más votada en 29 municipios, en 20 de ellos con mayoría absoluta, lo que (mediante pactos en otras cuatro ciudades donde su mayoría era sólo relativa) le ha posibilitado hacerse con la Alcaldía de 24 de ellos, incluidas las de municipios tan importantes como Murcia, Cartagena, Molina de Segura o Yecla. El PSOE, con mayoría en 14 municipios, ha obtenido finalmente 18 Alcaldías (Lorca y Jumilla entre las más importantes) merced a un pacto electoral con IU, difícil pero efectivo, que le ha permitido hacerse con cuatro Ayuntamientos. En los Ayuntamientos de Mazarrón, Torre Pacheco y Ojós han triunfado —o se han impuesto, sin tener mayoría absoluta en algún caso— candidaturas independientes.

Las consecuencias más inmediatas que se derivan de estas elecciones indican, pues, una notable continuidad en las correlativas posiciones de los dos primeros partidos. El PP conserva prácticamente intacta la franja del voto indeciso o no militante que en 1995 arrebató al PSOE e hizo suya, y este último partido apunta, a su vez, una leve recuperación que, si bien no es espectacular en votos, sí le permite contar desde ya con una mayor presencia en el Parlamento. Pero el ver-

dadero cambio en el sistema de fuerzas de la Comunidad Autónoma de Murcia lo ha marcado, sin duda, el hundimiento del tercer partido, esto es, de IU. Y ello por dos razones visibles y muy conexas: en primer lugar, porque si se mantuviera igual su actual tendencia al descenso de votos, IU podría quedar en un futuro inmediato por debajo de la barrera del 5%, lo que la expulsaría de la vida institucional; y en segundo lugar porque –suceda o no lo anterior– el modelo político autonómico se configura desde ya como un auténtico bipartidismo, esquema que ciertamente será fuente de estabilidad y de muchos otros bienes para el sistema político de la región, pero del que cabe asimismo preguntarse si no reducirá en exceso el pluralismo social y la vitalidad del control efectivamente ejercido sobre quien, en cada momento, detente la mayoría en el poder.

Debate de investidura

La sesión para la constitución de la Asamblea Regional y, por lo tanto, para el inicio de la V Legislatura, tuvo lugar el 30 de junio de 1999. En ella se procedió a elegir a la Mesa de la Cámara, correspondiendo la Presidencia, la Vicepresidencia primera y la Secretaría primera de la misma al Grupo popular; mientras que la Vicepresidencia segunda y la Secretaría segunda fueron a parar al Grupo socialista. Por lo que hace a la Presidencia, ésta recayó en quien había sido también Presidente de la Asamblea Regional durante la Legislatura anterior, lo que garantiza una cierta continuidad en la forma de conducir los trabajos de la Cámara. En los días inmediatos se organizaron los grupos parlamentarios y se constituyeron las Comisiones. En la organización de los grupos, IU –ahora con un sólo diputado– hubo de constituir en solitario el Grupo mixto.

Una semana después, los días 7 y 8 de julio (vid. *Diario de Sesiones del Pleno*, núm. 2) se celebró la sesión de investidura del Presidente de la Comunidad Autónoma. Previamente, a la vista de los resultados electorales y una vez evacuadas las consultas preceptivas, la designación como candidato para dicho cargo había recaído –por resolución del Presidente de la Asamblea, de 2 de julio– en don Ramón Luis Valcárcel Siso, candidato del Grupo popular y Presidente de la Comunidad durante los cuatro años anteriores. En su primera intervención, destinada a exponer el programa de su futuro gobierno y a solicitar para el mismo la confianza de la Cámara, el señor Valcárcel estableció como norte fundamental de su inmediata actuación política la necesidad de orientar todos los pasos «hacia un nuevo modelo de región, más competitiva y moderna». Ese nuevo modelo de región, al que se refirió reiteradamente en su discurso, guarda –en su criterio– una estrecha relación con las metas establecidas y con las estrategias ya diseñadas en el «*Plan Estratégico para el Desarrollo de la Región de Murcia para el período 2000-2006*», por cuyo cumplimiento se comprometió a trabajar durante los años inmediatos. En esa labor, fijó cinco ejes fundamentales de actuación, que son casi una síntesis del programa de gobierno sobre el que solicitó el voto de los diputados: a) El primero de esos ejes, el relativo a la economía y al empleo, lo concretó en una apuesta por el fortalecimiento del tejido empresarial de la Comunidad, por la innovación tecnológica y por el apoyo a ciertos sectores productivos de la Región, así como en el explícito compromiso de crear 35.000 puestos de trabajo, reduciendo de esta forma la tasa de paro hasta el 12% de la pobla-

ción activa. b) El segundo eje de actuación al que aludió fue el referente a las infraestructuras de transporte y comunicaciones; en este terreno, combinando proyectos cuya competencia corresponde al Estado con otros de responsabilidad autonómica, el candidato anunció su intención de poner en servicio durante esta Legislatura más de 350 kilómetros de autopistas y autovías; avanzó asimismo como un objetivo prioritario a perseguir la incorporación de Murcia a la alta velocidad ferroviaria; y, por último, destacó la necesidad de ir a una ampliación del puerto de Cartagena. c) Como tercer eje de ese programa se refirió a la lucha por el agua, comprometiéndose a trabajar en favor de la aprobación del Plan Hidrológico Nacional y de la interconexión de cuencas, así como a impulsar la modernización de 700.000 hectáreas de regadío. d) La intensificación de determinadas políticas sociales en materia de educación, sanidad y asistencia social, constituyó el contenido del cuarto eje anunciado. e) Por último, para cerrar, aludió a la conservación del medio ambiente (saneamiento del río Segura y del Mar Menor, regeneración de la bahía de Portman...) como compromiso igualmente fundamental de su política futura. El resto del discurso fue un mero despliegue de estas líneas maestras de su proyecto y una consideración en torno a los condicionantes, medios y vías de actuación con los que el mismo habrá de contar.

Concluida su intervención, y tras un debate respecto del cual todos los participantes acabaron advirtiendo que se había convertido más en una revisión crítica de la actuación del Presidente y de su Consejo de Gobierno durante la Legislatura anterior que en una valoración de su programa para el futuro, tuvo lugar la votación. En ella el candidato quedó investido de la confianza de la Cámara para ocupar la Presidencia de la Comunidad Autónoma por 26 votos a favor, todos ellos pertenecientes al Grupo popular, frente a 19 contrarios a su designación procedentes de los Grupos socialista y mixto, integrado este último, como ya sabemos, por el único diputado de IU.

El nombramiento del nuevo Presidente se realizó por Real Decreto 1.197/1999, de 9 de julio, publicado en el Boletín Oficial de la Región de Murcia de 12 de julio.

Formación del nuevo Gobierno regional y reestructuración del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma.

El 13 de julio tuvo lugar la toma de posesión del Presidente y con esa misma fecha éste procedió a utilizar las facultades que le otorga el art. 20.2 de la Ley 1/1988, Ley del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración Regional, a fin de revisar la denominación, el número y la distribución de competencias entre las distintas Consejerías para dar con ello una nueva planta al Consejo de Gobierno antes de proceder a la designación de sus nuevos titulares. Lo hizo mediante el Decreto de la Presidencia núm.16/1999, de 13 de julio, de reorganización de la Administración Regional, cuyo art. 1 determina que a partir de ahora pasan a componer el Consejo de Gobierno además del Presidente, un Vicepresidente y ocho Consejeros, uno más, por tanto, que en su estructura anterior, dado que esta norma añade a las siete preexistentes una nueva Consejería, la de Trabajo y Política Social. Ello no obstante, y a efectos de no

incrementar el número de presencias en el Consejo, el art. 2 del citado Decreto ha establecido que las funciones de Vicepresidente y las de Consejero de Trabajo y Política Social queden concentradas en un mismo titular. El resto de la remodelación acometida por el Decreto se reduce a suprimir las anteriores Consejerías de Sanidad y Política Social y de Industria, Trabajo y Turismo para (tras llevar las competencias en materia de trabajo y de política social a la nueva Consejería que ahora se crea) reconstruirlas como Consejería de Industria, Comercio, Turismo y Nuevas Tecnologías y como Consejería de Sanidad y Consumo. Por lo que hace a las demás Consejerías, éstas conservan su anterior denominación con la única salvedad de la Consejería de Cultura y Educación, la cual, una vez recibidas las competencias educativas, ha visto entendiblemente alterado el orden en que se enuncian sus cometidos para pasar a denominarse Consejería de Educación y Cultura. En fin, los artículos 3 a 10 de la mencionada norma concretan la nueva distribución de tareas, trasvasando competencias concretas y readscribiendo servicios de una Consejería a otra en coherencia con lo que sugiere la nueva identidad de esos Departamentos que ahora pasan a componer la Administración Regional.

Sobre la planta de esta nueva estructura del Consejo de Gobierno, el Presidente Valcárcel procedió, por Decretos de la Presidencia números 17 a 25/1999, todos ellos de fecha 13 de julio, a designar al Vicepresidente y a los titulares de las diferentes Consejerías. La nota más destacada en el proceso de formación de este nuevo Gobierno ha sido, sin duda, la decidida continuidad de sus componentes con los que integraban el gabinete anterior: sólo un Consejero, el de Medio Ambiente, Agricultura y Agua, no ha sido renovado al frente de su Consejería, lo que significa que todos los demás han quedado confirmados en sus precedentes responsabilidades.

Una vez situado cada Consejero al frente de su Departamento, esa nueva norma matriz de la organización de la Administración Regional que es el citado Decreto núm. 16/1999 ha dado lugar a una inmediata cascada de Decretos, todos ellos de fecha 20 de julio, con los que se ha intentado trasladar el nuevo esquema interdepartamental a la estructura orgánica de cada Consejería. Con la concisión con que es posible reflejar aquí los cambios producidos por tales normas, digamos que el Decreto núm. 54/1999, relativo a la Consejería de Presidencia, dispone un nuevo organigrama para la misma en el que pasa a quedar incluida la Dirección General de Protección Civil, competencia que antes correspondía a Agricultura, al tiempo que sale de su entorno la relativa a Función Pública. El Decreto núm. 55/1999 establece los órganos directivos de la Consejería de Economía y Hacienda, incluyendo entre sus responsabilidades las referidas a la Función Pública y a Fondos Europeos. El Decreto núm. 56/1999, hace lo propio con la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas, sin introducir novedades esenciales. El Decreto núm. 57/1999, relativo a la Consejería de Educación y Cultura reproduce, a su vez, la disposición de órganos directivos que ya había adelantado este mismo año el Decreto núm. 19/1999, de 29 de abril, en un intento de anticiparse a la recepción de las competencias educativas. El Decreto 58/1999, por su parte, sienta la planta de la Consejería de Trabajo y Política Social, única que es de nueva creación, incluyendo en ella una Secretaría General, una Secretaría Sectorial de Acción Social y tres Direcciones Generales, las de

Política Social, de Trabajo y de Formación Ocupacional. El Decreto 59/1999 se encarga de fijar los órganos superiores de la Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente. Y finalmente los Decretos números 60/1999 y 61/1999 atienden a la reorganización de las dos Consejerías más profundamente afectadas por el presente cambio, la Consejería de Industria, Comercio, Turismo y Nuevas Tecnologías (de cuyo ámbito desaparece Trabajo y a cuyo esquema se incorpora la Dirección General de Nuevas Tecnologías y Telecomunicación) y la Consejería de Sanidad y Consumo (de la que sale Política Social, pero en la que ahora se integran las nuevas Direcciones Generales de Consumo y de Planificación y Ordenación Sanitaria).

A punto de concluir el año, tres nuevas normas han modificado, a su vez, los anteriores Decretos, bien que lo hayan hecho con una desigual incidencia. Por Decreto núm. 146/1999, de 16 de diciembre, la Dirección General de Comunicación de la Consejería de la Presidencia prevista en el Decreto núm. 54/1999 se ha convertido en Secretaría de Comunicación y Portavocía del Gobierno, cuyo titular tendrá rango asimilado a Secretario General. Por Decreto núm. 147/1999, de igual fecha, se han modificado los órganos directivos de la Consejería de Educación y Cultura contemplados en el Decreto núm. 57/1999 para crear tres nuevas Direcciones Generales, las de Formación Profesional e Innovación Educativa, de Gestión de Personal y de Centros, Ordenación e Inspección Educativa; ello como consecuencia de la experiencia acumulada en los escasos meses durante los que se vienen gestionando las nuevas competencias en la materia. Y, por fin, el Decreto núm. 158/1999, también de 16 de diciembre, ha atribuido rango de Secretario General al titular de la Intervención General de la Consejería de Economía y Hacienda.

La reforma del Reglamento de la Asamblea Regional y otras cuestiones institucionales

A) Al inicio de la IV Legislatura, concluida ahora a mitad de 1999, la Asamblea Regional adoptó una moción —de fecha 11 de julio de 1996— por la que instaba a la Comisión de Asuntos Generales a que constituyera en su seno una Ponencia encargada de elaborar dos informes previos a sendos proyectos normativos, uno relativo a la reforma del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia y otro encaminado a poner en marcha la correlativa reforma del Reglamento de la Asamblea a la que la referida modificación estatutaria debería dar lugar. Concluido el primero de ambos encargos y aprobada por Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio, la reforma del Estatuto de Autonomía, la citada Ponencia ha seguido trabajando durante todo el final de la Legislatura anterior en la reforma del Reglamento de la Cámara. Por supuesto, las sesiones de dicha Ponencia no han sido públicas, pero ello no ha impedido que trascendiera a la prensa la intención en la que estaban los distintos grupos que la componían, a la postre todos los grupos de la Asamblea, de rebasar la simple labor de adecuación del Reglamento al nuevo texto del Estatuto y de entrar a revisar a fondo la práctica totalidad del articulado. Se optó, en suma, por la que podríamos llamar la «*reforma amplia*» del Reglamento, tarea dentro de la cual esos grupos estaban además conformes en prestar una atención singular a cuanto tuviera

que ver con la fiscalización del Ejecutivo, sus tiempos y sus modos. Los trabajos de la Ponencia sobre esta «*reforma amplia*», trabajos a los que la misma dedicó un alto número de sesiones, parece que llegaron a estar incluso muy avanzados. Sin embargo, finalmente, el citado acuerdo sobre máximos ha sido imposible, en parte porque el Grupo popular ha mantenido sus posiciones poco abiertas al juego de las minorías en temas como el número de comparecencias del Presidente o como el régimen que deba darse a preguntas, interpelaciones y otros medios de control, y en parte porque los grupos de oposición han optado por una similar postura de bloqueo si no se cedía a sus planteamientos sobre tales cuestiones. En consecuencia, la modificación del Reglamento de la Asamblea definitivamente adoptada ha venido a quedar en una «*reforma de mínimos*» articulada en dos textos, uno de abril y otro de noviembre de 1999, por los que se retocan tan sólo aquellos preceptos reglamentarios cuya puesta al día se hacía inexcusable a la vista de la nueva redacción del Estatuto. También se ha aprovechado la oportunidad para corregir algunos insignificantes errores materiales detectados en ciertos preceptos del Reglamento (art 105 y 115), pero ello no tiene, como es obvio, la menor trascendencia para el tema que nos ocupa.

El primero de tales textos, el acuerdo del Pleno sobre la «*Modificación parcial del Reglamento de la Cámara*», de 15 de abril de 1999, ha reformado, mediante su artículo único, los siguientes preceptos de dicho cuerpo reglamentario: art. 3.1 (para reflejar los nuevos máximo y mínimo de 45 y de 55 diputados entre los que debe pasar a moverse la composición del Pleno), art. 3.2 (para recoger la nueva duración de los períodos de sesiones, ahora extendidos entre septiembre y diciembre el primero, y entre febrero y junio el segundo), arts. 5, 119 y 175 (a fin de remitir al art 27.4 del Estatuto los nuevos supuestos de disolución de la Asamblea y corregir algún olvido precedente), art. 16.3 (con el sólo objeto de introducir una leve mejora técnica en la sanción económica a imponer por ausencia injustificada y reiterada de los diputados), art. 18 (para adaptar el viejo sistema de dietas al nuevo modelo de retribuciones, bien que remitiendo su posterior concreción a la Mesa de la Cámara) y art. 44 (a fin de adecuar el régimen sobre comparecencias ante Comisiones de investigación a lo previsto para ellas en el vigente Código Penal). La actualización del Reglamento en lo relativo a duración de los períodos de sesiones ha permitido además dejar sin vigencia (disposición derogatoria de esta Reforma, aunque la norma de referencia ya estaba derogada desde la última modificación del Estatuto) a la Resolución de la Presidencia de la Asamblea, de 20 de abril de 1988, por la que se arbitraba una eficaz —pero discutible— fórmula de cómputo por días de los dos meses en los que entonces estaba previsto que consistiera la duración de cada período.

El segundo de esos textos, el acuerdo del Pleno sobre «*Modificación parcial del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia*», de 3 de noviembre de 1999, ha añadido a su vez al art. 18 cuatro nuevos párrafos en los que se contempla todo lo relativo a la previsión social de los parlamentarios: afiliación a la Seguridad Social, carga de sus cuotas, cobertura por la Asamblea de la cotización a mutualidades de funcionarios o a mutualidades profesionales a las que pudieran pertenecer los diputados, y régimen complementario de asistencia social para los mismos.

Dejemos constancia, en fin, de que la Mesa de la Cámara, por acuerdo del 26

de julio y tras oír a la Junta de Portavoces, ha especificado el nuevo sistema de retribuciones de los diputados regionales. Según lo establecido en dicho acuerdo, quienes opten por ejercer su representación parlamentaria en régimen de dedicación exclusiva (opción a la que se han acogido aproximadamente dos tercios de los diputados) tendrán derecho a un sueldo o compensación económica equivalente a la fijada para los Directores Generales de la Comunidad Autónoma; quienes no elijan dicho régimen seguirán acogidos al sistema de dietas por asistencia a sesiones. Aparte de ello, el acuerdo de la Mesa establece que los miembros de la Mesa y los Portavoces tendrán también derecho a unos complementos específicos por el desempeño de sus funciones institucionales.

B) Ha concluido, asimismo, durante 1999 la tramitación parlamentaria de la Ley Orgánica 13/1999, de 14 de mayo (*BOE núm 116, de 15 de mayo*), por la que se modifica el art. 19 de la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial, para añadirle un apartado 4 en el que «*se reconoce el carácter de Tribunal consuetudinario y tradicional al denominado Consejo de Hombres Buenos de Murcia*». El texto fue aprobado por el Congreso de los Diputados en el mes de febrero y por el Senado en el mes de abril, volviendo de nuevo este mismo mes al Congreso para su ratificación. Con el reconocimiento del Consejo de Hombres Buenos como Tribunal consuetudinario se acoge por fin en la Ley Orgánica del Poder Judicial una institución que, como muy bien recuerda la exposición de motivos de la Ley Orgánica 13/1999, «*tiene sus primeras referencias en el siglo IX*» y viene actuando desde entonces hasta nuestros días con una aceptación generalizada en la resolución de los litigios que afectan a la regulación, gestión y control de los riegos tradicionales en la región de Murcia.

C) El Consejo Jurídico de la Región de Murcia ha continuado, en fin, su andadura, apenas iniciada durante el año anterior, emitiendo este año noventa y dos dictámenes. Por su implicación en temas autonómicos, merecen ser destacados los dictámenes 19, 20 y 87/1999, sobre la aplicación supletoria de la Ley 30/1992 a la revisión de oficio de actos tributarios, y el dictamen 61/1999, sobre el Anteproyecto de Ley de medidas urgentes en materia de Cooperativas, contrario a la necesidad de dicha norma, ya que la misma estaba pensada como ley de artículo único con la que atraer la vigencia de la ley estatal mientras la Comunidad no tuviera ley propia; este dictamen determinó el abandono del Anteproyecto por el Consejo de Gobierno.

Actividad normativa

Leyes

La producción legislativa de la Comunidad Autónoma de Murcia ha tenido este año una entidad menor que en años anteriores. Y ello no tanto por el número de leyes aprobadas, diez en total, lo que prolonga, aunque un poco a la baja, las cifras de ejercicios precedentes, cuanto porque nada menos que cuatro de esas diez leyes se reducen a autorizar créditos extraordinarios o suplementos de crédito, con lo cual su contenido normativo es prácticamente nulo. Si a ellas añadimos la Ley de Presupuestos por un lado, y la irremediable Ley de acompañamiento que sigue a

ésta por otro, son seis las leyes de contenido financiero aprobadas durante 1999. Se trata, en primer lugar, de la Ley 3/1999, de 14 de abril, de Crédito extraordinario para la atención de los gastos de reparación de daños y reposición de infraestructuras con motivo del seísmo producido en la Comarca del Río Mula; dicha Ley ha autorizado al Consejo de Gobierno a realizar operaciones de endeudamiento para su financiación por un importe máximo de 2.500 millones de pesetas. Entra también en este grupo la Ley 5/1999, de 5 de octubre, cuyo contenido es doble aunque esté al servicio de un cometido común cual es la actualización de las retribuciones de los altos cargos de la Administración Regional y de los Diputados regionales. Para poner al día esas percepciones, la Ley ahora aprobada modifica el art. 23.1 de la vigente Ley de Presupuestos a fin de homologar las citadas retribuciones con las establecidas para los altos cargos de la Administración estatal, aunque rebajadas o minoradas en un escalón; una vez fijado tal criterio, la Ley autoriza un suplemento de crédito para poder hacer frente a dicha reforma con efectos económicos de 1 de agosto. Las Leyes 7/1999 y 8/1999, ambas de 13 de diciembre, autorizan –por su parte– un crédito extraordinario para financiar ciertos convenios de cooperación local con municipios de más de 50.000 habitantes y de promoción de empleo, la primera de ellas, y un suplemento de crédito para hacer frente a gastos de la empresa pública Onda Regional, de financiación de subvenciones electorales y de personal de ciertas Consejerías, la segunda. A todas ellas, debemos añadir la Ley 10/1999, de 27 de diciembre, en la que se contienen los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2000.

Mención aparte merece, aunque haya sobradas razones para considerarla incluida dentro de este primer bloque de leyes de alcance financiero, la Ley 9/1999, también de 27 de diciembre, de Medidas Tributarias y de Modificación de Diversas Leyes Regionales en materia de Tasas, Puertos, Educación, Juego y Apuestas y Construcción y Explotación de Infraestructuras. Se trata, a todas luces, de la «ley de acompañamiento» a la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad, y su extenso título ya dice de esta norma todo lo que hay que decir. El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en su Dictamen 72/1999, ha censurado vivamente la mala técnica legislativa de este tipo de cuerpos legales, auténticas misceláneas que no siempre se justifican por su alegada conexión con la Ley de Presupuestos, que restan además identidad y sentido al debate parlamentario sobre la reforma de leyes de indudable transcendencia social y que, sobre todo, atentan de manera grave contra la buena sistemática y el necesario conocimiento de las normas por parte de sus destinatarios que es exigible en un Estado de Derecho, lo que tanto vale como decir contra la seguridad jurídica. Para el detalle de las modificaciones introducidas por esta Ley en las Leyes que ella misma menciona, remitimos a la correspondiente ficha normativa. Añadamos tan sólo que la disposición final primera de esta Ley 9/1999 –como si se tratara de una inútil cláusula de estilo, todos los años reiterada sin que conduzca después a su cumplimiento– autoriza al Consejo de Gobierno para que en el plazo de un año apruebe un texto refundido de la Ley 3/1986, de la Función Pública de la Región de Murcia.

El resto de las Leyes aprobadas este año prestan una atención singular a la regulación de determinadas cuestiones relacionadas con la enseñanza universita-

ria. Al menos dos de tales leyes están dedicadas a dicho tema. La primera de ellas es la Ley 2/1999, de 30 de marzo, reguladora del Consejo Social de las Universidades Públicas de la Región de Murcia, cuyo art. 7 fija la composición de ese Consejo Social en veinticinco miembros, diez en representación de la Junta de Gobierno de la Universidad correspondiente y quince elegidos por los intereses sociales de la Región, y cuyos arts. 2 a 4 establecen con toda minuciosidad sus funciones. La otra ley dedicada a las Universidades es la Ley 4/1999, de 21 de abril, de Coordinación Universitaria de la Región de Murcia, norma obligada tras la creación de una segunda Universidad Pública y aun de alguna privada en el territorio de la Comunidad Autónoma murciana; la Ley encomienda la citada coordinación universitaria al Consejo de Gobierno de la Región con el asesoramiento y obligada consulta del Consejo Interuniversitario que ahora se crea; con todo, sus disposiciones transitorias segunda y tercera aplazan a un momento posterior —a la existencia de ese Consejo Interuniversitario— las grandes decisiones (modelo de financiación, indicadores de calidad, procedimiento para creación de centros y para autorización de nuevos estudios, mapa de titulaciones...) que realmente importan a este tema.

Digamos, para concluir, que el 17 de febrero, todavía dentro de la IV Legislatura, la Asamblea Regional aprobó la Ley 1/1999, de Creación del Instituto de Vivienda y Suelo de la Región de Murcia. Por Ley 6/1999, de 4 de noviembre, con la V Legislatura ya en marcha, adoptó asimismo la Ley reguladora de los Colegios Profesionales de la Región de Murcia, norma que es consecuencia natural de la pasada asunción de competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en esta materia por parte de la Comunidad.

Reglamentos

Un alto porcentaje de reglamentos aprobados por la Comunidad Autónoma de Murcia durante 1999 han sido reglamentos de organización de la propia Administración Regional. De buena parte de ellos ya hemos dado cuenta en este Informe al hablar de la reestructuración del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad acometida por el Decreto de la Presidencia núm. 16/1999 y por los inmediatos Decretos dictados a fin de establecer los órganos directivos de las distintas Consejerías. A ellos habría que añadir ahora el Decreto núm. 27/1999, de 23 de septiembre, que establece los criterios para la sustitución entre Consejeros, y el Decreto núm. 133/1999, también de 23 de septiembre, por el que se determina el orden de prelación de las Consejerías. Ha continuado produciéndose, asimismo, la creación de Consejos Técnicos Consultivos; dentro de la Consejería de Presidencia se han creado los de la Mujer (Decreto núm. 1/1999), de la Familia (Decreto núm. 2/1999) y de la Juventud (Decreto núm. 3/1999, de fecha 14 de enero, igual que los anteriores). Como órganos de consulta de la Administración Regional con presencia corporativa de los intereses sociales afectados, se han constituido, en fin, por Decreto núm. 7/1999, de 4 de febrero, el Consejo Asesor Regional de Relaciones Laborales, y por Decreto núm. 11/1999, de 12 de marzo, el Consejo Asesor Regional de Turismo.

Por sectores, es posible detectar una atención creciente al problema de la protección de los consumidores, área en la que el Decreto núm. 8/1999, de 4 de febrero, ha establecido una regulación detallada para el Registro de las Oficinas de Información al Consumidor y Usuario, al tiempo que el Decreto núm. 31/1999, de 20 de mayo, ha dado cumplimiento a lo previsto en el Estatuto de los Consumidores regulando las hojas en las que pueden sustanciarse las reclamaciones que correspondan. En materia de defensa del medio ambiente, tiene una especial importancia la adopción del Decreto núm. 16/1999 sobre vertidos de aguas residuales industriales al alcantarillado. Y dentro de las áreas de economía y hacienda, merece la pena consignar el Decreto núm. 13/1999, de 18 de marzo, por el que se modifican el Catálogo de Juegos y Apuestas y el Reglamento del Juego del Bingo, y el Decreto núm. 138/1999, de 28 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Caja de Depósitos de la Comunidad Autónoma. En juventud, en fin, se ha fijado el régimen de las Escuelas de Animación y Tiempo Libre (Decreto núm. 36/1999, de 26 de mayo), y en educación se han regulado los Consejos Escolares de la Comunidad Autónoma de Murcia (Decreto núm. 120/1999, de 30 de julio).

Trasferencias

En el año que ahora concluye se han producido diversos Reales Decretos por los que se realiza el efectivo traspaso de funciones y servicios desde la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Murcia. Sin embargo, por la rotunda trascendencia social que tiene su objeto, por su altísima implicación financiera y por el ingente volumen de los medios y servicios traspasados, ninguno de ellos puede equipararse al Real Decreto 938/1999, de 4 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad en materia de enseñanza no universitaria. El citado Real Decreto formaliza y aprueba el Acuerdo al que previamente había llegado la Comisión Mixta de Transferencias el 27 de abril de este año, poniendo de este modo fin a un largo proceso de negociaciones que ambas partes habían llevado con unas ciertas dosis de dureza e incluso de tensión. Para llegar finalmente a este acuerdo ha sido preciso que la Administración del Estado acepte corregir antes ciertos *déficits* históricos de la Región de Murcia en materia de estructuras educativas (construcción de trece nuevos institutos de enseñanza secundaria, entre otras concesiones) y ponga además encima de la mesa 5.000 millones de pesetas sobre los 74.000 millones que ya rechazara la Consejera de Cultura y Educación cuando, hacia octubre del año anterior, estuvieron a punto de romperse las negociaciones. La valoración definitiva del coste efectivo correspondiente a los nuevos servicios traspasados se ha fijado, pues, —financiada en pesetas de 1999 y según las relaciones que siguen al acuerdo— en 79.214.139.173 pesetas, lo que puede considerarse un buen resultado por parte de las instituciones murcianas, ya que esta cifra supera con mucho los cálculos inicialmente hechos tanto por el Gobierno regional como por la oposición. Con este Real Decreto de traspaso, la Comunidad Autónoma de Murcia pasa a gestionar la educación para más de 240.000 alumnos y multiplica su personal por tres al recibir más de 14.500 trabajadores, 13.000 pertenecientes a personal docente y el resto a personal laboral y a funcionarios de administración y servicios.

Antes de recibirse las transferencias en educación, durante marzo de 1999, habían tenido ya lugar otros dos traspasos. Uno en materia de gestión de la formación profesional ocupacional, realizado por el Real Decreto 522/1999, de 26 de marzo; y otro en materia de enseñanzas profesionales náutico-pesqueras, hecho efectivo por el Real Decreto 523/1999, de igual fecha. Uno y otro son consecuencia de los acuerdos a que llegó la Comisión Mixta de Transferencias en su sesión de 11 de marzo y su volumen financiero es esta vez francamente menor, sin perjuicio del interés de las funciones transferidas. El primero de ambos Reales Decretos se ha visto además complementado siete meses después por el Real Decreto 1596/1999, de 15 de octubre, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Murcia en materia de gestión de la formación profesional ocupacional.

En el mes de octubre, y por Real Decreto 1597/1999, de 15 del citado mes, ha tenido todavía lugar un nuevo traspaso, esta vez en materia de transporte marítimo, consecuencia de la asunción por la Comunidad Autónoma de Murcia de competencia exclusiva sobre dicho tipo de transporte entre puertos o puntos de la misma Comunidad.

Digamos por fin que, una vez renovada la Asamblea Regional en las elecciones de junio y producida además la reorganización de la Administración Regional mediante Decreto núm. 16/1999, el Decreto núm. 127/1999, de 16 de noviembre, ha procedido a modificar y actualizar en consonancia con ello la composición de la Comisión Mixta de Transferencias.

Relaciones de conflicto y de colaboración

Conflictividad jurisdiccional

Siguiendo una tónica que es ya común en los últimos tiempos, durante el año que ahora concluye el Estado no ha interpuesto ante el Tribunal Constitucional ningún recurso de inconstitucionalidad ni tampoco ha planteado ningún conflicto de competencia contra leyes o actos de la Comunidad Autónoma de Murcia. Tampoco ésta, a su vez, lo ha hecho contra leyes o actos del Estado. Los dos recursos de inconstitucionalidad que en su día planteara el Presidente del Gobierno contra leyes autonómicas murcianas (contra la Ley 7/1995, de Fauna silvestre, Caza y Pesca fluvial, y contra la Ley 8/1995, de Promoción y participación juvenil) siguen aún pendientes de resolución, si bien la decisión que finalmente recaiga sobre ellos apenas afectará a esta Comunidad Autónoma, ya que la misma —como recordará el lector por los Informes de otros años— prefirió en su día no personarse en los procesos que habrán de versar sobre tales normas.

Según la información que nos trasladan los servicios jurídicos de la Comunidad, durante 1999 tampoco se ha formalizado ningún tipo de conflictividad competencial por la vía de la jurisdicción contencioso-administrativa, lo que viene a corroborar, un año más, las bajas cotas de conflictividad jurisdiccional en las que últimamente se mueven ciertas Comunidades Autónomas.

Conflictividad no jurisdiccional: el Plan Hidrológico Nacional, la alta velocidad y otras cuestiones menores

Si es cierto, según acabamos de ver, que la conflictividad jurisdiccional ha descendido en los últimos años, no cabe decir lo mismo de esas otras formas de conflictividad en las que a lo que asistimos es a una pugna de intereses entre distintas Comunidades por decisiones que, perteneciendo al Estado, afectan sin embargo de modo esencialísimo a aspectos vitales para la economía o para la prosperidad de dichas regiones. En estos casos, como cuando es la actuación de una concreta Comunidad Autónoma la que genera consecuencias que rozan los intereses de las Comunidades vecinas, lo que se pone a prueba es la capacidad de nuestro Estado autonómico para habilitar foros de encuentro y de conciliación que permitan dar una salida concordada y conveniente a tales enfrentamientos. De ahí que sea precisamente la ausencia —o al menos la debilidad— de esas estructuras la que explique la actual intensidad de algunos de estos conflictos. La Comunidad Autónoma de Murcia se ha visto durante 1999 profundamente implicada al menos en dos de ellos: el conflicto por el agua y el conflicto por el trazado que deba darse a la línea ferroviaria de alta velocidad.

El primero de ellos, la llamada «guerra del agua», ha enfrentado esta vez a la Comunidad Autónoma de Murcia no sólo con otras Comunidades, como venía siendo su formato habitual, sino también y fundamentalmente con el poder central, habida cuenta de los reiterados incumplimientos en los que el Gobierno de Madrid ha incurrido a la hora de presentar el Plan Hidrológico Nacional a las Cortes Generales. Recordemos que, tras incumplir éste el plazo del 30 de junio de 1999 que le había fijado una moción aprobada por unanimidad en el Congreso el 6 de octubre de 1998, la Ministra Tocino ha exasperado a la opinión pública de esta Comunidad al comprometerse sucesivamente a remitir dicho Plan al Consejo Nacional del Agua (paso previo a su envío al Congreso de los Diputados) en julio, en septiembre y en noviembre del presente año, sin que jamás ello haya terminado por suceder. La particular delicadeza de este enfrentamiento ha residido en el hecho de que tanto el Gobierno central como el Gobierno autonómico estuvieran en manos de un mismo partido. Es éste un dato que tiene cara y cruz a la hora de encarar conflictos como el presente. Sin duda, tal coincidencia abre vías de comunicación en muchos casos, pero también veda posibilidades de enfrentamiento más crispado o radical en otros, al tiempo que anima a las fuerzas de oposición a empujar redobladamente hacia esa radicalidad por razones más que entendibles. En el caso que nos ocupa, la actuación del Gobierno Valcárcel ha sido firme y se diría que casi contundente (carta airada de Valcárcel a la Ministra el 5 de agosto; nueva misiva, esta vez a Aznar, y a través del Foro del Agua, el 23 de diciembre...), pero no ha podido evitar un fuerte desgaste interior. Ya en los últimos días de este año, bien entrado diciembre, un alto número de organizaciones sociales integradas en el Foro del Agua que lidera en la práctica el Gobierno regional, se han distanciado de él para resucitar una vieja estructura casi olvidada, la Plataforma Social del Agua, a fin de intentar promover desde ella movilizaciones y otro tipo de actos reivindicativos no respaldados por el Gobierno, lo que ha colocado a éste en una difícil situación. Además, el Gobierno autonómico ha tenido que admitir (vid. carta a Aznar antes citada) que, al margen de la ya imposible aprobación del Plan Hidrológico dentro de la

Legislatura de las Cortes Generales que ahora concluye, Murcia está siendo objeto de flagrantes agravios comparativos en el tema del agua respecto de otras Comunidades como Cataluña, Valencia, Castilla-La Mancha o Andalucía, toda vez que para ellas el Gobierno no ha tenido inconveniente en aprobar concretas obras dirigidas a paliar sus deficiencias hídricas (así, los trasvases Guadiaro-Guadalete y Negratín-Almanzora en Andalucía; el canal Segarra-Garrigues en Cataluña; el acueducto Júcar-Vinalopó en la Comunidad Valenciana; y el trasvase Tajo-Guadiana en Castilla-La Mancha) sin esperar en tales casos a la adopción del Plan Hidrológico Nacional, condición que sin embargo sí se hace pesar una y otra vez sobre todas las expectativas murcianas. Si añadimos a todo lo anterior la firmeza con la que Aragón se viene oponiendo últimamente a consentir trasvases desde el Ebro sin obtener compensaciones suficientes por ello (en particular, al trasvase Ebro-Júcar-Segura, al parecer contemplado en el Plan Hidrológico), quedará finalmente más claro lo absurdo que resulta confiar la solución de estos litigios a posiciones de poder personal de un concreto Presidente dentro del partido, a gestiones políticas soterradas o incluso a incontroladas acciones de fuerza, con el consiguiente agotamiento y desgaste de todas las partes afectadas. Sin duda, el esquema institucional desde el que hay que poder abordar estas cuestiones debería ser otro muy distinto.

Algo semejante –aunque con mejor diagnóstico– sucede con el conflicto que en este momento tiene enfrentadas a las Comunidades Autónomas de Madrid, Valencia, Castilla-La Mancha y Murcia por el trazado que finalmente vaya a darse a la línea ferroviaria de alta velocidad llamada a unir Madrid con Valencia. El Ministerio de Fomento ha sacado a exposición pública el 18 de diciembre seis trazados distintos, cada uno de los cuales implica no sólo un coste diferente sino –también y sobre todo– un desigual grado de satisfacción para los intereses y aspiraciones de las cuatro Comunidades implicadas. En algunas de ellas ya se han constituido incluso auténticos grupos de presión encargados de luchar por el trazado que consideran más beneficioso para su Comunidad.

En fin, aunque tenga un formato distinto y una trascendencia infinitamente menor que los anteriores, no estará de más recordar aquí el enfrentamiento que mantienen en los últimos tiempos los taxistas murcianos que recogen pasajeros de esta Comunidad en el Aeropuerto de El Altet (Alicante) con la Comunidad Valenciana, la cual estableció en julio de 1996 unos cupos para los taxistas que no pertenecieran al municipio de Elche (en el que el aeropuerto está situado) a fin de que los mismos no pudieran realizar más de cuatro servicios a la semana, seis al mes y treinta al año. El contencioso planteado entre las dos Comunidades a causa de dicha medida acaba de resolverlo indirectamente el Ministerio de Fomento, y acaba de hacerlo a favor de la Comunidad Autónoma de Murcia, al publicar el Real Decreto 1830/1999, de 3 de diciembre, por el que se modifica el art 125 del Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres para rechazar el posible establecimiento de cuotas siempre que se cumplan determinadas condiciones. No obstante, cuando redactamos estas líneas parece que la Generalidad valenciana está indagando fórmulas alternativas con las que obtener un resultado similar.

Relaciones de colaboración. Los convenios

La Asamblea Regional de Murcia, en sesión de 27 de enero de 1999, resolvió conceder al Consejo de Gobierno la autorización que preceptivamente se requiere para que éste pueda prestar su consentimiento al Convenio Marco de colaboración Transregional en materia de inmigración establecido entre la Junta de Andalucía, la Generalitat Valenciana, la Diputació de Barcelona, la Comunidad Autónoma de Murcia y el Consell Insular de Mallorca. En el debate parlamentario abierto al respecto, la oposición censuró que la presencia de Murcia en este convenio (igual en ello que la de Mallorca) se produzca tan sólo a título de «miembro observador», condición que se compagina mal —según advirtió el portavoz de IU— con la cada día mayor incidencia que los problemas de inmigración están teniendo en la Región murciana; concluido el debate, la Cámara decidió autorizar, no obstante, la firma del acuerdo con 23 votos a favor y 13 abstenciones. Por Decreto núm. 2/1999, de 22 de abril, el Presidente de la Comunidad (autoridad a quien, según el art. 13.2 de la Ley 1/1988, la Ley del Presidente, le corresponde suscribir convenios entre Comunidades) delegó su firma en el Consejero de Sanidad y Política Social, a fin de equiparar en rango la presencia murciana con la de los demás partícipes, todos ellos representados a nivel de Consejero. Finalmente, el convenio fue suscrito el 23 de abril de 1999 y publicado en el *BORM núm. 146, de 28 de junio*. De su suscripción se dio posterior comunicación al Senado a los efectos previstos en el art 145 de la Constitución española.

Por lo demás, la Comunidad Autónoma de Murcia ha seguido una tónica semejante a la de años anteriores en la firma de convenios de colaboración con el Estado. Aparte algún interesante acuerdo con el Ministerio de Fomento sobre infraestructuras en materia de comunicaciones, y algunos muy puntuales con el Ministerio de Sanidad y Consumo sobre farmacovigilancia o con el Ministerio del Interior sobre drogas y drogodependencias, este año ha conocido sobre todo un fuerte crecimiento del número de convenios relativos a materias pertenecientes al área de política social, casi todos ellos celebrados entre la Comunidad y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Cuentan entre ellos los referidos a integración de discapacitados, plan gerontológico, inserción del pueblo gitano, intervención social integral y erradicación de la pobreza, malos tratos en familia, programas de voluntariado, o atención a inmigrantes, refugiados, solicitantes de asilo y desplazados.

Unión Europea

Durante la sesión celebrada en Livorno los días 5 y 6 de mayo, la X Asamblea Plenaria de la Comisión Intermediterránea del Comité de las Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM) de Europa, órgano que agrupa a cuarenta y dos regiones de distintos países europeos, acordó elegir por unanimidad al Presidente de la Comunidad Autónoma de Murcia, Ramón Luis Valcárcel, nuevo Presidente de la Comisión Intermediterránea. Valcárcel sustituye en dicho puesto a Jacques Blanc, antiguo ministro francés de Agricultura.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composicion de la camara por grupos parlamentarios

Total diputados: 45

Composición entre el 1-I-1999 y el final de la IV Legislatura:

Grupo parlamentario popular: 26

Grupo parlamentario socialista: 15

Grupo parlamentario de IU-Los Verdes: 4

Composición entre el inicio de la IV Legislatura y el 31-XII-1999:

Grupo parlamentario popular: 26

Grupo parlamentario socialista: 18

Grupo parlamentario Mixto (IU): 1

Estructura del Gobierno

Entre el 1-I-99 y 13-VII-1999:

Presidente: Ramón Luis Válcárcel Siso (PP)

Vicepresidente: Antonio Gómez Fayrén (PP)

Número de Consejerías: 7

Presidencia: Juan 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 (le sustituye Fernando de la Cierva Carrasco, el 7 de mayo de 1999)

Medio Ambiente, Agricultura y Agua: Eduardo Sánchez-Almohalla Serrano

Sanidad y Política Social: Francisco Marqués Fernández

Industria, Trabajo y Turismo: José Pablo Ruiz Abellán

Entre el 13-VII-99 y 31-XII-1999:

Presidente: Ramón Luis Válcárcel Siso (PP)

Vicepresidente: Antonio Gómez Fayrén (PP)

Número de Consejerías: 8

Presidencia: Juan Antonio Mejías García

Economía y Hacienda: Juan Bernal Roldán

Política Territorial y Obras Públicas: José Ramón Bustillo Nava-Osorio

Educación y Cultura: Fernando de la Cierva Carrasco

Trabajo y Política Social: Antonio Gómez Fayrén (la acumula a la Vicepresidencia)

Medio Ambiente, Agricultura y Agua: Antonio Cerdá Cerdá

Industria, Comercio, Turismo y Nuevas Tecnologías: José Pablo Ruiz Abellán

Sanidad y Consumo: Francisco Marqués Fernández

Tipo de Gobierno

Mayoritario.

Partido y número de parlamentarios que le apoyan: PP, 26 diputados.

Composición del Gobierno: Homogéneo (PP).

Cambios en el Gobierno

Cese de la Consejera de Cultura y Educación, Cristina Gutiérrez-Cortines Corral (Decreto 8/1999, de 7 de mayo).

Nombramiento del Consejero de Cultura y Educación, : Fernando de la Cierva Carrasco (Decreto 9/1999, de 7 de mayo).

Nombramiento del nuevo Consejo de Gobierno, tras la investidura del Presidente (Decretos 17 a 25/1999, de 13 de julio).

Investidura, mocion de censura y cuestion de confianza

Investidura: la sesión se celebró los días 7 y 8 de julio de 1999. Candidato: Ramón Luis Válcárcel Siso (PP). Resultado de la votación: 26 votos a favor (PP) y 19 en contra (PSOE e IU).

Mociones de reprobacion

Ninguna.

Debates y resoluciones mas importantes

Debate de investidura del candidato a la Presidencia de la Comunidad Autónoma. Sesión del Pleno, de 7 y 8 de julio de 1999. Es el único debate de carácter general habido durante el año. Para sus datos concretos, nos remitimos a esta misma ficha (vid. apartado «Investidura»). Para su comentario, enviamos a lo que se dice en al parte redactada de este Informe.

Debate sobre el Plan Hidrológico Nacional. Sesión del Pleno, de 23 de septiembre de 1999. Como consecuencia del mismo, la Asamblea Regional aprobó una moción en la que: 1) Reitera sus anteriores resoluciones sobre el tema; 2) insta al Consejo de Gobierno a que demande del Gobierno central la urgente aprobación del PHN; 3) y le emplaza, asimismo, para que ponga en obra un largo listado de actuaciones en materia de agua.

Debate sobre la creación de la Comarca del Campo de Cartagena, Mar Menor y Sierra Minera. Sesión del Pleno, de 7 de octubre de 1999. El debate concluyó en el rechazo de la moción socialista que contenía tal propuesta. Pero supuso una recuperación del debate pendiente sobre la futura comarcalización de la Comunidad Autónoma y, a ese escueto título, puede tener algún interés.

Reformas del Reglamento Parlamentario

Modificación parcial del Reglamento de la Asamblea Regional aprobado por el Pleno de la Cámara el 15 de abril de 1999. Afecta a los artículos 3, 5, 16.3, 18, 44, 105, 115, 119 y 175.

Modificación parcial del Reglamento de la Asamblea Regional aprobado por el Pleno de la Cámara el 3 de noviembre de 1999. Afecta al artículo 18.

Normas interpretativas y supletorias del reglamento

Por acuerdo de la Mesa, de 26 de julio de 1999, se establecen las cuantías y modalidades de las asignaciones económicas que han de percibir los diputados con arreglo al nuevo sistema retributivo.

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 emitido 92 dictámenes a lo largo del presente año: 8 sobre anteproyectos de ley, 14 sobre proyectos de reglamento, 25 sobre reclamaciones que se formulan ante la Administración Regional en concepto de responsabilidad patrimonial, y el resto sobre otras cuestiones de la actividad administrativa objeto de su competencia.

NAVARRA

Martín M^a Razquin

Rasgos generales

Dos han sido los momentos estelares que han marcado el año 1999 en Navarra. Por un lado la celebración de elecciones al Parlamento de Navarra con la configuración de un nuevo Gobierno tras la obtención de mayoría parlamentaria y, en segundo lugar, la ruptura de la tregua por parte de ETA.

No obstante, en primer término, es preciso referirse al final de la anterior Legislatura y a los acontecimientos acaecidos antes de las elecciones del 13 de junio de 1999. La vida política se caracterizó por un final de legislatura escaso de proyectos y en el que el Gobierno contó con el apoyo parcial del Grupo Parlamentario de CDN para terminarla, aunque en determinados ocasiones vió perdida la mayoría parlamentaria y así los datos más significativos son la aprobación de diversas proposiciones de ley foral y, en especial, la constitución de una Comisión de Investigación sobre la concesión de frecuencias de emisoras de frecuencia modulada que concluyó con la petición de dimisión o cese del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, cese que no se produjo.

También el tema del terrorismo estuvo presente bajo la denominada fórmula de baja intensidad, con la «kale borroka» y la realización de diversos atentados contra cargos públicos, como la quema del coche del Alcalde de Villava.

Por otra parte es en este primer semestre en el que se producen diversas transferencias entre las que cabe destacar las de los medios personales y materiales de la Administración de Justicia y de la gestión del INEM en materia de trabajo, empleo y formación.

El período preelectoral trajo importantes novedades como la reedición de los conflictos internos en el PSN-PSOE, con la elaboración de su lista con intervención del Comité Federal de Madrid, o la conjunción electoral de Eusko Alkartasuna y PNV en Navarra, así como la presencia de Herri Batasuna como Eukal Herritarrok, con la incorporación a la coalición «abertzale» de otras fuerzas políticas como Bazarre.

El dato relevante y primordial del presente año 1999 son las elecciones al Parlamento de Navarra de 13 de junio de 1999. Los resultados han modificado de forma importante el mapa político de la Comunidad Foral. Por un lado, debe destacarse la importante victoria de UPN, que asciende de 17 a 22 escaños, e incluso consigue la Alcaldía de Pamplona, donde tiene una importante subida electoral. Asimismo tiene un notable incremento EH, lo que le supone pasar de seis a ocho escaños. Por el contrario el PSN no logra superar su descenso elec-

total de las elecciones de 1995 y se mantiene en su nivel de 11 escaños, siendo por tanto doblado por UPN. Por su parte la nueva coalición EA-PNV asciende de dos a tres escaños, lo que permitirá al PNV disponer de un parlamentario en el Parlamento de Navarra. En cambio tanto CDN como IU pierden fuerza. En el caso de CDN la caída es muy notable puesto que pasa de 10 escaños a tres, y en el caso de IU pasa de cinco a tres escaños. Ello lleva a la posibilidad de articulación de diversas mayorías en orden a establecer un gobierno de mayoría parlamentaria y con estabilidad. En primer lugar, por un lado, cabe la articulación de una mayoría entre UPN y PSN que supone una mayoría absoluta (33 escaños); por otro, UPN y CDN suman un total de 25 escaños, es decir, la mitad pero sin alcanzar la mayoría absoluta. En segundo lugar, la posibilidad de un Gobierno alternativo a UPN se desmorona ya que el PSN anuncia su negativa a presentar una alternativa de gobierno con EH, fuerza a la que sería necesario incorporar para el supuesto de pretender configurar un gobierno de todos los grupos frente a UPN.

En esta situación UPN expresa su deseo de formar un gobierno de mayoría parlamentaria, sin necesidad de acudir al procedimiento extraordinario previsto en el Amejoramiento de lista más votada, para lo que precisa contar con la colaboración de otra fuerza política, fundamentalmente el PSN o el CDN. En esta tesitura el PSN acepta su colaboración con UPN, aunque sin entrar a formar parte del Gobierno, permitiendo la investidura del candidato de UPN, Sr. Sanz, con el solo apoyo del grupo parlamentario de UPN y la abstención del grupo parlamentario del PSN. De ahí que entre los partidos UPN y PSN se realice una alianza, que se califica de pacto pero sin señalar de qué tipo o con qué alcance, que ha permitido la investidura del Sr. Sanz y la atribución de determinados cargos institucionales al PSN, amén de considerarle primer interlocutor del Gobierno no sólo en las tareas primeras de su formación sino también en el capítulo de los presupuestos. A ello se añade que el PSN mantiene idéntica posición con UPN en el Ayuntamiento de la capital, que le llevará a colaborar con la Alcaldía alcanzada por la candidata de UPN por ser la lista más votada.

Así pues a finales de julio –cosa extraña en Navarra– queda investido como Presidente del Gobierno, por mayoría simple, el Sr. Sanz y toma posesión el nuevo Gobierno de UPN, donde se producen pocos cambios de Consejeros. Ello lo diferencia notablemente del Parlamento de Navarra donde el cambio de parlamentarios ha sido muy notable.

Fruto del pacto «de gobierno» entre UPN y PSN, le han correspondido a este segundo partido la presidencia del Parlamento, el Senador autonómico y la presidencia de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona.

El acuerdo UPN-PSN trasciende a la vida institucional política y alcanza a otras variables como es la fusión de las dos Cajas de Ahorros de Navarra, que están presididas por el Presidente del Gobierno y por la Alcaldesa de Pamplona. La fusión se lleva a término en 1999, con la configuración de una nueva entidad mediante la absorción de la Caja de Ahorros Municipal de Pamplona por la Caja de Ahorros de Navarra, y con la previsión de unos Estatutos en los que estarán presentes representantes de ambas instituciones Gobierno y Ayuntamiento de Pamplona. No obstante algún aspecto del proceso de fusión continúa durante el

año 2000, sin haber concluido por tanto la misma definitivamente para el 1 de enero de 2000 como era la pretensión inicial.

Dentro de este acuerdo debe también destacarse la iniciativa conjunta de reforma de la LORAFNA, que no ha tenido culminación dadas las fechas y la disolución de las Cortes Generales, pero en la que se ha alcanzado un primer Acuerdo entre la representación de Navarra, con presencia del PSN y del CDN, y el Gobierno de la Nación. Asimismo, con el apoyo de UPN, el PSN plantea la creación en Navarra de una figura similar al Defensor del Pueblo que previsiblemente verá su luz en el año 2000. El culmen del pacto entre UPN y PSN se producirá con la aprobación de la ley foral de presupuestos generales para el año 2000 en diciembre de 1999, es decir, antes del siguiente ejercicio económico a pesar de la celebración de elecciones, fruto de la negociación de diversos incrementos en diferentes partidas en las que ha considerado necesario incidir el PSN.

El segundo factor destacable, y por el contrario muy negativo, ha sido la ruptura de la tregua por parte de ETA. Evidentemente la situación anterior no era la mejor, dada la existencia de la «kale borroka» y de atentados contra cargos públicos, pero el desasosiego y el cambio de circunstancias políticas a raíz de la tregua ha sido evidente.

En relación con este hecho cabe destacar dos datos: en primer término la manifestación pacífica del Parlamento de Navarra el día 2 de diciembre de 1999, con la suspensión del Pleno durante cinco minutos y que llevó a una manifestación de todas las fuerzas políticas, incluida EH, ante las puertas del Parlamento, en demanda de paz; en segundo lugar, la constitución dentro del Parlamento de Navarra de una Comisión Especial de Convivencia y Solidaridad Internacional (presidida por el líder del PSN) donde se ha tratado sobre la ruptura de la tregua de ETA y se ha adoptado, el 4 de diciembre de 1999, un importante acuerdo, con las abstenciones de EH y EA-PNV, en el que se expresa que el diálogo político entre todas las fuerzas políticas es posible, a cuyo fin la Comisión puede ser un marco para su realización, se manifiesta la tristeza y el rechazo por la ruptura de la tregua y se apuesta por la convivencia pacífica y en libertad. El punto de la discordia fue el apartado 3º del Acuerdo donde se dice lo siguiente: «Hacer suya la preocupación de la ciudadanía navarra ante la decisión de ETA de volver a usar la violencia, manifestando el rechazo a esta decisión y exigiendo que no lo haga». Debe resaltarse que dentro de Navarra algunos cargos electos de EH han pedido a ETA que revoque su decisión de romper la tregua.

No obstante los conflictos derivados con el terrorismo y sus derivaciones han estado presentes dentro de la política de Navarra. Así, por un lado, la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Mesa de Herri Batasuna que llevó a la excarcelación de sus miembros, por otro la presencia de presos en las listas electorales, alguno tan significado como el luego Parlamentario Foral José Luis Barrios Martín, encausado por el asesinato del Concejal de Sevilla Jiménez Becerril y de su esposa, que ha concluido con su suspensión del cargo y, por último, la expulsión de los parlamentarios de EH de la sesión plenaria del 28 de diciembre por no acatar las órdenes de la presidencia en orden a los símbolos que portaban respecto de los presos.

Actividad legislativa

La actividad legislativa ha llevado a la aprobación de 19 leyes forales, cinco menos que el año 1998, a causa principalmente de la celebración de elecciones el 13 de junio de 1999.

Con carácter global dos notas pueden desprenderse de un análisis general de la actividad legislativa foral. En primer lugar, la ausencia de un número elevado de leyes forales importante en cuanto a su regulación material, dado que el balance de este año 1999 sólo nos permite calificar como destacables la Ley Foral del Consejo de Navarra y la Ley Foral de Presupuestos Generales para el año 2000. Fuera de ello las leyes forales se limitan a modificar otras anteriores o persiguen fines muy específicos, siendo su articulado muy reducido, incluso en casos limitado a uno o dos preceptos. En segundo lugar, la minoría parlamentaria del Gobierno de UPN llevó al final de la anterior legislatura a compartir su iniciativa con la de los parlamentarios forales a través de proposiciones de ley foral, cuya aprobación el Gobierno no pudo evitar. Así de quince leyes forales aprobadas en el primer trimestre de 1999, cinco de ellas lo fueron a iniciativa parlamentaria. Incluso se dió un caso curioso como la tramitación conjunta de un proyecto de ley y de una proposición de ley foral sobre la misma materia, el Consejo Consultivo, que dió lugar a la refundición en Ponencia de ambos textos, con la aprobación final de la Ley Foral del Consejo de Navarra, que, por cierto, responde más a los principios de la proposición de ley foral que a los del proyecto remitido por el Gobierno. Incluso cabe destacar que se aprobó una ley foral de iniciativa legislativa popular, la Ley Foral de Carta de Derechos Sociales.

La principal Ley Foral de este año fue, sin lugar a dudas, la Ley Foral 8/1999, de 16 de mayo, del Consejo de Navarra. Como se acaba de indicar, la misma es fruto del acuerdo entre dos textos divergentes, el de una proposición de ley foral presentada por los Parlamentarios Forales de Eusko Alkatasuna y el proyecto de ley foral remitido por el Gobierno. No obstante el texto final es más cercano a la proposición de ley, puesto que sigue su modelo de Consejo Consultivo de la Comunidad Foral y no sólo del Gobierno, de amplias competencias que exceden de las simplemente administrativas alcanzando materias constitucionales y forales tales como la propia reforma del Amejoramiento, y su composición se fija en siete miembros, cinco designados por el Parlamento y dos por el Gobierno. Del proyecto del Gobierno se recogen aspectos menores, tal vez el más importante sea el de su denominación como Consejo de Navarra, en recuperación de un nombre histórico. No obstante, se perdió la ocasión de efectuar una ley institucional de mayoría absoluta, a pesar de que se hayan atribuido a esta Institución importantes competencias en relación no sólo con el Gobierno sino también con el Parlamento de Navarra.

También es preciso anotar la aprobación, dentro de 1999, de la Ley Foral 18/1999, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de Navarra para el año siguiente, fruto del pacto entre el Gobierno de UPN y el PSN. Por un lado, debe destacarse la importancia de contar con esta Ley derivada de la rápida formación del Gobierno a diferencia de lo que ocurría en etapas anteriores, y de la amplia mayoría de ambos grupos parlamentarios de UPN y PSN (33 Parlamentarios Forales). Esta Ley Foral continúa con la costumbre de modificar en sus disposi-

ciones adicionales otras Leyes Forales (de Patrimonio Forestal, de Financiación Agraria, de Patrimonio de Navarra, de Ordenación del Territorio y Urbanismo) a pesar de que su relación con la disciplina presupuestaria sea mínima. Asimismo se recogen las peticiones de incremento de gasto del PSN, así como las de realización de determinadas actuaciones por parte del Gobierno (Convenio de financiación de la Universidad Pública de Navarra, Plan de reserva de suelo, estudio sobre sistema de becas de estudio).

En cualquier caso, si se procede a un examen por materias, cobra especial relieve en este año la materia de asistencia social, derechos sociales o bienestar social y trabajo. Por un lado se aprueba la Ley Foral 6/1999, de 16 de marzo, sobre jornada laboral de 35 horas con base en una proposición de PSN, y frente a la que el Gobierno de UPN utilizó todos los medios a su alcance para impedir su aprobación, cosa que no consiguió dado que el resto de grupos parlamentarios, incluido el CDN, la apoyó. Esta ley foral persigue por un lado la implantación de la jornada semanal de 35 horas tanto en la Administraciones Públicas (lo que ya se ha logrado y así se determina para el año 2000, a pesar de que era una materia objeto de negociación colectiva en el ámbito de la Administración) como en relación con las empresas privadas, respecto de las cuales se aprueban determinados incentivos fiscales. Esta forma indirecta de entrar en el fomento de una determinada finalidad, sin entrar de lleno en el ejercicio de la competencia en materia laboral que no corresponde a Navarra, ha dado lugar no obstante a la interposición del correspondiente recurso de inconstitucionalidad por parte del Presidente del Gobierno de la Nación de dos aspectos muy concretos del artículo 5 de la Ley Foral, con la consiguiente suspensión de los mismos que ha sido levantada por Auto del Tribunal Constitucional de 30 de noviembre de 1999. Debe advertirse que el recurso de inconstitucionalidad no alcanza a toda la ley Foral ni siquiera a sus preceptos sustanciales sino solamente a dos aspectos concretos de los incentivos fiscales.

Por otra parte, la Ley Foral 9/1999, de 6 de abril, de Carta de Derechos Sociales recoge un aspecto coincidente con la anterior Ley Foral, dado que pretende la fijación de la semana laboral de 35 horas en orden a la creación de empleo. Así también se persigue la fijación de unas cuantías mínimas de renta básica para aquellas personas que lo precisen. Esta Ley Foral de Carta de Derechos Sociales fue fruto de la iniciativa legislativa popular de un grupo de ciudadanos que consiguió superar muy ampliamente el número mínimo de firmas exigido en Navarra y presentó un proyecto de ley algo más ambicioso que el que ha resultado finalmente.

Dos aspectos de asistencia social y sanidad culminan este epígrafe de leyes de contenido social, y se trata de la Ley Foral 12/1999, de 6 de abril, sobre listas de espera y de la Ley Foral 13/1999, de 6 de abril, sobre el Centro Psicogeriátrico San Francisco Javier. Ambas leyes forales son fruto de proposiciones de ley foral presentadas por el PSN. En el primer caso se trata de arbitrar un sistema para que los ciudadanos puedan acudir a otros centros sanitarios públicos o incluso a centros privados cuando ha sobrepasado el tiempo establecido reglamentariamente para la operación quirúrgica. Así también se obliga al Gobierno a hacer previsiones y planes en orden a la reducción de listas de espera. La segunda Ley Foral persigue la modificación de un Decreto Foral que regulaba el régimen jurídico

del Centro Psicogeriátrico San Francisco Javier. Dado que, a juicio del Grupo parlamentario Socialista, el Gobierno de UPN perseguía la introducción de un sistema de pago en la prestación de servicios sanitarios, y a pesar de una primera reforma del Decreto Foral por el Gobierno, se presentó la correspondiente proposición de ley foral que fue aprobada y en la que se fijaba de forma taxativa que los servicios eran gratuitos y no estaban sometidos a tarifa alguna.

Otro bloque material relevante lo constituye la materia de Hacienda. Por un lado la Hacienda Tributaria de Navarra ve modificados diversos impuestos a través de la aprobación de sendas leyes de modificaciones tributarias. Así la Ley Foral 14/1999, de 6 de abril, y la Ley Foral 19/1999, de 30 de diciembre, realizan modificaciones en diversos impuestos. Dentro de ellas hay que destacar la reforma de la Ley Foral del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aprobada a finales del año 1998, en ciertos aspectos concretos. En segundo lugar se produce la reforma de las Haciendas Locales por la vía de las Leyes Forales 2/1999, de 2 de marzo, y 4/1999, de 2 de marzo, que persiguen, por un lado, la adecuación de los derechos de las Haciendas locales al marco general en materia de prescripción (la reducción de cinco a cuatro años) y, por otro, la adecuación de la normativa navarra a los mandatos del Tribunal Constitucional tanto en lo relativo a la nueva consideración de las tasas y precios locales como en materia de inembargabilidad de los bienes patrimoniales de las entidades locales.

A todas estas leyes forales de ámbito tributario y financiero hay que añadir la ley foral de presupuestos a la que ya nos hemos referido y las leyes forales 16/1999, de 15 de noviembre, sobre aprobación de cuentas generales de 1999, y 17/1999, de 15 de noviembre, sobre crédito extraordinario para subvencionar los gastos electorales. Es obligado reiterar la corrección de la aprobación temprana de las cuentas generales, dado que en el siguiente ejercicio económico ya están fiscalizadas por la Cámara de Comptos y son aprobadas por la Cámara Legislativa.

En materia de medio ambiente dos son las leyes forales que se han aprobado. Por un lado, la Ley Foral 1/1999, de 2 de marzo, de medidas administrativas en materia medioambiental, que trata de los residuos especiales permitiendo un nuevo sistema de gestión con participación de sujetos privados, y también sobre las actividades clasificadas, desgajando del control del Gobierno en determinados casos la intervención en la concesión de licencias por parte de los Ayuntamientos. Por su parte la Ley Foral 10/1999, de 6 de abril, crea el Parque Natural de Bardenas Reales de Navarra, encomendando su gestión no al Gobierno de Navarra sino a la Mancomunidad de Bardenas Reales, entidad local histórica formada por diversos municipios y por un monasterio.

Así también se han aprobado una serie de leyes de contenido específico entre las que cabe destacar en primer lugar la Ley Foral 11/1999, de 6 de abril, sobre carrera profesional del personal facultativo del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, ley que fue posible al contar el Gobierno con el apoyo del CDN. Esta ley foral crea un complemento retributivo limitado a los médicos y farmacéuticos del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea ligado a la permanencia dentro del mismo y a la realización de tareas de formación así como a los resultados del servicio.

El Gobierno remitió dos proyectos de ley foral muy concretos, que dieron lugar a la Ley Foral 3/1999, de 2 de marzo, en el que se trataba únicamente de modificar el concepto de máquinas de juego para acomodarlo a la legislación estatal, y a la Ley Foral 7/1999, de 16 de marzo, por el que se procedieron a ejecutar legislativamente las previsiones del Plan de Regadíos de Navarra.

Por último las dos últimas Leyes forales objeto de comentario, son fruto de dos proposiciones de ley foral del grupo parlamentario de IU. La primera de ellas es la Ley Foral 5/1999, de 16 de marzo, que modifica un párrafo del apartado 2 del artículo 67 de la Ley Foral de Contratos en orden a recoger dentro de las exigencias de la contratación administrativa el respeto de las normas de seguridad social, seguridad en el trabajo y prevención de riesgos laborales. La segunda, la Ley Foral 15/1999, de 19 de abril, culmina de forma más reducida las pretensiones de la proposición de ley de dar mayor contenido y relevancia al Consejo Asesor de Radio Televisión Española en Navarra. Así pues la Ley Foral ahora se reduce a modificaciones muy concretas, entre las que cabe destacar la encomienda de la tarea del control de la emisión dedicada a Navarra, y además la dotación de medios al Consejo para realizar su labor.

Finalmente debe hacerse referencia a la aprobación del Decreto Foral Legislativo 129/1999, de 26 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

Actividad reglamentaria

En cuanto a la actividad reglamentaria cabe destacar la relativa a la organización administrativa que ha cobrado un relevancia principal en este año de formación de nuevo Gobierno tras las elecciones de junio de 1999. Cabría decir que la actividad reglamentaria del primer semestre ha sido más bien escasa y que la actividad del segundo semestre se ha centrado casi exclusivamente en dotar a la Administración Foral de la nueva estructura derivada del cambio gubernamental, a pesar de que este cambio ha sido menor puesto que continúa el mismo Presidente, con un Gobierno monocolor de su partido UPN, y los cambios de Consejeros han sido muy reducidos.

Así se han aprobado Decretos Forales relativos a todos los Departamentos del Gobierno de Navarra, en los que se modifican las estructuras internas de los mismos. Tal vez la reforma más destacada sea la creación del Organismo Autónomo Hacienda Tributaria de Navarra, mediante Decreto Foral 352/1999, de 13 de septiembre, en el que se desemboca la anterior Dirección General de Hacienda del Departamento de Economía y Hacienda. No se sabe muy bien, y la Exposición de Motivos no justifica tamaño cambio, a qué obedece la creación de este nuevo Organismo, cuya alteración supone al menos en un primer momento más bien un cambio semántico-jurídico (se pasa de ser un órgano administrativo a una persona jurídico-pública sometida totalmente al Derecho Administrativo). Tal vez en el fondo de la cuestión se encuentren los problemas de la anterior etapa a nivel funcional, en especial con la paralización impuesta por diversos colectivos del Departamento en petición de nuevas retribuciones, y al intento de configurar por esta vía, un sistema singular que justifique su apar-

tamiento del sistema general, y ello a pesar de que sus Estatutos, aprobados por Decreto Foral 353/1999, de 13 de septiembre, indiquen expresamente que al personal adscrito al Organismo Autónomo se le aplica el Estatuto General de la Función Pública Foral. En segundo lugar, cabe asimismo destacar el cambio de denominación del Departamento de Presidencia e Interior que pasa a denominarse Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, efectuado por Decreto Foral 344/1999, de 13 de septiembre, y que incorpora desde 1 de octubre de 1999 las nuevas transferencias de medios materiales y personales de la Administración de Justicia, creándose a tal efecto la Dirección General de Justicia. En los demás casos las reformas efectuadas son meras reorganizaciones internas que obedecen a los típicos cambios organizativos consiguientes a cualquier formación de nuevo Gobierno, a pesar de que en este caso el cambio de titulares de los Departamentos sólo haya afectado a cuatro de ellos.

A esta reforma organizativa deben adicionarse las reformas que se han ido produciendo a lo largo del año, tales como la creación del Consejo Asesor de Telecomunicaciones mediante Decreto Foral 168/1999, de 17 de mayo, o la reforma de la función interventora y del correspondiente Servicio dentro del Departamento de Economía y Hacienda que dió lugar a la aprobación de diversos Decretos Forales (Decretos Forales 132-134, de 3 de mayo, Decreto Foral 152/1999, de 10 de mayo, Decreto Foral 172/1999, de 17 de mayo, y Decreto Foral 186/1999, de 7 de junio).

En materia de urbanismo y medio ambiente se han aprobado diversas normas entre las que cabe destacar, por un lado, el Decreto Foral 80/1999, de 22 de marzo, por el que se aprueban las Normas Urbanísticas Comarcales de la Comarca de Pamplona. Estas Normas constituyen un instrumento de ordenación del territorio y vinculan al planeamiento urbanístico de los municipios de la Comarca, debiendo tenerse en cuenta que en Pamplona y su área de influencia se concentra la mayor parte de la población de Navarra y es, por otra parte, donde el fenómeno de incremento del precio de la vivienda se ha producido con mayor virulencia. Por otro lado, el Decreto Foral 589/1999, de 22 de noviembre, ha modificado el Reglamento de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo en orden a flexibilizar los requisitos de configuración del suelo urbano y suavizar las exigencias respecto de la reserva de aparcamientos en suelo público, de modo de facilitar por un lado la creación de suelo urbano y por otro no encarecer los costes de urbanización que redundan en definitiva en el coste de las viviendas. Fuera del ámbito urbano, el Decreto Foral 237/1999, de 21 de junio, da cumplimiento a la Directiva comunitaria en orden a la realización de evaluación de impacto ambiental en las concentraciones parcelarias a partir del 14 de marzo de 1999, disponiendo el procedimiento necesario para su efectividad.

Unido a las anteriores preocupaciones urbanísticas se halla el Decreto Foral 621/1999, de 20 de diciembre, en el que se introducen importantes modificaciones en materia de vivienda, de cara a intervenir en el incremento sufrido en sus precios incluso utilizando intervenciones públicas previas destinadas a su evitación. De ahí que una de las primeras medidas que se adopte sea la de incrementar el plazo de descalificación voluntaria de viviendas de protección oficial, que pasa de cinco a doce años, con lo que se persigue que los adquirentes no procedan a su descalificación con devolución de las ayudas recibidas y a entrar en el

mercado de vivienda con afán especulativo, llegando a un fenómeno que se ha denominado como la «lotería del pobre», puesto que viviendas de protección oficial de zonas cercanas a la capital han visto triplicar su precio oficial. Además se introducen otras medidas tendentes a un mayor control de los beneficios a obtener en relación con las viviendas protegidas.

Otro capítulo destacado dentro de la actividad reglamentaria lo constituye la materia de Hacienda. Por un lado ya nos hemos referido a la aprobación por Decreto Foral Legislativo 129/1999, de 26 de abril, del Texto Refundido del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. En correlación con ello mediante Decreto Foral 165/1999, de 17 de mayo, se ha procedido a la aprobación del Reglamento de este Impuesto. Por otra parte el Decreto Foral 174/1999, de 24 de mayo, aprueba el Reglamento del nuevo Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Así también mediante Decreto Foral 176/1999, de 24 de mayo, se ha regulado el pago de determinados impuestos a través de la entrega de bienes de interés cultural o pertenecientes al patrimonio histórico artístico.

En el ámbito local la actividad reglamentaria ha sido este año muy reducida y se centra en el Decreto Foral 173/1999, de 24 de mayo, por el que se ha modificado la regulación del recurso de alzada foral ante el Tribunal Administrativo de Navarra contra los actos y acuerdos de las entidades locales. El nuevo Reglamento persigue adecuar la normativa anterior a las modificaciones introducidas por la Ley 4/1999, de 13 de enero, en la Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común, especialmente en materia de silencio administrativo y de recursos administrativos, con la aparición de nuevo del recurso de reposición con carácter potestativo y previo al contencioso-administrativo. Se trata de coordinar las novedades legislativas estatales con la regulación de un recurso administrativo propio de Navarra.

A diferencia de la abundancia legislativa en materia de asistencia social y trabajo, la actividad reglamentaria se ha reducido a la aprobación del Decreto Foral 120/1999, de 19 de abril, por el que se aprueba la Renta Básica, en desarrollo la Ley Foral de Carta de Derechos Sociales.

Por último cabe destacar en materia de Educación el Decreto Foral 483/1999, de 27 de septiembre, por el que se retrasa la aplicación en las Universidades de Navarra del Real Decreto 704/1999, de 30 de abril, hasta el curso 2000-2001.

Conflictividad y colaboración

La actividad conflictiva con el Estado ha sido muy reducida y se limita a la interposición por el Presidente del Gobierno de la Nación del recurso de inconstitucionalidad núm. 2811/1999 contra determinados apartados del artículo 5 de la Ley Foral 6/1999, de 16 de marzo, de medidas públicas de apoyo a la implantación de la jornada laboral de 35 horas y de reparto del tiempo de trabajo. El recurso se centra en la impugnación de los beneficios fiscales que la Ley Foral otorga a las empresas que reduzcan su jornada laboral y en concreto de los beneficios siguientes: libertad de amortización para el inmovilizado material existen-

te (apartado 4, a) primera parte) y elevación al 25 por 100 del porcentaje de deducción a que se refiere el artículo 63 de la Ley Foral del Impuesto de Sociedades (apartado 4, párrafo b)). No obstante la suspensión inicial del precepto impugnado ha sido levantada por Auto del tribunal Constitucional de 30 de noviembre de 1999.

Por otra parte el Tribunal Constitucional ha dictado la Sentencia 207/1999, de 11 de noviembre, en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto en su día por el Presidente del Gobierno de la Nación contra los artículos 47.3 y 48 de la Ley Foral 7/1989, de 8 de junio, de medidas de intervención sobre suelo y vivienda. La sentencia estima el recurso de inconstitucionalidad, de forma parcial, declarando la inconstitucionalidad del art. 47.3 por entender que la cuestión debatida (deberes y sanciones a Notarios y Registradores en materia de urbanismo y vivienda) no es subsumible dentro de las competencias de Navarra sino que pertenece a las competencias del Estado respecto del incumplimiento de deberes profesionales de Notarios y Registradores en cuanto se integra dentro del estatuto regulador del ejercicio de dichas funciones públicas.

En materia de transferencias de servicios y funciones, se ha salido de la paralización de años anteriores con la aprobación de los Reales Decretos 811-816/1999, de 14 de mayo (BOE 9 de junio). El primero de ellos constituye la transferencia de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo en materia de trabajo, empleo y formación, que, además de su importancia económica, permitirá a la Comunidad Foral intervenir dentro del ámbito de la intermediación del mercado de trabajo y la gestión y control de las políticas de empleo. Los Reales Decretos 812 y 813 hacen referencia al personal y a los medios materiales y económicos de la Administración de Justicia, de modo que transfieren a Navarra los aspectos relativos a la administración de la Administración de Justicia. Los tres siguientes Reales Decretos son ya de importancia cualitativa y cuantitativa mucho menor y versan respectivamente sobre las materias de mediadores de seguros, de instalaciones radioactivas de segunda y tercera categorías, y de ampliación de funciones en materia de medio ambiente.

Así también se han celebrado convenios con la Administración del Estado. En concreto han sido cuatro: con el Ministerio de Defensa para la realización de actividades culturales, formativas y sociales entre el personal destinado en unidades, centros y organismos militares ubicados en Navarra; con el Ministerio de Fomento para la realización de un estudio sobre la nueva red ferroviaria en la Comarca de Pamplona; con el Ministerio de Medio Ambiente ampliando la colaboración para la ejecución del Canal de Navarra; y con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en materia de inspección de trabajo y seguridad social.

A todo ello debe añadirse el principio de acuerdo logrado entre la representación de Navarra y la representación estatal para la reforma de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, en lo relativo a la designación del Presidente en orden a la supresión del procedimiento automático.

Actividad institucional

De nuevo este año 1999 se ha caracterizado en su primera mitad por la situación de minoría gubernamental del Gobierno, lo que ha llevado a que la actividad parlamentaria haya sido intensa e incluso que un miembro del Gobierno haya sido requerido para su dimisión o cese por parte de una Comisión Parlamentaria de Investigación.

De ahí que, en primer término, haya de destacarse que la debilidad gubernamental ha permitido que la oposición parlamentaria lograra la aprobación de diversas iniciativas como Leyes Forales. Así se han aprobado nada menos que cinco Leyes Forales producto de una proposición de Ley Foral, aunque en la mayoría de los casos se ha tratado de configurar por la vía legislativa un nuevo modo de control del Gobierno. Baste recordar las leyes forales citadas en materia de sanidad y asistencia social. Incluso una proposición de ley foral de iniciativa popular ha visto la luz como Ley Foral de Carta de Derechos Sociales. Sin lugar a dudas esto ha llevado a una situación un tanto insólita dentro del Derecho parlamentario tal como la provocada con la existencia simultánea de una proposición de ley foral (tomada en consideración) y de un proyecto de ley (que superó las enmiendas a la totalidad) sobre una misma materia y que obligó a su tratamiento conjunto dando lugar a la Ley Foral del Consejo de Navarra. Así en 1999 se presentaron, además de las anteriormente referidas que traían causa de proposiciones del año 1998, trece proposiciones de ley foral, tres de las cuales pertenecientes a la legislatura finalizada caducaron, y de las diez formuladas en la nueva Legislatura cinco no fueron tomadas en consideración, dos se hallan pendientes de dicho trámite, y dos están a la espera de su admisión, siendo sólo una la del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral, a iniciativa del PSN, la que ha sido tomada en consideración y ya está en trámite de enmiendas.

También en este año han sido aprobados por el Parlamento dos Planes. Destaca sobremanera uno de ellos el Plan de lucha contra la exclusión social en Navarra que forma parte de la especial atención que la materia de asistencia social o derechos sociales ha cobrado en este año 1999. El segundo trata sobre el desarrollo ganadero de Navarra. Por el contrario, las Comisiones de estudio creadas sobre el sistema educativo de enseñanzas no universitaria y sobre los conciertos en materia de salud, educación y servicios sociales no dieron ningún fruto y concluyeron con el fin de la Legislatura.

Un elemento que tuvo un relieve destacado en los medios de comunicación fue el funcionamiento de la Comisión de investigación sobre el procedimiento de adjudicación de emisoras de frecuencias FM, derivada especialmente de la no adjudicación de ninguna en euskera. Tras diversas actuaciones y comparencias, la misma concluyó con un dictamen en el que se condenaba el procedimiento de adjudicación y, aun más, se solicitaba la dimisión o el cese del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, lo que constituyó una severa derrota parlamentaria del Gobierno.

El control del Gobierno ha sido creciente. Por un lado por la vía de las preguntas orales o escritas y, sobre todo, mediante la comparencia de sus miembros en las respectivas Comisiones Parlamentarias. Así los Consejeros del

Gobierno han comparecido sobre las más variadas cuestiones relativas a sus Departamentos, e incluso el Presidente del Gobierno acudió en una ocasión a informar sobre la dimisión de diversos miembros del Consejo Navarro del Euskera.

Así también se ha continuado con la presencia de diversos colectivos ante el Parlamento a través de la figura de las sesiones de trabajo, donde el Parlamento ha tenido ocasión de escuchar tanto a colectivos de Navarra sobre diversos problemas de conflictos laborales, proyectos de ley en tramitación, Agenda 2000 o el SIDA, por señalar algunos de los temas más relevantes, como a colectivos o personas procedentes de países extranjeros para tratar problemas de aquellos países.

De nuevo llama la atención el gran número de resoluciones aprobadas (un total de 26) y, además, seis declaraciones políticas. Las resoluciones tienen finalidades muy diversas y así van desde manifestar la posición del Parlamento ante el Congreso de los Diputados en diversas materias (apoyo a la tramitación de una proposición de ley de iniciativa popular o sobre los expedientes relacionados con la guerra civil) o al Gobierno de la Nación (que se celebre el debate sobre el estado de la Nación, la condonación de la deuda de los países del tercer mundo, o sobre la pluralidad lingüística del euro) hasta la condena de la actuación de otros Estados, como el caso de la actuación de Estados Unidos y Gran Bretaña respecto de Irak. No obstante la mayor parte de las resoluciones tiene como destinatario al Gobierno de Navarra al que se le solicita la aprobación de proyectos de ley (sobre el Agente Urbanizador) o de planes (de museos, de transporte intermodal comarcal, de atención a trabajadores temporeros, o de transporte escolar) y, en especial, requiriendo su actuación en un determinado sentido. Así se requiere al Gobierno que adopte medidas respecto del Parque del Señorío de Bértiz, modifique una convocatoria de plazas de médicos, destine determinada cuantía a la prevención del SIDA, revise la adjudicación de emisoras de radio, efectúe campañas de sensibilización sobre la presencia de ciclistas en carretera, o modifique la normativa sobre rehabilitación de viviendas.

Asimismo se han producido algunas resoluciones de condena del terrorismo. En este sentido cabe otorgar una relevancia singular a la resolución de 4 de diciembre de 1999 de la nueva Comisión de Convivencia y Solidaridad Internacional de condena de la ruptura de la tregua por parte de ETA.

El Reglamento de la Cámara intentó ser objeto de una modificación puntual en el primer trimestre del año, que, a pesar de ser tomada en consideración, no fue aprobada definitivamente al no reunir la mayoría absoluta requerida. Con la constitución de la nueva Cámara legislativa tras las elecciones se ha iniciado un nuevo proceso de modificación reglamentaria que será analizado en el año 2000.

En esta nueva Legislatura iniciada en julio de 1999 se han creado cuatro nuevas Comisiones Parlamentarias: la de Asuntos Europeos, ya existente en la anterior legislatura; la de Convivencia y Solidaridad Internacional, que sustituye a la Comisión de Derechos Humanos que no se ha creado ahora; la de estudio de políticas globales de juventud; y la de estudio del futuro de las vías de gran capacidad de la Comunidad Foral de Navarra y en especial de la A-15.

La actividad de la Cámara de Comptos ha sido continuista de la etapa ante-

rior, ahora bajo la nueva presidencia del Sr. Muñoz Garde. Así se ha efectuado el informe sobre las Cuentas Generales de Navarra de 1998, con lo que la revisión y aprobación de las mismas se acerca al ejercicio analizado y además permite que sirva de elemento comparativo para el siguiente. También pueden destacarse los informes sobre la gestión del medio ambiente, el sector turístico, o la mejora de las condiciones de escolarización, además de la realización de informes sobre diversos municipios navarros.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición del Parlamento de Navarra por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 50

Composición a 1-I-1999:

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)

Composición a 5-Julio-1999:

Unión del Pueblo Navarro: 22

Socialista: 11

Euskal Herritarrok: 8

Convergencia de Demócratas de Navarra: 3

Izquierda Unida-Ezker Batua de Navarra: 3

EA-PNV: 3

Estructura del Gobierno

A 1-I-1999:

Presidente: Miguel Sanz Sesma

Vicepresidente: Rafael Gurrea Indurain

Número de Consejerías: 10

Presidencia e Interior: Rafael Gurrea Indurain

Economía y Hacienda: José MTM 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

A 28-VII-1999:

Presidente: Miguel Sanz Sesma

Vicepresidente: Rafael Gurrea Indurain

Número de Consejerías: 10

Presidencia, Justicia e Interior: Rafael Gurrea Indurain

Economía y Hacienda: Francisco Iribarren Fentanes

Administración Local: Rafael Gurrea Indurain

Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda: Jesús Javier Marcotegui Ros

Educación y Cultura: Jesús Laguna Peña

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

Tipo de Gobierno

A 1-I-1999:

Por apoyo parlamentario: Minoritario.

Partidos y número de Diputados que le apoyan: UPN (17).

Composición del Gobierno: Homogéneo (UPN).

A 28-VII-1999:

Por apoyo parlamentario: Minoritario.

Partidos y número de Diputados que le apoyan: UPN (22).

Composición del Gobierno: Homogéneo (UPN).

Cambios en el Gobierno

Los derivados de su nueva composición tras las elecciones de 13 de junio de 1999.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Investidura del Presidente del Gobierno por mayoría simple en el mes de julio de 1999.

Mociones de reprobación

La derivada de la Comisión de Investigación sobre el procedimiento de adjudicación de emisoras de frecuencia FM, respecto del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones.

Debates y resoluciones más importantes

Datos globales:

Interpelaciones tramitadas: 1

Preguntas

Orales: 3

Escritas: 296

Mociones presentadas: 58

Resoluciones aprobadas: 26 (y 6 declaraciones políticas)

Rechazadas: 14

Retiradas: 4

Debates y resoluciones más importantes

- Debate de investidura del Presidente del Gobierno (Diario de Sesiones del Pleno de los días 20, 21, 23 y 26 de julio de 1999).

- Resolución sobre la ruptura de la tregua por parte de ETA (Comisión de Convivencia y Solidaridad Internacional de 4 de diciembre de 1999).

Comparecencias y sesiones de trabajo: 124.

Reformas del Reglamento del Parlamento de Navarra

Ninguna. No se aprobó finalmente la modificación del art. 54 del Reglamento. En la nueva Legislatura iniciada en junio de 1999 se ha creado como Comisión Ordinaria la de Asuntos Europeos (BOPN de 18 de octubre de 1999).

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

– Normas sobre constitución, organización y funcionamiento de la Comisión Especial de Convivencia y Solidaridad Internacional (BOPN de 29 de octubre de 1999).

– Normas sobre constitución, organización y funcionamiento de la Comisión Especial para la elaboración de un estudio sobre políticas de juventud (BOPN de 9 de noviembre de 1999).

– Normas sobre constitución, organización y funcionamiento de la Comisión Especial para el estudio del futuro de las vías de gran capacidad de la Comunidad Foral de Navarra y, en especial, de la autopista A-15 (BOPN de 9 de noviembre de 1999).

– Normas sobre la elección de los miembros del Consejo de Navarra, que corresponde proponer al Parlamento de Navarra (BOPN de 20 de octubre de 1999).

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

Cámara de Comptos de Navarra:

De los numerosos informes que ha emitido cabe destacar los siguientes:

– Informe sobre el examen y censura de las Cuentas Generales de Navarra de 1998.

– Informe sobre el programa presupuestario «Gestión del medio ambiente».

– Informe sobre el programa presupuestario «Mejora de las condiciones de escolarización».

– Informe sobre el programa «Sector turístico».

– Informe sobre el programa presupuestario «Mejora de los recursos agrarios».

– Informe sobre la actividad de capital riesgo de SODENA (Sociedad de desarrollo de Navarra).

– Informe sobre el sector público local en 1997.

– Informe sobre el Ayuntamiento de Pamplona.

– Informe sobre la regularidad de las cuentas electorales derivadas de las elecciones al Parlamento de Navarra de 13 de junio de 1999.

Consejo de Navarra:

Sus miembros tomaron posesión el día 13 de diciembre de 1999.

Defensor del Pueblo:

Proposición de ley foral para la creación de la institución que ya ha sido tomada en consideración.

Aspectos político-institucionales

El año en cuestión ha sido de una intensidad política realmente excepcional. Rotos los diques de contención, ha emergido una diatriba partidista particularmente virulenta, llegando a resquebrajar una afirmación que se formuló en el Informe del año 1998: la que mencionaba que la estratificación y diferencialidad partidista y sindical no era acompañada de una similar situación a nivel ciudadano. Parece claro que a pesar de persistir la bonanza económica, la revitalización del tejido industrial y el relanzamiento del sector servicios, la situación de un alto índice de conflictividad política ha hecho pie, en cierta medida, en los propios sectores ciudadanos.

En este contexto y circunstancia se debe hacer referencia obligada a cuatro escenarios sociales y políticos, así como a una consecuencia derivada, en tanto exponentes de un período sobresaltado y propicio al desánimo.

El primer escenario puede ser titulado: de la esperanza ilusionada a la frustración total. Nos referimos a un comienzo de año marcado por la inmediatamente precedente (septiembre de 1998) «tregua unilateral e indefinida» (*sic*) de la organización terrorista ETA (tregua, por cierto, sólo parcial por cuanto ha quedado demostrado que no supuso paralización ni de las «tareas» de información para la comisión de futuros atentados, ni tampoco de las «acciones de aprovisionamiento» de material con el mismo fin). Un comienzo de año en el que también se configuró el Gobierno PNV-EA, que calificado como tecnocrático se aprestó a pactar con Euskal Herritarrok, y, en fin, un inicio de curso en el que se pusieron en marcha una serie de iniciativas políticas tendentes a la sustitución de todas las expresiones de violencia, en un avance decidido hacia la pacificación real.

El 9 de enero de 1999 tiene lugar en Bilbao una manifestación por el fin de la dispersión de los presos de ETA que agrupó, en convocatoria de los partidos del Pacto de Lizarra-Estella (entonces, recuérdese, IU, PNV, EA, EH), a varias decenas de miles de personas, convirtiéndose en una de las más multitudinarias celebradas en el País Vasco.

A medida que avanza el año comienzan a vislumbrarse determinados síntomas que explicarán –que no justificarán– el final de las esperanzas surgidas tras la tregua. Son síntomas tales como las detenciones en Francia de «Kantauri», en marzo, y sobre todo de Belén González, interlocutora directa con los representantes del Gobierno español, en octubre; la declaración de HB de promover la abstención en las próximas elecciones generales, adoptando así una postura rupertista similar a la tomada por este mismo sector en las primeras elecciones de la

transición política; el endurecimiento de las condiciones de ETA para una nueva reunión con el Gobierno Aznar y el nombramiento de tres de sus presos como nuevos interlocutores; la posición del Gobierno Aznar en el tema del acercamiento de los presos etarras...

El desenlace será la declaración de fin de la tregua, anunciado por ETA mediante un comunicado el 28 de noviembre al que respondió el Gobierno español con una nota de tono autoexculpatorio. Se ha mencionado ya la aguda frustración que ha sacudido a la sociedad vasca ante tan grave evento, en mayor medida en determinados sectores juveniles, empresariales, laborales, universitarios, etc., que habían apostado con ilusión por la nueva situación.

En lo concerniente al acomodo por parte de la Comunidad Autónoma en instancias superiores y en la articulación con el Estado e instituciones europeas, el año presencia también el paulatino paso desde el precedente reino de la certidumbre –si bien cuestionado en determinadas expresiones en períodos anteriores– al gobierno de una total incertidumbre. Los partidos nacionalistas vascos se decantan, además sin ambages, por un nuevo marco jurídico-político, declarando superado el Estatuto de 1979, cuyo veinte aniversario ni siquiera es conmemorado por las instituciones vascas (lo que no dejó de provocar algunas tensiones en el PNV), salvo por la Diputación Foral de Alava, gobernada por el PP.

La diferencia que existe entre la declaración en favor de la autodeterminación del pueblo vasco, aprobada por el Parlamento en 1990, que partía de la legitimidad estatutaria, con la realidad presente, de considerar desfasado, superado y no desarrollado suficientemente dicho Estatuto, es notoria y palpable. Incertidumbre en las fórmulas de articulación con el Estado, que en vísperas de la Navidad tiene un relativo, aunque muy difuso esclarecimiento, a la vista del proyecto presentado por el PNV (aprobado por unanimidad en la Asamblea General de este partido celebrada en enero de 2000).

De todos modos, la incertidumbre aumenta ante la tesis gubernamental de considerar intangibles la Constitución y el Estatuto, cerrando de tal modo cualquier posibilidad reformista. En el fuego cruzado entre el puro «statu quo» y la reivindicación de un cambio en profundidad, la inseguridad avanza en un campo abonado. De ahí la referencia inicial a la incertidumbre.

Guste o no, se consolidan dos bloques profundamente enfrentados: los partidos nacionalistas vascos por un lado, y los dos partidos mayoritarios en el Estado, por otro; actuando IU con cierta libertad de movimientos, aunque sigue perteneciendo formalmente al foro de Lizarra-Estella (que abandona en enero del año 2000).

Además, la formalización del pacto gubernamental formado por PNV-EA con EH, ya avanzado mayo (y en suspenso desde el 21 de enero de 2000, tras el primer asesinato de ETA después de la tregua), significa que en el propio Parlamento se asiste a esta divisoria tajante. La diferente forma de afrontar la visión del hecho nacional resulta absolutamente prevalente, incluso cuando en sede parlamentaria se discuten cuestiones con connotaciones sociales, tales como las 35 horas laborables semanales. PP y PSE-PSOE votarán por un lado formando el bloque «constitucionalista» y los partidos de ámbito reducido al País Vasco votarán en bloque de forma contraria. Constante división que llegará a la calle,

con las virulentas y desechables formas de la denominada *kale borroka*, o con la convocatoria por el Pacto de Estella de un paro de cinco minutos en apoyo del denominado «ámbito vasco de decisión».

En esta línea puede situarse el acelerado deterioro de las relaciones entre el PNV y el PP, aliados hasta este momento en las Cortes Generales. Ya en enero el desencuentro entre Arzalluz y Aznar es evidente —no así entre los dos Presidentes de Gobierno—. Según la prensa del 21 de enero («El Correo») y citando fuentes oficiosas provenientes de La Moncloa, la decisión de Aznar de no recibir al Presidente del PNV se explicaría por la apuesta de este último por Otegi y EH, y por no haberle informado de la preparación de la tregua por parte de ETA. En todo caso, el nivel de confrontación aumenta entre ambos partidos mes a mes, hasta llegarse a un punto de ruptura de relaciones totales en el mes de diciembre con ocasión de unas declaraciones de Aznar en las que se sugería la convivencia del PNV con la organización terrorista.

La confrontación se expande en todas las direcciones con una acritud puede decirse que desconocida en toda la época democrática. No es por ello de extrañar que señas de identidad como el euskara entren en la arena política, de tal manera que un plan general de uso de esta lengua, aparentemente inocuo, es objeto de un durísimo debate en la sede parlamentaria en el Pleno celebrado el día 28 de octubre.

Un enfrentamiento que se amplía a instituciones estatutarias como el Concierto Económico, que se ve cuestionado desde diversos planos, mereciendo ser tratado este espacio de colusión de manera pormenorizada en un epígrafe posterior.

Una reunión de la asamblea parlamentaria kurda en el exilio, a celebrarse en el Parlamento autonómico, originará una polémica encendida en la que intervienen el embajador turco —amenazando veladamente a las empresas vascas—, el Gobierno central —recurriendo al Tribunal Constitucional el acuerdo de la Mesa por el que se invitaba a la celebración de aquella reunión en Vitoria—, y todos los partidos políticos con diversos posicionamientos.

El culmen se alcanza con unas declaraciones del Consejero de Interior, J. Balza, pidiendo que el Gobierno español, ante la ya recordada detención de González Peñalba, compensara a ETA con una apuesta más decidida para avanzar en el proceso de paz (27 de octubre); declaración que dio lugar a la presentación de una moción de censura contra dicho Consejero por el PP, siendo este el único partido que la apoyó en el Pleno parlamentario.

Una cuestión como la petición de los vecinos de Treviño —donde en las elecciones municipales triunfan los partidarios de la integración en Alava— se enquista ante este cúmulo de dificultades políticas, sin que tampoco se vislumbre ningún tipo de salida consensuada.

Si la estrella emergente, con cierto oscurecimiento a medida que avanza el año, ha sido Otegi desde la perspectiva de la izquierda nacionalista, el hombre fuerte del Gobierno en temas vascos ha sido el Ministro de Interior, Mayor Oreja. Su firmeza en la política penitenciaria ha sido proverbial, así como su reiterada acusación a los partidos nacionalistas de supeditación a los dictados de ETA. La ruptura de la tregua ha parecido darle la razón cuando catorce meses

antes señaló que se trataba de una tregua trampa. En el camino queda un rosario de intervenciones, algunas ciertamente discutibles, como la que tuvo lugar, según nota de prensa del Ministerio, el 13 de mayo en un acto público de la Guardia Civil: «Todos tenemos la obligación democrática de contribuir a que la historia de España, que sin duda ustedes están viviendo y protagonizando en primera línea, no la vuelvan a deformar, distorsionar y retorcer aquellos que precisamente no creen en España y hacen en demasiadas ocasiones desde el frente esa anti-España que lamentablemente, en demasiadas ocasiones, es su razón de ser y de estar en política».

Las elecciones municipales de junio significan una consolidación de los dos bloques, con realineamientos internos. Así, el PP asciende de cuatro a nueve alcaldías en Alava, mientras que el PSE pierde tres con relación a las anteriores elecciones. En el apartado nacionalista PNV-EA descienden casi lo mismo que asciende EH, formación que duplica, hasta los cuarenta y cuatro, su número de alcaldes en la Comunidad Autónoma.

Con todo, se mantiene el nivel de votos entre los dos bloques en relación a las elecciones al Parlamento del año anterior, si bien los nacionalistas, que logran casi doscientas alcaldías, sólo cuentan con cinco de los catorce grandes municipios del País Vasco.

Elecciones que dan pie a una estrategia propuesta por EH y asumida por PNV y EA, de relanzar la asamblea de electos municipales. El 18 de septiembre, 1778 ediles nacionalistas crean una plataforma, denominada *Udalbiltza*, destinada a impulsar actuaciones unitarias en la Comunidad Autónoma, Navarra y el País Vasco francés. Las diferencias sobre la proyección de este órgano (aún hoy de incierta naturaleza jurídica, pero que ya recibe de los presupuestos públicos autonómicos, de dos Territorios Históricos y de no pocos Ayuntamientos abundante financiación) resultan evidentes entre sus propios promotores, del mismo modo que lo son las de su implantación territorial.

El año finaliza con la aprobación de los Presupuestos generales de la Comunidad Autónoma presentados por el Gobierno Ibarretxe, que ha dispuesto del apoyo explícito de EH. El acuerdo presupuestario ha sido más difícil de alcanzar en Vizcaya e imposible en Gipúzcoa, Territorios Históricos ambos gobernados también en coalición por PNV y EA. En Alava el proyecto de presupuesto de la Diputación PP-UA no fue sustentado por las Juntas Generales, donde no contó con el apoyo socialista. El fin de año parlamentario ha contribuido también, como se ve, al desconcierto ya mencionado anteriormente en esta valoración.

Potestad normativa

Actividad del Parlamento

Sólo cuatro leyes se han aprobado por el Parlamento Vasco durante el ejercicio de 1999. La intensa actividad política desplegada en la sede parlamentaria, y el hecho de que la mayoría gubernamental no estuviera garantizada hasta bien

entrado el año, tras el Acuerdo con EH, pueden explicar en alguna medida la escasez legislativa.

La Ley 1/1999 puede considerarse de poca trascendencia por cuanto su contenido se limitó a una ligera modificación de la Ley 18/1998; en concreto, en lo referido a la composición del Consejo Asesor de Drogodependencias.

Más relevancia poseen las otras leyes del período. La 2/1999 sirvió, a tenor de las previsiones del Texto refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco y del Texto refundido de las Disposiciones Legales vigentes sobre Régimen Presupuestario de Euskadi, para cubrir el vacío resultante de la imposible aprobación de la Ley de Presupuestos para 1999. La disolución del Parlamento y la convocatoria electoral a finales de 1998 impidieron el cumplimiento del plazo establecido para la presentación del respectivo proyecto de ley, por lo que hubo de acudir a la técnica sustitutoria. La última de las leyes aprobadas durante el año, la 4/1999, tuvo precisamente por objeto los Presupuestos de la Comunidad Autónoma para el año 2000.

Por su parte, la Ley 3/1999 supuso la codificación, mediante su incorporación a la Ley del Derecho Civil del País Vasco de 1992, de la costumbre más arraigada en el mundo rural guipuzcoano, como es la transmisión familiar del caserío indiviso. Se asume, no obstante, en la misma Ley que la presente regulación no agota las costumbres civiles sobre la ordenación del caserío y del patrimonio familiar en Guipúzcoa.

Potestad reglamentaria

Al contrario de cuanto sucede en el ámbito legislativo, no parece haber mermado, al menos desde un punto de vista cuantitativo, la actividad reglamentaria del Ejecutivo. Una actividad volcada en gran parte en los terrenos organizativo y subvencional o de fomento.

En el primero de tales planos merece resaltarse el Decreto del Lehendakari de 4 de enero, de creación, supresión y modificación de Departamentos, obligado para la constitución del nuevo Gobierno bipartito PNV-EA. Un Decreto al que a lo largo del año han sucedido los de reordenación interna de cada una de las Consejerías.

Por vez primera se afronta en la Comunidad Autónoma el estatuto del ex-Lehendakari mediante el Decreto 1/1999, de 12 de enero, por el que se ponen a disposición de los antiguos Presidentes del Gobierno una serie de medios personales y materiales acordes con su condición.

También en el terreno organizativo han de destacarse el Decreto 158/1999, por el que se modifican la composición y funciones de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos; el 178/1999, que crea y regula la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno Vasco (véase más abajo); el 260/1999, por el que se establecen el Consejo de Sanidad de Euskadi y los Consejos de Área de Salud de cada uno de los tres Territorios Históricos, y el 342/1999, del Registro de Bienes Culturales Calificados y del Inventario General del Patrimonio Cultural Vasco.

En el sector de la asistencia social se reseñan los Decretos sobre el ingreso mínimo de inserción (198/1999), como cobertura de gastos básicos para la supervivencia, y sobre las ayudas de emergencia social, para evitar situaciones de marginación social (199/1999). Para el fomento del empleo se dictan los Decretos 267/1999, con la vista puesta en la lucha contra el paro juvenil y la desaparición de las horas extras, y el 241/1999, por el que se regulan las ayudas económicas a las inversiones industriales productivas generadoras de empleo (Programa Ekimen).

En el ámbito educativo, especial atención merecen la Orden de 16 de julio, sobre impartición del Bachillerato a distancia, y con el propósito de regular tan singular método de enseñanza, y también el Decreto 423/1999, que modifica por segunda vez el precedente de ordenación del Bachillerato y las enseñanzas de Formación Profesional.

Por la importancia de la materia tratada han de recordarse, finalmente, el Decreto 166/1999, que establece los procedimientos para la transmisión de las oficinas de farmacia; el 159/1999, que dispone el régimen jurídico de los Centros de Contratación de Valores en la Comunidad Autónoma, y el 389/1999, que regula los seguros de responsabilidad civil para los espectáculos públicos y actividades recreativas.

Potenciación de los Territorios Históricos

Pendiente la puesta en marcha de un proyecto de ley de régimen local, previsto en el programa del Gobierno Ibarretxe y que tan directamente incidirá en el ámbito de poder doméstico de la Comunidad Autónoma, permanecen los órganos forales de los Territorios Históricos en un papel de interlocutores directos con las Instituciones comunes de la Comunidad y de protagonistas, también directos, de las relaciones con los municipios de su ámbito territorial.

En el plano interno el año 1999 ha sido de cierto estancamiento en lo relativo a los traspasos desde la Comunidad Autónoma a los Territorios Históricos, quedando aún pendientes de materializarse algunos en materias de competencia foral como el Instituto Social de la Marina y las obras hidráulicas. En ejecución de una decisión judicial, el Gobierno Vasco llevó a cabo, mediante el Decreto 383/1999, una ampliación de los medios personales traspasados en 1985 a la Diputación de Vizcaya en materia de urbanismo.

A nivel estatal prosigue la diferenciación de las Juntas Generales y Diputaciones Forales iniciada el pasado año, tal y como cabía deducir de la disposición adicional primera de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. Idéntica línea sigue la disposición adicional decimosexta de la Ley 4/1999, de modificación de la Ley 30/1992 («en la Comunidad Autónoma del País Vasco, a efectos de lo dispuesto en el artículo 2, se entenderá por Administraciones Públicas las Diputaciones Forales y las Administraciones institucionales de ellas dependientes, así como las Juntas Generales de los Territorios Históricos en cuanto dicten actos y disposiciones en materia de personal y gestión patrimonial sujetos al derecho público»).

Un eco de esa tendencia fortalecedora de estos órganos es perceptible en la

disposición adicional cuarta de la Ley Orgánica de reforma de la del Tribunal Constitucional, de 21 de abril de 1999, que explicita en su párrafo segundo lo siguiente: «En el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, además de los sujetos legitimados a que se refiere el artículo 75 ter.1, lo estarán también, a efectos de los conflictos regulados en el artículo 75 bis de esta ley, las correspondientes Juntas Generales y las Diputaciones Forales de cada Territorio Histórico cuando el ámbito de aplicación de la ley afecte directamente a dicha Comunidad Autónoma».

La Comisión Arbitral

Tampoco este año ha sido particularmente activa la Comisión Arbitral creada al amparo del artículo 39 del Estatuto de Autonomía. Puede ser mencionada su solitaria Resolución 1/1999, de 26 de octubre (Boletín Oficial del País Vasco de 24 de noviembre), en relación con el conflicto positivo de competencias promovido por la Diputación Foral de Vizcaya frente al Decreto del Gobierno Vasco de 6 de mayo de 1997 que modificaba el Decreto por el que a su vez se constituía el organismo pagador de los gastos correspondientes a la política agraria común. En la Resolución, accediendo a la petición formulada por la representación de la Diputación Foral, se acuerda la terminación del procedimiento a que había dado lugar el presente conflicto positivo de competencias, único planteado hasta el momento, circunstancia que parece acreditar una buena salud en las relaciones internas.

A nivel legal externo, la disposición adicional 4, párrafo primero, de la Ley orgánica 7/1999, de reforma de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional, establece cautelarmente que «los conflictos de competencia que se puedan suscitar entre las instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco y las de cada uno de sus Territorios Históricos se regirán por lo dispuesto en el artículo 39 de su Estatuto de Autonomía».

Conflictividad jurisdiccional

Haciendo abstracción de los procesos por normas forales fiscales, que merecen un apartado independiente, cabe reseñar la interposición de un recurso contencioso-administrativo por parte del Gobierno Vasco contra el Real Decreto 844/1999, de 21 de mayo, por el que se autoriza la explotación de una lotería instantánea o presorteadada, como una isla en materia de interposición de recursos.

En cuanto a las sentencias del Tribunal Supremo que afectan a las relaciones Estado-Comunidad Autónoma, se menciona la de 21 de junio, de la Sección tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, que desestimó el recurso interpuesto por el Gobierno Vasco contra el Acuerdo de 13 de junio de 1997, del Consejo de Ministros, por el que se formalizaban los compromisos financieros para dicho año resultantes de la aplicación de los criterios objetivos para la distribución territorial de las ayudas contempladas en el Real Decreto 2346/1996, de 8 de noviembre.

La misma Sección y Sala dictaban con fecha de 21 de junio sentencia desestimatoria contra un recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Gobierno Vasco contra el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 11 de abril de 1997, sobre la aplicación de los programas específicos del Plan Marco de Modernización del comercio interior, por el que se formalizaron, para el ejercicio de 1997, los criterios objetivos de distribución de los créditos del Ministerio de Economía y Hacienda.

La Sala tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo estimó, en sentencia dictada el 15 de noviembre, un recurso interpuesto por la representación del Gobierno Vasco contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de mayo de 1998, que se declara nulo por excluir al País Vasco de la distribución entre Comunidades Autónomas de los créditos de la iniciativa PYME industrial para 1998, estableciéndose su derecho a recibir los fondos de aportación nacional que le correspondan en aplicación de los criterios de distribución acordados por la Conferencia Sectorial de la pequeña y mediana empresa.

En cuanto a las actuaciones del Tribunal Constitucional ha de reseñarse el Auto de 9 de febrero por el que se acuerda mantener la suspensión de la vigencia del artículo 16.6 de la Ley 14/1998, del Deporte del País Vasco, recurrida en inconstitucionalidad.

El Gobierno central planteó en 1998 un conflicto positivo de competencias contra el Decreto del Gobierno Vasco 63/1998 por el que se aprobó el Acuerdo con las organizaciones sindicales sobre modernización en la prestación del servicio público de la Justicia. Por Auto de 26 de enero de 1999, el alto Tribunal levantó la suspensión del apartado quinto de la sección primera del capítulo sexto del Título segundo y mantuvo la suspensión del capítulo trece del Título tercero, que trata de las retribuciones del personal.

El Gobierno del Estado presentó un conflicto positivo de competencias contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco de 9 de febrero de 1999, por el que se autorizaba al Parlamento del Kurdistán en el exilio para la celebración de sesiones de trabajo en la sede de Vitoria. Por Auto del Tribunal de 10 de noviembre se tiene por desistido al Gobierno del Estado en su recurso sobre tan peliaguda cuestión.

En cuanto a las sentencias del Tribunal Constitucional puede citarse a la de 25 de febrero de 1999, en conflicto positivo de competencias promovido por el Gobierno Vasco contra las Ordenes de 21 de enero de 1989, por las que se regula la comercialización de los materiales forestales de reproducción. La sentencia es estimatoria y declara que las competencias controvertidas corresponden a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Por sentencia de 25 de febrero, ante recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento Vasco 6/1990, de Cámaras Agrarias, se desestima íntegramente dicho recurso de inconstitucionalidad.

Por sentencia de 3 de junio, en recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco y el Parlamento de Cataluña frente a la Ley 32/1988, de Marcas, se declara que corresponden a las Comunidades recurrentes las competencias de ejecución en materia de propiedad industrial, contenidas en diversos artículos de dicha Ley.

Ha de reseñarse también la sentencia 175/1999, de 30 de septiembre, recaída en un conflicto positivo de competencias promovido por el Gobierno Vasco en relación con determinados preceptos de la Orden de 2 de noviembre de 1989, del Ministro del Interior, por la que se regulan las modalidades de elaboración de libros de registro y otros documentos de control obligatorios para determinados establecimientos; sentencia que declara que las competencias controvertidas corresponden a la Comunidad Autónoma del País Vasco. Los magistrados Jiménez de Parga, Mendizábal y Garrido Falla emitieron un voto particular considerando que el recurso debiera de haberse desestimado en su totalidad.

Finalmente la sentencia 208/1999, de 15 de noviembre, que decidía un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco contra la Ley estatal de defensa de la competencia, estima parcialmente el recurso y declara inconstitucional la cláusula «en todo o en parte del mercado nacional» contenida expresamente o por remisión en los artículos 4, 7, 9, 10, 11, y 25a) y c) de la Ley, en la medida que desconocen las competencias ejecutivas de la legislación estatal atribuidas a la Comunidad Autónoma del País Vasco en el Estatuto, difiriendo en todo caso su nulidad hasta el momento en que, establecidos por la ley estatal los criterios de conexión pertinentes, puedan las Comunidades Autónomas ejercitarlas. En voto particular formulado por los magistrados González Campos, Jiménez de Parga y Conde Martín, se considera que el recurso debiera haber sido desestimado en su totalidad.

Siguiendo una costumbre larga ya en el tiempo, ningún recurso se planteó por las instituciones vascas ante el Tribunal Constitucional frente a normas estatales.

La cuestionabilidad del Concierto Económico

Distintas sentencias del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, supusieron la apertura de un interrogante sobre la política financiera y fiscal derivada del Concierto Económico y desarrollada por las instituciones forales vascas, al menos desde el estricto plano judicial. Así, la sentencia de 13 de octubre, que declaró la nulidad de una Norma foral de las Juntas Generales de Guipúzcoa sobre incentivos fiscales a la inversión; la de la misma Sala, de 22 de octubre, que estimó nula otra Norma similar de las Juntas de Alava y, en concordancia con las precedentes, la de 7 de febrero, relativa a la Norma de las Juntas Generales de Vizcaya.

Efectivamente, el año analizado supone que distintas actuaciones forales van a ser objeto de un proceso efectivo de «judicialización» y ello en diversas instancias, tanto europeas como del Estado, dando lugar a unos movimientos sociales y económicos postuladores de una defensa a ultranza del Concierto reconocido en el Estatuto y formalizado en la Disposición Adicional Primera de la Constitución.

En este plano, y en el mes de marzo, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco anulaba una Norma Foral guipuzcoana que establecía la concesión de un crédito fiscal del 45% para las inversiones empresariales en activos fijos superiores a los 2.500 millones, considerando que la misma contravenía el Concierto y

comportaba un factor de discriminación. Se abrió así una caja de resonancia sobre la que se insistirá de inmediato.

Sendas sentencias, de 27 de septiembre y 30 del mismo mes y también del mismo Tribunal, Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, resuelven impugnaciones de la Administración del Estado, y en la segunda además de la Federación de empresarios de La Rioja, contra Normas forales emanadas de los tres Territorios Históricos, reguladoras del impuesto de sociedades. La primera sentencia (707/1999) desestima íntegramente el recurso planteado por el Abogado del Estado, mientras que la segunda (718/1999) estima parcialmente el recurso interpuesto y anula el artículo 26 de las tres Normas recurridas, que lógicamente era idéntico en cuanto a su contenido.

Esta sentencias proclaman la plena validez y garantía de la autonomía fiscal foral, perfilando una doctrina que, a grandes rasgos, declara lo siguiente:

- En ejercicio de la autonomía fiscal, las normas forales pueden establecer diferencias en la regulación de los tributos concertados.

- Tales diferencias pueden estar basadas en la consecución de fines de política social y económica, como el fomento del empleo, la defensa del medio ambiente o de otra índole, siempre que guarden coherencia con el fundamento del tributo y respeten el deber de contribuir de acuerdo con la capacidad económica, la progresividad fiscal, etc.

- Los únicos límites de la autonomía fiscal son el respeto de la estructura impositiva general y las reglas que la Ley del Concierto concreta para cada impuesto, así como los principios armonizadores que se proclaman en sus propios artículos.

- No cabe la restricción de la autonomía fiscal basada en una aplicación autónoma de dichos principios, ya que su alcance está precisado en las referidas reglas de cada tributo concertado.

- Rechazada la uniformidad con la legislación estatal, los dos procedimientos judiciales afirman la validez constitucional de los puntos de conexión (domicilio y lugar de realización del hecho imponible), como delimitadores de los ámbitos de aplicación de tributos que se relacionan mediante fórmulas de desplazamiento.

Con todo, el fundamento de la anulación del citado artículo 26 se basa en que la deducción del 99% es desproporcionada e inidónea para obtener fines extrafiscales legítimos de promoción económica.

El ámbito de mayor resonancia en el espacio de confrontación relativo a la aplicación del Concierto Económico lo ha sido, sin embargo, el de las instituciones europeas a lo largo de este año. Está pendiente de decisión por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas una cuestión prejudicial planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en relación con las medidas fiscales urgentes de apoyo a la inversión e impulso de la actividad económica. Una vista oral inicial se celebró ante el Tribunal el 4 de mayo. En la misma los representantes de las Diputaciones Forales y de las Juntas Generales, más el representante del Reino de España -recuérdese, autor como Administración central de la impugnación inicial ante el Tribunal Superior de Justicia- mantuvieron la validez comunitaria de las nor-

mas fiscales en cuestión. Distinta fue la posición del representante de la Comisión Europea, quien defendió que las normas forales recogen ayudas de Estado de carácter regional y que distorsionan la competencia. La sentencia se espera para el próximo año.

Un nuevo frente en este mismo sector tiene que ver con distintos procedimientos abiertos por la Comisión contra el Reino de España por ayudas de Estado que resultarían incompatibles con el Derecho Comunitario y que, por lo mismo, entrañarían incumplimiento de éste. Entre tales procedimientos el más conocido tiene que ver con las ayudas concedidas por el Gobierno Vasco y la Diputación Foral de Alava a favor de empresa surcoreana DAEWO (DEMESA) para facilitar su instalación en suelo alavés.

Las reacciones frente a este panorama han sido particularmente explícitas, y en algunas declaraciones ha primado cierto tono virulento, al margen de razones de fondo. En este espacio, el 14 de enero el Diputado General de Vizcaya lanzó una advertencia a la Administración central y a las instituciones europeas —a la vista de las actuaciones del Comisario de la Competencia— en tono amenazante con el riesgo de una «insumisión», de materializarse el peligro para las normas específicas forales. Por su parte, el Diputado General de Guipúzcoa declaraba el 6 de marzo («El Correo» del día 7 de dicho mes) y a la vista de la doctrina sobre los incentivos fiscales a la inversión del Tribunal Superior de Justicia, que «todos los poderes del Estado, incluido el judicial, participan de una estrategia para 'loapizar' el proceso autonómico». Por su parte, el Presidente del Círculo de Empresarios, Alfonso Basagoiti (1 de julio), proclamaba que «la Administración estatal ha sembrado los vientos (a través de los recursos interpuestos) y ahora se recogen las tempestades», en relación con el proceso ante el Tribunal de Luxemburgo.

Se entiende así que el Lehendakari Ibarretxe presentara una declaración institucional en defensa del Concierto, considerado como un pacto político, y un derecho histórico amparado por la Constitución y el Estatuto de Gernika. El respaldo, en un acto público celebrado el 16 de julio, fue prácticamente unánime entre las instituciones empresariales, financieras y económicas, limitado en el ámbito político (no firmaron PP, PSE y EH) y casi total en el terreno sindical (sólo lo criticó Comisiones Obreras).

Aunque esta información quede en su desarrollo para el Informe del próximo año, ha de recordarse ahora que a mediados del mes de enero del año 2000, el Gobierno central, el vasco y las tres Diputaciones Forales acordaron una «paz fiscal» que implicaría la retirada de los recursos interpuestos por el Estado contra las normas forales y el compromiso por parte de las instituciones vascas de un ejercicio «no conflictivo» de sus competencias en la materia. Todo ello a la espera de la renovación del Concierto en el año 2002 y de la actitud que puedan adoptar las instituciones comunitarias que han de decidir los procedimientos por incumplimiento (la Comisión) y la ya referida cuestión prejudicial (el Tribunal de Justicia de Luxemburgo).

La constitución de la Comisión Jurídica Asesora

La disposición adicional 17ª de la Ley estatal 4/1999, de 13 de enero, exigía de manera taxativa la puesta en marcha de la función consultiva de las Comunidades Autónomas y entes forales, requiriendo para ello en exclusiva que los órganos específicos estuvieran dotados de autonomía orgánica y funcional con respecto a la Administración activa, o si se utilizaran los servicios jurídicos de esta última los mismos no pudieran estar sujetos a dependencia jerárquica y funcional, ni recibir instrucciones de los órganos administrativos que hayan elaborado los actos objeto de consulta, además de funcionar de forma colegiada.

Sobre este esquema y fundamento, el Gobierno Vasco dicta el Decreto 187/1999, de 13 de abril, por el que se crea y regula la denominada Comisión Jurídica Asesora –título que recibió un órgano similar creado por el Gobierno Vasco en 1936 que debía ejercer la función consultiva de la Administración General de la Comunidad Autónoma. Esta Comisión, presidida por el Secretario General de Régimen Jurídico de la Vicepresidencia del Gobierno, está formada por ocho miembros, letrados adscritos a dicha Secretaría y nombrados por la Vicepresidenta del Gobierno, y se configura en el seno de la tantas veces citada Secretaría General.

La Comisión se constituyó el día 21 de abril y ha celebrado hasta el final de año diecisiete sesiones, emitiendo cuarenta y ocho dictámenes relativos a anteproyectos de ley, proyectos de Decreto, proyectos de Orden, Convenios, expedientes de responsabilidad patrimonial y revisiones de oficio. Seis de estos expedientes fueron retirados con posterioridad por el ente solicitante del informe, es de suponer que como consecuencia del mismo.

Valoración global

Finalizábamos esta misma valoración del año 1998 con su consideración de histórico, si los propósitos que se habían esbozado en él se cumplían, si los eventos que se habían insinuado se materializaban, si las esperanzas despertadas no se frustraban. Pues bien, 1999 no ha servido para dar el paso positivo y definitivo que se auguraba y que reseñaba como objetivo el nuevo Presidente del Gobierno Vasco. La extremada virulencia verbal interpartidista; una *kale borroka* cada vez más dañina; la ruptura –inesperada– de la tregua por parte de ETA; la sensación de algunos sectores sociales de que no se había iniciado un auténtico proceso de paz a pesar de los catorce meses transcurridos, son datos todos ellos que pueden permitir afirmar que si 1998 fue un año que lo alteró todo, 1999 ha supuesto un período de retroceso o de vuelta a las andadas hacia lo peor.

Año por demás intensivo en lo político y muy nucleado en torno al Concierto Económico y su aplicación foral; menguado en lo legislativo y en lo referente al hecho administrativo; bonancible en lo económico. Año que ha supuesto, por primera vez en la historia de este País, una estratificación, ciertamente extrema, entre dos frentes conformados por su diferente visión de la realidad nacional y del ordenamiento jurídico, agrupando a los partidos nacionalistas coaligados, por un lado, y al PP y PSE, por otro. Bien es cierto que IU, y al final de año el

PSE-PSOE, han pretendido tender determinados puentes entre las dos orillas rígidamente alejadas, pero hoy por hoy los bloques están ahí con indudable solidez, sin que existan fisuras aparentes.

Reseñar, por último, que en cuestión de transferencias Estado-Comunidad Autónoma queda únicamente de todo este ejercicio la que en materia de carreteras ha tenido por objeto la autopista A-8 Bilbao-Behobia.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición del Parlamento por Grupos Parlamentarios

Total de parlamentarios: 75

Composición de los Grupos a 31 de diciembre de 1999:

Grupo Nacionalistas Vascos: 21 parlamentarios

Grupo Popular Vasco: 16 parlamentarios

Grupo Euskal Herritarrok: 14 parlamentarios

Grupo Socialistas Vascos: 14 parlamentarios

Grupo Eusko Alkartasuna: 6 parlamentarios

Grupo Mixto: 4 parlamentarios (2 de Izquierda Unida-Ezker Batua, 2 de Unidad Alavesa)

Estructura del Gobierno

Gobierno bipartito PNV-EA:

Presidente: Juan José Ibarretxe (PNV)

Número de Consejerías: 10. Existe una sola Vicepresidencia cuyo titular es la Consejera de Hacienda y Administración Pública

Departamento de Hacienda y Administración Pública: I. Zenarruzabietia

Departamento de Educación, Universidades e Investigación: I. Oliveri

Departamento de Interior: J. Balza

Departamento de Industria, Comercio y Turismo: J.J. Imaz

Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social: S. Intxaurreaga

Departamento de Sanidad: G.M. Inclán

Departamento de Cultura: M.C. Garmendia

Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente:
P. Ormazabal

Departamento de Transportes y Obras Públicas: A. Amann

Departamento de Agricultura y Pesca: I. Gerenabarrena

Tipo de Gobierno

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario (bipartito PNV-EA): 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, aunque el pasado mes de mayo suscribió con las dos fuerzas políticas del Gobierno un «Acuerdo de apoyo parlamentario de EH al Gobierno de PNV y EA». El citado Acuerdo, que venía funcionando satisfactoriamente para las partes implicadas, se encuentra «en suspenso» [*sic*] desde mediados de enero del año 2000 como consecuencia de la no condena explícita por parte de EH del asesinato en Madrid del Teniente Coronel Blanco.

Partidos y número de parlamentarios que lo apoyan: PNV, 21 escaños; EA, 6 escaños (27 parlamentarios sobre el total de 75; en función de los contenidos del Acuerdo ya citado a estos parlamentarios habrán de sumárseles los 14 de EH).

Composición de Gobierno: bipartito de coalición. Reparto de carteras: PNV, Presidencia, Vicepresidencia y siete Departamentos; EA, tres Departamentos.

Cambios en el Gobierno

Por Decreto del Lehendakari de 19 de abril (BOPV de 20 de mayo) el Consejero de Sanidad (I. Azkuna) fue cesado y sustituido por G.M. Inclán.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

El día doce de noviembre el Parlamento Vasco rechazó una moción de censura individual presentada por el PP contra el Consejero de Interior. Esta moción, que necesitaba la mayoría absoluta para ser aprobada, fue rechazada al votar contra la misma el PNV, EA y EH, absteniéndose el PSE-PSOE, IU y UA.

Mociones de reprobación

Ninguna.

Debates y resoluciones parlamentarias más importantes

Debate y resolución sobre el proceso de paz y la violencia en el País Vasco (18 de febrero de 1999). Resolución aprobada con los votos de PNV, EH, EA e IU.

Debate sobre la creación de una ponencia específica sobre las víctimas de la violencia en el seno de la Comisión de Derecho Humanos (26 de febrero). La creación de la ponencia fue rechazada.

Debate sobre la jornada laboral de 35 horas (6 de marzo).

Comparecencia en Comisión del Consejero de Interior sobre la *kale borroka* (17 de marzo).

Resolución del Pleno (votada por PNV, EH, EA e IU) solicitando a la ONU el envío al País Vasco de una comisión internacional de observadores sobre el proceso de paz (30 de marzo).

Elección por el Pleno del Parlamento del Presidente del Ente Público Radiotelevisión Vasca (29 de junio).

Debate de política general (24 de septiembre).

Debate plenario sobre la vigencia del Estatuto de Gernika y su pleno desarrollo (la iniciativa socialista fue rechazada por PNV, EH, EA e IU).

Reformas del Reglamento parlamentario

Ninguna.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Ninguna.

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 publicación en el BOPV):

Informe sobre cuentas de las entidades locales de la Comunidad Autónoma del País Vasco correspondientes a 1996 (22 de enero).

Informe de fiscalización de la cuenta general del Territorio Histórico de Bizkaia del ejercicio de 1996 (29 de abril).

Informe sobre subvenciones a países en vías de desarrollo y a centros vascos (12 de mayo).

Informe sobre la actividad económico-financiera de la Administración Foral del Territorio Histórico de Gipuzkoa en el ejercicio de 1997 (31 de agosto).

Informe de fiscalización de la Cuenta General del Territorio Histórico de Alava para 1997 (14 de septiembre).

Informe sobre los gastos de publicidad e informática realizados por el Gobierno Vasco en 1997 (20 de septiembre).

De la actividad del *Ararteko* (Defensor del Pueblo de la Comunidad Autónoma) se ponen de relieve los siguientes aspectos: Durante 1999 se tramitaron un total de 1283 expedientes de queja; las actividades de oficio iniciadas por la Institución se elevaron a 60. El Informe anual correspondiente a 1998 fue publicado en el Boletín del Parlamento con fecha 27 de mayo de 1999 (número 28); su debate ante la Comisión de Derechos Humanos se celebró el 17 de junio, y el 29 de ese mismo mes ante el Pleno.

Informes extraordinarios: «Intervención con menores infractores» (fue elevado a la Presidencia del Parlamento el día 21 de diciembre de 1998, y publicado en el Boletín del Parlamento Vasco el 21 de enero de 1999). Se debatió en la Comisión de Derechos Humanos el 23 de junio.

«Sobre la protección de la calidad del agua en los embalses del sistema Zadorra» (publicado el 26 de marzo y aún no debatido ante la Comisión).

Comisión Arbitral del País Vasco

Nos remitimos aquí a cuanto se deja escrito en el Informe de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el que existe un epígrafe específico sobre esta Comisión.

IV. LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL

LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Marc Carrillo

Consideraciones generales

La jurisprudencia constitucional de 1999 ha seguido la tónica de los últimos años de capitalizar los criterios interpretativos que se han ido construyendo a lo largo de las casi dos décadas de justicia constitucional. En este sentido, y como ya viene siendo habitual, el resultado ha sido y es la omnipresencia de los precedentes en la fundamentación de las sentencias que resuelven la controversia competencial entre el Estado y las CCAA. A modo de ejemplo, puede citarse la ya paradigmática STC 13/1992, que en su momento supuso un freno al uso instrumental de la subvención para, de hecho, convertirse en una vía soterrada de absorción de competencias por parte del Estado, negando el carácter de título competencial a la subvención a fin de establecer los criterios interpretativos acerca de la ejecución del derecho comunitario, así como los límites a la potestad de normación atribuida al Estado para reglar el régimen jurídico de las subvenciones.

La remisión a su propia doctrina constituye, pues, un acervo al que el TC se acerca cada vez que resulta preciso para fundamentar sus decisiones, proporcionando seguridad jurídica a los diversos operadores jurídicos en la controversia competencial. Pero esta remisión resulta en ocasiones notoriamente prolija y detallada lo cual permite, sin duda, conocer de forma indubitada la lógica jurídica de la decisión; pero, a su vez, hace de ésta un producto de considerable extensión, efecto éste que —quizás— sería de interés reconsiderar. En este sentido, y sin perjuicio de mantener, como es obvio, el imprescindible rigor jurídico, aparece como unos de los objetivos que quedan abiertos a la actividad jurisdiccional del TC en el más inmediato futuro, la necesidad de redactar sentencias de menor extensión, en las que sobre todo los primeros fundamentos jurídicos traten de evitar la reproducción de los antecedentes ya conocidos.

De las sentencias dictadas en el presente año no se derivan novedades interpretativas indiscutibles, pero ello no impide para afirmar que en algunas de ellas se apuntan posibilidades interpretativas que en un inmediato futuro, sí pueden suponer cambios de mayor calado en orden a la delimitación competencial en general, y especialmente al alcance material del ámbito de lo básico en particular. En todo caso, resulta incuestionable la opción del Tribunal Constitucional (TC) de relativizar el carácter de los efectos de las sentencias dispuesto por el artículo 39.1 de la LOTC, que como es sabido vincula a la declaración inconstitucionalidad, la consiguiente declaración de nulidad de los preceptos impugnados. No es la primera ocasión, pero no hay duda que en 1999 el TC se ha mostrado más beligerante en introducir nuevos criterios temporales sobre el alcance de los fallos que declaran la inconstitucionalidad por invasión de competencias. Así, las reso-

luciones que contemplan la inconstitucionalidad sin nulidad o con nulidad diferida empiezan a formar parte del panorama jurisprudencial en materia de controversias competenciales.

El contencioso competencial que ha afrontado la jurisprudencia constitucional de este año ha versado sobre temas que ya son habituales otros años en esta sección del Informe. Evidentemente, al margen de las cuestiones de orden procesal que a menudo constituyen, el primer contencioso a resolver por el TC, el ámbito de lo que debe entenderse por básico y el margen de maniobra que le resta al legislador autonómico al respecto constituye de nuevo un asunto estelar; los problemas de delimitación material de las competencias, como no podía ser de otra manera, siguen siendo pieza necesaria en el entramado de la fundamentación jurídica de varias sentencias constitucionales; asimismo, la ejecución del Derecho Comunitario cuando las instituciones comunitarias ejercen el poder de prestación en relación a determinadas materias competenciales destinatarias de una subvención; las competencias de ejecución; o, en fin, el territorio como ámbito de delimitación competencial.

En relación a los datos estadísticos que definen el perfil de la actividad jurisdiccional es preciso anotar que ha descendido a 17 el número de sentencias que este año resuelven contenciosos competenciales, una cifra sensiblemente inferior a las 28 sentencias registradas el año pasado pero similar a la que se produjo en 1997. Aunque es preciso añadir seguidamente que algunas de ellas, como la STC 12/1999, dictada a propósito de la *Ley de Castilla León 1/1993, de 6 de abril de Ordenación del Sistema Sanitario*, presentan un contenido competencial muy diluido o de escasa relevancia.

El grueso de las actuaciones que ha resuelto el TC datan nada menos que de hace 10 años. Así, en cinco sentencias el TC resuelve recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia interpuestos contra disposiciones aprobadas en 1989; incluso, son apreciables normas que fueron objeto de impugnación en años anteriores: una, de 1987 (la *Ley 3/1987, de 8 de abril, del Principado de Asturias, sobre Disciplina Urbanística*) y dos de 1988 (por ejemplo, la *Ley del Estado, 32/1988, de 10 de diciembre, de Marcas*). Mientras que las más recientes fueron aprobadas entre 1991 (por ejemplo, el *Real Decreto 1887/1991, de 30 de diciembre, sobre mejora de las estructuras agrarias*) y 1994 (la *Ley del Estado, 3/1994, de 14 de abril, por la que se adapta a la legislación española en materia de entidades de crédito la segunda Directiva de Coordinación Bancaria y se introducen otras modificaciones relativas al sistema financiero*), lo cual ha dado como resultado una media de 8 años de dilación entre la presentación de la controversia ante el TC y su resolución por sentencia. Como se ponía de manifiesto en Informes de años anteriores, este retraso constituye uno de los problemas de relevancia con los que sin duda el TC se viene enfrentado, pero que de alguna manera lastra la plena eficacia de su doctrina jurisprudencial.

Al margen de las ya citadas, entre las disposiciones que en su momento generaron controversia competencial entre el Estado y las CCAA y sobre las que el TC se ha pronunciado ahora, cabe citar entre otras las siguientes: la *Ley del Parlamento vasco 6/1990, de 15 de julio, de Cámaras Agrarias*; la *Ley del Estado 30/1992, de 26 de diciembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones*

Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; la Orden del Ministerio del Interior de 2 de noviembre de 1989, por la que se regulan las modalidades de elaboración de libros-registros y otros documentos de control, obligatorios para determinados establecimientos; la Ley del Parlamento de Cataluña 12/1993, de 4 de noviembre, de Creación del Instituto para el Desarrollo de las Comarcas del Ebro; la Ley Foral del Navarra 7/1989, de 8 de junio, de medidas de Intervención sobre Suelo y Vivienda; la Ley del Estado 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia; la Ley del Estado 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, etc.

El balance que ofrecen los datos estadísticos de este año permite afirmar que la ley como objeto de la controversia ha ocupado más al TC que el reglamento; por tanto, los procedimientos por recurso de inconstitucionalidad, en número de nueve, han superado a los cinco conflictos de competencia promovidos frente a disposiciones reglamentarias y a las dos cuestiones de inconstitucionalidad con contenido competencial, que como ya viene siendo habitual fueron planteadas de forma singularizada por Tribunales Superiores Justicia (han habido, otras que han sido objeto de enjuiciamiento acumulado en varios recursos de inconstitucionalidad).

En cuanto al objeto de la controversia que ha presidido todos estos procedimientos, las disposiciones estatales (diez) han superado a las autonómicas (seis).

Las materias competenciales sobre las que se ha proyectado el juicio de constitucionalidad este año, ofrecen un panorama de una notable variedad pues, excepción hecha de alguna reiteración (en urbanismo, sanidad, montes y propiedad intelectual), lo cierto es que la mayoría de las 16 sentencias presenta la controversia en un ámbito material distinto: disciplina del mercado, banca, turismo, haciendas locales, seguridad pública, procedimiento administrativo, sectores industriales; turismo, etc.

Finalmente, en cuanto al sentido de los fallos, las cifras revelan una clara hegemonía de las sentencias (diez) que estiman parcialmente las pretensiones de las partes (que por lo antes expuesto, predominan las alegadas por las CCAA); asimismo, en algunas de estas sentencias el sentido del fallo consiste en la declaración de inconstitucionalidad que reconoce la titularidad competencial invocada por quien planteó la controversia, pero sin la consiguiente nulidad «*ex tunc*». En otros tres supuestos, por el contrario, la estimación de las pretensiones fue total: en uno de ellos, en beneficio del País Vasco, y lo fue en relación al conflicto positivo planteado respecto a la *Orden de 21 de enero de 1989, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se regula la comercialización de los materiales forestales de reproducción*, y la *Orden de 21 de enero de 1989, del mismo Ministerio, sobre normas de calidad exterior de los materiales forestales de reproducción*. En el segundo, el beneficiado fue el Estado, con motivo del recurso de inconstitucionalidad planteado frente a la *Ley de la Comunidad de Galicia 13/1989, de 10 de octubre, de Montes Vecinales en Mano Común*; y en el tercero, el TC estimó una cuestión de inconstitucionalidad planteada contra la *Ley 5/1993 de 6 de mayo, de Presupuestos de Cantabria para 1993*. En dos casos más, y en sentido opuesto, la desestimación de las pretensiones fue total (en la cuestión de inconstitucionalidad planteada contra la *Ley de Castilla y León, 1/1993,*

de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario; y en el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento vasco 6/1990, de 15 de julio, de Cámaras Agrarias); y en otro el fallo de la sentencia fue de contenido interpretativo. Por último, como singularidad de especial relevancia, en otra sentencia (la STC 208/1999, en relación a la Ley del Estado 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia) el TC resolvió declarar la inconstitucionalidad de algunos preceptos impugnados pero con nulidad diferida.

Consideraciones específicas

El contencioso competencial que ha afrontado la jurisprudencia constitucional de este año ha incidido sobre temas reiterados en años anteriores, en esta sección del Informe. En primer lugar, es preciso reseñar algunas cuestiones de orden procesal aunque en menor número y de doctrina consolidada. En segundo lugar, ya en el ámbito de las cuestiones más substantivas, aparece de nuevo el problema que plantea la determinación del ámbito de la legislación básica estatal así como también el margen de maniobra del que dispone el legislador autónomo sobre las distintas materias en las que dispone de la potestad legislativa de desarrollo. Constituye de nuevo – atendido el sistema constitucional de distribución de competencias– un asunto que ocupa la atención del TC. También vuelven a ser objeto de reseña los problemas de delimitación material de las competencias, que siguen siendo pieza necesaria para la adecuada ubicación competencial en varias de las sentencias registradas en 1999. Conviene destacar también la debida delimitación competencial, cuando se trata de regular la ejecución de las subvenciones procedentes ya sea la Unión Europea o del Estado. O, en fin, el territorio como ámbito de delimitación competencial.

Como síntesis de los temas que han ocupado a la jurisdicción constitucional este año, cabe enumerar los siguientes:

- 1) *Las cuestiones de orden procesal.*
- 2) *Los límites de lo básico y las posibilidades del legislador autonómico.*
- 3) *La delimitación material de competencias.*
- 4) *El carácter relativo del territorio como límite de las competencias de las Comunidades Autónomas.*
- 5) *La cuestión de la subvenciones y la delimitación de competencias.*
- 6) *El alcance de los efectos de la sentencia constitucional y la relativización del binomio inconstitucionalidad-nulidad del art. 39.1 de la LOTC.*
- 7) *Otras cuestiones.*

- 1) *Las cuestiones de orden procesal.*

Ciertamente, las dos reglas hermenéuticas que se aprecian en las SSTC 128/1999 y 186/1999, no constituyen novedad alguna sino, más bien, la constatación de un línea interpretativa constantemente reiterada. En la primera, el TC resuelve de forma idéntica a como lo ha venido haciendo en ocasiones anterior-

res, en el sentido de excluir del objeto de enjuiciamiento del conflicto positivo de competencias a aquellos preceptos que no hubiesen citados en el preceptivo *requerimiento previo* que la Comunidad Autónoma debe hacer al Gobierno antes de plantear el conflicto ante el TC. En la medida en que la institución del art. 63 LOTC responde a la finalidad primordial de apurar las posibilidades de resolución convencional o negociada entre las partes, su incumplimiento por la Comunidad Autónoma de este requisito, impide que se pueda trasladar directamente al conflicto, lo que no se expuso en la fase convencional que es el el requerimiento dirigido a la otra parte para que derogue o anule el acto o disposición en cuestión.

En la STC 128/1999 como también en las STC 186/1999, 207/1999 y 239/1999, el TC considera que la derogación de una disposición objeto del conflicto, con anterioridad a su promunciamiento jurisdiccional, no siempre ha de producir el decaimiento o la conclusión de la controversia competencial. Es decir, si en razón al contenido material del conflicto, la modificación normativa deducida de la derogación no ha supuesto una innovación suficiente sobre la regulación del objeto de la litis hasta el extremo de hacerla desaparecer...; o dicho de otra forma, si la controversia competencial entre las partes pervive a pesar de los cambios registrados, el TC deberá pronunciarse acerca de la titularidad competencial disputada, aunque formalmente la norma haya sido derogada del ordenamiento por otra posterior.

2) *Los límites de lo básico y las posibilidades del legislador autonómico.*

Es evidente que este apartado acerca de la jurisprudencia constitucional es ya habitual en esta sección del Informe. Como también lo es que el sistema de distribución de competencias depende mucho de los criterios que delimiten la relación entre la ley básica estatal y la ley de desarrollo autonómica. Ello hace necesario que año tras año se recojan comentarios respecto del ámbito de lo básico a la luz de los planteamientos, evidentemente, no siempre uniformes de la jurisprudencia constitucional. Y es en este sentido que las SSTC 50/1999 y 22/1999 proporcionan elementos de interés para el debate jurídico, en la medida en que de ellas se deducen elementos que pueden —razonablemente— permitir el establecimiento de una relación entre ley básica y ley de desarrollo diferente de la que ha venido imperando en la jurisprudencia constitucional de los últimos años.

Probablemente, la sentencia más significativa al respecto ha sido la STC 50/1999, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad presentado por las CCAA de Castilla y León y Cataluña, contra determinados preceptos de la *Ley 30/1992, de 26 de diciembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. Entre otros temas y por lo que a este apartado concierne, las alegaciones de los recursos planteados imputaban a la ley estatal lo siguiente: en primer lugar, y dado que los preceptos impugnados se referían a aspectos puramente organizativos, se les imputaba invadir la competencia exclusiva de Castilla y León en relación a sus competencias en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno. Por su parte, la Comunidad Autónoma de Cataluña distinguió en sus alegaciones, entre los preceptos que regulan la organización interna de los órganos colegiados sin afectar a la formación de la voluntad colegial y los que, por el

contrario, si incidían en este ámbito. En el primer caso, estos preceptos invaden la competencia exclusiva de autoorganización, mientras que en el segundo los preceptos impugnados carecen –a juicio del recurrente– de carácter básico.

El TC aborda el alcance de lo básico en relación a la competencia estatal sobre la regulación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Y a este respecto sostiene que –sin duda– el Estado puede establecer los elementos esenciales que garanticen el régimen jurídico aplicable a todas las Administraciones Públicas; ahora bien, no cabe atribuir a las bases estatales la misma extensión e intensidad cuando se refieren a aspectos meramente organizativos internos que no afectan directamente a la actividad externa de la Administración y los administrados (donde, obviamente, ha de ser menor), que cuando lo hace respecto de aquellos aspectos en los que sí se da esta afectación (en los que la extensión e intensidad puede ser mayor).

Con este planteamiento de partida, el TC analiza los preceptos a los que el recurrente considera que carecen del contenido básico que justifique la intervención del legislador estatal. Se trata de preceptos que regulan –entre otras– cuestiones como las siguientes: resoluciones administrativas adoptadas por delegación; la suplencia de los titulares de los órganos colegiados; potestades del Presidente y del Secretario de dichos órganos; actas de las sesiones, etc.

Pues bien, el TC resuelve que estos preceptos carecen de contenido básico y por tanto son inconstitucionales. Pero se trata de una decisión en la que su relevancia estriba, entre otras motivos, en que no se detiene en argumentar de forma singularizada, las razones por las que dichos preceptos no alcanzan el nivel normativo que los equipare al mínimo común denominador que presentan aquéllos que ostentan la condición de norma básica. Sino que al tratarse de preceptos que regulan aspectos que afectan a la organización y funcionamiento interno de los órganos colegiados, basta su simple lectura –afirma– para constatar que lo hacen de un modo tan detallado y exhaustivo, que no deja espacio significativo suficiente para que las CCAA puedan desplegar las potestades de desarrollo legislativo que sus Estatutos de Autonomía les otorgan.

El planteamiento del TC es decidido: en el ámbito de la organización y funcionamiento interna de los órganos colegiados no es posible seguir con un grado tal de detallismo en la regulación, salvo con riesgo de aguar completamente las competencias autonómicas sobre la materia.

Los efectos de la sentencia se traducen en una declaración de inconstitucionalidad que, sin embargo, no viene acompañada de la –teóricamente preceptiva, ex art. 39.1 LOTC– declaración de nulidad. Razones de seguridad jurídica han debido motivar al TC a optar por un fallo de esta naturaleza, cosa que ya no es una excepción en los procedimientos sobre controversias competenciales. En todo caso, ello no empece para que sea razonable sostener que esta sentencia constituye un acicate para el legislador autonómico a fin de que, tomando buena nota del sentido de la resolución jurisdiccional, pueda legislar sobre esta materia con mayor margen de decisión normativa. Y, asimismo, y como lógica consecuencia, también para el legislador estatal quien ha de verse constreñido a legislar acerca de lo básico con un grado superior de autocontención.

En relación al necesario respeto a la potestad de autoorganización que corres-

ponde a las CCAA, cabe citar lo establecido en la, por otra parte, extensa STC 233/1999, dictada en relación a la *Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales*. En su amplio enjuiciamiento sobre el carácter básico de algunos de sus preceptos, el TC tan sólo excluye el carácter básico del art. 167, que prevé la creación de ciertos órganos con competencias en la ejecución del presupuesto, dentro de la organización administrativa autonómica, lo cual supone invadir su ámbito competencial sobre el régimen local.

Merece también mención especial la STC 22/1999, por la que se desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la *Ley vasca 6/1990, de 15 de julio, de Cámaras Agrarias*. La razón estriba en que la resolución del TC establece aquí, también, una relevante gradación acerca de la intensidad sobre de la intervención estatal para regular lo básico. El criterio de la sentencia es también el de comprimir la vis expansiva de la legislación básica estatal, cuando la naturaleza del objeto de regulación exige un tratamiento diferenciado como es el caso de las Cámaras Agrarias. Porque, si bien es evidente que son corporaciones de Derecho Público y, por tanto, participan de la condición de Administraciones Públicas, no por ello han de recibir el mismo tratamiento jurídico-competencial. Como ya se estableció en la STC 132/1989, la extensión de las bases no puede ser la misma respecto de las Administraciones Públicas en sentido estricto que en relación a aquellas que —como las cámaras agrarias— son corporaciones de afiliación voluntaria, y sólo de modo parcial participan de la naturaleza propia de las Administraciones Públicas. Asimismo, las Cámaras Agrarias son corporaciones vinculadas a las CCAA a través del título competencial de agricultura, materia que para este supuesto, es más específica que la referida al régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Es por ello, que el TC sostiene, con buen criterio, que ha de ser menor el nivel de penetración de la legislación básica para regular las Cámaras Agrarias.

En la misma línea de modular la gradación de la intervención estatal se pronuncia la STC 128/1999 en relación al régimen regulador de las subvenciones. Sin perjuicio de volver más adelante sobre el contenido de esta sentencia, conviene retener en este apartado el criterio del TC en contra del carácter básico de la regulación sobre las subvenciones para la mejora de las estructuras agrarias, establecidas en el *Real Decreto 1887/1991, de 30 de diciembre*. La gradación a la que se hace referencia se manifiesta de la siguiente forma: la normativa básica estatal no presenta la misma virtualidad cuando opera sobre subvenciones que provienen de las partidas de los Presupuestos Generales del Estado, ya que a través de ellas el Estado ejerce sus opciones concretas de dirección de los diversos sectores económicos, que cuando se trata —como es el caso resuelto por la sentencia— de financiación autonómica propia. Habría que añadir, no obstante, que además de este distinto nivel reconocido en la intervención estatal sobre lo básico, que ha de permitir un más adecuada delimitación de las competencias, es evidente —como veremos también en un apartado siguiente— que el origen estatal de la subvención no puede, tampoco, hacer tabla rasa del sistema de distribución de competencias. Desde la STC 13/1992, el TC fue especialmente explícito al respecto.

Menor novedad aporta, en relación a la determinación del ámbito de lo básico

co, la STC 235/1999, dictada en relación a la *Ley del Estado 3/1994, de 14 de abril, por la que se adapta a la legislación española en materia de entidades de crédito, la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria y se introducen otras modificaciones relativas al sistema financiero*. Sin perjuicio, también, de volver sobre ella en los apartados siguientes, lo que ahora procede reseñar es la justificación del carácter básico que pueden tener las competencias de naturaleza ejecutiva. Se trata de una materia competencial (el régimen jurídico de la banca y las Cajas de Ahorro), especialmente intervenido por la legislación estatal, entendida ésta en sentido lato, es decir incluyendo también, por supuesto, la reglamentación administrativa. Pues bien, el TC sostiene el carácter básico de las competencias ejecutivas sobre esta materia, porque: 1º) la constitución de los nuevos intermediarios crediticios presenta una indudable incidencia en la política financiera en todo el territorio del Estado; 2º) corresponden al Banco de España las funciones de disciplina e inspección de la totalidad del sistema financiero.

3) *La delimitación material de competencias.*

La delimitación de los contornos y el contenido de los títulos competenciales en conflicto, constituye una tarea a la que el TC ha dedicado un importante e imprescindible esfuerzo hermético para objetivar en lo posible los términos en los que debe cifrarse su enjuiciamiento. No es una cuestión nueva, evidentemente, pero no hay duda que constituye una función interpretativa de primer orden, a fin de establecer criterios sólidos que permitan acto seguido, determinar el alcance de la función constitucional que al titular de la competencia le está permitido ejercer, de acuerdo con las previsiones del bloque de la constitucionalidad.

En este año, a diferencia del anterior, se pueden enumerar una serie de sentencias que en mayor o menor medida, llevan a cabo una labor de delimitación material, como paso previo para la resolución de la controversia competencial; haya sido suscitada ésta por una disposición reglamentaria o bien tenga su origen en una ley. Se trata de las SSTC 21/1999; 103/1999; 127/1999; 186/1999; 207/1999; 208/1999 y 242/1999.

Como primera providencia interpretativa, en la STC 21/1999 se recuerda la regla que debe presidir el orden de prelación del intérprete según el cual, la inclusión de una competencia genérica en una controversia competencial debe ceder ante la más específica. De esta forma, en el conflicto que resuelve la sentencia citada, se hace preciso encuadrar la normativa de las Órdenes impugnadas, de 21 de enero de 1989, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, por las que se regula tanto la comercialización de los materiales forestales de reproducción, como las normas de calidad exterior de los materiales forestales de reproducción, en la materia «montes y aprovechamientos forestales», descartando para ello ubicar el conflicto en el ámbito material más genérico de «agricultura». Sin que, por otra parte, proceda admitir que dichas competencias puedan ser absorbidas por la competencia horizontal del Estado en materia de planificación general de la actividad económica, a causa de la incidencia que en este orden pueda llegar a tener la comercialización de estos materiales forestales. De ser así, el resultado no sería otro —como reconoce el TC— que el vaciamiento de la competencia específica por otra de carácter colateral.

En la STC 103/1999, dictada en relación al recurso de inconstitucionalidad planteado contra la *Ley 32/1988, de 10 de diciembre, de Marcas*, la discrepancia competencial suscitada sobre la adecuada ubicación competencial del Registro de Marcas, el TC resuelve que no procede situar la competencia en lo atinente a la ordenación de los Registros e instrumentos públicos (ex art. 149.1.8 CE), sino en el que corresponde a propiedad industrial, concepto más específico y concreto que no el general referido a todo tipo de Registros.

En la STC 127/1999, que estimó el recurso de inconstitucionalidad presentado contra determinados preceptos de la Ley de la Comunidad de Galicia 13/1989, de 10 de octubre, de Montes Vecinales en Mano Común, se enjuiciaba si el legislador autonómico podía atribuir competencias jurisdiccionales a un órgano del Poder Judicial; se trataba de saber si a pesar de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal, la Comunidad Autónoma podía legislar al respecto, en función de su competencia para hacerlo sobre las necesarias especialidades que sobre derecho procesal se deriven de las particularidades del derecho sustantivo propio. Pues bien, la remisión que el artículo 149.1.6^a CE hace a estas particularidades no permite a las Comunidades Autónomas, sin más, introducir en su ordenamiento normas procesales, por el mero hecho de haber promulgado una regulación determinada de derecho sustantivo en ejercicio de sus competencias. Con ello, el TC delimita el ámbito material de esta competencia en un sentido restrictivo, exigiendo que la singularidades procesales se limiten a aquellas que vengan requeridas por las particularidades del derecho sustantivo autonómico. Es decir, la potestad normativa sobre una materia competencial no habilita de forma automática e indiscriminada para legislar sobre el procedimiento aplicable.

La distinción entre la materia «*industria*» y la materia «*reestructuración de sectores industriales*» es abordada en al STC 186/1999, que resolvió el conflicto planteado en relación a la *Orden del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, de 3 de junio de 1992, sobre concesión de subvenciones en relación con el Plan de Promoción de Diseño Industrial*. El TC sostiene que la promoción de la innovación tecnológica no puede incluirse en la materia «*reestructuración de sectores industriales*», porque forma parte de la actividad cotidiana de las empresas, que deben incorporar de modo continuado las novedades de la ciencia y de la técnica para atender a las necesidades impuestas por la competencia en los mercados. Por esta razón, la actividad pública que consiste en regular la incorporación de las innovaciones tecnológicas del diseño, así como la formación de profesionales y la difusión del diseño, se inscribe en la materia «*industria*».

En la STC 207/1999, que declaró la inconstitucionalidad y nulidad de determinados preceptos de la *Ley Foral de Navarra 7/1989, de 8 de junio, de Medidas de Intervención sobre Suelo y Vivienda*, se distingue el ámbito de la «*materia urbanística*» y el que corresponde al «*régimen estatutario de los funcionarios públicos*». De entrada podría pensarse que la posibilidad de confusión entre ambos títulos competenciales es difícil o incluso remota, y ciertamente así lo es por las diferencias manifiestas entre ambos. Sin embargo, dado que la Ley Foral citada los mezcla, el TC se ve precisado a resolver que la infracción urbanística, tipificada por esta Ley, consistente en la elevación a escritura pública o la inscripción registral de viviendas sujetas a derecho de tanteo o retracto, sin haberse

hecho constar o acreditar debidamente la existencia de las notificaciones correspondientes a la Administración Foral, no puede ser concebida como una actividad propia del régimen urbanístico, sino un claro ilícito disciplinario que incide en el régimen estatutario de los funcionarios públicos, cuya configuración en régimen de uniformidad corresponde en exclusiva al Estado.

La competencia del Estado en materia de «*defensa de la competencia*» no se deriva exclusivamente de la específica previsión en este sentido establecida por los diversos Estatutos de Autonomía, sino que sobre todo y principalmente, es una consecuencia directa de la competencia exclusiva puesta por la CE a disposición del Estado para establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. La razón de este encuadramiento material de la competencia se fundamenta, según la STC 208/1999, dictada con motivo del recurso de inconstitucionalidad presentado por las CCAA de Cataluña y el País Vasco contra la *Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia*, en el siguiente argumento: la defensa de la libre competencia está relacionada con la necesaria unidad de la economía en todo el Estado y la exigencia de un mercado único; la competencia es un elemento definitorio del mercado y por tanto todo lo relativo a ella tiene carácter básico.

Finalmente, acerca del alcance del título competencial sobre «*fomento y coordinación de la investigación científico y técnica*» (art. 129.1.15ª CE), el TC precisa en su STC 242/1999, que no toda «*innovación*» producida en un sector económico puede calificarse como de «*investigación*», pues la innovación puede consistir en la aplicación de los resultados de una investigación previa. Véase, pues, en este postrer supuesto, un buen ejemplo de los esfuerzos interpretativos de la jurisdicción constitucional acerca del alcance material y las no siempre fáciles líneas divisorias que determinan la definición material de una competencia.

4) *El carácter relativo del territorio como límite de las competencias de las Comunidades Autónomas.*

La jurisprudencia constitucional, ha entendido tradicionalmente el territorio como un límite general del ejercicio de las competencias y como un criterio específico para su delimitación. Recientemente, la STC 65/1998 dictada con motivo del recurso contra la *Ley del Estado 25/1988, de 29 de julio, de carreteras*, distinguió ambas funciones como elementos que permiten definir el territorio de acuerdo con lo prescrito por el bloque de la constitucionalidad. La interpretación constitucional del territorio no permite concebir éste como un límite absoluto, es decir como una especie de perímetro insuperable por el ejercicio efectivo de las competencias propias de las CCAA, de forma tal que cualquier efecto supraterritorial de aquéllas haga perder de forma irremisible su titularidad al ente autonómico en favor del Estado. Son tres las sentencias que conviene destacar sobre este particular: SSTC 175/1999; 208/1999 y 242/1999.

La STC 175/1999, lo pone de manifiesto con especial rotundidad. En ella se resolvió el conflicto positivo de competencias que enfrentó a la Comunidad Autónoma del País Vasco y al Estado, planteado en relación a determinados preceptos de la *Orden del Ministerio del Interior de 2 de noviembre de 1989, por la que se regulan las modalidades de elaboración de libros-registro y otros elemen-*

tos de control, obligatorios para determinados establecimientos. Entre otras cuestiones, en ella se discutía si una Comunidad Autónoma como el País Vasco con competencias en materia de seguridad pública, podía ejercer en su territorio la gestión del control de una actividad específica de la actividad policial como es la que desarrollan establecimientos como son las casas de compraventa, Montes de Piedad, casas de empeño o préstamo y, en general, aquellos que se dedican al comercio de objeto usados de oro, plata o platino, industrias de reciclaje, fundiciones y fabricantes de estos objetos, que deben presentar el libro de registro que están obligados a llevar, con carácter previo al inicio de sus anotaciones. El problema competencial que suscitaba el conflicto era, como suele ser habitual, determinar cuál había de ser la correcta ubicación de la titularidad de competencia, en caso de que los efectos del ejercicio de la misma trascendiesen al territorio de la Comunidad Autónoma. Y es justamente en este punto donde el TC se acoge a una doctrina ya asentada para sostener el carácter relativo que asiste al territorio como límite general para el ejercicio de competencias. Así, reconoce que aunque no pueda ignorarse la posibilidad de que, por ejemplo, los automóviles, metales preciosos u otros elementos propios de la actividad de los citados establecimientos sometidos a verificación, hayan servido, con anterioridad a su control en la Comunidad Autónoma, para la comisión de delitos en otra Comunidad Autónoma, esa dimensión supracomunitaria carece de la relevancia necesaria para producir el desplazamiento de la competencia autonómica en favor del Estado. De no ser así, resulta evidente que la competencia en materia de seguridad pública quedaría reducida a la mínima expresión, ya que únicamente podría proyectarse sobre aquellas actividades cuyo inicio, desarrollo y conclusión no se hubiesen producido fuera del País Vasco.

Naturalmente, los efectos supraterritoriales de la competencia pueden hacer necesaria la instrumentación de fórmulas de colaboración entre las Administraciones afectadas. Sin embargo, es importante significar que la *ratio decidendi* de esta doctrina sobre el territorio se basa en un orden de prelación que no admite alteraciones, a saber: el ejercicio de la competencia por la Comunidad Autónoma ha de ser siempre previo al eventual establecimiento de fórmulas de colaboración, pero no a la inversa. La colaboración no puede enervar la titularidad competencial.

Idéntico planteamiento es el que se sostiene en la STC 242/1999, en relación a las diversas *Ordenes y Resoluciones del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, que instrumentan ayudas del Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (Plan Futures)*, aprobadas en 1992. Sin perjuicio de volver a tratar esta sentencia en el apartado siguiente relativo a la incidencia de la actividad de subvención en el régimen competencial, conviene retener la atención ahora sobre la misma en relación al tratamiento que en ella recibe el territorio como límite general del autogobierno. En este caso, el Estado justificaba la centralización de la ejecución de las ayudas por el carácter supraterritorial de los nuevos productos turísticos objeto de subvención. Sin embargo, el TC rechaza dicho planteamiento, ya que el principio de territorialidad que preside el ejercicio de las competencias autonómicas no prohíbe aquellos actos que tengan efectos extraterritoriales. Y más concretamente, en este caso en el que la actividad subvencionada es el turismo, el TC considera que impedir, como así se deduce de la posición del Estado,

que –por ejemplo– una agencia de viajes domiciliada en territorio de Cataluña no pueda promover afertas turísticas situadas fuera del territorio de la Comunidad Autónoma, supondría compartimentar el ámbito territorial del producto turístico de manera tal que resulta incompatible con la realidad actual de la oferta y la demanda de los servicios turísticos. Elevar el territorio al grado de límite absoluto, impermeable a los efectos externos de muchas de las competencias asumidas por las CCAA, supondría lisa y llanamente su supresión. No obstante, y una vez reconocida la competencia en los términos expresados (no se olvide el orden de prelación al que nos referíamos con anterioridad), el hecho de la existencia de un órgano de colaboración como es TURESPAÑA, creado como soporte administrativo para la prestación de servicios y apoyo técnico (es decir, un especie de colaboración a través del auxilio administrativo entre entes públicos), no puede ser entendido –sostiene el TC– como una forma de invasión de competencias en materia de turismo.

Finalmente, la STC 208/1999 aborda la cuestión del territorio desde una perspectiva diferente, atendido el carácter de la materia competencial objeto de la controversia: la defensa de la competencia en el ámbito de la actividad de comercio interior propia de una Comunidad Autónoma. En este caso, se trata del recurso de inconstitucionalidad planteado por el País Vasco y Cataluña sobre la *Ley del Estado 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia*. La defensa de la competencia es una derivación de la competencia estatal para el establecimiento de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, relacionada necesariamente con la tutela de la unidad del sistema económico; se trata, por tanto, de una competencia estatal que abarca la legislación y aspectos de la ejecución en relación con aquellas prácticas que puedan alterar la libre concurrencia en un ámbito supracomunitario. Sin embargo, en el marco del territorio respectivo de cada Comunidad Autónoma, en el que se ejercen competencias en materia de comercio interior (de acuerdo con las bases y la actividad económica general, por ejemplo, ex art. 12.1 EACat), aquélla dispone de competencias ejecutivas para la tutela de la defensa de libre concurrencia, eso sí, en el límite insuperable de su territorio. Por tanto, en este caso, la variable territorial es también criterio específico para la delimitación de la competencia.

5) *La cuestión de la subvenciones y la delimitación de competencias.*

La regla de la STC 13/1992, según la cual la potestad de subvención no puede alterar el sistema de distribución de competencias establecido por el bloque de la constitucionalidad, aparece de nuevo en algunas de las sentencias que abordan la incidencia competencial de la actividad administrativa de prestación, cuando ésta se traduce en la regulación reglamentaria del régimen de la subvención. Las SSTC 128/1999, 186/1999 y 242/1999, abordan esta cuestión asumiendo la lógica de la sentencia de 1992, sin que sean apreciables novedades interpretativas al respecto.

En la primera de ellas, la STC 128/1999, el TC estimó parcialmente el conflicto positivo de competencias planteado contra el *Real Decreto 1887/1991, de 30 de diciembre, sobre mejora de las estructuras agrarias*. Uno de los argumentos en los que se fundamentó la sentencia fue –en relación al régimen de ayudas establecido para dicha mejora– que el poder de gasto del Estado no puede concre-

tarse ni, por tanto, ejercerse al margen del sistema constitucional de distribución de competencias. En este sentido, y con claro tributo a la STC 13/1992, el Tribunal reitera que, dado que la subvención no es un concepto que delimite competencias, es evidente que el sólo hecho de financiar una actividad como la descrita, no puede erigirse en núcleo que atraiga hacia el Estado toda la competencia sobre los variados aspectos a que puede dar lugar la actividad objeto de financiación. En la segunda, la STC 186/1999, el argumento es similar: se trata de la *Orden del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de 3 de junio de 1992, sobre concesión de subvenciones en relación con el Plan de Promoción de Diseño Industrial*, el TC sostiene que habida cuenta de su detallado contenido, la Orden ha invadido el ámbito de las competencias normativas de la Generalidad de Cataluña, ya que regula el procedimiento de tramitación de las subvenciones y también las competencias de gestión, al configurar un sistema prácticamente centralizado que convierte –sostiene de forma gráfica el TC– en irrelevante a la intervención autonómica. Y la misma imputación de detallismo atribuye la STC 242/1999 a diversas *Ordenes y Resoluciones del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, que instrumentan ayudas del Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (Plan Futures)* de 1992, hasta el punto de estimar en lo que concierne a este punto las pretensiones de la Comunidad Autónoma basadas en la invasión competencial por parte del Estado.

6) *El alcance de los efectos de la sentencia constitucional y la relativización del binomio inconstitucionalidad-nulidad del art. 39.1 de la LOTC.*

Las SSTC 208/1999 y 235/1999 plantean una modalidad de resolución de la controversia competencial a través de un fallo de inconstitucionalidad que difiere a un plazo no explícitamente determinado la nulidad de la norma contraria. Se trata, por tanto, aunque no es la primera vez que se produce, de una ruptura de la regla establecida en el art. 39.1 de la LOTC según el cual «*cuando la sentencia declare la inconstitucionalidad declarará igualmente la nulidad de los preceptos impugnados (...)*». Evidentemente, la inconstitucionalidad de un precepto sin comportar la nulidad del mismo ha sido una forma habitual empleada por el TC para reconocer, *pro futuro*, la titularidad de una competencia invadida pero, al mismo tiempo, ha sido concebida también para evitar los efectos «*ex tunc*» de la nulidad que recaerían sobre la eficacia de un precepto constitucional que ya había generado de forma irreversible derechos adquiridos. De esta forma el TC ha venido resolviendo los problemas producidos por la normativa estatal a propósito del régimen jurídico regulador de las subvenciones en los más diversos ámbitos materiales. El sentido expansivo y el contenido detallado del mismo suponía en muchas ocasiones el vaciamiento de la competencia autonómica sobre una materia concreta. A fin de evitar estos efectos perversos, la STC 13/1992 introdujo una serie limitaciones al afán intervencionista de la normativa estatal, que han permitido declarar la inconstitucionalidad de disposiciones estatales que regulan el otorgamiento de subvenciones. Sin embargo, este efecto se producía sobre actuaciones que habían producido con mucha anterioridad; dado que el goce material de la subvención ya se había producido, la declaración de inconstitucionalidad por invasión de las competencias propias de otra Administración, acompañada de la preceptiva nulidad (ex art. 39.1 LOTC), generaba una notoria disfunción al afectar, como ya se apuntaba con anterioridad, a situaciones con-

solidadas. Por esta razón, el TC ya ha optado en varias ocasiones por una ruptura del binomio inconstitucionalidad-nulidad del art. 39.1 LOTC, en favor de reconocer con efectos «*ex nunc*» la primera y prescindir de la segunda. Así lo hace, como hemos visto, también este año en relación a la actividad subvencional en las SSTC 128/1999 y 186/1999. Se trata de una excepción a los efectos de la sentencia constitucional que han sido dispuestos por el legislador ordinario pero que no vienen forzosamente impuestos por la CE.

Pues bien, algo semejante pero distinto ocurre también con las SSTC 208/1999 y 235/1999, en la medida en que la incuestionable declaración de inconstitucionalidad de los preceptos que vulneran el sistema constitucional de reparto de competencias entre el Estado y las CCAA, no va acompañada de la inmediata declaración de nulidad, sino que el TC decide diferirla en un plazo no especificado; plazo en el cual el legislador, a través de la modificación de los preceptos censurados, debe reparar la inconstitucionalidad de la invasión competencial cometida. De esta forma, en la STC 208/1999, dictada en relación a la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, el TC consideró que la cláusula «*en todo o en parte del mercado nacional*» establecida en dicha disposición, al implicar la centralización absoluta y sin matizaciones de las competencias de ejecutivas es contraria al orden constitucional de distribución de competencias, al ignorar las que con aquél carácter corresponden a la Comunidad Autónoma. Pero la inconstitucionalidad de los preceptos legales afectados no llevó aparejada la declaración de nulidad, pues ello daría lugar –sostiene el TC– a un vacío normativo no conforme con la CE, dado que de producirse generaría una desprotección de los intereses constitucionalmente relevantes tutelados por las normas de defensa de la competencia. El TC reconoce lo anómalo de la situación, ya que la norma es inconstitucional pero su inmediata nulidad ocasiona perjuicios semejantes, al dejar sin regulación la ejecución de las normas que garantizan la libre competencia. Ante esta tesitura, apela al deber de lealtad constitucional de las instituciones, a fin de que en el plazo más breve posible (su concreción no llega a más) modifique la legislación sobre defensa de la competencia, introduciendo los criterios de conexión pertinentes de forma que las CCAA puedan ejercer las competencias ejecutivas que les corresponden de acuerdo con lo previsto por el bloque de la constitucionalidad.

La declaración de inconstitucionalidad con nulidad diferida es también la consecuencia que se deriva, esta vez, de la STC 235/1999, dictada en relación a la *Ley 3/1994, de 14 de abril, por la que se adapta a la legislación española en materia de entidades de crédito la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria y se introducen otras modificaciones relativas al sistema financiero*. El criterio empleado por el TC cobra especial relevancia en esta sentencia, no es la primera vez que sobre la misma materia competencial dirige una apelación al legislador para que repare la inconstitucionalidad cometida. Así en la STC 96/1996, ya hizo lo mismo que ahora, es decir, declarar la inconstitucionalidad pero acompañada de una nulidad diferida, a fin de impedir la creación de una situación de vacío jurídico. Sin embargo, la lealtad constitucional ya invocada entonces no ha encontrado hasta ahora la debida receptividad en las Cortes Generales. Y por esta razón, con franciscana paciencia institucional, el TC la vuelve a recordar.

Diferir los efectos de la nulidad a la adecuada respuesta que el legislador deba

dar a una declaración de inconstitucionalidad es una fórmula que no viene impedida por la CE. Con ello se trata de impedir situaciones de vacío jurídico que el ordenamiento no puede tolerar, sobre todo en aras del necesario principio de seguridad. Sin embargo, la inacción reiterada del legislador que hace abstracción del impulso institucional enviado desde el TC puede generar una disfunción de consecuencias imprevisibles. También, el TC podría llegar a establecer un plazo determinado para reparar la invasión competencial contenidos en la norma inconstitucional, pero no parece que esta solución pueda llegar a ser mucho más eficaz. O incluso, y en última instancia, el remedio podría instrumentarse a través de la acción unilateral de la Comunidad Autónoma, regulando las competencias ejecutivas que la legislación estatal le había impedido ejercer, aunque, ciertamente, una solución de esta naturaleza generaría evidentes problemas de seguridad jurídica. La solución más adecuada reside, más bien, en la asunción con todas las consecuencias de la necesaria lealtad constitucional que impulse impulsar a las Cortes a ejercer su función legislativa con el máximo de diligencia reparadora de los vicios de inconstitucionalidad. Ciertamente, la actitud hasta ahora mostrada al respecto por el órgano legislativo no es alentadora. Pero esta anomalía difícilmente se puede imputar al Tribunal Constitucional.

7) Otras cuestiones: el objeto de la «vindicatio potestatis», la ejecución del Derecho Comunitario; la relación entre competencias de legislación y ejecución y la absorción de ambas por el Estado; la lengua y las competencias de ejecución; la lengua en el procedimiento administrativo, etc.

En el conjunto de sentencias analizadas, también, son apreciables otros temas que directa o indirectamente presentan incidencia sobre el contencioso competencial. A modo de apretada síntesis se reseñan aquí las cuestiones más relevantes:

a) Sobre el objeto de la «vindicatio potestatis». Las pretensiones competenciales no pueden fundamentarse en la invocación de preceptos constitucionales que, como los artículos 14, 138 y 138, no contienen título competencial alguno (STC 128/1999).

b) Sobre la correcta ejecución del Derecho comunitario y su incidencia en materia de defensa de la competencia. El TC recuerda y mantiene su ya tradicional doctrina que niega que las normas de Derecho comunitario puedan alterar el sistema de distribución de competencias derivado del bloque de la constitucionalidad. Ahora bien, ello no es obstáculo para que, dada la enorme relevancia que tienen la normas comunitarias sobre defensa de la competencia, se deba prestar una especial atención al modo en el que una determinada institución jurídica como ésta haya sido configurada por el derecho comunitario (STC 208/1999).

c) Sobre la relación entre competencias de legislación y ejecución y la absorción de ambas por el Estado. De acuerdo con la STC 234/1994, en los supuestos en los que la legislación se atribuye al Estado y la ejecución a la Comunidad Autónoma, se ha admitido —con carácter excepcional— que la competencia revierta al Estado cuando, además de que el ámbito territorial de la actividad sea superior al de una Comunidad Autónoma, el objeto de la competencia no sea susceptible de fraccionamiento y, aún en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo por mecanismos de colaboración habituales. Pues bien,

de acuerdo con este criterio, la STC 103/1999, sostiene que la protección que la Ley de Marcas otorga a las marcas y nombres comerciales se extiende a todo el Estado, y el registro correspondiente resulta difícilmente fraccionable. Sin embargo, el TC no incide en razonar por qué no sería posible el ejercicio de esta competencia ejecutiva por las CCAA a través de mecanismos de colaboración con el Estado.

d) **Lengua y competencias de ejecución.** En esta misma STC 103/1999, se avala que la lengua en la que se redacten los documentos a presentar ante un Registro único sea el castellano, mientras que en las CCAA en régimen de cooficialidad lingüística pueda también utilizarse, además, la lengua de la Comunidad Autónoma. Es decir, la obligatoriedad se reconoce sólo respecto del castellano, y se defiende en base al carácter único del Registro.

e) La cuestión de la lengua en el procedimiento administrativo ha sido tratada en la STC 50/1999, a través de un discutido fallo interpretativo, en el que el TC avaló la constitucionalidad del art. 36.2 y 3 de la Ley 30/1992, siempre que se entienda que la preceptiva traducción al castellano de los documentos administrativos contenida en el mismo, no comprende aquellos supuestos en los que los documentos en cuestión deban surtir efectos en el territorio de una Comunidad Autónoma en la cual sea también lengua oficial aquélla en la que el documento fue redactado originariamente. La discrepancia en el seno del TC se manifestó a través del voto particular de dos magistrados que negaron la posibilidad de la solución interpretativa sin riesgo de ignorar o desfigurar el sentido de los enunciados legales (el precepto impugnado establecía que: «...en cualquier caso, deberán traducirse al castellano los documentos que deban surtir efectos fuera del territorio de la Comunidad Autónoma»). Nótese, no obstante, que la reforma operada en la Ley 30/1992, a través de la Ley 4/1999, anterior a esta sentencia aunque de entrada en vigor pocos días después de la publicación la misma, estableció que no será precisa la traducción de estos documentos en el supuesto descrito.

f) Finalmente, reviste también un cierto interés la STC 176/1999, que desestimó en su integridad el recurso de inconstitucionalidad presentado contra la *Ley catalana 12/1993, de 4 de noviembre, de creación del Instituto para el desarrollo de las Comarcas del Ebro*, en el que el Estado consideró que si bien la Generalidad es competente para establecer exenciones y bonificaciones respecto de sus propios tributos, dado que la Ley 12/1993 (art. 10.3) no distingue entre los beneficios y exenciones de los tributos propios de la Generalidad y los del Estado y las Corporaciones Locales, la ausencia de esta distinción determina que resulte inconstitucional al aplicarse a los tributos estatales y locales. El TC consideró que dicha argumentación no podía ser asumida, ni aún por la vía de una sentencia interpretativa (como sugerían los votos particulares emitidos) porque resulta contraria al principio de conservación de las normas, entender que la norma rebasa el ámbito de su propia competencia, si nada se dice en ella sobre el particular. Es decir, que para la mayoría del TC resultaba fuera de duda que las bonificaciones se referían únicamente respecto de los tributos de la Generalitat y no a otros.

TRAMITACIÓN DE CONFLICTOS DE COMPETENCIA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Marc Carrillo
Luis Javier Mieres Mieres

El final de la VI Legislatura (1996-2000) que materialmente ha acabado con el cambio de dígito, permite afirmar que el año 1999 ha registrado un ligero descenso de la conflictividad competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas (CCAA). Pues se ha pasado de los 49 nuevos conflictos registrados ante el Tribunal Constitucional (TC) en 1998 a los 38 de este año, siguiendo por tanto una línea descendente de una legislatura que en su primer año efectivo (1997) alcanzó un alto nivel de conflictividad (nada menos que 60 nuevos conflictos), propiciado, sin duda, por las medidas tomadas como consecuencia de la nueva política económica del Gobierno y, especialmente, fruto de los nuevos criterios de financiación de las CCAA. Pero no obstante el descenso registrado en los dos últimos años, las cifras del año 1999 se encuentran todavía lejos de las registradas en la V Legislatura, en la que los nuevos conflictos fueron notoriamente más bajos (18 en 1994, 27 en 1995 y 22 en 1996).

Una primera valoración general sobre el sentido de los nuevos conflictos registrados este año proporciona como dato de especial interés, el que son las normas de contenido específicamente económico-presupuestario y tributario, las que ocupan un lugar de relevancia en la controversias jurídica que enfrentan a Estado y CCAA. Lo cual pone de relieve la decisiva importancia de los criterios operantes en la financiación autonómica para el efectivo ejercicio del autogobierno.

En especial cuando el procedimiento de contenido competencial es el recurso de inconstitucionalidad: así, por ejemplo, por parte de las CCAA, pueden citarse los planteados contra las leyes estatales como la *Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la renta de las Personas Físicas y otras normas tributarias*, que ha suscitado la oposición de la Comunidad Autónoma de Andalucía que mantiene con este recurso, la impugnación del sistema de financiación de las CCAA aprobado para el quinquenio 1997-2001; la *Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, respecto de la nueva redacción que da al artículo 54.1, párrafo 1º y 4º y el párrafo final, de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales* (ley que, por cierto, ha sido objeto de un extenso pronunciamiento por parte del TC este año en su STC 233/1999); asimismo, la *Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1999* (recurrida para varias CCAA), etc. Y a iniciativa del Estado pueden citarse, por ejemplo, la *Ley 10/1998, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1999*; la *Ley Foral del Parlamento de Navarra 6/1999, de 16 de marzo, de medidas públicas de apoyo a la implantación de la jornada laboral de 35 horas y de reduc-*

ción y reordenación del tiempo de trabajo, o, en fin, la Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares y de Medidas Tributarias.

Curiosamente, este año también registra la singularidad de un conflicto positivo de competencias. Si el año pasado Aragón y Cataluña entraban en controversia jurídica respecto del respectivo patrimonio histórico-cultural, 1999 ofrece una controversia entre las dos Castillas en relación al título competencial de las denominaciones de origen en el marco competencial de la viticultura: así, el Consejo de Gobierno de Castilla y León ha promovido un conflicto positivo de competencias frente a la *Orden de 19 de noviembre de 1998, de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha por la que se regula la indicación geográfica «Vino de la Tierra de Castilla» y se establecen los requisitos para su utilización.*

Como resulta ya usual en este apartado de Informe, la valoración de la actividad conflictual registrada durante el año se realiza en base a los datos que proporcionan tres actuaciones de relevancia procesal: a) las Providencias acerca de la aparición de nuevos conflictos competenciales del Estado con las CCAA y entre éstas mismas; b) los Autos sobre las situaciones de desistimiento o allanamiento como vía para la resolución previa de los conflictos planteados fruto —por ejemplo— de modificaciones normativas posteriores, o de una nueva línea jurisprudencial que permite concluir el conflicto iniciado, o incluso del acuerdo político entre las partes; y finalmente, c) los Autos sobre las decisiones jurisdiccionales de naturaleza cautelar acerca del levantamiento o el mantenimiento de la suspensión de disposiciones de las CCAA que son objeto de la controversia competencial promovida por el Gobierno del Estado en aplicación de lo previsto por el art. 161.2 CE.

La aparición de nuevos conflictos durante el año 1999 ha supuesto un cambio de tendencia respecto de la registrada en los últimos años. Si en los dos anteriores se constataba un claro predominio de la ley como objeto formal de los conflictos entre el Estado y las CCAA, en el presente, sin embargo, el equilibrio es casi absoluto entre la ley y el reglamento. Los recursos de inconstitucionalidad que encierran una controversia competencial superan en un sólo a los conflictos positivos de competencia. Ley y reglamento se sitúan, pues, este año en un plano de igualdad sin que la tendencia manifestada al respecto en los dos últimos Informes haya llegado a consolidarse. Ni tampoco, por tanto, sin que pueda concluirse que la evolución de la controversia competencial en los últimos años de consolidación del Estado de las Autonomías llegue a tener a la ley como protagonista del conflicto. Éste se sigue produciendo indistintamente a través de la ley y del reglamento; la evolución de los datos estadísticos no permite llegar a mayores conclusiones al respecto.

La cuestión de inconstitucionalidad como vía singular para el planteamiento de controversias competenciales a iniciativa de los Tribunales Superiores de Justicia sigue produciéndose, aunque experimenta un ligero descenso. Pero se mantiene la diversidad territorial de los órganos judiciales que la promueven, diversidad que ya empezó a manifestarse el año pasado. Más allá, por tanto, del menor número de cuestiones planteadas resulta en todo caso indudable la cons-

tante utilización de este procedimiento constitucional para suscitar dudas sobre la titularidad de una competencia por parte de los órganos dependientes del Poder Judicial, lo que ratifica la *participación* jurisdiccional de éstos —aunque, claro está, con carácter no decisorio— en el juicio sobre la adecuación al sistema constitucional de distribución de competencias, de las normas con rango de ley.

El segundo tipo de actuaciones de carácter conflictual que son objeto de valoración no ofrece novedades respecto de años anteriores. El desistimiento, como forma unilateral para cancelar una controversia competencial promovida en su momento ante el TC, sigue acaparando de manera absoluta el protagonismo. El número de desistimientos ha aumentado ligeramente respecto del año anterior y no se han registrado situaciones de allanamiento entre las partes, ni tampoco la conclusión del conflicto por desaparición sobrevenida del objeto.

Finalmente, en lo que afecta a la tendencia mostrada por la medida cautelar de la impugnación suspensiva de disposiciones y resoluciones adoptadas por las CCAA prevista por el art. 161.2 CE, se deducen dos conclusiones de signo distinto: la primera resulta habitual y no es otra que su reiterada utilización por el Gobierno como medida cautelar que indefectiblemente tanto al planteamiento del recurso de inconstitucionalidad como al conflicto positivo de competencias. La segunda es más novedosa, ya que se invierte la tendencia de otros años, puesto que en 1999 predominan y de forma muy clara, los Autos aprobados por el TC antes que concluya el plazo de cinco meses, que resuelven levantar la medida cautelar de la suspensión automática que conlleva la invocación por el Gobierno del art. 161.2 CE.

El contenido más detallado de los datos estadísticos acerca de las tres actividades con trascendencia en la actividad conflictual del Estado ofrece las siguientes conclusiones: la primera, de carácter general, es que ha descendido el número global de actuaciones conflictuales (nuevos conflictos; desistimientos/allanamientos; incidentes de suspensión) a 59, mientras que el año anterior fue ligeramente superior (63). Pero lo que resulta moderadamente más relevante, como ya se apuntaba al principio, es que ha descendido la aparición de nuevos conflictos: de los 49 en 1998 o los 60 en 1997, se ha pasado a 38 en presente, con lo que la tendencia parece acercarse a las cifras notoriamente más bajas de 1996 (22), 1995 (27) o 1994 (18). Por otra parte han aumentado los desistimientos: de 5 (en 1998) a 7 en 1999, sin que se hayan registrado otras formas procesales para concluir la controversia competencial. Y también lo han hecho los incidentes de suspensión: de 9 (en 1998) a 14 en el presente año, manteniendo la tendencia al alza registrada en los últimos Informes.

Los datos específicos de cada una de las tres actuaciones conflictuales confirman las tendencias registradas otros años, pero también ofrecen alguna que otra novedad de especial interés para observar como puede evolucionar en el más inmediato futuro, los conflictos de competencias ante el TC. Veámoslo. En primer lugar, cabe destacar la equiparación a la que hacíamos referencia antes, entre la ley y el reglamento administrativo como objeto de la controversia, se ha traducido en 17 recursos de inconstitucionalidad por 16 conflictos positivos de competencia. Este equilibrio resulta sin duda novedoso ya que, por ejemplo, el año pasado la proporción en favor del recurso de inconstitucionalidad era nada

menos que 35 a 5, y en 1997 de 43 a 10. Con lo cual, el reglamento accede a un protagonismo en la controversia competencial que hasta hace poco parecía un terreno especialmente reservado a la ley.

La cuestión de inconstitucionalidad como vía atípica pero no por ello menos efectiva para plantear problemas de orden competencial, ha registrado un ligero descenso, pasando de las 9 registradas en 1998 a 5 en el presente. Al igual que en años anteriores, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña sigue mostrándose especialmente activa en interperlar al TC (con dos cuestiones planteadas); un comportamiento jurisdiccional, por cierto, similar al mostrado por la Sala homónima del TSJ de Madrid (con dos cuestiones también) y la del TSJ de Cantabria (con una).

En cuanto a los desistimientos es preciso anotar que se produce un ligero aumento de 5 a 7, respecto del año pasado y que, asimismo, tampoco este año se produce la resolución del conflicto por allanamiento ni como consecuencia de la desaparición sobrevinida del objeto litigioso. De los casos de desistimiento, en seis de ellos la decisión corresponde al Estado y sólo en el que resta es la Comunidad Autónoma de Cataluña la que prescinde de proseguir la *vindicatio* competencial.

Otra novedad de interés registrada en 1999 ha sido la que se ha producido en relación a los efectos del incidente de suspensión. En los 14 supuestos en los que el Gobierno central había invocado la aplicación del incidente de art. 161.2 CE, en 11 de ellos el TC ha decidido levantarla, en 2 mantenerla y en la restante ha tomado una decisión mixta (levantamiento y mantenimiento parcial de parte de los preceptos impugnados). No se olvide en este sentido que el año pasado el criterio del mantenimiento de la suspensión de la disposición o actos impugnados de las CCAA prevalecía sobre el mantenimiento en una proporción favorable de 7 sobre 9.

Volviendo otra vez a la nueva conflictividad generada este año, se observa un mayor equilibrio litigioso entre el Estado y las CCAA. Los planteados por el Estado son 15, todos ellos promovidos por el Gobierno (a los que hay que añadir las 5 cuestiones de inconstitucionalidad presentadas por los Tribunales Superiores de Justicia); mientras que, por su parte, las CCAA han suscitado 18 controversias competenciales. Si se profundiza algo más en el detalle de estos datos encontramos un equilibrio parecido según sea el procedimiento constitucional iniciado ante el TC: así, en lo que se refiere al recurso de inconstitucionalidad la relación entre el Estado y las CCAA es de 9 a 8, mientras que en el conflicto positivo de competencias se muestra un mayor desequilibrio en favor de las CCAA (6 a 10). En consecuencia tanto la ley estatal como la autonómica se encuentran en equilibrio casi perfecto frente a los reproches de inconstitucionalidad que le dirigen la otra parte, mientras que las disposiciones reglamentarias del Estado han resultado este año más cuestionadas que sus homónimas de las CCAA. Por otra parte, si la litigiosidad competencial se analiza desde la vertiente de la legitimación activa para recurrir, es preciso constatar que, a diferencia del año pasado, el presente ofrece un panorama menos diversificado. Así, ni las Cortes Generales ni el Defensor del Pueblo han estimado oportuno comparecer este año ante el Registro del TC para impugnar leyes autonómicas.

En lo que se refiere la conflictividad que tiene su origen en la iniciativa promovida por los órganos de las CCAA, por segundo año consecutivo Cataluña ha

dejado de ser la Comunidad Autónoma más litigiosa ante el Alto Tribunal, cediendo la posición —esta vez en solitario— a Andalucía. La Comunidad Autónoma del sur ha promovido 8 contenciosos competenciales por 6 la del noreste, siguiéndoles a mayor distancia, Extremadura, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Aragón, todas ellas con uno sólo.

Si se invierte el sentido subjetivo de los recursos y conflictos planteados, se observa que el Estado han planteado sus 15 litigios competenciales teniendo como destinatarias a las CCAA siguientes: Andalucía (en 4 ocasiones); Cataluña (en tres); Canarias (en dos) y Extremadura, País Vasco, Navarra, Islas Baleares, Galicia y Castilla-La Mancha, todas ellas en una ocasión.

El cruce de esta litigiosidad en materia competencial vuelve a poner de manifiesto que, sin perjuicio de la mayor o menor fundamentación jurídica de los recursos y conflictos planteados, probablemente no se puede dejar de lado la dimensión metajurídica de los contenciosos planteados. Porque de los 18 promovidos frente al Estado por las CCAA, ninguno de ellos es protagonizado por una Comunidad Autónoma gobernada por el PP. Recuérdese, en este sentido, que el único conflicto planteado por una Comunidad Autónoma de este color político es el presentado por el Consejo de Gobierno de Castilla y León, pero frente a Castilla-La Mancha (PSOE), en relación a la *Orden de 19 de noviembre de 1988, de la Consejería de Agricultura y Medio, por la que regula la indicación geográfica «Vino de la Tierra de Castilla» y se establecen los requisitos para su utilización*. No obstante este aparente alineamiento político, es preciso destacar que al igual que el año pasado, Cataluña y también Canarias, donde gobiernan partidos políticos (CiU y Coalición Canaria) que han proporcionado apoyo parlamentario al PP, como partido que sostiene al Gobierno del Estado en las Cortes Generales, ambas CCAA han mantenido su litigiosidad (especialmente Cataluña) frente a leyes y otras disposiciones de su socio parlamentario. Asimismo, de los 15 promovidos por el Gobierno central (por tanto, aquí no se incluyen las 5 cuestiones de inconstitucionalidad) solamente en una ocasión el destinatario ha sido una Comunidad Autónoma gobernada por el PP: es el caso del recurso de inconstitucionalidad presentado contra la *Ley 5/1999, de 21 de mayo, de ordenación Farmacéutica de Galicia*. El resto de contenciosos competenciales han sido planteados contra CCAA gobernadas por otras fuerzas políticas.

Finalmente, entre las materias competenciales que han suscitado litigiosidad sobre su titularidad destacan las siguientes: obviamente, fruto del predominio de los asuntos de orden económico-financiero, destacan la participación de las CCAA en la hacienda estatal; la tributos estatales; la hacienda local; el medio ambiente; la telecomunicaciones en el ámbito de los entes locales; la ordenación de territorio; la seguridad social; las relaciones internacionales; el juego, etc. A modo de reseña de los contenciosos iniciados este año cabe destacar, entre otros, los siguientes disposiciones del Estado: la ya citada *Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la renta de las Personas Físicas*; la *Ley 3/1999, de 11 de enero, por la se crea el Parque Nacional de Sierra Nevada*; el *Real Decreto 1760/1998, 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*; el *Real Decreto 704/1999, de 30 de abril, por el que regulan los procedimientos de selección para el ingreso en los*

Centros Universitarios de los estudiantes que reúnan los requisitos legales necesarios para el acceso a la Universidad; el Real Decreto 844/1999, de 21 de mayo, por el que se autoriza la explotación de una lotería instantánea o presorteada, etc. Y de las leyes y disposiciones de las CCAA, entre otras destacan las siguientes: la Ley 10/1998, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1999; la Ley de Cataluña 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona; la Ley Foral del Parlamento de Navarra 6/1999, de 16 de marzo, de medidas públicas de apoyo a la implantación de la jornada laboral de treinta cinco horas y de reducción y reordenación del tiempo de trabajo; la Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de ordenación Territorial de las Islas Baleares y de Medidas Tributarias; la Ley de Castilla-La Mancha 6/1999, de 15 de abril, de Protección de la calidad del suministro eléctrico; la Ley 9/1999, de 30 de julio, de apoyo a las selecciones catalanas; el Decreto 284/1998, de 29 de diciembre, de la Junta de Andalucía, por el que se establecen ayudas económicas complementarias de carácter extraordinario, a favor de los pensionistas por jubilación e invalidez, en sus modalidades no contributivas; el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco de 9 de febrero de 1999, por la que se autoriza al «Parlamento del Kurdistán en el exilio» la celebración de sesiones de trabajo en la sede del Parlamento Vasco; el Acuerdo del Gobierno de la Generalidad de Cataluña de 31 de agosto de 1999, por el que se establece una ayuda económica para determinados pensionistas, hecho público mediante Resolución del Departamento de Bienestar Social de 8 de septiembre de 1999, etc.

ACTUACIONES CONFLICTUALES EN 1999	
NUEVOS CONFLICTOS	38
DESISTIMIENTOS/ALLANAMIENTOS	7
Desistimientos	7
Allanamiento	0
INCIDENTE DE SUSPENSIÓN	14
Se levanta la suspensión	11
Se mantiene la suspensión	2
Decisión mixta	1
PROCEDIMIENTOS CONSTITUCIONALES DE LOS NUEVOS CONFLICTOS	
Recursos de inconstitucionalidad	17
Planteados por el Presidente del Gobierno	9
Planteados por las CCAA	8
Conflictos Positivos de Competencias	16
Planteados por el Gobierno	6
Planteados por las CCAA ¹	10

1. Unos de estos conflictos ha sido planteado frente a otra Comunidad Autónoma.

Cuestión de Inconstitucionalidad	5
Planteada por el TSJ (Cataluña)	2
Planteada por el TSJ (Madrid)	2
Planteada por el TSJ (Cantabria)	1
LOS NUEVOS CONFLICTOS PLANTEADOS POR EL ESTADO	
Por el Gobierno	15
Por el Poder Judicial	5
Total	20
LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DESTINATARIAS DE LOS NUEVOS CONFLICTOS PLANTEADOS POR EL PODER EJECUTIVO	
Andalucía	4
Cataluña	3
Canarias	3
País Vasco	1
Extremadura	1
Navarra	1
Islas Baleares	1
Galicia	1
Castilla-La Mancha	1
Total	15
LOS NUEVOS CONFLICTOS PLANTEADOS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	
Andalucía	8
Cataluña	6
Extremadura	1
Aragón	1
Castilla y León	1
Total	18

LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Marc Carrillo

Consideraciones generales

El año 1999 registra un nuevo avance en las sentencias del Tribunal Supremo (TS) que versan sobre contenciosos administrativos en los que también está presente la controversia competencial. Si en el Informe de 1997 eran 37 la resoluciones judiciales registradas, cifra que ascendió a 58 en el Informe del año pasado, en este Informe de 1999 la producción ha ascendido a 66, lo cual muestra de nuevo la relevancia que también está cobrando la jurisdicción ordinaria en el juicio sobre la titularidad competencial.

Las sentencias registradas comprenden el período transcurrido entre julio de 1998 a junio de 1999, en el que se han resuelto actuaciones de las diversas Administraciones Públicas (Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales) que mayoritariamente datan de 1989. No obstante, también se han registrado actuaciones más recientes que llegan incluso hasta 1997. En general, los actos y disposiciones del Estado son de años más recientes, correspondiendo una buena parte de ellos a la década de los noventa, mientras que sus homólogos producidos por las CCAA y las Corporaciones Locales se sitúan en 1989 e, incluso, algunos años atrás.

En el período que analiza el Informe se ha producido un cambio respecto de la tendencia registrada en años anteriores y consiste en el predominio —esta vez— de los actos y disposiciones del Estado y no de las CCAA, como objeto de las sentencias dictadas por el TS. Parece como si los entes autonómicos hubiesen reconsiderado su distanciamiento respecto de la jurisdicción ordinaria como ámbito que también puede resultar funcional para solventar controversias competenciales.

No obstante, resulta prematuro apuntar siquiera de forma provisional algún tipo de conclusiones sobre el significado de este cambio. Habrá que estar a lo que deparen al respecto los años venideros. Por su parte, y como viene siendo habitual, las sentencias sobre disposiciones y actos de las Corporaciones Locales siguen ofreciendo una cifra porcentualmente inferior a las que versan sobre las actuaciones del Estado y las CCAA.

En todo caso, sigue siendo una positiva constante que, en general, las resoluciones jurisdiccionales reseñadas son sensibles a la jurisprudencia constitucional, en muchas ocasiones con referencia específica a las sentencias en las que se fundamenta el razonamiento del TS.

Los datos estadísticos que ofrece este período se resumen de la siguiente forma: de las 66 sentencias dictadas, 33 lo son en relación a actos y disposiciones

del Estado; 24 corresponden a las actuaciones de las CCAA y las 9 restantes pertenecen a las Corporaciones Locales.

Finalmente, en cuanto a los ámbitos materiales afectados, en las sentencias sobre el Estado dentro de una notoria variedad de títulos competenciales, predominan los contenciosos que versan sobre la hacienda pública, la sanidad y la ordenación territorial; en las sentencias sobre las actuaciones de las CCAA la diversidad de materias es tal que no permite destacar el predominio de ninguna material competencial específica; y, en relación a las Corporaciones Locales, destacan diversos contenciosos planteados sobre el uso de las lenguas en Ayuntamientos del País Vasco.

Recursos contra actuaciones del Estado

La referencia jurídica que supone la jurisprudencia constitucional que se mencionaba anteriormente al objeto de fundamentar decisiones de orden competencial del TS, aparece con especial relieve en la STS de 8/3/1999, en la que el TS rechazó las alegaciones presentadas contra el *Real Decreto 1328/97, de 1 de agosto, sobre cooperación económica del Estado en las inversiones locales*. Así, la STC 109/1998, dictada en relación al Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña, sirve para reiterar la competencia de la Generalidad de Cataluña para imponer a las Diputaciones Provinciales de su territorio la instrumentación exclusiva de través del citado Plan Único de las inversiones que, con cargo a sus presupuestos, efectúen para la cooperación en las obras y servicios municipales. Ello no es óbice para que, como ya argumentó el TC el pasado año, subsistan otras fórmulas y cauces para instrumentar la cooperación económica de estos entes municipales.

El control de las emisiones y retransmisiones deportivas establecido en su Real Decreto regulador 991/1998, de 22 de mayo, ha ocupado también al TS en su STS 21/6/1999, por la que legitima la discrecionalidad del Gobierno central para establecer los criterios de composición que estime más oportunos acerca del órgano de control sobre los eventos deportivos, es decir, el Consejo para las Emisiones y Retransmisiones Deportivas, sin que la representación de las CCAA en el mismo tenga que coincidir con el número de Comunidades existente en la actualidad. El TS sostiene que las competencias autonómicas en materia de radio y televisión no quedan impedidas por este motivo, dado que el objeto del Real Decreto es de carácter supraautonómico y la finalidad es la tutela de la —por otra parte— singular concepción del interés general que trasluce el contenido del Real Decreto.

Resultado de especial interés la STS de 29/1/1999 por el razonamiento que emplea el TS en justificar la imposibilidad de un control de orden jurisdiccional sobre las Resoluciones de la Comisión Mixta de transferencias. En realidad, el objeto del asunto contencioso versa sobre la decisión de oportunidad que subyace al contenido de una norma reguladora de una determinada competencia. La cuestión se suscita como consecuencia de un recurso planteado por un Grupo parlamentario con representación en la Junta del Principado de Asturias, por la que impugnan diversas Resoluciones de 15 de enero de 1997 de la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Principado de Asturias; dichas Resoluciones ver-

san sobre el modelo de aplicación del sistema financiero de las CCAA para el quinquenio 1997-2001, sobre la modificación del régimen de cesión de Tributos del Estado al Principado y sobre el alcance y condiciones de la cesión de los tributos del Estado al Principado de Asturias. En los tres supuestos, el TS sostiene que la opción por los modelos financieros señalados no es susceptible de control jurisdiccional sino de control político por el Parlamento de la Comunidad Autónoma. El TS precisa que se trata de una modalidad de leyes paccionadas, que surgen -afirma- como consecuencia del establecimiento de las CCAA, donde resulta difícil separar el acuerdo de la correspondiente Comisión Mixta de lo que es el proyecto, porque de forma inmediata se convierte en proyecto de ley. Por esta razón se trata de un acto propio de la elaboración de las leyes no susceptible de control contencioso-administrativo.

El traspaso de funciones y servicios del Estado a las CCAA a través de los correspondientes Reales Decretos de Transferencias, también ha ocupado a la jurisprudencia del TS en dos sentencias más, aunque en ambos supuestos bajo una perspectiva distinta. El objeto es la gestión de la formación profesional ocupacional en Navarra y la gestión del Instituto Nacional de Empleo, en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación, en Galicia. El elemento común en ambos contenciosos es verificar en qué medida se aplican las previsiones de los artículos 24 y 25.1 de la Ley del Proceso Autonómico de 1983 (LPA) a propósito de la transferencia de funcionarios. En el primer caso, la cumplimentación íntegra del citado precepto no es plena porque el propio Decreto de transferencias establece excepciones sobre el personal funcionario y contratado, articulando un régimen un régimen de colaboración entre las dos Administraciones, lo cual deja en entredicho el art. 25.1 de la LPA. Mientras que en el segundo declara que no existe vulneración del art. 24.3 de la LPA, por parte del Decreto 1375/1997: ya que según la STC 76/1983, los funcionarios que presten servicios en los órganos periféricos (no en los centrales) de la Administración central o de otras instituciones públicas, de acuerdo con el art. 24.3 de la LPA, su adscripción a la correspondiente Comunidad Autónoma se establece con carácter forzoso y, en consecuencia, no rige la voluntariedad de los interesados cuando estos presten sus servicios en órganos periféricos.

La STS 21/6/1999 se ocupa de la siempre problemática relación entre el poder de subvención y el adecuado respecto al sistema constitucional de distribución de competencias diseñado por la CE y, en este caso, el Estatuto de Autonomía del País Vasco. Los efectos de la tantas veces reiterada STC 13/1992 se hacen ver en esta sentencia dictada con motivo de la impugnación por el Gobierno vasco del *Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de abril de 1997, sobre la aplicación de programas específicos del Plan Marco de Modernización del Comercio Interior*. Como es sabido, la jurisprudencia constitucional subraya el criterio según el cual el poder de gasto de los poderes públicos a través de la subvención, no puede ir en demérito de las competencias que son propias de los destinatarios de la ayuda pública. La clave del recurso que resolvió esta sentencia no era tanto la caracterización jurídica del Plan y su adecuación a la doctrina constitucional, como su real incidencia en las peculiaridades del singular sistema de financiación de la Comunidad Autónoma vasca y, especialmente, en su incidencia en la participación en las subvenciones. Porque del contencioso iniciado por el Gobierno vasco

no quedaba suficientemente probado que la Comunidad Autónoma pudiese disponer de competencia para cofinanciar dicha ayudas en materia de comercio interior. Y es tal circunstancia la que permitió al TS desestimar el recurso, sin perjuicio de hacer una llamada a la debida lealtad para la colaboración entre Estado y Comunidad Autónoma a fin de que la financiación comunitaria permita la participación junto al Estado de la Comunidad Autónoma.

La cuestión del uso de las lenguas oficiales en la Administración Pública permite al TS (SSTS 1/3/1999 y 39/9/1999) avalar los criterios de mérito basados en el conocimiento de las lengua autonómicas, a través el Real Decreto 249/1996, de 16 de febrero, por el que se aprueba el *Reglamento Orgánico de los Cuerpos de Oficiales, Auxiliares y Agentes al Servicio de la Administración Pública*, sin que tal circunstancia degenera en inconstitucionalidad por violación de la art. 14 CE

La potestad sancionadora en materia agroalimentaria es una consecuencia de la competencia ejecutiva de las CCAA en materia de comercio interior y defensa del consumidor; éste es el caso, por ejemplo, de los artículos 24 y 32.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía. Sin embargo, el ejercicio efectivo de la competencia queda subordinado al traspaso de la misma, condición necesaria que el TS destaca en su STS de 12/4/1999, para no imputar un vicio de incompetencia a unas Resoluciones del Estado que impusieron sanciones por infracción grave de los derechos de los consumidores. En el mismo sentido, cabe destacar la STS de 10/4/1999, por la que se confirma una Resolución sancionadora del Consejo de Ministros en materia de producción agroalimentaria, que atendidas las circunstancias seguía siendo competencia de la Administración del Estado. Y también la STS de 15/3/1999.

Las competencias en materia de Seguridad Social y Sanidad Exterior constituyen el objeto de las STS de 8/3/1999 y 20/1/1999, todas ellas dictadas con referencia explícita a la jurisprudencia constitucional. En la primera el TS reconoce la competencia estatal para dictar un Real Decreto 1300/1995, en materia de incapacidades laborales del Sistema de la Seguridad Social, dada la incidencia económica de dicha medida y como una consecuencia lógica e inherente al control de caja única de la Seguridad Social (de acuerdo con lo expuesto en las SSTC 124/1989 y 195/1996). Y en la segunda, el TS rechaza que la Dirección General de Planificación Sanitaria de 28 de diciembre de 1989, decida sobre la no procedencia de informe sanitario favorable a los modelos de suplementos de póliza del ramo de asistencia sanitaria presentado por una compañía de seguros. La sentencia del TS pone de nuevo de manifiesto la imposibilidad de que los instrumentos de colaboración (como, por ejemplo, la coordinación) pueda suplantar el ejercicio de una de una competencia: es decir, el Estado carece de una potestad residual ante la diversidad e competencias de las CCAA en materia de sanidad interior, que le permita acordar el informe controvertido ni puede cuando tienen una competencia de coordinación, sustituir unilateralmente la competencia de aquéllas. Se trata de un criterio que se sustenta en la jurisprudencia constitucional sentada en la STC 45/1993.

En materia de Seguridad Social cabe destacarse también la STS de 24/2/1999 que reconoce la libre disponibilidad del Estado, como titular de la competencia, para decidir sobre la exoneración de la cuota patronal de cotización a la

Seguridad Social a consecuencia de la suspensión temporal de relaciones de trabajo de determinadas empresas. Y la STS de 18/1/99, en relación al ejercicio de la potestad sancionadora, por la que se declara que la Comunidad Autónoma de Andalucía la puede ejercer en lo que alcanza a la declaración concreta de infracciones y aplicación de sanciones en el ámbito de la Seguridad Social, con excepción de que aquéllas que guarden relación con su régimen económico. De nuevo la remisión a doctrina del TC —y más concretamente, a las SSTC 65/1998 y 132/1998— le permite a la STS de 19/2/1999 sostener que el Estado es competente para dictar el *Real Decreto 1547/1990, de 30 de noviembre, por el que se modifican determinadas cláusulas de la concesión de «Autopistas, Concesionaria Española, SA»*. La razón es clara; pues si bien se trataba de una autopista de ámbito territorial exclusivamente autonómico, el Estado puede ampararse en el título competencial previsto en el artículo 149.1.24 CE, que le reserva la competencia exclusiva sobre las obras públicas de interés general, como es el caso de las autopistas.

En un orden material radicalmente distinto, la competencia exclusiva del Estado para la homologación de títulos académicos permite a la STS de 8/7/1998 declarar conforme a derecho el *Real Decreto 259/1996, de 16 de febrero, sobre incorporación a la Universidad de los estudios superiores de turismo*. En un sentido similar cabe citarse la STS 10/2/1999.

Los aspectos referidos a la financiación autonómica también han ocupado a la jurisprudencia del TS. Así, y de acuerdo con lo dispuesto por la LOFCA (ex art. 7.2) son tributos propios de las respectivas de las CCAA, las tasas que correspondan a los servicios cuya realización y desarrollo le hayan sido transferidos por el Estado; en base a ello, la STS de 9/10/1998, anula la Resolución del Tribunal Económico Administrativo de Badajoz, dictada en la reclamación formulada por la empresa «Dragados y Construcciones, S.A.», contra la liquidación de una Tasa de Dirección e Inspección de Obras.

El urbanismo ocupa a la STS de 6/10/1998, para declarar conforme al orden competencial el acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de agosto de 1994, sobre licencia urbanística para las obras de ejecución del Centro Penitenciario de Zuera (Aragón), porque si bien el Estatuto de Autonomía atribuye la competencia exclusiva a dicha Comunidad Autónoma, de aquélla quedan excluidas las obras públicas que tengan la calificación de interés general del Estado. Y, asimismo, la STS de 14/10/1998 declara ajustados a derecho los preceptos impugnados del Real Decreto 1093/1997, por el que se aprobaron las normas complementarias al reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística. La cuestión competencial aquí controvertida pertenece al ámbito de la legislación civil; y de acuerdo con lo ya establecido por la STC 61/1997, compete al Estado determinar los actos inscribibles en el registro de la propiedad y sujetar sus inscripción al previo cumplimiento de ciertos requisitos (ex. art. 149.1.8 CE).

Finalmente, la jurisprudencia del TS ofrece este año un buen número de sentencias —por ejemplo, la STS de 24/3/1999— en las que, frente a resoluciones de órganos de la Administración periférica del Estado en materia de ordenación del litoral, se reconoce la competencia de las CCAA para regular y controlar las

superficies costeras de protección o servidumbre, aledañas a la zona marítimo-terrestre de dominio público estatal pero exteriores al mismo. En el mismo sentido, entre otras, se pueden destacar las SSTS de 7/5/1999, 3/6/1999, 29/4/1999, etc.

Recursos contra actuaciones de las Corporaciones Locales

Efectivamente, en las nueve sentencias registradas predominan aquellas que abordan cuestiones de orden competencial en las que la aplicación del régimen jurídico de las lenguas es el centro de una controversia que afecta a títulos competenciales diversos. Un primer ejemplo en este sentido, lo ofrece la STS de 13/10/98, dictada en relación a una Ordenanza municipal del Ayuntamiento de Usúrbil (Guipúzcoa), de 26 de julio de 1989, de normalización del uso del euskera. Su trata de una medida administrativa de fomento de la lengua vasca en el ámbito de la Administración Pública y más concretamente, en el ejercicio de la función pública. El TS avala las medidas de promoción contenidas en la citada Ordenanza con base en dos argumentos: uno de orden socio-lingüístico, en el que se hace eco de la situación de inferioridad en la que se encuentra dicha lengua respecto del castellano, sosteniendo en este sentido que la medida es legítima y proporcionada. El otro y principal, obviamente, es el jurídico, fundamentado en la jurisprudencia constitucional y también en la suya propia (STC 26/6/86 y STS 20/3/88), en la que se establece que el conocimiento de las lenguas españolas diferentes del castellano en el ámbito de la función pública puede valorarse como mérito no eliminatorio. Distinto es el caso de la Ordenanza de otro Ayuntamiento del País Vasco, Lizartza, que el 27 de julio de 1989 aprobó una regulación de la Tipología de los Pueblos vascoparlantes. En este caso, la sentencia del TS de 22/6/99 rechazó declaró la nulidad el contenido del artículo 24 de la Ordenanza por vulneración flagrante del artículo 3.1 de la CE así como también de la Ley 10/1982, del Parlamento Vasco, de normalización del uso del euskera, ya que disponía que los nuevos trabajadores-funcionarios deberán ser capaces de efectuar su actividad en euskera. El establecimiento como un deber, el conocer la lengua de la Comunidad Autónoma contrasta con la previsión constitucional que atribuye este régimen sólo al castellano. Y en el mismo ámbito normativo y competencial destaca también la STS de 24/5/99, por la que el TS admitió parcialmente un recurso de casación contra la Ordenanza del Ayuntamiento de Aizarnazabal (Guipúzcoa), que también regulaba la tipología de los municipios vascoparlantes. La vulneración tanto de la CE como de la citada Ley vasca de normalización lingüística de 1982, era clara en la medida en que establecía la supresión de la lengua distinta de la vasca en las actividades internas del Ayuntamiento, la obligación de redactar en lengua vasca todo documento relativo a la contratación, la obligación de que todos los cargos de la Administración municipal se expresen en vasco (sin ningún matiz equivalente a uso «habitual» de la lengua o fórmula similar, que avalaría su constitucionalidad a la luz de la jurisprudencia del TC al respecto) y que el euskera es el único idioma oficial del municipio.

Siguiendo en el ámbito del régimen jurídico de la cooficialidad lingüística, pero variando de Comunidad Autónoma, la STS 21/9/98 plantea un claro problema de conflicto competencial acerca de cuál ha de ser la Administración competente para regular dicho régimen, entre el Ayuntamiento de Benifayó y la

Comunidad Valenciana. Un Acuerdo del citado ayuntamiento de 26 de abril de 1988, tomado en relación a las normas de ortografía que deben regir los escritos y publicaciones en idioma valenciano, establecía que dichas normas han de adecuarse a las que dictadas por la Sección de lengua y Literatura de la Academia de Cultura Valenciana. El TS confirmó la Sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana, porque, sin perjuicio de reconocer que la normalización lingüística de un idioma cooficial es cuestión de interés municipal, la competencia para ello viene atribuida a la Comunidad Autónoma por su propio Estatuto –al que al parecer no hace referencia la sentencia– y viene regulada la Ley autonómica 4/1983, que reguló el Uso y la Enseñanza del Valenciano. Es evidente, que ha de ser la ley autonómica y no un acuerdo municipal la norma que determine la institución filológica competente para establecer las normas ortográficas de referencia (en el mismo sentido, se pronunció la STS 16/11/98).

En orden distinto cabe situar las SSTs de 18/3/99 y la posterior de 22/6/99, en las que la controversia competencial se proyecta sobre el ámbito competencial del transporte por carretera, enfrentando al Ayuntamiento de Mojácar y a la Junta de Andalucía. El objeto fue el acuerdo Plenario de dicho Ayuntamiento tomado el 22/6/98, por el que aprobó el Pliego de condiciones económico-administrativas para la contratación mediante concurso público del servicio de transporte urbano en el Municipio de Mojácar (Almería). El motivo del recurso presentado por la Junta de Andalucía (STS 16/X/89) se fundamentó en que al tratarse de un servicio interurbano, la competencia afectaba a intereses supramunicipales y, por tanto, de acuerdo con la Ley estatal 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres, ha de corresponder a una entidad de ámbito territorial superior, y en materia de transporte terrestre las competencias de los Ayuntamientos se deben ejercer en régimen de coordinación. Sin embargo, si bien no hay duda que la Comunidad Autónoma de Andalucía dispone de la competencia sobre carreteras y caminos de ámbito autonómico, en el momento de adoptarse el Acuerdo por el Ayuntamiento, la Junta no había dictado norma alguna que impusiese una específica obligación de coordinación al Ayuntamiento afectado. Es decir, no existía base legal para su exigencia, por lo que la casación reclamada por la Junta contra el Acuerdo del Ayuntamiento de Mojácar fue desestimada.

La naturaleza bifronte que la jurisprudencia constitucional ha atribuido a la Administración local aparece con singular relieve en la STS 13/3/99, que estimó las pretensiones de la Junta de Andalucía contra el Acuerdo del Ayuntamiento de El Ronquillo (Sevilla) de 2 de octubre de 1991, de modificación de tipos impositivos, precios públicos y ordenanzas fiscales que debían entrar en vigor a partir de 1 de enero de 1992. El TS razona que la impugnación que la Junta de Andalucía hacía de dicho acuerdo se basa en sus competencias de desarrollo legislativo de las bases y de ejecución en materia de régimen local (art. 149.1.18 CE y 13.3 EAAAnd.); y en este sentido, tanto el legislador estatal como el autonómico se encuentran concernidos a dar efectividad al principio de suficiencia de las haciendas locales. Y si bien es cierto que el núcleo esencial de la autonomía local está constituido por la improcedencia de controles que puedan convertir a la Administración local en una administración subordinada, no tiene tal carácter el control jurisdiccional de los actos y acuerdos adoptados por las Corporaciones Locales.

Finalmente, la STS 10/5/99, aborda la concurrencia de competencias en relación títulos distintos: por un lado, la competencia de la Generalidad de Cataluña en materia de prevención y extinción de incendios, y por otro, la competencia estatal para establecer con carácter básico el régimen jurídico y económico de las entidades locales. La cuestión viene suscitada por el recurso planteado por la Comunidad Autónoma contra la sentencia del TSJ de Cataluña que ratificó unos Acuerdos del Ayuntamiento de Martorellas de 1989 y un Decreto posterior aprobado en cumplimiento de los mismos, a través de los cuales se había dado de baja de Resultas y Gastos del Presupuesto del año 1988 a las cuotas liquidadas al Ayuntamiento por la Generalidad, en concepto de «aportaciones obligatorias al Servicio autonómico de Prevención y Extinción de Incendios» giradas en base a lo previsto en el art. 253.2 de la Ley de Régimen Local de 1955. El TS declara, de entrada, con base en su propia doctrina (STS 1/6/88 y la STC 214/1989) que las transferencias de competencias anteriores a la Ley 7/1985 sobre las bases del régimen local, son inoperantes, ya que deben respetar las competencias de municipios y provincias. Pero sobre todo, el régimen de las aportaciones municipales por la prestación de este tipo de servicios que son de competencia autonómica, no puede ignorar y ha de compatibilizarse con la legislación básica estatal en materia de régimen jurídico y económico de las entidades locales. En este sentido, salvo que se trate de aportaciones fruto de una colaboración carácter voluntario, ha de ser la ley básica estatal la que fije las aportaciones municipales obligatorias. Vemos, pues, que la incidencia de un título competencial de orden general matiza la potestad autonómica para exigir, en función de su competencia sobre prevención y extinción de incendios, una prestación determinada a una Corporación Local.

Recursos contra actuaciones de las Comunidades Autónomas

En esta parte de la actividad jurisdiccional del Tribunal Supremo se aprecia de forma más notoria la influencia de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional establecida en contenciosos competenciales sobre las materias que aquí se tratan. Las controversias competenciales registradas se mezclan habitualmente con cuestiones de legalidad ordinaria; no obstante el interés de la referencia en esta parte del Informe, queda circunscrito al razonamiento que sobre la titularidad competencial lleva a cabo el Tribunal Supremo.

Sin embargo, el impacto de la jurisprudencia constitucional no deja de ser a veces relativo, como así lo pone de manifiesto por ejemplo la STS 10/12/98, a propósito de un Acuerdo del Consejo de la Junta de Galicia de 24 de Noviembre de 1989, por el que se impuso al demandante una sanción por infracción de la Ley 14/1985, reguladora de los juegos y apuestas de Galicia. El TS confirmó en su sentencia la aplicación supletoria del artículo 6 de la Ley Estatal 34/87, reguladora de la potestad sancionadora de la Administración, en materia de juegos de suerte o azar. Y esta aplicación supletoria de la ley estatal se decide por parte del TS sin ningún tipo de referencia a los nuevos criterios que sobre la supletoriedad estatal estableció la STC 61/97.

Como se adelantaba en la introducción, la variedad de materias competencia-

les analizada por el TS en estas sentencias ha sido considerable; así, por ejemplo, el TS ha abordado la delimitación material de las competencias de la Generalidad de Cataluña para regular los espectáculos taurinos, especialmente en lo que se refiere a la potestad sancionadora de la Administración catalana en aplicación de su Ley 3/88, de protección de los animales.

El Tribunal sostiene, después de verificar la incidencia de otros títulos competenciales (seguridad pública, defensa del patrimonio, patrimonio cultural, todos ellos de titularidad estatal) que la actuación sancionadora de la Generalidad fué correcta, en el ejercicio de la competencia autonómica sobre el espectáculo taurino del tradicional «correbou» de Cardona, sin incidir materialmente en las competencias estatales.

Otro ámbito competencial de interés ha sido el referido a la ordenación general de la economía y la potestad tributaria; así, la STS 16/10/98 ha distinguido la llamada potestad tarifaria de las competencias propias de la política de precios en la autorización del transporte regular de viajeros en servicios públicos por carretera. A este respecto, en aplicación de la STC 53/84, la Comunidad Autónoma del País Vasco es la titular de la potestad tarifaria de los servicios públicos del transporte que son de su competencia, pero debe hacerlo de acuerdo con los objetivos de política económica estatales.

La incidencia del Derecho Comunitario sobre el sistema interno de distribución de competencias, fijada en la tantas veces reiterada STC 13/92, ha fundamentado también la STS de 20/04/99 por la que el Tribunal avaló el necesario e imprescindible respeto al sistema interno de competencias en la resolución del Consejero de Cultura de la Generalidad de Cataluña, por la se decidió —en el ejercicio de competencias ejecutivas— la revocación de una subvención para la realización de un largometraje.

Las competencias exclusivas en materia de vivienda de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, permiten al gobierno de esta Comunidad ejercer la potestad sancionadora a través de la imposición de una multa por la comisión de una falta prevista en el Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, por parte de un promotor inmobiliario: el TS se limita a reconocer que la citada potestad queda vinculada al ejercicio de la competencia (STS 6/1/98).

El carácter limitado de las competencias exclusivas atribuidas a las Comunidades Autónomas, se pone de manifiesto en la STC 16/02/99, resolución por la que el Tribunal consideró que una Orden del Departamento de Cultura de la Generalidad de Cataluña en la que se aprobaron las bases para la concesión de ayudas a la distribución fonográfica, alteraban el principio de la libre concurrencia al exigir que las empresas discográficas tuviesen su sede social o delegación en Cataluña. El Tribunal matiza la competencia exclusiva sobre cultura en razón de la debida tutela a la libertad de empresa y el principio de igualdad, aspecto esta último que suscitó un voto particular de un magistrado en el sentido de considerar que la igualdad no siempre equivale a un tratamiento jurídico también igual, con abstracción de cualquier elemento diferenciador que se justifique de forma objetiva y razonable.

En el ámbito de la función pública, la STS 16/11/98 recuerda que la potestad sancionadora de una administración autonómica se ejerce legítimamente tanto

sobre los funcionarios propios como sobre los transferidos, sin que en este último caso pueda existir tacha alguna de incompetencia.

Si alguna materia competencial ha sido tratada con una cierta reiteración en el período analizado, es la que se refiere a las instituciones de autogobierno, y más específicamente a los órganos consultivos de las CCAA. Se trata de resoluciones en las que el TS reitera el criterio jurisprudencial de la STC 204/92, relativa a la necesidad de que el Consejo de Estado emita dictamen en los casos exigidos por la Ley en relación a reglamentos autonómicos cuando la Comunidad Autónoma carezca de un órgano de las mismas características (entre otras cabe citar las SSTS 25/05/99; 4/05/99; 6/10/98 y también la STS 26/11/98). Respecto de esta última, cabe resaltar que el Tribunal niega la condición de órgano consultivo a aquél que en realidad resulta ser un órgano de la administración activa de la Comunidad Autónoma: más concretamente, el TS considera que carece de la condición de órgano consultivo la Dirección Jurídica Regional del Consejo de Gobierno de Cantabria, puesto que no dispone de las características exigidas a un órgano de naturaleza consultiva: independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica análogas a las del Consejo de Estado, para que pueda sustituirlo en sus funciones.

En un ámbito material distinto, el TS subraya que las competencias ejecutivas de gestión que se traducen —por ejemplo— en materia de medios de comunicación, en la disponibilidad para decidir el cierre inmediato de una emisora de frecuencia modulada carente de concesión administrativa, son reconocidas sin discusión por la STS 13/10/98 a la Junta de Andalucía, estimando la procedencia de una Resolución del Director General de Medios de Comunicación Social tomada en este sentido.

De nuevo la jurisprudencia constitucional fundamenta la decisión de la jurisdicción ordinaria en materia competencial, cuando la STS 22/03/99 emplea la fundamentación de la STC 149/91 para sostener que cuando el Estado ejerza facultades propias derivadas de la titularidad demanial, como es el caso de otorgar títulos para ocupar o utilizar el dominio público estatal o preservar las servidumbres públicas de tránsito o de otras competencias sectoriales, su voluntad debe entenderse vinculante para la administración autonómica.

En la misma línea de vinculación a los criterios interpretativos del Tribunal Constitucional, la STS 21/12/98 confirmó una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que declaró no conforme a derecho una resolución del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad de Cataluña de 1991, relativa a una declaración de reserva natural de fauna salvaje. El Tribunal aplicó la jurisprudencia constitucional según la cual, si bien las CCAA pueden anticiparse a legislar sobre materias respecto de las cuales la normativa básica ha de aprobarse, cuando ello suceda es evidente que la Comunidad Autónoma deberá adaptarse a dicha normativa. Cabría aquí matizar que este deber podría atenuarse si la nueva legislación básica ofrece indicios de inconstitucionalidad que la hagan recurrible ante el TC; las últimas líneas interpretativas del TC sobre lo básico podría coadyuvar un cierto distanciamiento del legislador autonómico a adaptarse de forma inmediata.

En el ámbito de las competencias autonómicas sobre industria, de nuevo la

Generalidad de Cataluña protagoniza un contencioso en el que se discute su titularidad competencial para denegar solicitudes de entidades mercantiles para actuar dentro de su territorio, como entidades de inspección y control reglamentario en materia de seguridad de las instalaciones industriales. Pues bien, una vez más la jurisprudencia constitucional a través de la STC 243/94 allana el camino a la jurisdicción ordinaria; de esta forma, la STS 29/10/98 declara que si bien el Estado tiene atribuida la potestad normativa sobre la seguridad industrial, ello no excluye que la Comunidad Autónoma posea la competencia exclusiva en materia de industria, siempre que con ello no se lesionen los fines perseguidos por la legislación estatal en relación a dicha seguridad. Por tanto, es evidente que la competencia para otorgar o denegar la autorización o concesión a las entidades de inspección y control es manifiesta.

La colisión entre la competencia autonómica en materia de cooperativas y la estatal en relación a la legislación mercantil, ocupa a la STS 17/03/99. Así en el caso de una Comunidad Autónoma como la de Andalucía, que dispone de competencias en la materia, si la misma decidiese prohibir la transformación de una entidad cooperativa en una Sociedad de Responsabilidad Limitada, habría que atenerse a lo que al respecto establezca la ley autonómica de cooperativas. Así lo reconoce la citada sentencia con base también en la STC 29/07/83. En la misma se recordaba que en la Ley estatal de 1995 se establecen unas reglas generales en relación a la transformación de sociedades, y en ella se decía que estas reglas se aplicarían en defecto de normas específicamente aplicables al caso, defecto que ha de ser entendido tanto respecto la legislación cooperativa estatal como a la autonómica si ésta —como es el caso— existe.

Finalmente, la STS 22/2/1999 confirmó la legalidad del Acuerdo de 15 de septiembre de 1998, de la Junta de Aguas de Cataluña, por el que se constituyó la Comisión de Gobierno de dicho órgano, entendiéndose que de la Ley de Aguas, no se deriva la prohibición de que en los órganos colegiados de la Administración hidráulica formen parte usuarios de cuencas intercomunitarias. El alcance de la legislación básica sobre aguas no llega a establecer una régimen de absoluta homogeneidad sobre la composición de estos órganos.

V. LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

DOS CUESTIONES SOBRE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: NIVELACIÓN FINANCIERA Y PROPUESTAS ELECTORALES

*Julio López Laborda
Jesús Ruiz-Huerta*

Introducción

En el curso del año 1999, el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común no sufrió alteraciones significativas. El modelo aprobado en 1996 se siguió aplicando a las Comunidades signatarias del acuerdo, mientras que a las no firmantes se les aplicó el sistema anterior a 1994.

No obstante, en aplicación del acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de abril de 1998, como comentábamos hace un año,¹ las cláusulas de garantía del acuerdo de 1996 fueron modificadas, ante la caída de recaudación del IRPF, garantizando a todas las Comunidades firmantes un aumento mínimo de ingresos por IRPF equivalente a la tasa de crecimiento del PIB. Como se señalaba en el trabajo citado, el cambio significaba una modificación sustancial del modelo y la ruptura del criterio de responsabilidad acordado. A partir de la información elaborada por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales para el año 1997, puede afirmarse que, si no se hubiera producido el acuerdo de 1998, gran parte de las Comunidades firmantes habrían perdido ingresos con el nuevo sistema respecto al modelo en vigor para las Comunidades no firmantes.

Los estudios sobre el funcionamiento del modelo aplicado, por otra parte, se han visto seriamente dificultados en el ejercicio 1999 ante la ausencia de información estadística que se ha producido. La última edición de la Memoria de la Administración Tributaria se refería a 1996² y algo similar ocurría con el Informe sobre la financiación de las Comunidades Autónomas.

Con todo, los problemas de financiación siguen siendo un elemento clave del proceso de descentralización español, como lo demuestra el contenido de los recursos planteados ante el Tribunal Constitucional en 1999, de los que se ofrece información en este mismo *Informe*.

El presente trabajo se concentra en el análisis de dos cuestiones que, a nuestro juicio, tienen una gran relevancia para la financiación autonómica española. Por un lado, el 11 de noviembre de 1999 salía a la luz pública la sentencia del Tribunal Constitucional alemán que resolvía la demanda de los *Länder* más perjudicados por el sistema de compensación financiera entre los territorios de la

1. En Ruiz-Huerta y López Laborda (1999).

2. Cuando se revisan las pruebas de este trabajo, marzo de 2000, hemos tenido noticia de la edición electrónica de la Memoria correspondiente a 1997.

República Federal. A pesar de las conocidas diferencias entre los sistemas alemán y español, la experiencia germánica de compensación financiera, los conflictos suscitados y la resolución del Alto Tribunal, pueden ser de gran utilidad para el desarrollo del modelo de financiación autonómica español, especialmente en un período en el que se plantean problemas desde las Comunidades con más capacidad económica sobre el excesivo peso del sistema español de nivelación territorial.

En las páginas que siguen, después de ofrecer una versión actual y simplificada del modelo alemán de federalismo fiscal y del sistema de compensación, se resumen, al hilo de la sentencia del Tribunal Constitucional, los elementos que, desde nuestro punto de vista, tienen mayor interés para el caso español.

Por otra parte, durante los últimos meses de 1999 se han ido configurando los programas electorales de los partidos políticos que concurrirán a las elecciones del 12 de marzo de 2000. Los contenidos de dichos programas pueden servir para conocer los criterios defendidos desde distintas posiciones sobre la evolución y el futuro del modelo de financiación. Por eso, en la segunda parte del trabajo se ofrece un resumen de las posiciones de los partidos y se realiza una evaluación de los mismos y de lo que cabe esperar para el próximo futuro.

La sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán sobre el sistema de compensación financiera: enseñanzas para el caso español (2 BVF 2/98 del 11-11-1999)

En noviembre de 1999, el Tribunal Constitucional Federal Alemán resolvía las diversas demandas interpuestas por varios Gobiernos Estatales de la República Federal contra las disposiciones de la Ley de Compensación Financiera de 1993 y sus adaptaciones de 1998. Más en concreto, los Gobiernos de Baden-Württemberg, Baviera y Hessen (tres de los *Länder* con mayor capacidad financiera) planteaban la incompatibilidad de una parte de la normativa contenida en dicha Ley, respecto a los artículos 107 y 20 de la Constitución Federal. Por su parte, los *Länder* de Bremen, Baja Sajonia y Schleswig-Holstein intervenían como partes interesadas en el asunto, reclamando del Tribunal la declaración de compatibilidad de las normas citadas.

En su sentencia, el Tribunal ordena el desarrollo, a través de una ley especial, de los artículos de la Ley Fundamental referentes a la asignación de recursos y los mecanismos de compensación financiera, que regulan las relaciones entre la Federación y los *Länder* en el terreno económico financiero. Concretamente, la sentencia establece que la Ley de Compensación Financiera de 1993 y sus reformas posteriores (hasta la producida a través de la Ley de 17 de junio de 1999), «seguirá vigente en su actual versión como derecho transitorio, como máximo hasta el 31 de diciembre de 2004, y bajo el supuesto de que el legislador, antes del 31 de diciembre de 2002, determine las normas necesarias que concreten y complementen la Constitución para el reparto de los ingresos por el IVA y para la compensación financiera, incluidas las asignaciones complementarias federales (artículos 106 y 107 de la Ley Fundamental).»

En definitiva, el Tribunal determina la obligación del legislador para que, en un plazo fijo y a partir de la negociación y el consenso, elabore una ley de principios y criterios que desarrolle las normas constitucionales referidas al sistema de reparto y compensación de los impuestos. El mandato del Tribunal Constitucional tiene como finalidad, así se expresa en la sentencia, conseguir, a través de normas con validez a largo plazo, que la Federación y los Estados interpreten de igual modo los hechos de partida previstos en la Constitución, utilicen los mismos indicadores, permitan el ejercicio de planificación del presupuesto y hagan transparente el reparto de los recursos. Con la nueva norma se trata de que las partes implicadas en los procesos de asignación de impuestos y de la compensación financiera puedan anticipar el futuro antes de que se conozcan los resultados concretos de dichos procesos de asignación y compensación.

El contenido de la sentencia del Tribunal Constitucional resulta especialmente interesante para algunos de los problemas que caracterizan en la actualidad al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Por eso, después de una explicación resumida del modelo alemán de federalismo fiscal, efectuamos, al hilo del contenido de los considerandos de la sentencia citada, algunas reflexiones sobre el interés que dicha resolución puede tener para el modelo español de descentralización financiera.

La compensación fiscal en alemania³

Como es bien conocido, la Constitución alemana determina el reparto primario de las principales fuentes tributarias entre los diversos niveles de gobierno. El sistema que establece la norma constitucional puede calificarse como un mecanismo de «tax sharing», según el cual, los principales impuestos se comparten entre las jurisdicciones de los diferentes niveles. Por otra parte, la Constitución contempla también un cierto mecanismo de separación de fuentes en lo que respecta a otros gravámenes de menor peso recaudatorio.

El sistema de tributos compartidos afecta a los impuestos sobre la renta personal y de sociedades, así como al IVA. En el primer caso, el 85 por ciento de la recaudación se reparte en partes iguales entre el *Bund* y los *Länder*, y el restante 15 por ciento se adjudica a los municipios, según el criterio de residencia. El impuesto de sociedades se reparte al 50 por ciento entre la Federación y los Estados, según un principio de residencia modificado, que tiene en cuenta la localización de la actividad. Tanto en este caso como en el anterior, las reglas de reparto son fijas, según se señala en el artículo 106 de la Constitución. Por lo que respecta al IVA, la Constitución determina que se distribuya de forma tal que el *Bund* y los *Länder* puedan cubrir en la misma medida sus gastos necesarios con sus ingresos corrientes. Los porcentajes de reparto pueden ajustarse por la legislación ordinaria. En 1999, el 5,63 por 100 de la recaudación correspondía al *Bund*, para realizar transferencias al sistema de pensiones; el 2,2 por 100 del resto, a los municipios; y de la parte restante, el 50,5 por 100 al *Bund* y el 49,5

3. En el apartado de bibliografía se recogen algunos trabajos recientes que permiten una aproximación más profunda a las diversas cuestiones resumidas en esta exposición.

por 100 a los *Länder*. Como enseguida veremos, al IVA se le asigna además un importante papel en el sistema de compensación financiera.

El objetivo de la distribución primaria de las fuentes tributarias es garantizar el equilibrio vertical, de modo que todos los niveles de gobierno puedan disponer de los recursos necesarios para financiar los servicios que de ellos dependen. El cumplimiento del principio de suficiencia financiera de las distintas administraciones se consigue mediante la atribución de otros ingresos a cada nivel de gobierno: el gobierno central cuenta con los ingresos procedentes de los impuestos sobre el comercio exterior y de los impuestos especiales, excepto el que afecta a la cerveza; los *Länder* tienen asignados los impuestos sobre el patrimonio, sucesiones, vehículos de motor, venta de tierras, cerveza, apuestas y lotería y otros impuestos menores; por último, los municipios disponen del impuesto sobre los negocios (que es objeto de reparto con los otros niveles) y los que afectan a los bienes inmuebles y al consumo de carácter local.

En cualquier caso, el peso de estos impuestos en el total de ingresos tributarios no alcanza, en ningún nivel de gobierno, el 20 por 100 del total de ingresos tributarios.

La distribución primaria de impuestos se completa con un sistema de compensación financiera complejo y sofisticado. Su objetivo es garantizar unas condiciones de vida básicamente iguales entre regiones o, de otra manera, conseguir que los ciudadanos de todo el país reciban unos servicios públicos semejantes con una presión fiscal también similar. Los mecanismos básicos de perecuación en Alemania son los siguientes:

A) Mecanismos horizontales:

1. El 75 por de la cuota regional del IVA se reparte en función de la población de los diferentes territorios.

2. El restante 25 por 100 de la cuota del IVA se destina a elevar la capacidad fiscal de los *Länder* cuyos ingresos por habitante, derivados del reparto fiscal primario, estén por debajo del 92 por 100 de la capacidad fiscal media. La capacidad fiscal se calcula sumando la participación en los impuestos sobre la renta (de las personas y de las sociedades) y en el impuesto municipal sobre los negocios, y la recaudación de los tributos propios de cada *Land*.

3. La tercera fase de igualación horizontal consiste en el empleo de un sistema de transferencias horizontales, con la finalidad de que todos los Estados alcancen el 95 por 100 de la media. Ahora, sin embargo, la capacidad fiscal de los *Länder* resulta de la suma de la capacidad fiscal regional (tal como se señalaba anteriormente) y del 50% de la capacidad fiscal de sus gobiernos locales. A la hora de determinar la capacidad fiscal por habitante, la cifra de población se corrige por aplicación de la llamada Ley de Brecht, según la cual las necesidades de gasto crecen con el tamaño de la comunidad y con su densidad de población. Los pagos se realizan por los *Länder* con capacidad fiscal superior a la media, con contribuciones graduadas.

B) Mecanismos verticales:

El sistema de compensación horizontal se complementa con las transferencias verticales, de la Federación a los Estados. En primer lugar, la capacidad financiera de los *Länder* más débiles se eleva, al menos, hasta el 99,5 por 100 de la media, a través de transferencias complementarias realizadas por el *Bund*. También existen transferencias complementarias para cubrir necesidades especiales (como los costes de administración política), para amortizar la deuda de algunos *Länder*, para promover la inversión y el crecimiento en los *Länder* del este o para compensar el esfuerzo fiscal que se exige a los *Länder* del oeste a consecuencia de la reunificación. Por todos estos motivos, el peso de las transferencias verticales ha crecido de forma significativa desde el proceso de reunificación alemán.

El esquema anterior no agota todo el sistema de transferencias en Alemania, que todavía viene acompañado de múltiples transferencias entre los tres niveles de gobierno, con finalidades variadas, y tanto en sentido ascendente como descendente.

En su conjunto, el sistema de financiación regional alemán ofrece un modelo muy equitativo desde la perspectiva de la distribución territorial de la capacidad fiscal o, en otros términos, los mecanismos de igualación son muy fuertes. Como documenta Wurzel (1999), en 1996, los ingresos fiscales per cápita del *Land* más pobre representaban un 80,1 por 100 de la media, antes de la redistribución. Después de todos los mecanismos de transferencia, horizontales y verticales, ese *Land* superaba la media en un 8,7 por 100.⁴ Aunque, por diseño, el sistema estricto de compensación (neto de las transferencias por necesidades especiales) no puede alterar la ordenación de los *Länder* según su capacidad fiscal —lo que da cumplimiento a la cláusula constitucional de prohibición de la nivelación—, cuando se toma en consideración el conjunto de transferencias a los *Länder*, tal ordenación se modifica.

La objeción al exceso de nivelación no es la única crítica que recibe el sistema alemán de *Finanzausgleich*. La opinión generalizada de los analistas es que, utilizando los términos españoles, se trata de un modelo muy deficiente desde el punto de vista de la autonomía y la responsabilidad. Por una parte, las competencias normativas sobre los impuestos compartidos corresponden a la Federación.

Los gobiernos regionales disponen de un margen muy escaso para incrementar autónomamente la recaudación de sus propios tributos. Por otro lado, la compleja red de impuestos compartidos y transferencias dificulta la identificación de las Administraciones que cobran los impuestos y las que prestan los servicios públicos. Curiosamente —por la similitud que guarda con el debate producido en España—, una de las propuestas más extendidas para superar estas

4. Similares resultados ofrecen los *Länder* solicitantes de la inconstitucionalidad, para el ejercicio 1997: la capacidad financiera de los *Länder* ricos (Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg, Hessen y Schleswig-Holstein) cae por debajo de la capacidad financiera de los *Länder* pobres: Niedersachsen, Sachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern y Saarland.

deficiencias del sistema alemán es la atribución a los *Länder* de la potestad de establecer recargos en el impuesto sobre la renta.⁵

En la práctica, la vía más importante de que disponen los *Länder* para mejorar la recaudación es a través de la gestión tributaria, pues son los Estados los encargados de la administración de los diversos tributos. Pero aquí vuelve a aparecer un inconveniente derivado del sistema alemán de compensación. Ni los *Länder* ricos ni los pobres tienen incentivos a la gestión óptima de los tributos: los primeros, porque gran parte de las ganancias de recaudación obtenidas van a tener que ser entregadas al *Bund* o a otros *Länder*; los *Länder* pobres, porque pueden perder los beneficios que el sistema de compensación les procura. Existe la creencia⁶ de que los *Länder* utilizan sus potestades de gestión para llevar a cabo una competencia fiscal que no pueden realizar con unas competencias normativas de las que no disponen.

El contenido de la sentencia: enseñanzas para el modelo español de financiación autonómica

Los *Länder* que solicitan la inconstitucionalidad de la Ley de Compensación financiera ponen en tela de juicio todos los elementos del sistema de compensación financiera vigente en Alemania. Quizás el argumento básico sea el de que el sistema supone una violación de la prohibición de nivelación y una auténtica inversión del orden de capacidad financiera de los *Länder*. Junto a este argumento, se manejan otros, entre los que podemos destacar, de forma resumida, los siguientes:

- Que la satisfacción de determinadas necesidades especiales (como los puertos, los gastos de dirección política, el saneamiento financiero de algunos *Länder* o las transferencias transitorias) carece de justificación.
- Que la ponderación por el número de habitantes que se aplica a las ciudades-estado y a los municipios supone una excepción injustificada a la regla constitucional de que cada habitante de los *Länder* tiene que ser valorado de igual manera.
- Que el exceso de nivelación desincentiva el cuidado y aprovechamiento de la capacidad fiscal propia, tanto para los *Länder* obligados como para los que tienen derecho a la compensación financiera.
- Que el exceso de solidaridad desincentiva otras prácticas posibles, como la fusión de algunos *Länder*, para garantizar que éstos puedan cumplir con eficacia las tareas que les corresponden.
- Que debería aplicarse a los *Länder* una regla similar a la que se utiliza en la relación tributaria de los individuos con la Hacienda: el reparto por

5. Véase, por ejemplo, Spahn y Föttinger (1997), Schneider (1998), Waldhoff (1998) o Wurzel (1999).

6. Véase Wurzel (1999).

mitades. De tal forma que la obligación de un *Land* pagador debería limitarse a la mitad de su capacidad financiera superior a la media.

Del contenido de la sentencia hemos extraído tres grupos de temas, que creemos pueden ser de interés para el desarrollo del sistema de financiación autonómica. Los exponemos a continuación, siguiendo una estructura muy sencilla: en primer lugar, se reproducen los considerandos seleccionados que afectan al tema tratado; a continuación, se realiza un breve comentario sobre su utilidad para el modelo español de descentralización.

Consenso y estabilidad del sistema

«La Ley Fundamental facilita, con el carácter permanente del derecho constitucional, los principios generales para la asignación legal de impuestos y la compensación financiera legal; el legislador deduce de ello criterios de asignación y compensación y compensación a largo plazo, re-evaluables en el marco de una planificación continuada; en aplicación de esta ley facilitadora de criterios, que vincula al mismo legislador, la ley de compensación financiera desarrolla seguidamente consecuencias de asignación y compensación a corto plazo, dispuestas para una verificación periódica». (C.I.1.b)

«El mandato constitucional de la formación de criterios legales a largo plazo y su aplicación actualizada en las consecuencias financieras concretas se basa en una secuencia temporal que excluye o al menos dificulta un entendimiento sobre sumas de dinero meramente determinado por intereses. (...) de modo que los criterios de la asignación fiscal y de la compensación financiera ya estén formados antes de que se conozcan concretamente sus efectos posteriores». (C.I.1.c)

«Este carácter abierto de la regla general que se adelanta al futuro, queda a salvo cuando el legislador acuerda la ley de criterios antes de conocer los intereses financieros de la federación y de los diversos *Länder* dentro de los ingresos y las necesidades financieras cambiantes cada año». (C.I.1.c)

«El medio de actuación para aclarar y completar el sistema de asignación y compensación en la constitución financiera es la ley. La regulación de la compensación financiera no puede dejarse al libre juego de las fuerzas políticas. (...) Por ello, también queda excluido un entendimiento meramente contractual acerca de hechos y consecuencias jurídicas de la ley de compensación financiera porque cada *Land* que no estuviera dispuesto a la conclusión contractual, se podría sustraer a sus obligaciones de compensación. Por otra parte, tampoco la mera mayoría parlamentaria justifica la compensación financiera acordada». (C.I.1.d)

«Una legislación de criterios crea criterios abstractos para consecuencias financieras concretas, en los cuales el legislador da cuenta a sí mismo y al público, asegura la transparencia del estado de derecho en el reparto de los medios y garantiza la capacidad de planificación del presupuesto y la previsibilidad de las bases de la autonomía financiera para la federación y cada uno de los *Länder*». (C.I.1.e)

De estos párrafos se derivan las siguientes ideas, de utilidad para el sistema de financiación de las CC.AA. españolas:

1. El sistema debe construirse de manera consensuada. Tan inadmisibles es la imposición de las mayorías sobre las minorías como la concepción contractual del sistema, que permite entrar o salir de él a conveniencia.

2. El sistema debe ser estable. Por eso se diferencia entre una Ley de criterios y una Ley de compensación, que aplica año a año los criterios establecidos en la

otra norma. De aquí podrían derivarse las siguientes dos recomendaciones para el caso español:

3. Los criterios generales de la LOFCA y de la Ley de Cesión de Tributos deberían estar dotados de una mayor estabilidad. Las revisiones quinquenales deberían afectar a ajustes del sistema, pero no a sus elementos estructurales.

4. El diseño del sistema no puede tomar como referencia los resultados concretos que su aplicación vaya a producir en una u otra Comunidad o en el nivel central de gobierno.

Cuantificación de las necesidades de gasto regionales

«El número de habitantes ofrece la base de una comparación del potencial financiero independiente de decisiones de prioridad o urgencia de los propios *Länder* y contiene una magnitud de referencia igual para todos los *Länder* para las tareas que les han sido asignadas». (C.I.2.c.bb)

«La Ley fundamental ha prescrito, como punto de referencia, el criterio abstracto del número de habitantes, el cual forma, al mismo tiempo, un criterio de necesidad abstracto. Por ello, con motivo de la determinación del potencial financiero, quedan sin tener en cuenta necesidades especiales de cada *Länder* particular». (C.II.2.a)

«Cuando el legislador tiene en cuenta cargas especiales, el mandato federativo de igual trato le obliga nuevamente a designar y justificar estas cargas especiales». (C.I.2.d.bb)

«También es necesaria una verificación de la ponderación del número de habitantes. Respecto a este punto, la ley de criterios deberá garantizar un mismo trato para todos los *Länder*. El alcance y la cuantía de una necesidad adicional, así como la naturaleza de su inclusión, no podrán ser dispuestos libremente por el legislador, debiendo resultar adecuados con arreglo a indicadores fiables y objetivables». (C.II.2.c)

«Los gastos de muchas prestaciones públicas pueden ser claramente más altos en territorios de baja densidad de población que en las ciudades, y (...), además, es necesario prorratear los gastos comunes sobre un menor número de individuos». (C.II.2.c.bb)

«La valoración de habitantes, dependiente únicamente del número de habitantes por kilómetro cuadrado de un territorio municipal, modifica el criterio del habitante mediante magnitudes libremente tomadas y también por ello necesita una verificación». (C.II.2.c.bb)

De aquí se pueden obtener algunas pistas para la cuantificación de las necesidades de gasto de las CC.AA.:

1. Debe utilizarse un indicador de necesidades que no sea manipulable por las CC.AA., esto es, que no dependa de las decisiones de política tomadas por las Comunidades. En Alemania se ha optado por el criterio de la población, pero cabe cualquier otro, siempre que esté convenientemente justificado.

2. Para garantizar la igualdad de trato de todas las jurisdicciones, habrá que justificar la utilización de criterios que tomen en consideración necesidades o cargas especiales o adicionales de algunas jurisdicciones: servicios públicos específicos, aglomeración, densidad, etc. Como ya hemos dicho más arriba, algunos *Länder* argumentan que la fusión de jurisdicciones puede ser, en algún caso, un método más adecuado para tratar estas especialidades.

Alcance de la compensación financiera

«Esta compensación financiera [horizontal] debe reducir las diferencias en el potencial financiero entre los *Länder*, pero no eliminarlas. (...) Debe encontrar la media correcta entre la autonomía, la responsabilidad propia y la salvaguardia de la individualidad de los *Länder* por un lado y la corresponsabilidad solidaria del conjunto de los federados por otro (...) No es un medio para sustituir el resultado del reparto fiscal primario (...) por un nuevo sistema, que pudiera caracterizarse únicamente por la idea de la igualdad financiera de los *Länder*, pero ya no tendría en cuenta su soberanía y propia responsabilidad. Por ello, la obligación de compensación (...) no exige una igualdad financiera de los *Länder*, sino una suficiente aproximación a su potencial financiero, correspondiente a sus tareas». (C.I.2.c)

«El balance entre la soberanía de los *Länder* y la comunidad solidaria federal estaría especialmente equivocado en el caso de que los criterios de la compensación financiera horizontal o su cumplimiento debilitasen de una forma decisiva el potencial de rendimiento de los *Länder* contribuyentes o condujeran a una nivelación de las finanzas de los *Länder* (...). El mandato de compensar el distinto potencial financiero de los *Länder* sólo de forma adecuada y sin nivelación prohíbe, además, una inversión del orden del potencial financiero entre los *Länder* en el marco de la compensación financiera horizontal (...). La compensación financiera aproximativa y no niveladora tiene como consecuencia el hecho de que la compensación financiera horizontal podrá reducir las distancias entre los 16 *Länder* obligados a la compensación y con derecho a la compensación, pero sin invalidarla o incluso convertirla en lo contrario. Una solidaridad entre estados federales reduce diferencias, no las nivela». (C.I.2.c)

«Cuando el mecanismo de compensación (...) rellena, en dos pasos, el potencial financiero de los *Länder* con bajo potencial hasta el 95% del potencial financiero medio de los *Länder*, establece con ello y para la compensación financiera horizontal, un balance justificable entre la autonomía del *Land* y la comunidad solidaria federal. Aproxima el potencial financiero sin nivelar, mantiene el orden del potencial financiero y evita, fundamentalmente, gravámenes excesivos». (C.II.2.d.aa)

«Cuando el legislador decide, con la ayuda de las asignaciones complementarias federales, aumentar el potencial financiero de los *Länder* con un bajo potencial (...) estas asignaciones complementarias deberán observar la prohibición de nivelación, no podrán modificar el orden del potencial financiero entre los 16 *Länder* y estarán obligadas, además, a dispensar igual trato a todos los *Länder*». (C.I.2.d.aa)

«Las asignaciones federales complementarias deben posibilitar correcciones complementarias cuando la compensación adecuada entre el conjunto de los *Länder* y también la compensación adecuada entre los *Länder* conduzcan a un equipamiento financiero que, con arreglo al principio federal de la responsabilidad solidaria entre los *Länder*, aúnarezca como necesitado de modificación». (C.II.3.a)

«Cuando el legislador decide cofinanciar cargas especiales de algunos *Länder* mediante asignaciones complementarias federales, estas asignaciones podrán proporcionar a los *Länder* con un bajo potencial un potencial financiero superior a la media cuando y por cuanto existan circunstancias extraordinarias. (...) Las asignaciones complementarias federales no servirán para remediar estados de necesidad financiera momentáneos, financiar proyectos actuales o remediar debilidades financieras que formen una consecuencia directa y previsible de decisiones políticas de un *Land*. La soberanía y la autonomía política conllevan el que los *Länder*, por principio, deban responder ellos mismos de las consecuencias en materia de política presupuestaria como consecuencia de decisiones autónomas, debiendo zanjar ellos mismos una debilidad financiera a corto plazo». (C.I.2.d.bb)

1. La compensación financiera representa, en Alemania, un compromiso entre la autonomía, individualidad y responsabilidad de los *Länder*, por un lado; y la corresponsabilidad solidaria, por otro.

2. La compensación financiera ha de ser adecuada, aproximadora, reductora de diferencias entre los *Länder*, pero no puede ser niveladora.⁷ La compensación financiera no puede debilitar de forma decisiva la capacidad financiera de los *Länder* contribuyentes, ni invertir la ordenación de los *Länder* según su capacidad financiera.

3. Los mandatos anteriores afectan a la compensación financiera horizontal, que tiene lugar entre los *Länder*, pero también a la compensación financiera vertical, que se sustancia con transferencias de la federación a los *Länder*.

4. El Tribunal Constitucional alemán no opone ningún reparo a una compensación horizontal que eleva el potencial financiero de los *Länder* con bajo potencial hasta el 95% del potencial financiero medio. Entiende que, con ello, se establece «un balance justificable entre la autonomía del *Land* y la comunidad solidaria federal».

5. Tampoco se cuestiona la aproximación adicional procurada por las asignaciones complementarias federales. Las que cubren necesidades generales de los *Länder* aproximan a los *Länder* de bajo potencial, al menos, hasta el 99,5% de la media. Las que cubren necesidades especiales pueden, incluso, en circunstancias justificadas, elevar la capacidad financiera de algún *Land* por encima de la media.

6. La razón que se aduce para justificar la prohibición de nivelación es que ésta sustituiría el reparto fiscal primario de ingresos entre el *Bund* y los *Länder* por un sistema de igualdad financiera, que marginaría la soberanía y responsabilidad de los *Länder*.

7. Tratemos de extraer alguna lección para España de los puntos anteriores.

a) Lo primero que debe resaltarse, para situar el problema en su marco adecuado, es que la prohibición de nivelación no impide una aproximación de la capacidad financiera de los *Länder* cercana al 100%. Por lo tanto, la «compensación adecuada» puede ser una aproximación muy sustancial de la capacidad financiera de los *Länder*.

b) Debe tenerse en cuenta que, como hemos visto antes, el sistema de asignación de recursos a los *Länder* es muy diferente del que se aplica a las CC.AA. La Constitución alemana atribuye a los *Länder* la participación en unas concretas fuentes tributarias, esto es, les dota de un potencial tributario que no puede quedar desvirtuado a consecuencia del mecanismo de la compensación financiera

7. Como puede apreciarse, en el sistema alemán, «nivelación» equivale a igualación plena de todos los *Länder*. Por lo tanto, ese término se utiliza con un significado distinto al empleado, en general, en la literatura sobre federalismo fiscal —en particular la española—, en la que la nivelación engloba tanto la igualación como la aproximación de las diversas jurisdicciones: por ejemplo, frecuentemente se define la nivelación como la garantía de la prestación de niveles «razonablemente similares» de bienes y servicios públicos, para jurisdicciones que realizan esfuerzos fiscales también «razonablemente similares».

horizontal. En España no existe ese reparto fiscal primario, sino que es el legislador orgánico el que, respetando los principios constitucionales, atribuye un espacio fiscal a las CC.AA.. Como es sabido, ese espacio tributario no permite a ninguna C.A. de régimen común la autofinanciación, siendo necesarias, en todo caso, las transferencias procedentes del nivel central para garantizar a todas las CC.AA. la cobertura de sus necesidades de gasto.

c) Como también hemos señalado ya, la autonomía fiscal de los *Länder* es muy baja. El porcentaje de impuestos propios que obtienen es muy reducido, como reducidas son las competencias normativas que pueden ejercer sobre esos impuestos. En consecuencia, la nivelación total de los *Länder* equivaldría prácticamente, como afirma el tribunal Constitucional alemán, a un «sistema de igualdad financiera», contradictorio con los principios de autonomía y responsabilidad. Sin embargo, las CC.AA. españolas disfrutan de forma creciente de competencias normativas sobre sus tributos, lo que permite hacer compatible la autonomía fiscal con la igualdad de oportunidades en el acceso a la cobertura de las necesidades de gasto.

d) De la argumentación anterior concluimos que no existen razones para impedir una nivelación total entre las CC.AA., que en modo alguno sería equivalente a la imposición de un sistema uniforme. Pero, de la misma forma, hemos de concluir, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional alemán, que el equilibrio entre la autonomía y la solidaridad también se consigue con una aproximación entre las CC.AA. no igualatoria. Especial relevancia tiene, adicionalmente, la exigencia de que el proceso de compensación no invierta el orden en la capacidad financiera de las jurisdicciones. Ahora bien, para comprobar el cumplimiento de este mandato no se puede acudir, simplemente, a la comparación de los recursos por habitante percibidos por cada Comunidad. El criterio de la población puede ser el único relevante en el caso alemán, pero no en el español: en nuestro sistema, las necesidades de gasto de las CC.AA. dependen de otras variables adicionales a la población.

8. Recientemente, está siendo objeto de discusión en algunos países el efecto negativo de los sistemas de nivelación sobre los incentivos de los gobiernos subcentrales a «ampliar su base tributaria». Especialmente, en Alemania se ha estimado que el tipo marginal que soportan los ingresos por los impuestos sobre la renta y sociedades recaudados por los *Länder* varía entre el 70 y el 90 por 100.⁸ En este apartado vamos a introducir algunas reflexiones sobre la existencia, importancia y consecuencias de ese efecto desincentivo.⁹

Supongamos el siguiente esquema general de compensación:

$$S_i = IG_i - R_i \quad [1]$$

donde:

S_i es la transferencia de nivelación percibida —o entregada— por la jurisdicción i .

8. Véase Spahn y Föttinger (1977) y Wurzel (1999).

9. Este apartado está extraído de López Laborda (1999a)

IG_i son los ingresos garantizados a la jurisdicción i . Puede tratarse de las necesidades de gasto de esa jurisdicción (NG_i) o de una capacidad fiscal de referencia, como, por ejemplo:

$$IG_i = t_s \cdot B_s \quad [2]$$

siendo t_s y B_s , respectivamente, el tipo impositivo y la base imponible estándar.

R_i es la recaudación obtenida por la jurisdicción i con sus impuestos, haciendo un esfuerzo fiscal estándar. Por ejemplo:

$$R_i = t_s \cdot B_i \quad [3]$$

Con este esquema, si una jurisdicción eleva la base imponible de sus impuestos en cuantía (B_i), se producirá un doble efecto. Por un lado, se incrementarán sus ingresos propios por importe:

$$t_i \cdot \Delta(B_i) \quad [4]$$

siendo t_i el tipo de gravamen efectivamente aplicado.

Por otra parte, puede reducirse la transferencia que percibe —o aumentar la que debe entregar—. En el caso de la expresión [3], la reducción —o el aumento— será por importe:¹⁰

$$t_s \cdot \Delta B_i \quad [5]$$

Si $t_i = t_s$, la financiación total de la jurisdicción i no experimentará alteración alguna. Si $t_i > (<) t_s$, los ingresos totales de esa jurisdicción aumentarán (disminuirán).

Teniendo presente este esquema de nivelación, podemos plantear las siguientes observaciones:

1ª. No parece defendible sostener que el sistema desincentive a las jurisdicciones a aumentar la renta de su territorio, ya que el incremento de la recaudación impositiva no es más que uno de los efectos —y, sin duda, no el más importante— derivados del aumento de la renta. En todo caso, cabrá hablar de un desincentivo a ampliar la recaudación tributaria, o, de otra manera, a convertir los aumentos de renta en aumentos de recaudación.

2ª. Si lo anterior es correcto, los desincentivos se plantean en el ámbito de la gestión tributaria. Por lo tanto, no operarán en aquellos países en los que las jurisdicciones subcentrales no gestionan sus impuestos, como es el caso de las CC.AA. en España (con la salvedad de los tributos cedidos, a los que nos referiremos más adelante).

3ª. Si las transferencias de nivelación no se calculan anualmente, el efecto de

10. Para simplificar, prescindimos aquí del efecto que puede causar el incremento de la base imponible de la jurisdicción i en los ingresos garantizados IG_i .

la variación en las transferencias reflejado en [5] no operará hasta el momento en que se renegocie su importe.

4ª. Si, como ocurre en España con los tributos cedidos, R_i es independiente de la base imponible real de la jurisdicción i , cualquier mejora en la gestión de los impuestos se traduce inmediatamente en un aumento de los ingresos, según [4], sin merma de las transferencias percibidas.

5ª. Aun en los casos en que el efecto desincentivo se produzca, sólo habrá que corregirlo cuando genere efectos externos de importancia. Es lo que ocurre, por ejemplo, en el caso alemán, en el que la recaudación de los impuestos compartidos -IRPF, IS, IVA- se reparte entre el *Land* recaudador, el *Bund* y los restantes *Länder*, vía compensación financiera.

6ª. En los países nórdicos (y en otros, como Japón) se han ensayado algunos mecanismos para corregir tales desincentivos.¹² Básicamente, se articulan en torno a alguno de estos dos sistemas:

$$Y: \quad S_i = p \cdot (IG_i - R_i)$$

$$S_i = (IG_i - p \cdot R_i)$$

con $0 < p < 1$ (en la realidad, p es igual o superior al 90 por 100). En ambos casos, la reducción -o el aumento- en la transferencia de nivelación derivada del incremento en la base imponible sería menor que la reflejada en [5]:

$$p \cdot t_s \cdot \Delta(B_i)$$

Otra posibilidad sería incentivar la buena gestión tributaria mediante la utilización de indicadores de esfuerzo fiscal de cada jurisdicción (este sistema podría emplearse, incluso, en el caso de que las jurisdicciones no dispusieran de las competencias de gestión tributaria, pero se pretendiera discriminar según el nivel de cumplimiento fiscal en cada jurisdicción). En este supuesto, el sistema de transferencias sería del siguiente tenor:

$$S_i = (IG_i - p_i \cdot R_i)$$

7ª. En resumen, en España no cabe esperar que el sistema de nivelación (representado por la participación en los impuestos no cedidos) genere incentivos contrarios a la ampliación de las bases imponibles, ni de los tributos cedidos, ni de unas hipotéticas participaciones territorializadas en otros tributos (IVA, Impuestos Especiales) que, seguramente, no serían gestionadas -al menos, en exclusiva- por las Comunidades Autónomas.

El problema de los incentivos se aborda, también, desde otra perspectiva algo diferente.¹³ En la medida en que los impuestos subcentrales sean distorsionantes,

12. Véase Söderstrom (1998) y Mihaljek (1997).

13. Véase, por ejemplo, Smart y Bird (1996).

los sistemas de nivelación inducen un efecto sustitución que reduce el coste marginal efectivo de los fondos públicos y conduce a las jurisdicciones a incrementar los tipos de gravamen. La reducción de las bases imposables asociada a la imposición distorsionante se compensará con mayores transferencias de nivelación. Como consecuencia, el sistema de nivelación disminuirá el bienestar de las jurisdicciones receptoras de transferencias, en relación con un sistema de transferencias de suma fija (*lump-sum*), debido al exceso de gravamen adicional generado por la elevación de los tipos impositivos.

Siendo lo anterior cierto, también lo es que las distorsiones apuntadas no deben presentarse en el sistema español de nivelación actualmente vigente. Como hemos dicho más arriba, en España, R_i es independiente de la base imponible real de la jurisdicción i , por lo que la transferencia de nivelación es *lump-sum*, y no se produce efecto sustitución.

La financiación autonómica en los programas electorales

En esta sección vamos a ocuparnos de la valoración del actual sistema de financiación de las CC.AA. y las propuestas de reforma o revisión realizadas por cinco partidos políticos: PP, PSOE, IU, CiU y PNV. Para todos los partidos se han utilizado como fuente los programas electorales. Además, en el caso del PP se ha empleado el documento intitulado «Decálogo de la financiación autonómica», y en el del PSOE, el documento «De la imposición al fracaso». La información más relevante se resume en los cuadros 1 y 2.

Federalismo fiscal, hacienda federal y hacienda confederal

Las valoraciones y propuestas de cada partido están firmemente vinculadas con el modelo de Estado que defienden. Guardan coherencia con esa visión del Estado, y desde esa perspectiva deben enjuiciarse.

Con una cierta simplificación, podríamos identificar tres modelos de Estado, de los que derivan —como puntos destacados de un continuo— tres modelos de hacienda: el modelo de federalismo fiscal, el modelo de hacienda federal y el modelo de hacienda confederal.¹⁴

El modelo de hacienda confederal se caracteriza por dos elementos: la competencia plena de los territorios sobre su sistema fiscal (parangonable a los poderes fiscales inherentes a cualquier Estado) y la entrega de transferencias periódicas al Estado para contribuir a la cobertura de las cargas generales. El modelo confederal es plenamente satisfactorio desde el punto de vista de la autonomía y de la responsabilidad fiscal, pero en él puede quedar sustancialmente debilitado el elemento de solidaridad interpersonal e interterritorial. Este modelo es el que rige, en nuestro país, la financiación de las Comunidades forales.

14. Nos hemos ocupado de estos tres modelos, con algún detalle, en López Laborda, Onrubia y Ruiz-Huerta (1995) y López Laborda (1991).

En el modelo de federalismo fiscal, las jurisdicciones disponen de un cierto ámbito de fiscalidad propia, básicamente armonizada, que debe completarse –para todas las regiones o sólo para algunas– con la percepción de transferencias horizontales o verticales, de forma que se garantice la igualdad en la cobertura de las necesidades de gasto de todas las jurisdicciones. En este modelo puede incluirse el federalismo alemán.

El modelo de hacienda federal se sitúa entre el de federalismo fiscal y el confederal. El modelo de federalismo fiscal otorga preferencia a los valores generales del Estado, y está construido para aprovechar las ventajas en términos de eficiencia y equidad derivadas de la centralización de algunas funciones del sector público y la descentralización de otras. Sin embargo, el modelo de hacienda federal asume el contenido eminentemente político de la descentralización, y supedita el cumplimiento de las recomendaciones teóricas convencionales sobre la distribución de funciones y recursos entre niveles de gobierno, a la primacía de la autonomía de las jurisdicciones subcentrales. Es decir, mientras en el modelo de federalismo fiscal tiene prioridad la maximización del bienestar global, en el de hacienda federal la tiene la del bienestar local. Ciertamente, la opción por el segundo modelo puede tener un coste en términos de bienestar global, que informará del valor que los individuos atribuyen a la autonomía de sus comunidades políticas. En el modelo de hacienda federal encajan países como Canadá y Suiza.

Sobre la misma estructura financiera que el modelo de federalismo fiscal, el modelo federal presenta dos diferencias muy relevantes. En primer lugar, las jurisdicciones se apropian de forma creciente, y sin el límite de las necesidades de gasto, de los ingresos fiscales devengados en su territorio, con una menor preocupación por la armonización fiscal. En segundo lugar, y como nos enseña la experiencia comparada, aparece, de nuevo, el riesgo de un debilitamiento de la solidaridad entre individuos y territorios.

Nuevamente de forma simplificadora, podríamos decir que, en las propuestas que efectúan en materia de financiación autonómica, PP, PSOE e IU se sitúan en el tramo entre el federalismo fiscal y la hacienda federal (más próximos al primero que al segundo), CiU se ubica en el tramo entre la hacienda federal y la confederal (aproximándose a ésta), y el PNV, claramente en este último modelo.

En coherencia con lo anterior, los tres primeros partidos realizan valoraciones y formulan propuestas que afectan a todas las CC.AA., mientras que CiU y PNV sólo se ocupan de la hacienda de sus respectivas Comunidades. El PNV solamente recoge una referencia al sistema de financiación general, que incluye en los compromisos programáticos derivados de la «Declaración de Barcelona»: «Apoyar la implantación de un nuevo sistema de financiación que, respetuoso con el carácter plurinacional del Estado garantice la suficiencia, la transparencia y la solidaridad».

Valoraciones y propuestas de los partidos

Las propuestas del PNV se dirigen a consolidar el sistema de Concierto, indudablemente inserto en el modelo de hacienda confederal. Se plantean dos vías de avance: la participación de la Comunidad Autónoma en las instituciones

comunitarias con facultades decisorias en materias relacionadas con los ingresos de la Comunidad (asumiéndose la necesidad de adaptación del Concierto, dentro del proceso armonizador europeo), y la preferencia por la vía política para resolver las discrepancias que puedan surgir sobre la materialización normativa del Concierto. También se solicita un incremento de las inversiones del Estado en la C.A. vasca.

El programa de CiU refleja con claridad un modelo próximo al de hacienda confederal. Parte de la constatación de la existencia de un desequilibrio fiscal excesivo, muy desfavorable para Cataluña, y propone un Pacto Fiscal entre Cataluña y el Estado, dirigido a corregir esa situación.¹⁵ El Pacto Fiscal se concreta en la recaudación y gestión por la Generalitat (concretamente, por una Agencia Tributaria Catalana) de todos los impuestos pagados en Cataluña (incluido el traspaso de la gestión del Catastro); en la ampliación de las competencias normativas sobre esos tributos; y en la distribución de la recaudación tributaria entre la Generalitat y el Estado según los porcentajes recogidos en el cuadro 2. Algunos aspectos de esta propuesta merecen ser objeto de un análisis más detenido.

- La distribución propuesta de la recaudación tributaria entre el Estado y la Generalitat olvida que no tienen por qué coincidir los impuestos pagados en Cataluña con los impuestos que sean imputables a esa Comunidad. El criterio relevante para atribuir los impuestos a una jurisdicción determinada debe ser el de la incidencia impositiva, lo que requiere identificar la región en la que se soportan definitivamente los tributos. Por ejemplo, en el caso de los Impuestos Especiales, el punto de conexión no puede ser la Comunidad donde se efectúa la recaudación, sino aquella donde tiene lugar el consumo de los productos gravados.
- La diferencia anterior puede ser importante en el Impuesto sobre Sociedades. En primer lugar, porque el impuesto se soporta finalmente, en proporciones diversas, por propietarios del capital, trabajadores y consumidores, que pueden no ser residentes en la C.A. En segundo lugar, porque es posible que los beneficios societarios no se hayan generado íntegramente en la Comunidad que recibe el pago del Impuesto.
- La propuesta de CiU sustituye el actual modelo de gestión tributaria, casi completamente centralizado, por otro completamente descentralizado, en el que la Generalitat se convertiría en la Administración gestora de todos los impuestos pagados en Cataluña. Si el primer modelo olvida el interés de las CC.AA. en la recaudación tributaria, el segundo hace lo propio con el interés del Estado. Desde nuestro punto de vista,¹⁶ la administración tributaria integrada combina las ventajas de los dos modelos anteriores,

15. Sobre las balanzas fiscales regionales ya nos hemos pronunciado en Informe de 1998: véase Ruiz-Huerta y López Laborda (1999). En su programa electoral, CiU cuantifica el déficit fiscal de Cataluña entre 700.000 millones y 1,2 billones de pesetas anuales. Para una elaboración reciente de las balanzas fiscales regionales, véase Castells, dir. (2000).

16. Véase López Laborda y Ruiz-Huerta (1998).

minimizando sus inconvenientes. En efecto, una administración común a los diversos niveles de gobierno —que, por otra parte, no tiene por qué radicar en el centro— garantiza la uniformidad y la coordinación, pero también la aproximación de cada administración titular de un tributo a sus contribuyentes.

- La ampliación de las competencias normativas en los tributos cedidos, y la asunción de esas competencias en el Impuesto sobre Sociedades y los Impuestos Especiales plantea, una vez más, el tema de la utilización de los impuestos con fines de competencia fiscal. En el programa electoral ya se propone el empleo de esas competencias ampliadas en el IRPF, por ejemplo, con la concesión de deducciones por inversión en activos fijos nuevos. Por otra parte, como es comúnmente aceptado, el Impuesto sobre Sociedades es el más susceptible de ser empleado con el objetivo de atraer bases imponibles de otras jurisdicciones, finalidad para la que, además; existen numerosos instrumentos que no requieren del desplazamiento físico de la actividad productiva. Por este motivo, y por lo que hemos manifestado antes sobre la incidencia del impuesto, creemos que no es aconsejable la descentralización del Impuesto sobre Sociedades.
- Sin ninguna duda, la distribución de la recaudación tributaria de acuerdo con la propuesta realizada por CiU reduciría de manera sustancial el déficit de la balanza fiscal de Cataluña. Ahora bien, tampoco debe ocultarse que tal reducción se produciría a costa de una disminución también muy importante de la contribución de esa Comunidad a la solidaridad.
- Compartimos la petición de integración en el sistema general de la financiación de la sanidad.¹⁷ Por lo que se refiere a la incorporación de la participación de los entes locales en los ingresos del Estado, creemos que puede ser aconsejable desde una perspectiva económica, al facilitar el tratamiento diferenciado, por cada Comunidad Autónoma, de problemáticas económicas y financieras de sus entes locales, también diferentes. Sin embargo, puede encontrarse con un obstáculo constitucional de envergadura. Como afirma nuestro Tribunal Constitucional, «es precisamente el legislador estatal en este caso, ya que se trata de fondos mediante los que se pretende posibilitar al conjunto de las Corporaciones locales y a cada una de ellas el ejercicio de la autonomía constitucionalmente garantizada, a quien incumbe, en virtud de aquella reserva de Ley, a través de la actividad legislativa, dar efectividad a los principios de suficiencia de las Haciendas locales (art.142 CE) y de solidaridad y equilibrio territorial (art.138 CE) mediante la determinación de unos criterios homogéneos y uniformes de distribución entre los distintos Entes locales de su participación en los ingresos del Estado» (STC 96/1990, de 24 de mayo, fj 7; se reitera en STC 237/1992, de 15 de diciembre, fj 6).

Los programas de PP, PSOE e IU difieren, lógicamente, en su valoración del vigente sistema de financiación autonómica, pero no presentan tanta distan-

17. Así nos manifestábamos ya en el Informe de 1997: véase Ruiz-Huerta y López Laborda (1998).

cia en las propuestas de reforma que formulan, que representan una profundización del modelo que hemos denominado de federalismo fiscal. IU propone unos cambios para introducir en el corto y medio plazo, dentro de un proceso que denomina «federalizante»; junto a las líneas generales de un modelo financiero de un futuro Estado federal, plurinacional, democrático y solidario. Sólo nos ocuparemos aquí de los primeros, que son presentados con bastante detalle.

Por lo que se refiere a la valoración del sistema, podemos destacar los siguientes aspectos:

- Es cierto que el sistema de financiación vigente adolece de un defecto de origen: la falta de consenso en su aprobación,¹⁸ de la que han derivado crecientes sentimientos de agravio territorial. Es oportuno traer aquí a colación, de nuevo, la sentencia del Tribunal Constitucional alemán, que, por una parte, reclama un modelo consensuado pero, por otra, también rechaza la concepción contractual del sistema.
- Es cierto que el sistema de financiación inaugurado en 1997 incrementa la responsabilidad fiscal de las CC.AA., al ampliar el ámbito de los tributos cedidos y al asignar a las CC.AA. determinadas competencias normativas en esos tributos. Desde nuestro punto de vista, la tarifa autonómica en el IRPF es una fórmula discutible, pero no inaceptable.
- Es cierto que el Acuerdo de 1998 ha falsificado el modelo.¹⁹ Los Acuerdos de 1996 ya previeron la evolución futura de la recaudación del IRPF, y arbitraron unas garantías para repartir el coste de una disminución recaudatoria entre el Estado y las CC.AA. y, por tanto, para hacer a ambos niveles de gobierno genuinamente «corresponsables». Estas garantías se han modificado sin ninguna justificación. Con los datos de la liquidación de 1997, elaborados por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, puede afirmarse que, si no se hubiera alterado la garantía de crecimiento mínimo de la financiación por IRPF, prácticamente todas las CC.AA. hubieran obtenido más recursos si no hubieran firmado los Acuerdos de septiembre de 1996.
- No creemos que el sistema esté concebido para ser más solidario que el anteriormente vigente. Antes bien, el nuevo modelo hace posible una mayor dispersión en la evolución de los ingresos autonómicos que el precedente.²⁰
- No se puede valorar la contribución del modelo a la suficiencia de ingresos de las CC.AA. simplemente por el aumento global de los recursos que proporciona. Utilizando, de nuevo, la información elaborada por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, se

18. Ya apuntábamos este problema en el Informe de 1996: véase Ruiz-Huerta y López Laborda (1997).

19. A ello nos referíamos ya en el Informe de 1998: véase Ruiz-Huerta y López Laborda (1999).

20. Véase Ruiz-Huerta y López Laborda (1997).

puede afirmar que algunas Comunidades hubieran percibido más recursos en 1997 con el sistema en vigor en el período 1994-1996 que con el sistema aplicable desde 1997. Adicionalmente, sigue pendiente la cuantificación de las necesidades de gasto autonómicas.

- No parece que se hayan producido avances significativos ni en materia de participación de las CC.AA. en la gestión tributaria ni, en general, en materia de coordinación.

En las propuestas de reforma del sistema de financiación encontramos una línea medular común a los tres programas. Puesto que el gobierno de la Nación va a estar sustentado por alguno de estos partidos (PP o PSOE-IU), los puntos siguientes nos permiten atisbar cuáles van a ser los aspectos centrales del sistema de financiación en los próximos años:

- El restablecimiento del consenso, para definir un modelo estable de financiación.
- La potenciación de los principios de autonomía y responsabilidad, mediante la cesión parcial del IVA y los Impuestos Especiales que, como correctamente se afirma en el programa del PP, deben aportar dinamismo y variedad al modelo de financiación. El PSOE también plantea la convergencia financiera de los regímenes de financiación común y foral.
- Los tres partidos se han sumado, por tanto, a la propuesta con mayor aceptación en el ámbito académico, cuya presentación más elaborada se contiene en el *Libro Blanco sobre financiación de las Comunidades Autónomas*.²¹
- Probablemente, cuando el programa de IU manifiesta que debe garantizarse a todas las CC.AA. un porcentaje de suficiencia financiera igual al 100% de su participación en los ingresos del Estado (PIE), quiera decirse que, en el año base, desaparecerá para todas las CC.AA. la transferencia que perciben por PIE, que será sustituida por la atribución de participaciones territorializadas en el IVA, los Impuestos Especiales y el IRPF (en este último impuesto, se supone que también se suprimen tanto la actual participación territorializada como los ingresos de la tarifa autonómica, manteniéndose sólo los tributos cedidos tradicionales y las tasas).
- IU se decanta por un modelo de nivelación plena de los ingresos de las CC.AA., al establecer que las desviaciones que se produzcan, al alza o a la baja, de ese criterio de suficiencia, motivarán las correspondientes transferencias, positivas o negativas, en el ejercicio presupuestario siguiente. Sin embargo, no se establece cuál haya de ser la regla de evolución de la PIE, que permita comprobar si los ingresos obtenidos han crecido por encima o por debajo de esa cifra.
- No está claro si la descentralización tributaria viene, o no, acompañada de la atribución de competencias normativas. El programa del PP no dice nada al respecto. El del PSOE sólo se refiere expresamente al mecanismo de la participación territorializada en el caso del IVA, si bien demanda que se establezcan con claridad y precisión los límites a las facultades norma-

1. Véase Monasterio *et al.* (1995).

tivas atribuidas a las CC.AA. sobre los tributos cedidos, a fin de impedir la competencia fiscal entre ellas. Por lo que respecta al IRPF, el PSOE propone sustituir el sistema actual por la atribución de un 5% sobre la base liquidable del Impuesto, sólo modificable por las CC.AA. al alza. En el programa de IU, las CC.AA. dispondrán de capacidad normativa en el IRPF cedido, en un porcentaje máximo del 3%, aparentemente aplicado sobre la base liquidable del impuesto. El ejercicio de esta capacidad normativa requiere de la autorización del Senado, tras el informe favorable del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CC.AA. La modificación a la baja del IRPF sólo puede aplicarse a las rentas más bajas, según un límite que habrá de determinarse.

- Frente al sistema vigente de la tarifa autonómica del IRPF, PSOE e IU optan, pues, por la fórmula de los porcentajes fijos sobre la base liquidable. Como ya hemos dicho, desde nuestro punto de vista, aunque la fórmula de la tarifa autonómica pueda ser discutible, no creemos que sea inaceptable (además de ser, seguramente, políticamente irreversible). En algún país (Canadá), las tarifas regionales han constituido la etapa posterior a la de la vigencia de los recargos. Por otra parte, el ejercicio de la autonomía y responsabilidad exige capacidad de incrementar o disminuir la tributación, en respuesta a las demandas de los ciudadanos, y sin la imposición de límites que obstaculicen innecesariamente el ejercicio de esas competencias. No podemos compartir, por tanto, ni la prohibición de la reducción del IRPF —o la autorización para hacerlo sólo para las rentas bajas— ni la imposición de la autorización del Senado para el ejercicio de las competencias normativas.
- Solamente el PSOE se ocupa de un aspecto previo a la atribución de ingresos a las CC.AA., como es el de la medición de las necesidades de gasto de las CC.AA. Para este partido, el criterio básico ha de ser la población real de cada Comunidad, si bien han de considerarse también otras variables que influyan en el coste medio de los servicios transferidos.
- Los tres partidos insisten en el reforzamiento de la solidaridad con las asignaciones de nivelación y, en el caso del PSOE e IU, incrementando las dotaciones del FCI. Izquierda Unida propone la creación de un Fondo de Desarrollo Territorial que sustituiría al FCI, y que se destinaría a las CC.AA. con niveles de renta per cápita inferior al 75% de la media comunitaria y a las Comunidades con baja densidad de población excluidas de los Fondos Estructurales. También recoge el otorgamiento de asignaciones complementarias para satisfacer las reclamaciones recurrentes de algunas Comunidades en materias tales como la «deuda histórica» o supuestas insuficiencias financieras. No merece la pena insistir demasiado en el carácter residual y extraordinario que, a nuestro juicio, han de tener las asignaciones de nivelación de servicios, en un modelo de financiación correctamente diseñado, en el que las transferencias ordinarias de nivelación (la participación de las CC.AA. en los ingresos del Estado) ya garantizan a todas las CC.AA. la posibilidad de prestar los bienes y servicios públicos de su competencia en niveles razonablemente similares.

- Los tres partidos optan por mantener una Agencia Tributaria Única, aunque con mayor participación de las CC.AA. (en el caso de IU, avanzando en el proceso de federalización de la Agencia). También subrayan la necesidad de fortalecer la coordinación entre las Administraciones Tributarias: el PP se refiere a la profundización en el proceso de consolidación fiscal; el PSOE e IU, a la necesidad de reformar el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CC.AA.

Recapitulación

En este trabajo nos hemos ocupado de dos recientes acontecimientos con relevancia para la financiación de las CC.AA.. El primero es la publicación de la sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán sobre el sistema de compensación financiera; el segundo, la aparición de los programas electorales de los diversos partidos políticos, en los que éstos presentan sus propuestas sobre el desarrollo próximo del sistema de financiación autonómica. En esta sección vamos a recapitular los elementos fundamentales de cada una de estas dos cuestiones.

Varias son las lecciones que se pueden extraer de la sentencia del Tribunal Federal de Alemania. En primer lugar, que el sistema de financiación debe construirse de una manera consensuada y con pretensión de estabilidad. En segundo lugar, que el principio de igualdad de trato en la satisfacción de las necesidades de gasto de cada jurisdicción sólo puede excepcionarse si existe la debida justificación. Finalmente, que la compensación financiera no impone la nivelación plena de todas las jurisdicciones aunque, al menos en nuestro país, a nuestro entender, tampoco la impide.

Por lo que se refiere a los programas electorales de los partidos, la primera conclusión que obtenemos es que las propuestas que realizan en materia de financiación autonómica deben entenderse en el marco del modelo de Estado que cada partido sostiene. Consecuentemente, CiU y PNV se ocupan en exclusiva de la financiación de sus respectivas Comunidades: PNV se centra en el perfeccionamiento del régimen de Concierto, mientras CiU plantea un paso más en la aproximación de la hacienda de Cataluña al modelo foral.

Los otros tres partidos, PP, PSOE e IU, formulan propuestas que afectan a todas las CC.AA. integradas en el régimen común. Presentan dos vías fundamentales de avance para un modelo estable de financiación, que debe estar ampliamente consensuado. La primera, en línea con el consenso existente en el ámbito académico, consiste en el fortalecimiento de la autonomía y la responsabilidad fiscal mediante la descentralización del IVA y los Impuestos Especiales. Las competencias normativas que se puedan atribuir a las CC.AA. sobre estos tributos no están suficientemente perfiladas, aunque sí existe acuerdo en mantener una única Agencia Tributaria, con participación autonómica efectiva. La segunda vía de avance es el reforzamiento de la solidaridad, con las asignaciones de nivelación y el FCI.

Aunque todavía quedan muchos aspectos por conocer y concretar, por estas vías transitará, previsiblemente, el sistema de financiación de las CC.AA. en los próximos años.

CUADRO 1. VALORACIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN Y PROPUESTAS ELECTORALES			
PARTIDO	MODELO DE ESTADO	VALORACIÓN DEL SISTEMA	PROPUESTAS
PARTIDO POPULAR	Constitucional	<ul style="list-style-type: none"> • Garantiza la suficiencia • Incrementa la corresponsabilidad • Es más solidario • Propicia la participación de las CC.AA. en la gestión tributaria y mejora la coordinación 	<ul style="list-style-type: none"> • Pacto entre todas las fuerzas políticas y las CC.AA. para definir un modelo estable en sus elementos esenciales • Más corresponsabilidad: cesión parcial de impuestos indirectos (tabacos, hidrocarburos, matriculación, IVA), fácilmente territorializables, y que aportan dinamismo y variedad • Reforzar la solidaridad con asignaciones de nivelación • Mantener una Agencia Tributaria única • Negociación con las Administraciones territoriales para profundizar el proceso de consolidación fiscal
PARTIDO SOCIALISTA	Estado federal	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de consenso • Acentuación de los agravios territoriales • El nuevo sistema sólo se ha ocupado de la corresponsabilidad, y lo ha hecho defectuosamente • El Acuerdo de 1998 ha falsificado el modelo 	<ul style="list-style-type: none"> • Restablecer el consenso para construir un sistema estable. • Acordar los principios inspiradores del modelo: • igualdad en el acceso a los servicios públicos básicos, utilizando como criterio básico la población real de cada C.A. • autonomía y suficiencia financiera, mediante la cesión de impuestos indirectos: IVA (como participación territorializada) e Impuestos Especiales; atribución, en el IRPF, de un 5% sobre la base liquidable, sólo modificable al alza; fijación precisa de competencias normativas; convergencia financiera con el sistema foral • reequilibrio territorial y solidaridad, incrementando las dotaciones de las asignaciones de nivelación y el FCI • Fortalecer la coordinación, reformando el CPFF y la AEAT, con participación efectiva de las CC.AA.

IZQUIERDA UNIDA	Estado federal, plurinacional, democrático y solidario	<ul style="list-style-type: none"> • No se han analizado los niveles relativos de equipamiento de las CC.AA. • No se han cuantificado objetivos nacionales en materia de servicios públicos fundamentales • Se ha recortado el alcance distributivo del FCI • Defectos en el Porcentaje de Participación • Escasa autonomía financiera 	<ul style="list-style-type: none"> • Principios de autonomía financiera, suficiencia, solidaridad y corresponsabilidad fiscal • Garantizar igual suficiencia financiera (el 100% de la PIE) a todas las CC.AA., con diferentes porcentajes de participación en el IRPF, IVA e Impuestos Especiales; en cada C.A., el peso del IRPF será el 50%, y el del IVA y los Impuestos Especiales, otro 50% • Las CC.AA. tendrán capacidad normativa en la parte del IRPF cedido, al alza o a la baja (sólo para las rentas más bajas), en un porcentaje máximo del 3%; requiere autorización del Senado, previo informe favorable del CPPF • Las desviaciones del criterio de suficiencia financiera implican correcciones positivas o negativas • Dotación del Fondo de Nivelación con una cantidad no inferior al 0,1% del PIB • Sustitución del FCI por un Fondo de Desarrollo Territorial, con una cantidad no inferior al 0,25% del PIB • Dotación de asignaciones complementarias por niveles mínimos, deudas históricas o insuficiencias • Reforma del CPPF • Mayor participación de las CC.AA. en la AEAT • Propuesta de un futuro modelo financiero federal
-----------------	--	---	---

CONVERGENCIA I UNIÓ	Estado plural y diverso	<ul style="list-style-type: none"> • Desequilibrio fiscal excesivo • Sistema injusto 	<ul style="list-style-type: none"> • Pacto Fiscal entre Cataluña y el Estado • Recaudación y gestión por la Generalitat de todos los impuestos pagados en Cataluña • Posible traspaso de la AEAT; creación de la Agencia Tributaria Catalana • Distribución de la recaudación tributaria según cuadro 2 • Aumentar la capacidad normativa sobre tributos cedidos, Impuesto sobre Sociedades e Impuestos Especiales • Integrar en el sistema la financiación de la sanidad y la participación de los entes locales en los ingresos del Estado • Situar la inversión pública estatal entre el 15 y el 20% • La reducción del déficit fiscal catalán no impide que el sistema siga siendo solidario
EAJ-PARTIDO NACIONALISTA VASCO	Estado plurinacional, pluricultural y plurilingüe	Valoración positiva de las Leyes del Concierto y el Cupo	<ul style="list-style-type: none"> • «Declaración de Barcelona»: Implantación de un sistema de financiación que, respetuoso con el carácter plurinacional del Estado, garantice la suficiencia, la transparencia y la solidaridad • Consolidar un sistema estable con las nuevas Leyes de Concierto y Cupo • Participación en las decisiones en materia de política fiscal comunitaria (adaptando el Concierto dentro del proceso armonizador europeo), en los organismos de cooperación administrativa y lucha contra el fraude fiscal y en los Fondos Europeos • Incrementar las inversiones del Estado en la C.A. vasca • Resolución política de las discrepancias sobre la materialización normativa del Concierto

CUADRO 2. DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS ENTRE EL NIVEL CENTRAL Y LA GENERALITAT DE CATALUÑA		
	GENERALITAT	GOBIERNO CENTRAL
IRPF	60%	40%
I. sobre Sociedades	50%	50%
IVA	50%	50%
Impuestos Especiales	100%	-
I. sobre la matriculación de vehículos	100%	-
Tributos cedidos	100%	-

Bibliografía

- AHMAD, E., ed. (1997): *Financing Decentralized Expenditures. An International Comparison of Grants*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- AJA, E., dir. (1997): *Informe Comunidades Autónomas 1996*, Barcelona: Instituto de Derecho Público.
- AJA, E., dir. (1998): *Informe Comunidades Autónomas 1997*, Barcelona: Instituto de Derecho Público.
- BIEHL, D. (1986): «El sistema alemán de federalismo fiscal o 'finanzausgleich'. Aspectos teóricos y empíricos», en J. RUIZ-HUERTA y R. MUÑOZ DE BUSTILLO, eds. (1986), pp. 95-128.
- BIEHL, D. (1994): «Fiscal Federalism in Germany», en A. MULLINS y C. SAUNDERS, eds. (1994), pp. 152-193.
- BIEHL, D. y P. UNGAR (1991): «La distribución de la renta y el sistema de transferencias intergubernamentales en la República Federal de Alemania», *Hacienda Pública Española*, nº 118, pp. 39-65.
- CASTELLS, A., dir. (2000): *Las balanzas fiscales regionales con la Administración Central (1991-1996)*, Barcelona: Ariel.
- FOSSATI, A. y G. PANELLA, eds. (1999): *Fiscal Federalism in the European Union*, Londres y Nueva York: Routledge.
- HERRERO, A. (1997): «El sistema de financiación de los gobiernos regionales en la República Federal Alemana», *Documentos de Trabajo*, 3, Instituto de Estudios Fiscales.
- LÓPEZ LABORDA, J. (1999a): *Nivelación e incentivos*, mimeo, Universidad de Zaragoza.
- LÓPEZ LABORDA, J. (1999b): «Una reflexión sobre el futuro de la financiación autonómica», *Boletín Económico de Andalucía*, en prensa.
- LÓPEZ LABORDA, J. y J. RUIZ-HUERTA (1998), «Descentralización y administración tributaria: experiencias comparadas», *Hacienda Pública Española*, nº 146, pp. 3-9.
- LÓPEZ LABORDA, J., J. ONRUBIA y J. RUIZ-HUERTA (1995): «El futuro de la descentralización: ¿del federalismo fiscal a la hacienda federal? (una aproxima-

- ción teórica a los incentivos de elección)», *II Encuentro de Economía Pública*, Salamanca, 10 y 11 de febrero de 1995.
- MIHALJEK, D. (1997): «Japan», en T. TER-MINASSIAN, ed.(1997), pp.285-323.
- MONASTERIO, C., F. PÉREZ, J.V. SEVILLA y J. SOLÉ (1995): *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- MULLINS, A. y C. SAUNDERS, eds. (1994): *Economic Union in Federal Systems*, Sidney: Federation Press.
- RATTS (, ed. (1998): *Fiscal Federalism and State-Local Finance. The Scandinavian Perspective*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- RUIZ-HUERTA, J. y J. LÓPEZ LABORDA (1997), «Catorce preguntas sobre el nuevo sistema de financiación autonómica», en E. AJA, dir. (1997), vol.1, pp. 581-615.
- RUIZ-HUERTA, J. y J. LÓPEZ LABORDA (1998), «Las haciendas autonómicas en 1997: reforma de la financiación de la Sanidad y del Concerto Económico con el País Vasco», en E. AJA, dir. (1998), vol. I, pp. 631-652.
- RUIZ-HUERTA, J. y J. LÓPEZ LABORDA (1999): «La financiación autonómica: problemas del modelo y articulación institucional», en J.TORNOS, dir. (1999), vol. I, pp.477-498.
- RUIZ-HUERTA, J. y R. MUÑOZ DE BUSTILLO, eds.(1986): *Estado federal/Estado regional. La financiación de las Comunidades Autónomas*, Salamanca: Ediciones de la Diputación de Salamanca.
- SCHNEIDER, H-P. (1998): «Alemania», en E. AJA, dir. (1998), vol.I, pp.655-663.
- SMART, M. y R. BIRD (1996): «Federal Fiscal Arrangements in Canada: An Analysis of Incentives», *Discussion Paper*, nº 8, International Centre for Tax Studies, Faculty of Management, University of Toronto.
- SÖDERSTROM, L. (1998): «Fiscal federalism: the Nordic way», en J. RATTS (ed.) (1998), pp. 3-18.
- SPAHN, P. B. (1997a): «Intergovernmental Transfers in Switzerland and Germany», en E. AHMAD, ed. (1997), pp. 103-143.
- SPAHN, P.B. y W. FÖTTINGER (1997): «Germany», en T. TER-MINASSIAN, ed. (1997), pp.226-248.
- SPAHN, P.B., W. FÖTTINGER e I. STEINMETZ (1998): «Cesión de impuestos y administración tributaria en el modelo alemán de federalismo cooperativo», *Hacienda Pública Española*, nº 146, pp.99-120.
- SPIEKERMANN, B. (1995): «Administración fiscal, procedimientos de nivelación, coordinación y relaciones fiscales entre el gobierno federal y los Länder», en VARIOS AUTORES (1995), pp.51-88.
- TER-MINASSIAN, T. (1997): *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington: International Monetary Fund.
- TORNOS, J., dir. (1999): *Informe Comunidades Autónomas 1998*, Barcelona: Instituto de Derecho Público.
- VARIOS AUTORES (1995): *Seminario sobre la corresponsabilidad fiscal y nivelación de recursos*, Quaderns de Treball, 46, Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.
- WALDHOFF, CH. (1998): «La Constitución financiera en la Ley fundamental de la República Federal de Alemania y la actual discusión sobre su reforma», *Zergak, Gaceta Tributaria del País Vasco*, 13, pp.163-181.

- WURZEL, E. (1999): «Towards more efficient government: reforming federal fiscal relations in Germany», *Economics Department Working Papers*, nº 209, OCDE.
- ZIMMERMANN, H. (1999): «Experiences with German fiscal federalism: how to preserve the decentral content», en A. FOSSATI y G. PANELLA, eds. (1999), pp. 162-176.

VI. LA UNIÓN EUROPEA Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ACTIVIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

David Tornos

1999 ha sido un año importante para la Unión Europea. En enero se inició la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, con la introducción del euro como moneda común para once Estados miembros. En el Consejo Europeo de Berlín se aprobó la Agenda 2000, con lo que la Unión Europea se dotaba de un nuevo marco financiero para el período 2000-2006, que le permitirá profundizar sus políticas y abordar su ampliación. Asimismo, la adopción de la Agenda 2000 conlleva una nueva reforma de los Fondos estructurales y de cohesión y de la Política Agrícola Común.

El proceso de ampliación ha seguido su curso en 1999 con el avance de las negociaciones con Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Polonia y la República Checa. Y recibió un nuevo impulso en el Consejo Europeo de Helsinki con la decisión de abrir las negociaciones de adhesión con Rumanía, Eslovaquia, Letonia, Lituania, Bulgaria y Malta y reconocer a Turquía como país candidato.

Con el fin de poder realizar las primeras adhesiones de los nuevos países miembros a finales del 2002, el Consejo Europeo decidió convocar para febrero del 2000 una Conferencia Intergubernamental que reexamine la reforma institucional necesaria para abordar la ampliación.

En 1999 se ha lanzado un nuevo programa estratégico para profundizar el mercado interior europeo en un período de cinco años. Se ha avanzado en la modernización del derecho de la competencia, se ha lanzado el V Programa marco de investigación y desarrollo tecnológico, y se han adoptado los programas específicos para el desarrollo del mismo. Se ha completado el programa de acción en el sector de la salud pública y se han intensificado las políticas del control y seguridad alimentaria y de protección de los consumidores. Y se ha intensificado el desarrollo de la sociedad de la información y de las telecomunicaciones, con nuevas iniciativas como «e-Europa» para mejorar el acceso de los ciudadanos a la sociedad de la información, la adopción de disposiciones sobre el uso de Internet o de la firma electrónica.

El 1 de mayo entró en vigor el Tratado de Amsterdam, con lo que se reforzó el papel del Parlamento Europeo y del Comité de las Regiones, así como de los «pilares» relativos a Justicia y asuntos de interior, al que el Consejo Europeo de Tampere dedicó una reunión especial, y a la política exterior y de seguridad común (PESC), que recibió un impulso especial con el nombramiento del primer Alto Representante de la PESC, el Sr. Javier Solana, quien asumió a su vez las funciones de Secretario General de la Unión Europea Occidental. Este refuerzo de la PESC coincidió, asimismo, con una mayor presencia de la Unión Europea en la escena internacional.

Pero 1999 ha sido también un año marcado por las turbulentas relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, que llevó a la dimisión en el mes de marzo de la «Comisión Santer», registrándose la mayor crisis institucional desde la creación de la Unión Europea.

Agenda 2000

El Consejo Europeo de Berlín, celebrado del 24 al 25 de marzo, llegó a un acuerdo sobre la Agenda 2000.

La Agenda 2000 es un programa de acción cuyos objetivos principales son reforzar las políticas comunitarias y dotar a la Unión europea de un nuevo marco financiero para el período 2000-2006, teniendo en cuenta la perspectiva de la ampliación. Este programa se ha concretizado en 1999 mediante una veintena de textos legislativos respecto a los siguientes aspectos prioritarios:

- continuación de las reformas agrícolas en la vía trazada por los cambios de 1988 y 1992 con objeto de estimular la competitividad europea, integrar más los aspectos medioambientales, garantizar ingresos equitativos a los agricultores, simplificar la legislación y descentralizar su aplicación;
- aumento de la eficacia de los Fondos Estructurales y de Cohesión mediante una mayor concentración temática y geográfica de las acciones así como una mejora de su gestión;
- refuerzo de la estrategia pre-adhesión de los países candidatos mediante dos palancas financieras: un instrumento estructural de pre-adhesión (ISPA), destinado a sostener la mejora de las infraestructuras de transporte y de protección del medio ambiente y un instrumento agrícola de pre-adhesión (SAPARD) para facilitar la adaptación a largo plazo del sector agrícola y de las zonas rurales de los países candidatos;
- la adopción de un nuevo marco financiero para el período 2000-2006 al objeto de permitir a la Unión hacer frente a los principales desafíos del inicio del siglo XXI, en especial la ampliación, garantizando al mismo tiempo la disciplina presupuestaria.

Tras el acuerdo político global sobre la Agenda 2000, el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión firmaron el 6 de mayo un Acuerdo interinstitucional sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario (DOCE C 172 de 18.6.99), en el que se establecen las perspectivas financieras para el período 2000-2006.

El Consejo adoptó, el 17 de mayo, los Reglamentos relativos a la reforma de la Política Agrícola Común (Reglamentos (CE) n^{os} 1251 a 1259/1999 y Reglamento (CE) n^o 1493/1999). El 25 de mayo el Reglamento por el que se crea un Fondo de Garantía relativo a las acciones exteriores.

El 21 de junio el Reglamento (CE) n^o 1260/1999 por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales para el período 2000-2006.

Así como cuatro Reglamentos en los que se establecen las disposiciones espe-

cíficas a cada Fondo: el Reglamento (CE) n° 1783/1999, adoptado el 12 de julio, relativo al Fondo Europeo un Desarrollo Regional (FEDER); el Reglamento (CE) n° 1784/1999, adoptado el mismo día, relativo al Fondo Social Europeo (FSE); el Reglamento (CE) n° 1263/1999, adoptado el 21 de junio, relativo al Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP); y el Reglamento (CE) n° 1257/1999, adoptado el 17 de mayo, que establece las formas de apoyo al desarrollo rural por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA).

Asimismo, el Consejo adoptó el 21 de junio dos Reglamentos (Reglamentos (CE) n°s 1264 y 1265/1999), que modifican el Reglamento (CE) n° 1164/94 del Foro de Cohesión para el período 2000-2006.

El 19 de junio, el Parlamento Europeo y el Consejo modificaron el Reglamento (CE) n° 2236/95, por el que se determinarían las normas generales para la concesión de ayuda financiera comunitaria en el ámbito de las Redes Transeuropeas (Reglamento (CE) n° 1655/1999).

Asimismo, en el mes de julio, la Comisión presentó una propuesta de Reglamento relativa a la disciplina presupuestaria y una propuesta de Decisión relativa al sistema de recursos propios.

Cohesión económica y social

Las disposiciones contenidas en la Agenda 2000 relativas a la política estructural tienen los siguientes objetivos:

- Mejorar la eficacia de los instrumentos estructurales, reforzando la concentración a través de una reducción de los objetivos de la política estructural y de las iniciativas comunitarias, mejorando la gestión y precisando el reparto de responsabilidades entre los diferentes participantes (A);
- Mantener el nivel presupuestario de la cohesión económica y social (B);
- Hacer extensivo el esfuerzo de cohesión regional a los futuros países miembros (C).

A) Mejorar la eficacia de los instrumentos de la política estructural

a) Los Fondos estructurales

La reforma de 1999 se caracteriza por una intensificación de la concentración de las ayudas, pero también por una tendencia a la simplificación y a la descentralización de su gestión. Como contrapartida, la reforma establece un reparto más preciso de las responsabilidades y una aplicación reforzada del principio de subsidiariedad.

La intensificación de la concentración se ha traducido en una reducción del número de objetivos de 7 a 3 objetivos prioritarios:

- El objetivo n° 1 tiene como finalidad promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, cuyo PIB medio por habi-

tante es inferior al 75% de la media de la Unión Europea. Este nuevo objetivo abarca igualmente las regiones ultraperiféricas (Departamentos franceses de Ultramar, las Azores, Madeira y las islas Canarias), así como las zonas incluidas en el antiguo objetivo nº 6.

- El **objetivo nº 2** contribuye a favorecer la reconversión económica y social de las regiones con dificultades estructurales distintas de las cubiertas por el nuevo objetivo nº 1. Este objetivo reúne los antiguos objetivos nºs 2 y 5b, así como otras zonas con problemas de diversificación económica; en general, incluye las zonas que se enfrentan a cambios económicos, las zonas rurales en declive, las zonas en crisis dependientes de la pesca y las áreas urbanas con dificultades.
- El **objetivo nº 3** incluye todas las acciones a favor del desarrollo de los recursos humanos no incluidas en las regiones subvencionales con arreglo al objetivo nº 1. Este objetivo reúne los antiguos objetivos nºs 3 y 4. Constituye el marco de referencia del conjunto de medidas adoptadas en virtud del nuevo título sobre el empleo introducido por el Tratado de Amsterdam y de la estrategia europea para el empleo.

Se ha creado un régimen transitorio para las regiones que son subvencionables con arreglo a los objetivos nºs 1, 2 ó 5b entre 1994 y 1999, pero que dejarán de ser subvencionables con arreglo a los objetivos nºs 1 y 2 entre 2000 y 2006.

Por otra parte, los nuevos reglamentos prevén una reducción del número de iniciativas comunitarias de 13 a 4. Las nuevas iniciativas son las siguientes:

- INTERREG, cuyo objetivo es promover la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional;
- LEADER, dirigida a fomentar el desarrollo rural a través de iniciativas de grupos de acción global;
- EQUAL, con el objetivo de fomentar prácticas nuevas de lucha contra la discriminación y las desigualdades de todo tipo en relación con el acceso al mercado laboral;
- URBAN, destinada a favorecer la revitalización económica y social de las ciudades y las áreas periféricas urbanas en crisis.

En el contexto de esta definición de los objetivos y de las iniciativas comunitarias, cada uno de los cuatro Fondos Estructurales tiene una misión específica.

El FEDER se dirige a reducir los desequilibrios entre las regiones de la Comunidad. Este Fondo concede ayuda financiera al desarrollo de las regiones desfavorecidas. Así, interviene en el marco de los nuevos objetivos nºs 1 y 2 y de las iniciativas INTERREG y URBAN. En términos de recursos financieros, el FEDER es, con mucho, el Fondo Estructural más importante.

El FSE es el principal instrumento de la política social comunitaria. Financia acciones a favor de la formación, la reconversión profesional y la creación de empleo. Desde ahora, se presta una atención particular a mejorar el funcionamiento del mercado laboral y a la reinserción profesional de los desempleados. Interviene en los tres objetivos, pero prioritariamente en el nuevo objetivo nº 3. Además, financia la iniciativa EQUAL. El nuevo reglamento refuerza la función

del FSE en la política social comunitaria, a través de su participación en las acciones realizadas en virtud de la estrategia europea para el empleo y de las líneas directrices de las políticas de empleo.

La reforma de 1999 mantiene la doble filiación del IFOP con la política de desarrollo regional y la política pesquera común.

El FEOGA está dividido en dos Secciones:

- La Sección de Garantía se dirige principalmente a financiar los gastos resultantes de la política común de mercados y de precios agrarios, las acciones de desarrollo rural que acompañan el apoyo de los mercados y las medidas rurales no incluidas en las regiones del objetivo nº 1, los gastos de determinadas medidas veterinarias y las acciones de información sobre la PAC;
- La Sección de Orientación se dirige a financiar otros gastos de desarrollo rural que no están financiados por la Sección de Garantía, incluida la iniciativa LEADER.

La nueva reglamentación racionaliza y simplifica la política de desarrollo rural a los siguientes niveles:

- Medidas de desarrollo rural subvencionables (medidas de acompañamiento, tales como medidas agroambientales, ayudas a los productores en caso de jubilación anticipada y medidas de modernización y de diversificación de las explotaciones agrarias, como las inversiones en las explotaciones agrarias, la instalación de jóvenes agricultores, la ayuda complementaria a la silvicultura, etc.);
- Programación en el marco de las acciones en virtud de los objetivos nºs 1 y 2, y de los nuevos programas de desarrollo rural;
- Fuentes de financiación que están a cargo de la Sección de Garantía o de Orientación del FEOGA, en función del contexto regional en el que se inscriba la medida.

b) El Fondo de Cohesión

Los nuevos Reglamentos relativos al Fondo de Cohesión confirman la subvencionabilidad de los cuatro Estados miembros actualmente beneficiarios del mismo (España, Portugal, Grecia e Irlanda), manteniendo el condicionamiento de la financiación del Fondo en función de criterios macroeconómicos. Si bien a partir de la reforma de 1999, el incumplimiento del criterio relativo al déficit público no comportará la suspensión de la financiación. Se mantienen las áreas de actuación del Fondo: medio ambiente e infraestructuras. Se fomenta el recurso a la financiación privada complementaria, así como la aplicación del principio «quien contamina, paga». Y hacia la mitad del período de actuación (2003) se efectuará una revisión de la subvencionabilidad de los cuatro Estados miembros, mediante una comprobación del criterio relativo al 90% del PNB. En caso de que un Estado dejara de ser subvencionable, los recursos asignados al Fondo de Cohesión se reducirán en consecuencia.

B) Continuación del esfuerzo financiero a favor de la cohesión económica y social

A fin de continuar el esfuerzo de cohesión económica y social en cuanto objetivo prioritario de la Unión, el Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, de 6 de mayo de 1999, sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario sobre las perspectivas financieras de 2000-2006 prevé el mantenimiento del esfuerzo financiero a favor de la cohesión económica y social en el 0,46% del PNB de la UE para el período 2000-2006 (al igual que para el período 1993-1999).

El nivel global de la dotación de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión se eleva a 213 millardos de euros, según el desglose anual siguiente:

(en millones de euros – precios de 1999)							
Años	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Acciones estructurales	32.045	31.455	30.865	30.285	29.595	29.595	29.170
Fondos estructurales	29.430	28.840	28.250	27.670	27.080	27.080	26.660
Fondo de cohesión	2.615	2.615	2.615	2.615	2.515	2.515	2.510

La dotación de los Fondos Estructurales, incluidas la ayuda transitoria, las iniciativas comunitarias y las acciones innovadoras, asciende a 195 millardos de euros.

El reparto entre los tres objetivos es el siguiente:

- 69,7% de la dotación global para el objetivo nº 1, es decir, 135,9 millardos de euros;
- 11,5% de la dotación global para el objetivo nº 2, es decir, 22,5 millardos de euros;
- 12,3% de la dotación global para el objetivo nº 3, es decir, 24,05 millardos de euros;
- 0,5% de la dotación global para el IFOP fuera del objetivo nº 1, es decir, 1,1 millardos de euros.

El saldo se destina a las iniciativas comunitarias (5,35%) y a las acciones innovadoras y medidas de asistencia técnica (0,65%).

El nivel global de los recursos disponibles para los compromisos en virtud del Fondo de Cohesión asciende a 18 millardos de euros para el período 2000-2006.

C) Extensión de la política estructural a los nuevos estados miembros

A fin de garantizar una aplicación eficaz de la política estructural en relación con la ampliación, se estipula la entrada en vigor de ayudas de preadhesión a través de diversos instrumentos, que se recogen en los Reglamentos (CE) nºs 1266 a

1268/1999. Por una parte se ha realizado una reorientación de la actuación del Programa PHARE, que dispondrá de 10,92 millardos de euros para la ayuda de preadhesión entre el 2000 y el 2006. Se crea el Instrumento de Política Estructural de Preadhesión (ISPA), para la mejora de los sectores del medio ambiente y las infraestructuras de transporte, que contará con 7,28 millardos de euros y un instrumento financiero para la agricultura (SAPARD) que dispondrá de 3,64 millardos de euros.

Tras la adhesión, los programas de los Fondos Estructurales y los proyectos del Fondo de Cohesión sustituirán a la ayuda de preadhesión teniendo en cuenta la capacidad de cada país.

El 1 de julio, la Comisión Europea adoptó un conjunto de medidas de aplicación destinadas a facilitar el rápido comienzo de los nuevos programas. Presentó unas orientaciones indicativas dirigidas a las autoridades nacionales y regionales encargadas de preparar la programación de los nuevos objetivos (COM (1999) 344), estableció la lista de las regiones incluidas en el objetivo nº 1 y de las zonas beneficiarias del apoyo transitorio (como Cantabria) (Decisión 1999/502/CE), así como la población máxima por Estado miembro en virtud del objetivo nº 2 (Decisión 1999/503/CE) y fijó la distribución indicativa por Estado miembro de los créditos de compromiso correspondientes a los objetivos nº 1 (Decisión 1999/501/CE), nº 2 (Decisión 1999/504/CE) y nº 3 (Decisión 1999/505/CE) y al IFOP fuera de las regiones del objetivo nº 1 (Decisión 1999/500/CE). En el mes de diciembre decidió la lista de las regiones del objetivo nº 2 y precisó las disposiciones relativas a la subvencionabilidad de los gastos correspondientes a las operaciones cofinanciadas por los fondos estructurales. En el mes de noviembre estableció las disposiciones aplicables en materia de información y publicidad acerca de las acciones de los fondos estructurales.

El 13 de octubre, la Comisión definió asimismo las orientaciones destinadas a las iniciativas comunitarias para el período 2000-2006 y fijó la distribución indicativa de los créditos de compromiso correspondientes a las mismas (COM (1999) 475, 476, 477 y 479).

Al igual que en años anteriores, la Comisión aprobó, el 28 de julio, su Sexto Informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Unión Europea (SEC (1999) 66). El 15 de octubre, adoptó el Décimo Informe anual sobre la aplicación de los Fondos Estructurales en 1998 (COM (1999) 467), así como su Informe anual sobre las actividades del Fondo de Cohesión en 1998 (COM (1999) 483).

Política agrícola común

El acuerdo alcanzado en el Consejo Europeo de Berlín responde a los objetivos esenciales propuestos en la Agenda 2000, dando un contenido concreto a lo que ha de ser en los próximos años el modelo agrícola europeo.

El Consejo Europeo de Berlín confirmó que el contenido de la reforma garantizará una agricultura multifuncional, sostenible, competitiva y presente en

todo el territorio europeo, incluidas las regiones con problemas particulares. Además ha de ser una agricultura capaz de conservar el paisaje, mantener el espacio natural, contribuir de forma esencial a la vitalidad del mundo rural y responder a las preocupaciones y exigencias de los consumidores en materia de calidad y seguridad de los alimentos y de protección del medio ambiente y del bienestar de los animales.

Las propuestas de la Comisión adoptadas por el Consejo Europeo partían de las reformas de 1992 que habían conseguido reducir los excedentes y contener los gastos, sin impedir un aumento medio de la renta de un 4,5%.

Esta orientación general la recogió el Consejo Europeo en las líneas directrices siguientes:

- La competitividad debe garantizarse mediante un descenso de los precios que impulse el crecimiento de las salidas interiores y una mayor participación en el mercado mundial. Dicho descenso se compensará con un aumento de las ayudas directas que permita mantener el nivel de renta.
- El reparto de tareas entre la Comisión y los Estados miembros debe revisarse en lo relativo a la compensación con ayudas directas y a las medidas de desarrollo rural enmarcadas en una programación global.
- Lógicamente, este movimiento de descentralización debe ir acompañado de un gran esfuerzo de simplificación de la normativa. Esto rige tanto para el nuevo reglamento de desarrollo rural, que posibilita la desaparición de gran número de reglamentos, como para los reglamentos del mercado, especialmente el de los grandes cultivos. Con la reforma actual, la normativa es más clara, más transparente y más accesible, y la carga administrativa que se impone a los agricultores se reduce al estricto mínimo.
- El desarrollo rural debe convertirse en el segundo pilar de la PAC. Por primera vez se establecen las bases de una política de desarrollo rural, global y coherente, que tiene que completar las políticas de mercado y garantizar que el gasto agrícola contribuya más que en el pasado a necesidades tales como la gestión del espacio, la protección de la naturaleza o la instalación de jóvenes agricultores. Los Estados miembros tendrán la posibilidad de modular, es decir, de reducir las ayudas directas concedidas a las explotaciones. A tal fin, se aplicarán criterios relacionados con el empleo de la mano de obra en la explotación, y el producto de tal modulación, en poder del Estado miembro, deberá destinarse a medidas de carácter agroambiental.

El 17 de mayo, el Consejo adoptó el conjunto de Reglamentos relativos a la reforma de la política agrícola común (Reglamentos (CE) nºs 1251 a 1259/1999 y el Reglamento (CE) nº 1493/1999).

Los Reglamentos (CE) nºs 1251/1999 y 1253/1999 relativos a los cultivos herbáceos establecen una reducción del 15% de los precios de intervención a lo largo de dos años y a partir de la campaña 2000/2001, el aumento de las ayudas directas a los productores de cereales, la nivelación de las ayudas directas a las semillas oleaginosas, las semillas de lino no textil, la hierba para ensilado y la retirada de tierras con las ayudas directas a los cereales y la fijación de las ayudas

directas a las proteaginosas. El Reglamento (CE) nº 1252/1999 reduce los contingentes de fécula de patata para las campañas 2000/2001 y 2001/2002, habida cuenta del importe de la prima a los productores.

El Reglamento (CE) nº 1254/1999 modifica y refunde la organización común de mercados de la carne de vacuno y prevé un descenso de los precios de apoyo del 20% entre el 2000 y el 2002 y la sustitución, a partir del 1 de junio de 2002, de la intervención pública por un sistema de almacenamiento privado, medidas compensadas con el aumento de las primas existentes y la introducción de una prima por sacrificio para todos los tipos de bovinos.

En el sector de la leche y de los productos lácteos, los Reglamentos (CE) nºs 1255 y 1256/1999 constituyen la refundición de la organización común de mercados. Entre otras cosas disponen la reducción del 15% de los precios de intervención de la mantequilla y la leche desnatada en polvo en tres etapas a partir de 2005, la introducción ese año de una ayuda directa cuyo importe aumentará en relación con la disminución de los precios y el mantenimiento hasta 2008 del sistema de cuotas lácteas.

El Reglamento (CE) nº 1493/1999 supone una considerable simplificación de la organización común del mercado del vino, al sustituir a veintitrés Reglamentos vigentes relativos a la misma.

Las disposiciones relativas a las medidas de apoyo al desarrollo rural financiadas por el FEOGA, que se encontraban repartidas en nueve Reglamentos, pasan a reunirse en el Reglamento (CE) nº 1257/1999. En julio, la Comisión Europea adoptó el Reglamento (CE) nº 1750/1999 que establece las disposiciones de aplicación de dicho Reglamento y, en septiembre, fijó las dotaciones indicativas por cada Estado miembro en concepto de medidas de desarrollo rural para el período de programación 2000-2006, a través de la Decisión 1999/659/CE.

El Reglamento (CE) nº 1258/1999 refunde los textos reglamentarios relativos a la financiación de la política agrícola común, redefiniendo los papeles de la sección Orientación en las regiones objetivo nº 1 de los Fondos Estructurales, así como de la iniciativa de desarrollo rural LEADER y de la sección Garantía del FEOGA.

El Reglamento (CE) nº 1259/1999 establece las normas comunes para todas las organizaciones comunes de mercados en lo relativo a los regímenes de apoyo directo a los agricultores.

Al margen de las disposiciones adoptadas en relación a la reforma instaurada por la Agenda 2000, en el ámbito de la calidad de los productos agrícolas, el 19 de junio, el Consejo modificó el Reglamento (CEE) nº 2092/91 sobre la producción ecológica, a fin de incluir en el mismo a las producciones animales.

En el contexto de la aplicación del Reglamento (CEE) nº 2081/92, relativo a la protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios, la Comisión completó mediante los Reglamentos (CE) nºs 38, 378, 590, 872 y 1645/1999, la lista de denominaciones registradas (que actualmente alcanzan las 520).

El 24 de junio, el Consejo adoptó los Reglamentos (CE) n^{os} 1400/1999 a 1405/1999 y, el 19 de julio, los Reglamentos (CE) n^{os} 1671/1999 a 1680/1999 relativos a la fijación de los precios agrarios y de determinadas medidas afines.

El 13 de septiembre, el Consejo codificó el Reglamento de base de la organización común de mercados del azúcar y sus sucesivas modificaciones. Y el 22 de abril, el Consejo modificó el reglamento por el que se establece la organización común de mercados de las frutas y hortalizas, para tener en cuenta las prácticas de venta directa habituales en determinadas regiones de la Comunidad.

El nuevo régimen de importación de plátanos en la Comunidad, adoptado en julio de 1998 (Reglamento (CE) n^o 1637/1998) es aplicable desde el 1 de enero de 1999, pero ha vuelto a ser discutido en el marco de la Organización Mundial de Comercio, por lo que la Comisión Europea presentó en el mes de Noviembre una propuesta de modificación de la organización común de mercados del plátano a fin de adecuarla a los compromisos suscritos en el marco de la OMC.

El marco financiero 2000-2006

El acuerdo general sobre la Agenda 2000 permitió la firma el 6 de mayo de un nuevo Acuerdo interinstitucional sobre disciplina presupuestaria y mejora del procedimiento presupuestario, que integra las nuevas perspectivas financieras para el período 2000-2006.

Este Acuerdo tiene por objeto dar a la Unión Europea los medios para aplicar sus políticas y realizar su futura ampliación, confirmando al mismo tiempo la estabilización de los gastos deseados por el Consejo. Aporta también novedades interesantes en las relaciones interinstitucionales en materia presupuestaria. Y fue completado por la presentación por parte de la Comisión de una propuesta de Reglamento sobre disciplina presupuestaria y de una propuesta de Decisión sobre los recursos propios.

Dado que el cuadro de perspectivas financieras adoptado por el Parlamento y el Consejo se realizó en base a precios de 1999, la Comisión europea ajustó, mediante una Comunicación de 9 de junio, las perspectivas financieras a la evolución del PNB y a los precios previstos para el año 2000, en el marco del procedimiento presupuestario 2000.

Las perspectivas financieras 2000-2006 distinguen los gastos resultantes de la aplicación de las políticas de la Unión Europea formada por 15 miembros (incluidos los gastos relativos a los instrumentos de preadhesión) de los vinculados a las nuevas adhesiones. El límite máximo global de los recursos se mantiene en el 1,27% del PNB. El límite máximo total de los créditos para compromisos disminuye de 92.030 millones de euros en el año 2000 a 90.660 millones de euros en 2006. Los importes correspondientes para los créditos para pagos son de 89.600 y 89.620 millones de euros, lo que representa un porcentaje decreciente del PNB (del 1,13% al 0,97%). De esta manera pueden preverse algunos importes disponibles para la adhesión a partir de 2002. El esfuerzo de disciplina presupuestaria general y la esperada progresión del PNB debería permitir así cubrir los costes de la ampliación hasta el límite máximo. En un cuadro adjunto al Acuerdo Institucional, y separado de las perspectivas financieras, se recoge una indicación sobre los gastos previstos a partir del 2002 en créditos de compromisos de cara a una hipotética Unión Europea de 21 miembros.

Aspectos institucionales

Parlamento Europeo

En el mes de junio se celebraron las quintas elecciones europeas por sufragio universal directo. Estas elecciones tuvieron lugar el 10 de junio en el Reino Unido, Dinamarca y los Países Bajos; el 11 de junio en Irlanda; y el 13 de junio en los demás Estados miembros. Se presentaron más de 300 listas electorales, con 10.000 candidatos, para elegir los 626 diputados en el Parlamento Europeo (64 correspondientes a España).

La importancia de dichas elecciones residía en las crecientes atribuciones del Parlamento Europeo a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam. Sin embargo, la nota negativa la puso la baja participación, el 49,8% (la más baja desde 1979) y que sólo llegó a un 23% en el Reino Unido y un 29% en los Países Bajos. España, sin embargo, registró uno de los índices de participación más elevados con un 64%. La composición del hemiciclo se modificó al pasar el PPE, por primera vez, a ser el mayor grupo político por delante del PSE, mientras que los grupos Verde, Liberal y de la Izquierda Unitaria Europea realizaron avances significativos.

En su sesión constitutiva del mes de julio, el nuevo Parlamento eligió como Presidente a la Sra. Fontaine (PPE-DE/F), por un período de dos años y medio. Esta sesión supuso un cambio significativo en las relaciones entre los grupos políticos, ya que se celebró un acuerdo entre los grupos PPE-DE y Partido Europeo de los Liberales, Demócratas y Reformistas (ELDR) para la asunción de la Presidencia en alternancia, con arreglo al cual el Sr. Cox (ELDR/IRL) debería suceder a la Sra. Fontaine. El Parlamento procedió en dicha sesión a elegir a sus 14 Vicepresidentes, así como a fijar la composición numérica de las comisiones y el número y composición numérica de las delegaciones interparlamentarias y delegaciones en las comisiones parlamentarias mixtas.

Comisión europea

Desde el punto de vista institucional, 1999 ha sido un año marcado por las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión.

En la sesión del Parlamento Europeo del 11 al 15 de enero se examinaron dos mociones de censura, una de las cuales fue finalmente retirada y la otra rechazada. Posteriormente se adoptó una Resolución común sobre la mejora de la gestión financiera de la Comisión, que condujo a la creación de un comité de expertos independientes. Tras la presentación del primer informe de dicho Comité, creado para examinar las alegaciones de fraude, mala gestión y nepotismo en la Comisión, el 15 de marzo la Comisión Santer presentó su dimisión colectiva.

El 24 de marzo, el Consejo Europeo de Berlín decidió pedir al Sr. Romano Prodi que aceptase asumir la Presidencia de la futura Comisión. El 5 de marzo el Parlamento se declaró favorable a este nombramiento. De acuerdo con el Sr. Prodi, los representantes de los Estados miembros designaron, el 19 de julio, a los miembros de la Comisión. Después de las audiencias de los comisarios en el Parlamento, éste decidió, el 15 de septiembre, confirmar su aprobación del nombramiento del Sr. Prodi como Presidente para el mandato restante hasta el 22 de enero del 2000, así como aprobar el nombramiento de la Comisión para el mandato que faltaba hasta la misma fecha; del Sr. Prodi como Presidente de la Comisión para el mandato que va del 23 de enero del 2000 al 22 de enero del 2005 y el de la Comisión para este mismo mandato. Tras esta aprobación, los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros adoptaron, el 15 de septiembre, las decisiones formales de nombramiento del Presidente y de los miembros de la Comisión, que prestaron juramento el 17 de septiembre ante el Tribunal de Justicia.

Consejo

La Presidencia del Consejo durante el primer semestre del año estuvo a cargo de Alemania, y de Finlandia durante el segundo.

El «Consejo Europeo» se reunió en cuatro ocasiones: en Berlín, en marzo; en Colonia, en junio; en Tampere, en octubre; y en Helsinki, en diciembre. Como ha venido sucediendo en los últimos años, el Consejo Europeo se ha erigido en el órgano en el que se adoptan las disposiciones políticas y operativas más importantes para el proceso de integración europeo. A continuación destacamos las principales decisiones adoptadas por los diferentes Consejos Europeos.

El Consejo extraordinario de Berlín, del 24 y 25 de marzo, alcanzó un acuerdo global sobre la Agenda 2000, pidió al Sr. Prodi aceptar la presidencia de la nueva Comisión y adoptó una declaración relativa a la ampliación.

El Consejo Europeo de Colonia, el 3 y 4 de junio, adoptó la primera estrategia común de la Unión, referida a Rusia, así como declaraciones sobre el esfuerzo de la política europea común de seguridad y defensa y sobre Kosovo. Designó al Sr. Solana como Alto Representante de la PESC y Secretario General del Con-

sejo. En materia económica y social, adoptó un pacto europeo para el empleo y acogió favorablemente las grandes orientaciones de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad para 1999. En el ámbito institucional, definió el mandato de la próxima Conferencia Intergubernamental y decidió elaborar una carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea.

El Consejo Europeo de Tampere, del 15 y 16 de octubre, afirmó su determinación de hacer de la Unión un espacio de libertad, seguridad y justicia, explotando plenamente las posibilidades ofrecidas por el Tratado de Amsterdam, y definió en este sentido orientaciones y objetivos en cada uno de los ámbitos en cuestión (política común de asilo y emigración, espacio europeo de justicia y lucha contra la delincuencia en la Unión).

El Consejo Europeo de Helsinki, del 10 y 11 de diciembre, adoptó la «Declaración del milenio». Decidió abrir las negociaciones de adhesión con Rumania, Eslovaquia, Letonia, Lituania, Bulgaria y Malta, y reconocer a Turquía como un país candidato, marcando así la transición a una nueva etapa de ampliación. También convocó para febrero del 2000 una Conferencia Intergubernamental de revisión de los Tratados, que deberá acabar sus trabajos en diciembre del 2000, y tomó distintas decisiones para reforzar la política europea común de seguridad y defensa, desarrollando medios militares y civiles de gestión de las crisis y previendo organizar y ejecutar operaciones militares bajo la dirección de la Unión, en respuesta a crisis internacionales. Por otra parte, aprobó las directrices para el empleo en el año 2000, así como recomendaciones a los Estados miembros para la aplicación de su política de empleo.

Comité de las regiones

La entrada en vigor del Tratado de Amsterdam aumentó considerablemente las competencias y posibilidades del Comité de las Regiones, lo que se tradujo en un aumento sensible del número de consultas obligatorias, en particular en los ámbitos de empleo, transporte, política social y Fondo Social Europeo, formación profesional, salud pública y medio ambiente.

El Comité obtuvo también la autonomía administrativa, que utilizó en dos ocasiones para modificar su reglamento interno. La estructura organizativa común con el Comité Económico y Social fue suprimida y sustituida por servicios comunes.

En sus cinco sesiones plenarias de 1999 el Comité aprobó 70 dictámenes y 8 resoluciones. Emitió 14 dictámenes en el marco de consultas obligatorias previstas por el Tratado CE (9 en 1998), mientras que 21 dictámenes fueron el resultado de consultas facultativas por iniciativa de la Comisión o el Consejo.

En 17 casos el propio Comité acudió a sí mismo sobre la base de documentos procedentes de la Comisión. Por último, emitió 18 dictámenes de iniciativa y adoptó 8 resoluciones.

Tratado de amsterdam

El Tratado de Amsterdam entró en vigor el 1 de mayo de 1999.

La entrada en vigor del Tratado significó, para algunas propuestas de la Comisión pendientes en el Parlamento Europeo y el Consejo, un cambio de base jurídica o una modificación del procedimiento legislativo aplicable. Lo que llevó a la Comisión Europea a precisar mediante una Comunicación adoptada el 28 de abril las consecuencias de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam sobre los procedimientos legislativos en curso (SEC (1999) 581) y procediendo al mismo tiempo, con efecto desde el 1 de mayo, a la modificación formal de aquellas propuestas en las que la entrada en vigor del Tratado implicaba un cambio de base jurídica.

El Parlamento Europeo adoptó el 4 de mayo una Resolución en la que establecía su posición respecto de las propuestas que la entrada en vigor del Tratado incorpora al ámbito del proceso de codecisión (DOCE C 279 de 1.10.1999). Las modalidades prácticas del nuevo procedimiento de codecisión (artículo 251) fueron precisadas en una Declaración común del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea, firmada en Estrasburgo el 4 de mayo.

Unión económica y monetaria

El 1 de Enero de 1999 se inició la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, convirtiéndose el euro en la moneda única de once Estados miembros (Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal). Dichos Estados disponen ahora de una política monetaria común y de los mismos tipos de cambio pero conservan sus competencias para las otras políticas económicas, lo que supone una mayor importancia de los instrumentos y mecanismos de vigilancia multilateral y de coordinación. En este contexto adquiere especial relevancia el «Informe Económico Anual» (COM (1999) 7) que elabora la Comisión Europea, adoptado el 20 de enero con el título «La economía de la Unión ante la llegada del euro: promover el crecimiento, el empleo y la estabilidad». Así como, las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad para 1999 (DOCE L 217 de 17.8.1999), adoptadas por el Consejo el 12 de julio y que incluyen recomendaciones detalladas para cada Estado miembro. Y los dictámenes sobre los Programas de estabilidad y de Convergencia presentados por los Estados (aprobado el 15 de marzo en el caso de España, DOCE C124 de 5.5.1999).

En el marco del procedimiento sobre los déficit excesivos establecido por el artículo 104 del Tratado CE, el 17 de diciembre el Consejo derogó la decisión de 1994 relativa a la existencia de un déficit excesivo en Grecia (con lo que se considera que ningún Estado miembro presenta un déficit excesivo y Grecia avanza un paso más en su futura participación en la tercera fase de la UEM).

En relación al euro, el 22 de febrero el Consejo modificó el Reglamento (CE) nº 975/98 sobre los valores monetarios y las disposiciones técnicas de las monedas de euro, con el fin de facilitar la manipulación de las monedas de 10 y 50 cén-

timos por los ciegos y su identificación por los distribuidores automáticos (Reglamento (CE) n° 4237/1999).

El sistema de pago TARGET, administrado por el BCE y los bancos centrales nacionales de los quince Estados de la Unión Europea, comenzó a funcionar el 4 de enero, convirtiéndose en uno de los mayores sistemas del mundo, con alrededor de 3,5 millones de pagos nacionales y transfronterizos al mes.

Mercado interior

El 24 de noviembre, la Comisión Europea presentó una Comunicación en la que define los objetivos estratégicos del mercado interior para los próximos cinco años 2000-2004: mejorar la calidad de vida de los ciudadanos; aumentar la eficacia de los mercados comunitarios de bienes y capitales; mejorar el entorno de las empresas europeas; y aprovechar los resultados del mercado interior en un mundo en proceso de cambio. La Comisión presentó asimismo un conjunto de 108 acciones a realizar durante los próximos 18 meses para contribuir a la realización de los objetivos señalados.

En el sector de los productos alimenticios, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron, el 22 de febrero, las Directivas 1999/2/CE y 1999/3/CE relativas a los alimentos tratados por ionización y la Directiva 1999/4/CE relativa a los extractos de café y a los extractos de achicoria. El 7 de junio adoptaron la Directiva 1999/21/CE, que modifica la Directiva 89/398/CEE sobre los alimentos dietéticos.

En relación a los productos químicos, el Parlamento europeo y el Consejo, modificaron, a través de las Directivas 1999/43/CE, 1999/51/CE y 1999/77/CE, la Directiva 76/769/CEE relativa a la limitación de la comercialización de determinadas sustancias y preparados peligrosos, con el fin de ampliar la lista de sustancias cancerígenas, mutágenas y tóxicas para la reproducción, cuya comercialización está prohibida, y adaptar el proceso técnico la utilización del estaño, PCF y cadmio, y del amianto crisótilo. El 31 de mayo, adoptaron la Directiva 1999/45/CE que constituye un texto refundido de la legislación relativa a la clasificación, el envasado y el etiquetado de preparados peligrosos.

En relación a los medicamentos, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el 16 de diciembre, un reglamento relativo a los medicamentos huérfanos.

En el ámbito del reconocimiento mutuo de cualificaciones, el 7 de junio, se adoptó la Directiva 1999/42/CE relativa al reconocimiento de los títulos en los sectores del artesanado, comercio y servicios, que supone la refundición de 35 Directivas y tiene por objeto instaurar un mecanismo de reconocimiento de títulos para las actividades no cubiertas por el sistema general.

Fiscal

El paquete fiscal compuesto por: un código de conducta sobre la fiscalidad de las empresas, la fiscalidad del ahorro y la fiscalidad de los intereses y cánones, sigue bloqueado al no llegarse a un acuerdo en el Consejo Europeo de Helsinki.

El Consejo Europeo consagró el principio de que todo ciudadano residente en un Estado miembro de la Unión Europea debe pagar los impuestos exigibles sobre la totalidad de las ventas provenientes del ahorro. Pero remitió el estudio del paquete fiscal a un grupo de expertos, para que analice la manera más eficaz de aplicar el principio señalado, que emitirá un informe al Consejo Europeo de Lisboa en junio de 2000.

El 1 de julio, de acuerdo con las disposiciones adoptadas en 1991 en relación al régimen transitorio del IVA, se suprimieron definitivamente las ventas libres de impuestos para los viajeros intracomunitarios.

El 25 de mayo, el Consejo fijó el tipo máximo del tipo normal del IVA en el 15% hasta el 1 de Diciembre de 2000. El 22 de octubre adoptó la Directiva 1999/85/CE que contempla la posible autorización a los Estados miembros que lo deseen a aplicar un tipo reducido de IVA a los servicios de gran intensidad de mano de obra, durante un período de tres años.

El 17 de junio, el Consejo adoptó la Directiva 1999/59/CE que prevé la imposición de los servicios de telecomunicaciones en el lugar de residencia del tomador de los servicios y no en el del proveedor, de modo que queden sujetos al IVA en la Comunidad los servicios prestados en la misma por operadores de terceros países, y exentos los servicios prestados por operadores comunitarios en terceros países.

Competencia

La Comisión Europea adoptó, el 28 de abril, un Libro Blanco sobre la modernización de las normas de aplicación de los artículos 81 y 82 del Tratado CE, en el que se prevé la supresión del actual sistema de notificación y autorización.

El Consejo adoptó, el 10 de junio, el Reglamento (CE) nº 1215/1999, que faculta a la Comisión Europea a adoptar un único Reglamento de exención en cuanto a las restricciones verticales y el Reglamento (CE) nº 1216/1999, que dispensa a todos los acuerdos verticales de la obligación de notificación previa a una exención individual.

El 22 de diciembre, la Comisión Europea adoptó el Reglamento de exención destinado a sustituir a los Reglamentos (CEE) nº 1983/83 (relativo a los acuerdos de distribución exclusiva), nº 1984/83 (acuerdos de compra exclusiva) y nº 4087/88 (acuerdos de franquicia), que expiraban el 31 de diciembre de 1999.

En relación a los servicios de telecomunicaciones, la Comisión adoptó, el 23 de junio, la Directiva 1999/64/CE que modifica la Directiva 90/388/CEE con el fin de garantizar que las redes de telecomunicaciones y las redes de cable de televisión que pertenecen a un único operador constituyen entidades jurídicas distintas.

En el ámbito de las ayudas, el Consejo adoptó, el 22 de marzo, el reglamento (CE) nº 659/1999, relativo a las disposiciones de aplicación del artículo 88 del Tratado CE, que realiza la primera codificación de las normas de procedimiento en materia de ayudas estatales. La Comisión Europea definió, mediante una

Comunicación de 24 de noviembre, su enfoque en relación a las ayudas estatales concedidas en forma de garantía.

En relación a las ayudas horizontales, la Comisión adoptó, el 8 de julio, unas nuevas directrices sobre ayudas estatales de salvamento y reestructuración de empresas en crisis.

En cuanto a las ayudas sectoriales, la Comisión hizo pública, el 29 de enero, una Comunicación por la que se prorrogaba la vigencia del Código sobre ayudas al sector de la fibras sintéticas hasta el 31 de agosto de 2001. El 13 de octubre adoptó un Informe sobre el seguimiento de los programas de reestructuración de los astilleros en España y un Informe sobre la aplicación del artículo 95 del Tratado CECA a las ayudas a la siderurgia. El 24 de noviembre, la Comisión adoptó unas nuevas directrices sobre ayudas estatales en el sector agrícola. Y el 22 de diciembre, decidió prorrogar la vigencia de las directrices comunitarias sobre ayudas estatales a favor del medio ambiente hasta el 30 de junio de 2000, salvo para los productos agrícolas.

En relación a las ayudas regionales, la Comisión publicó, el 21 de enero, los nuevos límites máximos nacionales de cobertura de las ayudas estatales de finalidad regional (DOCE C 16 de 21.1.1999).

Investigación y desarrollo tecnológico

En el ámbito de la investigación y desarrollo tecnológico, 1999 se ha caracterizado por el inicio de la aplicación efectiva del V Programa Marco comunitario, mediante la adopción de los programas específicos y la publicación de las primeras convocatorias de propuestas.

El 1 de febrero (DOCE L 26) se publicó la Decisión 1999/182/CE mediante la cual se aprobaba el V Programa marco de la Comunidad Europea para acciones de investigación, demostración y desarrollo tecnológico, para el período 1998-2002. Asimismo, se publicaba la Decisión 1999/64/Euratom relativa al V Programa marco de la Comunidad Europea de Energía Atómica para acciones de investigación y formación, para el período 1998-2002. Al mismo tiempo se publicaban las Decisiones 1999/65/CE y 1999/66/Euratom relativas a las normas de participación de las empresas, centros de investigación y universidades, en la ejecución del V Programa marco comunitario.

El 25 de enero, el Consejo adoptó los diez programas específicos (Decisiones 1999/167/CE a 1999/176/CE publicadas en el DOCE L 64 de 12.03.99) del V Programa marco relativos a: Calidad de vida y gestión de los recursos vivos; La Sociedad de la información fácilmente accesible a los usuarios; Crecimiento competitivo y sostenible; Energía, medio ambiente y desarrollo sostenible; Consolidación; Fomento de la innovación y de la participación de las Pymes; Incremento del potencial humano de investigación y de la base de conocimientos socioeconómicos; Acciones directas del CCI para la Comunidad Europea; Investigación y formación en el ámbito de la energía nuclear; y Acciones directas del CCI para Euratom.

Educación y cultura

En materia de formación profesional se publicó, el 22 de enero, la Decisión 1999/51/CE relativa a la promoción de itinerarios europeos de formación en alternancia incluido el aprendizaje.

El 26 de abril, el Consejo adoptó la Decisión 1999/382/CE por la que se establece la segunda fase del programa «Leonardo da Vinci».

El 29 de abril, el Consejo adoptó la Decisión 1999/311/CE por la que se aprueba la tercera fase del programa TEMPUS relativo a la cooperación transeuropea en materia de educación superior.

En diciembre, el Parlamento Europeo y el Consejo llegaron a un acuerdo sobre la propuesta de Decisión por la que se establece, para el período 2000-2006, la segunda fase del programa de acción comunitario en materia de educación SÓCRATES.

En el ámbito de la cultura, el 25 de mayo, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Decisión 1999/1419/CE relativa a la iniciativa «Capital Europea de la Cultura», por la que se establece el procedimiento para designar a las ciudades europeas de la cultura para el período 2005-2019.

Energía

El Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron en el mes de diciembre los programas ALTENER (fomento de las fuentes de energía renovables) y SAVE (fomento de la eficacia energética) con lo que concluyeron el establecimiento del Programa marco plurianual de actividades en el sector de la energía para el período 1998-2002, así como de sus seis programas específicos. El Programa marco y los cuatro programas específicos ETAP, SYNERGY, CARNOT y SURE fueron adoptados en diciembre de 1998 y publicados en enero de 1999 (DOCE L 7 de 13.1.99) mediante las Decisiones 1999/21/CE a 1999/25/CE.

Medio ambiente

La Comisión Europea en una Comunicación presentada el 24 de noviembre realizó una evaluación global de la aplicación del Quinto Programa de Acción en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, cuyo objetivo es suscitar un debate ante la preparación del próximo programa de acción.

En relación a la etiqueta ecológica comunitaria, la Comisión ha aprobado los criterios ecológicos relativos a los siguientes productos: pinturas y barnices (Decisión 1999/10/CE), textiles (Decisión 1999/178/CE), calzado (Decisión 1999/179/CE), ordenadores personales (Decisión 1999/205/CE), detergentes para lavavajillas (Decisión 1999/427/CE), detergentes para ropa (Decisión 1999/476/CE), papel para copias (Decisión/554/CE), bombillas eléctricas (Decisión 1999/568/CE) y ordenadores portátiles (Decisión 1999/568/CE).

Mediante una Recomendación de 5 de febrero, la Comisión formalizó el

acuerdo relativo a la reducción de las emisiones de dióxido de carbono de los turismos que negoció con la Asociación de Fabricantes Europeos de Automóviles en 1998. Asimismo, alcanzó un acuerdo similar con las Asociaciones de Japón y de Corea, que presentó mediante una Comunicación el 14 de septiembre. El Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron, el 13 de diciembre, una Directiva sobre la información al consumidor sobre el consumo de combustible de estos vehículos.

El Consejo adoptó, el 11 de marzo, la Directiva 1999/13/CE relativa a la limitación de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles debidos al uso de disolventes orgánicos en determinadas actividades e instalaciones industriales.

El 29 de marzo, adoptó la Directiva 1999/22/CE relativa al mantenimiento de animales salvajes en parques zoológicos.

En el contexto de la aplicación de la Directiva 96/62/CE sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente, adoptó la Directiva 1999/30/CE relativa a los valores límite del dióxido de azufre, óxidos de nitrógeno, partículas y plomo en el aire ambiente.

El 26 de abril, el Consejo adoptó la Directiva 1999/31/CE relativa al vertido de residuos. Y el 29 de abril, adoptó el Reglamento (CE) N° 1420/1999 por el que se establecen normas y procedimientos comunes aplicables a los traslados de residuos no peligrosos destinados a la valorización hacia países no miembros de la OCDE.

El 13 de diciembre, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron una Directiva relativa a las medidas que deben adoptarse contra las emisiones contaminantes procedentes de motores diesel destinados a propulsar vehículos industriales pesados.

Pesca

En el sector de la pesca destaca en 1999 la adopción de los Reglamentos relativos al Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP), así como de una nueva organización común de los mercados de los productos de la pesca y acuicultura. Este nuevo Reglamento adoptado por el Consejo el 17 de diciembre pretende aumentar la transparencia y el conocimiento del mercado y de los productos, fomentar la cooperación entre los diversos operadores del sector y facilitar el abastecimiento del mercado y de la industria de transformación en condiciones conformes con las exigencias de competitividad del entorno internacional.

El 17 de diciembre, asimismo, el Consejo fijó, mediante los Reglamentos (CE) n.ºs. 2745 a 2748/1999, los precios de orientación de los productos de la pesca para la campaña del 2000. Y mediante el Reglamento (CE) n.º 2742/1999 fijó los totales admisibles de capturas (TAC) y las cuotas de pesca para 2000. Asimismo, adoptó el Reglamento mediante el cual se definen las modalidades y condiciones de las intervenciones con finalidad estructural en el sector de la pesca para el período 2000-2006.

El 24 de junio, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) n.º 1447/1999 por el

que se establece una lista de tipos de conductas que infringen gravemente las normas de la política pesquera común.

Sociedad de la información y telecomunicaciones

El Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron, el 25 de enero, la Decisión 1999/276/CE relativa a un programa plurianual de acción comunitaria para propiciar una mayor seguridad en la utilización de Internet mediante la lucha contra los contenidos ilícitos y nocivos en las redes mundiales.

El 13 de diciembre, adoptaron una Directiva por la que se establece un marco jurídico comunitario para el reconocimiento, en el conjunto de la Unión Europea, de las firmas electrónicas, que podrán utilizarse no sólo en las transacciones entre empresas y con los consumidores, sino también en el sector público.

El 8 de diciembre, la Comisión Europea lanzó, mediante una Comunicación, la iniciativa «e-Europa. Una sociedad de la información para todos», cuyo objetivo es poner al alcance de todos los ciudadanos las ventajas de la sociedad de la información. Se centra en diez ámbitos de acción prioritarios: acceso de la juventud europea a la era digital; abaratar el acceso a Internet; acelerar la implantación del comercio electrónico; una Internet rápida para investigadores y estudiantes; tarjetas inteligentes para el acceso seguro a las aplicaciones electrónicas; capital-riesgo para las pymes de alta tecnología; participación de los discapacitados en la cultura electrónica; la salud en línea; al transporte inteligente y la Administración pública en línea.

Salud pública y protección de los consumidores

El programa de acción en el sector de la salud pública definido en 1993 se completó en 1999 mediante la adopción por el Parlamento Europeo y el Consejo de los programas de acción comunitarios relativos a la prevención de lesiones (Decisión 1999/372/CE), a la lucha contra las enfermedades poco comunes (Decisión 1999/1295/CE) y a la lucha contra las enfermedades relacionadas con la contaminación (Decisión 1999/1296/CE).

A raíz de la contaminación por dioxina de ciertos alimentos para animales en Bélgica, en los meses de junio, julio, agosto y septiembre, la Comisión adoptó una serie de medidas de protección basadas en la retirada del mercado de los productos alimenticios (huevos, aves de corral, carne bovina y porcina y productos lácteos) que pudieran haber sido contaminados, así como en diversas restricciones de exportación de productos alimenticios procedentes de Bélgica. Paralelamente, autorizó la concesión de ayudas estatales a los agricultores afectados.

Respecto a la alimentación animal, el 22 de marzo, el Consejo adoptó la Directiva 1999/20/CE, que modifica las Directivas 70/524/CEE, relativa a los aditivos, 82/471/CEE, relativa a los complementos proteicos, 95/53/CE, relativa a la organización de controles oficiales, y 95/69/CE, relativa a la autorización y

el registro de determinados establecimientos e intermediarios del sector de la alimentación animal. El 22 de abril, el Consejo adoptó la Directiva 1999/29/CE, que codifica las numerosas modificaciones introducidas en la Directiva 74/63/CEE, relativa a las sustancias y productos indeseables en la alimentación animal.

El 25 de enero, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Decisión 1999/283/CE por la que se establece un marco general para las actividades comunitarias a favor de los consumidores.

El 10 de mayo adoptaron la Directiva 1999/34/CE por la que se modifica la Directiva 85/374/CE relativa a la responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos, a fin de incluir a las materias primas agrícolas y a los productos de la caza en su ámbito de aplicación. Y el 25 de mayo, la Directiva 1999/44/CE por la que se concede una garantía legal de dos años en la adquisición de bienes de consumo.

Protección civil

El 9 de diciembre, el Consejo adoptó la Decisión 1999/847/CE por la que se crea un programa de acción comunitaria a favor de la protección civil para el período 2000-2004.

ACTIVIDAD DEL ESTADO

La actividad normativa del Estado en 1999 en relación a la Unión Europea se sigue caracterizando, al igual que en los últimos años, por la gran cantidad de normas que suponen una incorporación al ordenamiento jurídico interno de disposiciones comunitarias. Desde el punto de vista cuantitativo destacan las disposiciones relativas al control sanitario de productos alimenticios, a la protección de la ganadería, y a medidas subvencionales en el ámbito de la PAC y de la pesca.

En relación a las normas con rango de Ley, destacan en el ámbito financiero la adopción de la Ley 9/1999, por la que se regula el régimen jurídico de las transferencias entre Estados miembros de la Unión Europea, que transpone de forma parcial la Directiva 97/5/CE relativa a las transferencias transfronterizas y la Ley 41/1999 que incorpora al ordenamiento interno la Directiva 98/26/CE sobre la firmeza de la liquidación en los sistemas de pagos y de liquidación de valores.

En el sector de las telecomunicaciones, la Ley 22/1999 incorpora la Directiva 89/552/CEE relativa al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva.

En materia de derecho de sociedades, la Ley 27/1999 tiene por objeto incorporar a la legislación cooperativa las regulaciones contenidas en las Directivas comunitarias relativas a la publicidad societaria, al depósito de cuentas anuales, a las transformaciones y fusiones, a la competencia de los cargos de administración y a los derechos y obligaciones de los socios.

En el ámbito laboral, la Ley 39/1999 incorpora la Directiva 92/85/CEE rela-

tiva a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia y la Directiva 96/34/CE relativa al Acuerdo marco sobre el permiso parental celebrado por la UNICE, el CEEP y la CES.

Y en relación a la contratación pública, la Ley 53/1999 de Contratos de las Administraciones Públicas, incorpora la Directiva 97/52/CE, que modificó las Directivas 93/36/CEE, 93/37/CE y 92/50/CEE, sobre contratos de suministro, obras y servicios, cuyo contenido incorporó la Ley 13/1995.

En materia reglamentaria el grueso de disposiciones se refieren al ámbito de la sanidad exterior, destacando las disposiciones relativas a los productos alimenticios, los productos de la acuicultura, los alimentos para animales y las medidas tendentes a proteger la ganadería de enfermedades aparecidas en diferentes focos comunitarios.

En relación a los productos alimenticios desataca el RD 431/1999 que incorpora la Directiva 96/84/CE relativa a los productos alimenticios destinados a una alimentación especial (productos dietéticos); el RD 1116/1999 y el RD 1802/1999 que incorporan la Directiva 98/66/CE que establece criterios de pureza de los edulcorantes que pueden emplearse en los productos alimenticios; y el RD 1334/1999 que incorpora la Directiva 97/4/CE relativa al etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios destinados al consumidor final.

En relación a los productos de la acuicultura, el RD 1255/1999 incorpora la Directiva 98/45/CE relativa a las condiciones de policía sanitaria aplicables a la puesta en el mercado de animales y de productos de la acuicultura y el RD 571/1999 incorpora la Directiva 97/61/CE que fija las normas sanitarias en relación a los moluscos bivalvos vivos.

En relación a la alimentación animal, destaca el RD 608/1999, que incorpora la Directiva 98/51/CE que establece los requisitos y normas aplicables a la autorización y el registro de determinados establecimientos e intermediarios del sector de la alimentación animal; el RD 609/1999, que incorpora la Directiva 98/64/CE que fija métodos de análisis para determinar la existencia de aminoácidos, de grasa bruta y de olaquinox en los alimentos para animales; el RD 1333/1999, que incorpora la Directiva 98/67/CE; el RD 1798/1999, que incorpora la Directiva 99/20/CE; el RD 1799/1999, que incorpora la Directiva 99/61/CE; el RD 1800/1999, que incorpora la Directiva 97/41/CE y la Orden de 24 de junio de 1999 por la que se aprueban diversos métodos oficiales de análisis de alimentos para animales (piensos y sus primeras materias) que incorpora las Directivas 98/54/CE y 98/88/CE.

En relación a la protección de la ganadería, destaca el RD 1977/1999 por el que se establecen los principios relativos a la organización de los controles veterinarios sobre los productos procedentes de países terceros, que incorpora las Directivas 97/78/CE y 97/79/CE. Y un conjunto de Ordenes mediante las que se adoptan medidas cautelares de protección en tanto no se adopten las medidas armonizadas a la Unión Europea, como la Orden de 11 de marzo en relación con la fiebre aftosa; la Orden de 11 de marzo que prohíbe la introducción de animales procedentes de los Países Bajos; la Orden de 10 de mayo y la Orden de 22 de

julio en relación con la protección frente a las encefalopatías espongiiformes transmisibles de los rumiantes; la Orden de 18 de noviembre sobre introducción de animales vivos y productos porcinos procedentes de Portugal; la Orden de 28 de diciembre relativa a las importaciones de animales bovinos y embriones originarios o procedentes de Suiza. Así como la Orden de 18 de junio por la que se establecen medidas compensatorias de protección a las ya adoptadas a nivel comunitario frente a la contaminación por dioxinas.

Del resto de disposiciones destaca el RD 1337/1999 por el que se regula la remisión de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas y reglamentos relativos a los servicios de la sociedad de la información, que incorpora la Directiva 98/34/CE.

En el sector medioambiental, el RD 1378/1999 por el que se establecen medidas para la eliminación de PCB y PCT, que incorpora la Directiva 96/59/CE.

En materia de seguro de crédito a la exportación, el RD 1327/1999 que incorpora la Directiva 98/29/CE.

En el sector de Transportes, el RD 1830/1999 por el que se modifica parcialmente el Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres, que incorpora la Directiva 96/26/CE relativa al acceso a la profesión de transportista de viajeros por carretera.

Y en el ámbito laboral, el RD 258/1999 por el que se establecen condiciones mínimas sobre la protección de la salud y la asistencia médica de los trabajadores del mar, que incorpora la Directiva 92/29/CE.

Actividad de las Comunidades Autónomas

En el plano institucional destaca la adopción en Asturias del Decreto 135/1999 que tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de la Oficina de Representación del Principado de Asturias ante la Unión Europea. Así como del Decreto 62/1999, que regula en dicha Comunidad, la estructura orgánica básica de la Consejería de Administraciones Públicas y Asuntos Europeos.

En relación a la introducción del Euro, en la Comunidad de Murcia destaca la adopción del Decreto 9/1999 por el que se crea y regula la Comisión Regional para la coordinación de las actividades relativas a la implantación del Euro; en Galicia, el Decreto 289/1999 crea el Euro-observatorio gallego; en el País Vasco, el Decreto 189/1999 crea el Euro-observatorio de Euskadi y el Decreto 338/1999 establece determinadas medidas para la adaptación al euro de la Administración pública de Euskadi; y en Extremadura, el Decreto 68/1999 desarrolla reglas y medidas para la adaptación al Euro de la Administración de la Comunidad Autónoma y el Decreto 67/1999 tiene por finalidad la modificación de los índices y tipos de interés de referencia de los programas de ayudas y líneas de financiación establecidos por la Junta de Extremadura, para adaptarlos a la situación surgida por la introducción del euro.

En 1999 se confirma la creciente importancia de la normativa relativa a la pro-

tección del medio ambiente, que se erige en la más cuantiosa de la normativa adoptada en aplicación de normativa comunitaria. Destaca en Cataluña la adopción de la Ley 1/1999 que modifica la disposición final cuarta de la Ley 3/1998 de la intervención integral de la Administración ambiental, que incorporaba los objetivos de la Directiva 96/61/CE, para posponer su entrada en vigor al 30 de junio de 1999. Así como del Decreto 136/1999 por el que se aprueba el Reglamento General de desarrollo de la citada Ley 3/1998. En el mismo, y a efectos de integrar el procedimiento de evaluación de impacto ambiental en el régimen de autorización o, en su caso, de licencia ambiental, tiene en cuenta las previsiones de la Directiva 97/11/CE por la que se modifica la Directiva 85/337/CEE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados en el medio ambiente. En el ámbito de la misma Ley 3/1998, se aprobó el Decreto 170/1999 por el que se aprueba el Reglamento provisional de las entidades ambientales de control, previstas en la disposición adicional quinta de la citada Ley.

En Galicia, mediante el Decreto 185/1999 y en Andalucía, mediante el Decreto 53/1999 se establecen las normas para la aplicación del Reglamento (CEE) 1836/93 relativo al sistema de gestión y auditoría ambientales. En Andalucía, asimismo, el Decreto 218/1999 establece el Plan Director Territorial de Gestión de Residuos Urbanos, que incorpora un conjunto de Directivas, en especial, la Directiva 1999/31/CE relativa al vertido de residuos. Y el Decreto 261/1998 por el que se designan las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrarias realiza la incorporación de la Directiva 91/676/CEE relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura.

En Murcia destaca la adopción del Decreto 16/1999 sobre vertidos de aguas residuales industriales al alcantarillado, que incorpora la Directiva 91/271/CEE.

En Navarra destaca la adopción de la Ley Foral 1/1999 de medidas administrativas de gestión medioambiental y del Decreto Foral 237/1999 que incorpora la Directiva 97/11/CE que obliga a la evaluación del impacto ambiental en los procesos de concentración parcelaria.

En Castilla-La Mancha destaca la Ley 5/1999 de Evaluación del Impacto Ambiental, que incorpora la Directiva 97/11/CE; la Ley 9/1999 de Conservación de la Naturaleza que aplica las Directivas 79/409/CEE y 92/43/CEE; y el Decreto 70/1999 por el que se aprueba el Plan de Gestión de Residuos Urbanos de la Comunidad, que incorpora un conjunto de disposiciones comunitarias, entre las que cabe mencionar la Directiva 75/422/CEE, la Directiva 91/156/CEE y la Directiva 94/62/CE, así como la Decisión 96/350/CE.

En Castilla y León destaca la adopción del Decreto 59/1999 que regula la gestión de los neumáticos usados e incorpora la Directiva 75/442/CEE y del Decreto 128/1999 que regula el sistema de gestión y auditoría medioambientales en base al Reglamento (CEE) n° 1836/93.

En las Islas Baleares destaca la adopción del Decreto 39/1999 que regula la producción agraria ecológica, según el Reglamento (CEE) n° 2092/91.

Y en la Comunidad de Madrid destacan los Decretos 93/1999 de Gestión de

Pilas y Acumuladores y 326/1999 por el que se aprueba el Régimen Jurídico de los suelos contaminados.

En relación a la calidad de los productos agrarios y alimenticios y a la reconversión de las denominaciones de calidad o geográficos en base a los Reglamentos (CEE) nº 2081 y 2082/92 se han adoptado disposiciones en varias Comunidades: Cataluña (Decreto 337/1999), Cantabria (Decreto 74/1999), Galicia (Decreto 111/1999) y Castilla y León (Decreto 92/1999).

En el ámbito del derecho de sociedades, destaca la adopción en Andalucía de la Ley 2/1999 de Sociedades Cooperativas Andaluzas y en la Comunidad de Madrid, de la Ley 4/1999 de Cooperativas de la Comunidad de Madrid, que incorporan el contenido de diversas Directivas comunitarias.

En lo relativo a las actividades feriales, la Ley 13/1999 de la Comunidad de Aragón modifica la Ley 9/1989 de ordenación de la actividad comercial en Aragón, a fin de liberalizar las mismas, de conformidad con los postulados del derecho comunitario europeo.

Por último, el Decreto 302/1999 de Castilla y León, regula el servicio de atención de llamadas de urgencia a través del número telefónico 112 en aplicación de la Decisión 91/396/CEE.

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

Cristina Pellisé

El año 1999, se ha visto marcado por dos hechos históricos, de gran relevancia para la Unión Europea: la entrada a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria y la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam. Sin embargo, para el Comité de las regiones (en adelante, CdR), el año 1999 no destaca por ningún hecho extraordinario. No se ha producido ningún cambio en los órganos de gobierno del CdR y tampoco cambios importantes en su funcionamiento, puesto que las novedades que introduce el nuevo reglamento interior, adoptado en noviembre de 1999, no se empezarán a notar hasta el próximo año.

El balance de la actividad del CdR en 1999 confirma la voluntad de este órgano consultivo de actuar con autonomía e iniciativa en el marco institucional de la Unión Europea y de consolidar su papel político de representante de los poderes regionales y locales. Así, es revelador el hecho de que la actividad de sus miembros no termina con las reuniones oficiales de Bruselas o con el papel consultivo del CdR, tal y como está previsto en el Tratado de Amsterdam. Cierto es que la tarea principal del CdR es la elaboración de dictámenes obligatorios o de iniciativa para la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo. Pero a esta misión, el propio CdR ha añadido otras tareas como la inclusión de nuevos problemas de interés local y regional en el programa político de la Unión Europea, la contribución al fortalecimiento de la Europa de los ciudadanos y el proporcionar una plataforma común para el gobierno descentralizado dentro de la Unión Europea que permita a sus representantes locales y regionales el intercambio de ideas y de experiencias.

El funcionamiento del CdR

La programación de las prioridades y de las actividades del CdR

El CdR ha adoptado definitivamente como método de funcionamiento instrumentos hasta ahora característicos de la Comisión europea y del Consejo. Se trata de la elaboración de una serie de documentos programáticos de futuro. Así, para el año en curso el CdR ha procedido a la redacción de unas «Prioridades políticas» actualizadas al inicio de cada semestre. Para 1999, las prioridades son: la aplicación de la Agenda 2000, la ampliación, la Conferencia Intergubernamental, el empleo, el medio ambiente, las redes transeuropeas de transporte, la salud pública y la diversidad cultural.

Además, ya con vistas al año 2000, el CdR ha adoptado un documento titulado «Declaración sobre las prioridades del CdR para el año 2000 y Programa

estratégico de trabajo» y un «Programa de las actividades exteriores para el año 2000». Estos documentos son significativos de la voluntad del CdR de ser dueño de su actividad y de no dejar que su función consultiva domine el curso de sus actividades. Se trata también de conseguir la máxima coherencia entre las consultas obligatorias más importantes, los dictámenes de iniciativa y las demás actividades, como audiciones, conferencias y seminarios.

La organización interna del CdR

El principal acontecimiento del año es sin duda alguna la adopción por la mayoría de dos tercios de los miembros necesaria, en el Pleno de noviembre, del nuevo reglamento interno del CdR, de 18 de noviembre (*DOCE* L18, de 22 de enero de 2000), con el que se adapta el funcionamiento de este órgano al marco legal establecido por el Tratado de Amsterdam y con el se pretende mejorar la eficacia del CdR. A raíz del mandato otorgado por el Pleno en febrero de 1998, se constituyó una Comisión *ad hoc* sobre este tema. Recordamos que el Tratado de Amsterdam reconoce la autonomía del CdR en cuanto a la aprobación de su propio Reglamento, mientras que con anterioridad era el Consejo quien debía aprobarlo.

El nuevo reglamento interior ha sido concebido sobre la base de las experiencias adquiridas y se ha adaptado mejor a las propias especificidades del CdR. A grandes rasgos, las principales modificaciones se refieren al mayor peso de la Presidencia y de la Mesa del CdR como verdadero órgano de dirección (artículos 28-37), a la previsión de puestos de trabajo para dar apoyo a las delegaciones nacionales, a los grupos políticos y a los grupos interregionales (artículos 8-10), a la posibilidad de no discutir las propuestas de dictámenes que han alcanzado la unanimidad en comisión (artículo 26) y al nombramiento del secretario general (artículo 61).

Además de este dato, otras novedades de funcionamiento del año 1999 son las siguientes. Primero, se han adoptado medidas para evitar uno de los problemas que plantea el sistema de funcionamiento en 5 sesiones plenarias con miembros que tienen como responsabilidad principal la de su mandato electo en su región o colectividad local: la discontinuidad del trabajo y las dificultades de asistencia de los miembros. Estas medidas pasan por acortar la duración de los plenos y reorganizar el calendario de reuniones de la mesa del CdR, de las mesas de los grupos políticos y de las delegaciones nacionales. Además, la Secretaria General del CdR elabora un informe de actividades para cada período de «entre sesiones plenarias». Con ello, se pretende evitar que los miembros del CdR se pierdan el día a día de las actividades organizadas por el CdR y de las decisiones e iniciativas tomadas por la Mesa.

Segundo, desde el punto de vista presupuestario, cabe destacar la creación de una nueva sección VII (Comité de las Regiones) en la parte de gastos del Presupuesto General de la Unión Europea para el año 2000. Con anterioridad, estos gastos figuraban en el Protocolo 16 en el que se inscribían los créditos necesarios al funcionamiento de la estructura común CdR/Comité Económico y Social, actualmente desaparecida.

Finalmente, el CdR ha sido la primera institución comunitaria que ha retransmitido en directo a través de la página de Internet una sesión plenaria (la de noviembre). Esta experiencia ha permitido a cualquier persona interesada seguir los debates.

Las relaciones con otras instituciones comunitarias y europeas

Con la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, se han puesto de manifiesto algunas dificultades entre el CdR y algunas instituciones de la Unión Europea. El CdR ha manifestado abiertamente sus dificultades para hacer frente a sus funciones consultivas, incrementadas por el Tratado de Amsterdam, por razón de la insensibilidad de la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo ante el preceptivo respeto del plazo mínimo de un mes para que el CdR pueda emitir su opinión. En un discurso particularmente duro durante el Pleno del mes de junio, el Presidente del CdR, Sr. Manfred Dammayer, acusa a estas instituciones de «despreciar» al CdR y advierte sobre las consecuencias de saltarse el mencionado plazo mínimo.

No obstante, al margen de estas dificultades enmarcadas en el procedimiento legislativo con consulta obligatoria del CdR, el diálogo político con estas y otras instituciones comunitarias se ha consolidado e, incluso, intensificado. En 1999, se ha producido una profundización de las relaciones con las comisiones del Parlamento Europeo. Esta profundización ha tenido lugar a distintos niveles: el «Grupo de trabajo de coordinación interinstitucional» y los contactos bilaterales entre los ponentes y los presidentes de las comisiones del Parlamento Europeo y del CdR. Las relaciones con la Comisión se siguen estrechando, de tal forma que se puede considerar que existe una colaboración cotidiana materializada en la presencia de algún miembro o representante de la Comisión en casi todas las sesiones plenarias, en la organización de actividades conjuntas y, en la inserción de informaciones sobre el CdR en las páginas telemáticas de la Comisión. Las relaciones con el Consejo de la Unión Europea se han visto positivamente modificadas, habiéndose superado la actitud de indiferencia por parte del Consejo. La presencia de representantes de la Presidencia del Consejo en las actividades del CdR es ya práctica habitual, tanto en las reuniones del Pleno como de la Mesa. Finalmente, el CdR ha presentado diferentes documentos a las Cumbres del Consejo Europeo, como los informes sobre el pacto europeo para el empleo, sobre la situación en Kosovo y sobre la Conferencia Intergubernamental.

Pero, el dato más significativo de este año es sin duda alguna el balance claramente positivo de las relaciones entre el CdR y el Comité Económico y Social. La total separación entre el CdR y el Comité Económico y Social establecida por el Tratado de Amsterdam ha permitido consolidar la buena sintonía entre ambos órganos. Así, el 3 de junio de 1999, ambos órganos han firmado un acuerdo de cooperación interinstitucional, con el fin de compartir determinados servicios técnicos tras la supresión del Protocolo 16 del Tratado de Maastricht. Además, por primera vez, el CES ha invitado a un Pleno al Presidente del CdR y el Tribunal de Cuentas ha sido invitado a una sesión plenaria del CdR.

En cuanto a las relaciones con instituciones extracomunitarias, en el Pleno del mes de noviembre, el Sr. Alain Chenard, Presidente del Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa, hizo su comparecencia bianual, destacando, sobre todo, los ámbitos en los que se debe reforzar la cooperación con el CdR (lucha contra el desempleo y ampliación). Esta cooperación se canaliza a través del grupo de contacto mixto y se materializa en la celebración de conferencias conjuntas (sociedad de la información y seguridad nuclear) y en la elaboración de dictámenes sobre iniciativas del Congreso. En esta ocasión el Sr. Chénard ha solicitado al CdR que respalde la nueva Carta de autonomía regional e influya positivamente a los Gobiernos estatales para que sea aprobada y ratificada.

Las actividades del CdR

Durante el año 1999 se han celebrado 5 sesiones plenarias. Los grandes temas que han centrado las actividades del CdR son la aplicación de la Agenda 2000, la ampliación de la Unión Europea y la próxima conferencia intergubernamental.

Al margen de la celebración de los Plenos, como en los años anteriores, el CdR ha realizado diversas actividades externas. En 1999, el CdR ha organizado conferencias con la colaboración de otras entidades (sobre las asociaciones locales para el empleo y sobre las regiones y los municipios ante la ampliación de la Unión Europea), reuniones de los miembros del CdR (reuniones de la mesa, de las comisiones y de los grupos políticos) y foros temáticos en Bruselas coincidiendo con los Plenos (sobre la sociedad de información y sobre las culturas minoritarias y la lucha contra el racismo). Todas estas actividades se difunden a través de la web del CdR (<http://www.cor.eu.int/>).

Los debates sobre las propuestas relativas a la Agenda 2000

La Agenda 2000 ha vuelto a ser la gran protagonista del año 1999. Durante este año, se han cerrado los diferentes acuerdos que propone este documento y se han adoptado las principales medidas de aplicación, en particular los reglamentos reguladores de los fondos estructurales y del Fondo de cohesión. Tras conseguirse un acuerdo previo sobre las perspectivas financieras en la cumbre informal de los Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Petesberg e iniciarse a principios de 1999 la fase final de las negociaciones de la Agenda 2000 y cerrarse. En el acuerdo sobre el marco financiero y presupuestario de la Unión Europea en el curso de la Cumbre de Berlín a finales del primer semestre de 1999, el CdR adoptó varios dictámenes.

En el Pleno de marzo, el CdR adoptó la *Resolución sobre la reforma de los fondos estructurales y de cohesión en el marco del debate político sobre el paquete de medidas de la Agenda 2000* (CDR 1/99, de 29 de marzo, Ponente: Sr. Zaplana), en la que se apoya expresamente el calendario acordado en Petesberg, se pide que se destinen recursos suficientes para las políticas estructurales y se reivindica que el principio de actuación «de abajo arriba» sea una realidad. En este Pleno y en el siguiente, la comisaria Sra. Wulf-Mathies, responsable de política

regional, presentó las propuestas de la Comisión y contestó a las observaciones de los representantes regionales y locales.

Ya a finales del año, existiendo un acuerdo sobre el marco financiero y los reglamentos reguladores de los Fondos estructurales y el Fondo de cohesión adoptados por el Consejo, la Comisión ha solicitado al CdR que se pronuncie sobre su *Comunicación sobre los fondos estructurales y su coordinación con el Fondo de cohesión. Directrices para los programas del periodo 2000-2006* (CdR 217/99, de 18 de noviembre, ponentes: Sra. Du Granut y Sr. Pettit). El CdR presenta algunas sugerencias en cuanto a qué acciones deberían ser elegibles para poder cubrir las necesidades de las diferentes entidades locales y regionales y sobre la necesidad de actuar en «partenariado».

Durante este año, el CdR se ha volcado sobre algunas cuestiones sectoriales pendientes como «*La ayuda al desarrollo rural a cargo del FEOGA*» (CdR 308/98, de 2 de junio, Ponente: Sres. Savy y Hannify), las «*Medidas estructurales en el sector pesquero*» (CdR 309/98, de 2 de junio, Ponentes Sres. Day y Nordwall), la «*Propuesta de Reglamento por el que se definen las modalidades y condiciones de las intervenciones con finalidad estructural en el sector de la pesca*» (CdR 101/99, de 16 de septiembre, Ponentes: Sres. Day y Nordwall).

Finalmente, en el mes de diciembre, la comisión 1 del CdR ha organizado una audición pública relativa a las Iniciativas comunitarias (Interreg, Leader+, Equal y Urban), en la que los representantes de las asociaciones europeas de entes locales y regionales más importantes (ARE, CMRE, CRPM, EURO CITIES, RETI y ARFE) han presentado sus puntos de vista sobre las propuestas de iniciativas y han hecho adiciones a los proyectos de dictámenes del CdR sobre este tema.

Los grupos ad hoc o de contacto con los países candidatos a la adhesión

Durante este año, el CdR ha trabajado a diferentes niveles con los poderes regionales y locales de los países candidatos a la adhesión a la Unión Europea. Los trabajos han sido coordinados por el Grupo de enlace CdR/PECO-Chipre constituido con la idea de establecer el diálogo y desarrollar las relaciones del CdR con las regiones y los entes locales de los PECO (Países de Europa Central y Oriental) y de Chipre. En 1999, este Grupo ha orientado su acción hacia los seis países con los cuales la Unión Europea ha entablado negociaciones de adhesión. De su actividad de este año destacamos la elaboración de la *Resolución sobre el proceso de ampliación de la Unión Europea* (CdR 424/99, de 17 de noviembre, Ponente: Sr. Kaliff) con la que insiste en el papel decisivo de las regiones y ciudades en la edificación del sistema democrático de estos países y manifiesta su apoyo al proceso de ampliación como inversión para la paz, la estabilidad política y la cohesión social y prosperidad de la población de Europa. El CdR considera imprescindible que en este proceso de negociación, las autoridades regionales y locales sean directamente informadas sobre los progresos realizados en los ámbitos de su competencia y que deberían ser consultadas antes de que el proceso entre en la fase final de la negociación.

Además, cabe mencionar la celebración de una Conferencia sobre la amplia-

ción y la celebración de conferencias mixtas con autoridades locales y regionales de Chipre, Estonia, Hungría, Polonia, Eslovenia y la República Checa y la presencia de representantes de estos países en algunos de los Plenos del CdR.

El CdR ante la Conferencia Intergubernamental

En el Tratado de Amsterdam de 1996 se incorporó una cláusula en la que se dispone que antes de la próxima ampliación de la Unión Europea se convocará una Conferencia Intergubernamental para modificar algunas cuestiones institucionales directamente ligadas a la viabilidad de una Unión ampliada. A la vista del avance de las negociaciones las instituciones de la Unión Europea han adoptado diferentes iniciativas. Así, el Parlamento Europeo promovió la creación de un Grupo de alto nivel para estudiar la necesaria reforma institucional. El 6 de mayo de este año el CdR fue invitado a incorporarse al «Grupo de trabajo de coordinación interinstitucional», presidido por el Director General de la Presidencia del Parlamento Europeo y en el que también participan representantes de la Comisión, del Consejo, del Parlamento Europeo y del Comité Económico y Social. De forma unilateral, el CdR ha analizado las consecuencias de la ampliación desde el punto de vista funcional. En el *Dictamen sobre los aspectos institucionales de la ampliación: El gobierno local y regional en el corazón de Europa* (CdR 52/99, de 15 de septiembre, Ponentes: Sres. Hanningfield y Louppen-Laurant) se abordan principalmente dos órdenes de cuestiones: el impacto directo de la ampliación en la actividad del CDR, y el papel y las funciones del CDR con respecto a las demás instituciones europeas. El Dictamen está concebido como un documento de trabajo, puesto que el proceso que conduce a una Unión Europea ampliada es evolutivo y los detalles y el calendario de la ampliación no son conocidos a estas alturas con exactitud. Así, en su momento se emitirá una nueva opinión. Sin embargo, ya se aborda un tema clave cual es el del número de miembros del CdR en una Unión ampliada, que si se siguieran los criterios actuales significaría pasar de 222 miembros a 351 miembros. Si entre las distintas opciones que se barajan, se opta finalmente por la limitación del número de miembros a 350, el número (21, de los cuales 17 regionales) de representantes españoles no debiera sufrir modificación alguna.

Paralelamente, con vistas a la apertura de la Conferencia Intergubernamental en febrero del 2000, según acuerdo adoptado en el Consejo Europeo de Helsinki, el CdR ha iniciado los pasos para proponer la inscripción de temas suplementarios y evitar que esta CIG se limite a las cuestiones institucionales dejadas abiertas en Amsterdam en 1997 (tamaño y composición de la Comisión europea, ponderación de votos en el Consejo y extensión del voto por mayoría cualificada). En particular, el CdR en su *Resolución sobre la próxima conferencia intergubernamental* (CdR 54/99, de 2 de junio, Ponente: Sr. Bocklet) pide que se aumente el número de miembros hasta un máximo de 350, que se le confiera el estatuto oficial de institución, que se le conceda el derecho de recurso ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas para la defensa de sus propias prerrogativas y que se afiance en el Tratado el principio de la autonomía local. Esta Resolución fue presentada al Consejo europeo de Colonia de junio de 1999. Finalmente indicar que el

Pleno de noviembre adoptó por unanimidad una nueva *Resolución sobre la Conferencia Intergubernamental* cuyo ponente es el Grupo PSE del CdR.

La contribución del CdR al debate sobre la ocupación

La lucha contra el desempleo se mantiene como una prioridad del CdR que ha aportado su punto de vista en las estrategias europeas de creación de ocupación. Para ello, ha presentado diversos documentos a las dos cumbres europeas de este año que han versado sobre la ocupación.

La contribución más importante del CdR, aportada a la Cumbre europea de Helsinki celebrada en el mes de diciembre, se expresa en el *Dictamen sobre Propuesta de directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros en el año 2000* (CdR 360/99, de 17 de noviembre, Ponentes: Sra. Lund y Sr. Bodfish). En este documento, el CdR solicita, una vez más, que las autoridades locales y regionales participen en el desarrollo y aplicación de los planes nacionales de empleo. El CdR considera que dada la importancia de las cofinanciaciones que aportan las regiones y las ciudades, es esencial que estas autoridades se vean asociadas a la elaboración y puesta en práctica de dichos planes. El CdR propone una serie de modificaciones de las directrices, encaminadas al reconocimiento del papel desempeñado por las autoridades locales y regionales, así como al fomento de políticas de desarrollo local. Además, considera que es esencial que se tengan en cuenta en los planes para el empleo las acciones llevadas a cabo por estas autoridades en la materia y que no deben presentarse únicamente las prioridades de los gobiernos nacionales. El CdR también propone una campaña llamada «Acción local para el empleo», con objeto de respaldar a nivel europeo los esfuerzos de las autoridades locales y regionales en la aplicación de los planes. Finalmente, el CdR insta a que la Cumbre de Helsinki y el Consejo aprueben el papel y la participación de las autoridades locales y regionales en los planes.

La segunda aportación significativa es la *Resolución sobre el pacto europeo para el empleo* (CdR 156/99, de 2 de junio, Ponente: Sr. Jensen) en la que el CdR apoya sin reservas el objetivo general del Pacto para el Empleo, consistente en una coordinación de las políticas macroeconómicas de los Estados miembros y también considera positiva la inclusión de los interlocutores sociales en el Pacto. No obstante, lamenta que no se especifique detalladamente el papel de los entes regionales y locales, tal como hizo la Comisión en su nueva Comunicación sobre una política comunitaria de fomento del empleo. Esta Resolución fue presentada a la Cumbre europea de Colonia de junio.

El tercer y último pronunciamiento del CdR en esta materia es el *Dictamen sobre los pactos territoriales para el empleo* (CdR 91/99, de 2 de junio, Ponentes: Sres. Efstathiadis y Virtanen). El CdR indica que este dictamen no debe considerarse un texto de evaluación técnica, sino un mensaje político a todas las instituciones que se interesan por las cuestiones relativas al empleo a nivel local y, especialmente, a las autoridades regionales y locales, para que apliquen y difundan los métodos de los pactos para el empleo. También advierte que va destinado a las autoridades nacionales, para pedirles que apoyen e incentiven a los interlocutores

locales y regionales en este ámbito. En las 10 recomendaciones finales, dirigidas sobre todo a la Comisión Europea que está preparando una comunicación sobre este tema, se expresa la doctrina de del CDR sobre los pactos territoriales para el empleo.

Las resoluciones y estudios sobre temas de actualidad

La adopción de resoluciones de urgencia, sometidas directamente al pleno sin discusión previa en comisión, es una de las notas relevantes de este año. Este camino han seguido las resoluciones sobre *la detención del Sr. Öcalan y la necesidad de encontrar una solución política a la cuestión kurda* (CdR 100/99, de 3 de junio, Ponente: Sr. Lazaridis), *sobre la situación en Kosovo* (CdR 238/99, de 16 de septiembre, Ponente: Sr. Lamberti), y *sobre el problema del año 2000* (CdR 208/99, de 17 de septiembre, Ponente Sr. Walsh), además de las mencionadas en los apartados precedentes.

Este año cabe destacar la novedad de la presentación en el Pleno del mes de septiembre de un *Estudio sobre la calidad de los servicios públicos* (CdR 75/98, de 17 de septiembre, Ponente: Sr. Humphrey). El CdR ya ha anunciado la elaboración de otros estudios.

La actividad consultiva del CdR durante el año 1999

La entrada en vigor del Tratado de Amsterdam el 1 de mayo de 1999, ha significado para el CdR nuevas competencias en cinco nuevos ámbitos y la posibilidad de ser consultado por el Parlamento Europeo. El aumento de la consulta obligatoria puede suponer que el CdR deba casi duplicar el número de dictámenes. Esta previsión ha llevado al CdR a proponer un acuerdo interinstitucional para poder poner en marcha un eficaz y rápido procedimiento de consultas. Por otro lado, la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, ha obligado al CdR a volver a pronunciarse con carácter urgente sobre algunos temas que había analizado por propia iniciativa y que han pasado a ser de consulta obligatoria (Fondo Social Europeo, Educación y formación), con el consecuente incremento del número de dictámenes en los órdenes del día de las sesiones plenarias ya excesivamente cargados.

Este dato podría alargar los plazos en los que el CdR se pronuncia sobre las propuestas de las otras instituciones, añadiendo un elemento más de disfuncionalidad al procedimiento legislativo comunitario. De hecho, se ha constituido a instancia del Parlamento Europeo, un grupo interinstitucional en el que el CdR está representado.

Desde un punto de vista estadístico, en 1999, el CdR ha adoptado 69 dictámenes, superando así su propio record. Recordamos que en los años anteriores, aprobó, 46 en 1998, 66 en 1997 y 47 en 1996. Se supone que con el nuevo Reglamento que permite la adopción de dictámenes sin debate, este incremento no perjudicará a la calidad de los mismos.

El reparto de los dictámenes por comisiones vuelve a mostrar importantes diferencias entre el número de dictámenes preparados por cada una de ellas. Como en el año anterior, destacan por su actividad la Comisión 3 de Redes transeuropeas, transporte y sociedad de la información (18 dictámenes) y la Comisión 4 de Ordenación del territorio, problemática urbana, energía y medio ambiente (14 dictámenes). Las demás comisiones se reparten de forma equilibrada los restantes dictámenes.

Dictámenes relevantes del año 1999

Además de los dictámenes ya referidos en los ámbitos de la Agenda 2000, la ampliación, la conferencia intergubernamental y la ocupación, merecen una especial atención los dictámenes siguientes.

Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión «Intermodalidad y transporte intermodal de mercancías en la Unión Europea - Enfoque sistémico del transporte de mercancías - Estrategias y acciones destinadas a fomentar su eficacia, servicios y desarrollo sostenible» (CdR 398/99 fin). Dictamen aprobado en el 28º Pleno. Ponente: Sr. Lanzuela

El CdR acoge favorablemente la decisión de la Comisión de potenciar el transporte intermodal. Sin embargo, formula algunas observaciones. En las decisiones para el desarrollo de este transporte deben colaborar los entes regionales y locales, ya que en muchos casos los problemas que se plantean son de ámbito local. Considera que las medidas adoptadas para favorecer la intermodalidad deben tender a la mayor utilización posible de los modos de transporte más respetuosos con el medio ambiente y la calidad de vida de los ciudadanos: como, entre otros, el ferrocarril y las vías navegables interiores o marítimas. Además, la integración entre modos no debe limitarse a las infraestructuras sino que hay que realizar un esfuerzo importante en la explotación y los servicios y, fundamentalmente, en el ámbito de las disposiciones reglamentarias, realizándose una homogeneización que permita una transferencia modal más sencilla y menos costosa. El CdR quiere que se destaque especialmente el esfuerzo económico y de gestión que será necesario realizar por parte de las distintas Administraciones Públicas, tanto a escala comunitaria como nacional o regional, para conseguir como se pretende en la Comunicación, que con solo un apoyo logístico se produzca una transferencia modal sin forzar un reparto específico. Finalmente, establece una serie de consideraciones sobre los pasos necesarios para lograr un sistema europeo de transporte intermodal eficiente en Europa.

Dictamen sobre «La aplicación de la legislación de la UE por las regiones y los entes locales» (CdR 51/99 final). Dictamen aprobado en el 30º Pleno. Ponente: Sr. Nordström

Los Estados miembros son los únicos responsables ante la UE de la aplicación de la legislación de la UE. Esta afirmación es válida tanto para la aplicación de las directivas de la CE mediante la legislación nacional como para la administración de su cumplimiento. No obstante, en los distintos Estados, estas tareas

pueden dividirse entre el Gobierno central y las entidades regionales y locales. En muchos casos, dichas entidades son en gran medida responsables de esta obligación de aplicar la legislación de la UE. La legislación de la UE afecta cada vez más a ámbitos de competencias regionales y locales. Por ello, el CdR considera necesario que se refuerce la participación de las entidades regionales y locales en la elaboración de las posiciones de cada Estado.

No obstante, según el CdR, la única posibilidad de ganar influencia que está al alcance de todas las entidades regionales y locales, con independencia de la situación constitucional de cada Estado miembro, es el CDR. Por lo tanto, es fundamental que se refuerce la eficacia de la participación del CDR en el proceso legislativo de la UE.

Por otro lado, el CdR pide que se consideren adecuadamente las repercusiones financieras y administrativas de las regulaciones comunitarias para los entes regionales y locales con el fin de evitar un exceso de reglamentación y una administración innecesaria. Por otra parte, considera interesante que, en el contexto de las propuestas que presente, la Comisión pueda cuantificar el impacto financiero para los entes de las directivas comunitarias propuestas, y que los Estados miembros incorporen a los entes territoriales en la evaluación de los costes financieros de las normativas en curso de negociación.

Dictamen sobre «Las iniciativas propias de los municipios y regiones como posibilidades de acción en materia de política regional en el ámbito de la competencia» (CdR 198/99 final). Dictamen aprobado en el 30º Pleno. Ponente: Sr. Menacher

El CdR manifiesta su convencimiento de que debe concederse una mayor importancia al fomento del potencial endógeno de las regiones para reforzar su competitividad. El CdR reconoce la importante contribución que las intervenciones de los Fondos estructurales y del Fondo de Cohesión europeos han realizado hasta ahora en la consecución de este objetivo. En muchas regiones y municipios se han iniciado con éxito estrategias de desarrollo con la ayuda de la UE, que deberán conducir a largo plazo a un crecimiento autoinducido en las regiones y a un aumento del nivel de empleo.

El CdR señala que el éxito de la política estructural europea también ha de atribuirse en gran medida a los esfuerzos realizados en las regiones y municipios. La posibilidad de realizar acciones autónomas garantiza, junto con los fondos estructurales europeos y las intervenciones del Fondo de Cohesión, que puedan alcanzarse eficazmente los objetivos de la política regional en todas las regiones y municipios. Por ello, el CdR pide a la Comisión Europea que vele por que, en el marco de una deseada subsidiariedad, también en el futuro los municipios y regiones puedan aplicar eficazmente iniciativas propias como posibilidades de actuación *in situ* en materia de política regional. Para ello, considera necesario flexibilizar las normas europeas en materia de competencia de manera que todas las regiones puedan activar una política estructural regional eficaz y fomentar iniciativas propias.

Dictamen sobre el «Informe de la Comisión sobre la «Red transeuropea de transporte - Informe de 1998 sobre el estado de realización de las orientaciones y sobre

las prioridades futuras» (CdR 60/99). Dictamen aprobado en el 29º Pleno. Ponentes: Sres. Valcárcel y Gustav

El CdR afirma que después de estudiar el documento de la Comisión hay que entender que todavía no existe una conceptualización previa, concreta y operativa, de lo que ha de ser la Red Transeuropea Multimodal de Transporte. El CdR considera que los problemas que deben afrontarse mediante el desarrollo de la Red Transeuropea Multimodal de Transporte (RTM-T) no son exactamente los mismos en los diferentes ámbitos territoriales de la Unión Europea. Lo que puede ser muy pertinente para algunos «espacios centrales» (concentrarse en el aprovechamiento óptimo de lo existente mediante avanzados sistemas de gestión) puede que sea prematuro y discriminatorio para algunos «espacios periféricos», donde todavía existen manifiestas y elementales carencias en las dotaciones básicas de algunas infraestructuras de transporte. Si se quiere alcanzar un verdadero reequilibrio del territorio europeo, con una configuración más armoniosa del conjunto de la Comunidad, es necesario mejorar las comunicaciones de las regiones periféricas, insulares o aisladas con el resto de la UE. Finalmente, el CdR se muestra crítico con la identificación de forma «ad hoc» de los proyectos prioritarios por parte de la Comisión Europea y exige métodos rigurosos de planeamiento de redes de transporte.

Dictamen sobre el «Modelo de deporte europeo» (CdR 37/99). Dictamen aprobado en el 30º Pleno. Ponentes: Sres. Mientus y Grafé

El CdR aboga por el establecimiento de una política europea del deporte que debe tener por objeto poner en marcha y desarrollar, a través de la organización de la legislación europea, el marco de condiciones que permita al deporte en las regiones y los municipios europeos cumplir sus funciones socialmente importantes y promover su desarrollo, respetando plenamente el principio de subsidiariedad y las responsabilidades de los entes nacionales, regionales y locales y la autonomía de las estructuras de las organizaciones deportivas. El CdR acoge positivamente la invitación formulada en la reunión informal de ministros de Deporte de la Unión Europea en Paderborn, los días 31 de mayo al 2 de junio de 1999, por la que se instaba a la Comisión Europea a establecer un grupo de trabajo encargado de estudiar cómo integrar en el Tratado de la UE las cuestiones relativas del deporte. En efecto, es primordial respetar el principio de subsidiariedad, dado que los entes territoriales desempeñan un papel importante en la inserción social. A este respecto, tienen capacidad para utilizar el deporte como medio de inserción. Por lo tanto, deben contar con un margen de maniobra importante, independientemente de la instauración de una política global de la Unión Europea en materia deportiva.

El CdR observa que, a causa de las competencias atribuidas a la UE por el Tratado, que hasta ahora se limitaban a los aspectos económicos del deporte, los fundamentos del deporte y su importancia para la Europa de los ciudadanos son muy poco visibles. El CdR considera que cabe desarrollar una política europea del deporte que ponga más énfasis en la función clave del deporte en Europa en el ámbito cultural y socioeconómico y que, junto a cuestiones puramente económicas como las competiciones deportivas y el derecho de concluir acuerdos, la libre circulación de los deportistas profesionales o la televisión sin fronteras,

debería tratar temas como la contribución del deporte a la Agenda 2000, la utilidad pública de clubes y fundaciones y la especial importancia de las actividades sin ánimo de lucro, la aportación del deporte en el marco de un servicio voluntario europeo, su contribución a la reestructuración de los programas europeos para la juventud, a la integración de las personas con minusvalías, a la promoción de la mujer y a la lucha contra el vandalismo, o el impacto de la prohibición de la publicidad del tabaco y el alcohol en la financiación de una serie de manifestaciones deportivas.

ANEXO: Relación de dictámenes adoptados en 1998

27º PLENO (Sesión de los días 13 y 00014 de enero, dictámenes publicados en el Doce C93, de 6 de abril de 1999)

1. La Agenda 2000 - Reforma de la PAC
2. La ayuda al desarrollo rural a cargo del FEOGA
3. Medidas estructurales en el sector pesquero
4. Puertos e infraestructuras marítimas
5. Márgenes de actuación regionales y locales en la política económica y control comunitario de las ayudas. Propuesta de reglamento por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE
6. Propuesta de reglamento sobre normas generales para la concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas
7. Propuesta de directiva por la que se establece un marco común para la firma electrónica
8. Perspectiva europea de ordenación del territorio (PEOT) - Primer borrador oficial
9. Comunicación «Programa de acción social 1998-2000»
10. Comunicación «Adaptación y fomento del diálogo social a escala comunitaria» y Proyecto de decisión del Consejo sobre el Comité permanente de empleo de las Comunidades Europeas

28º PLENO (Sesión de los días 10 y 11 de marzo, dictámenes publicados en el Doce C198, de 14 de julio de 1999)

1. Hacia un mayor desarrollo de la política comunitaria de medio ambiente y creación de una Unión ecológica
2. Propuesta de directiva sobre incineración de residuos
3. Resolución sobre la reforma de los fondos estructurales y de cohesión en el marco del debate político sobre el paquete de medidas de la Agenda 2000
4. Comunicación «La violencia ejercida contra los niños, los adolescentes y las mujeres» y Propuesta de decisión relativa a un programa de acción comunitario a medio plazo sobre medidas de apoyo a escala comunitaria a la acción de los Estados miembros en el ámbito de la violencia ejercida contra niños, adolescentes y mujeres (programa Daphne) (2000-2004)
5. Comunicación sobre la solución extrajudicial de conflictos en materia de consumo y Recomendación relativa a los principios aplicables a los órganos responsables de la solución extrajudicial de los litigios en materia de consumo
6. Hacia una verdadera cultura de la subsidiariedad: un llamamiento del Comité de las Regiones

7. Euroformación para los entes regionales y locales de Europa
8. Comunicación «Transportes y CO2 - Elaboración de un planteamiento comunitario»
9. Desarrollar la red de ciudadanos - Importancia de un transporte de pasajeros regional y local de calidad y contribución de la Comisión al respecto
10. Comunicación «Reforzar la cohesión y la competitividad a través de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación»
11. «Plan de acción contra el racismo»
12. Libro blanco «Tarifas justas por el uso de infraestructuras: estrategia gradual para un marco común de tarificación de infraestructuras de transporte en la UE»
13. «Intermodalidad y transporte intermodal de mercancías en la UE»
14. Propuesta de directiva sobre instalaciones portuarias receptoras de desechos generados por buques y residuos de carga
15. Resolución sobre la detención del Sr. Öcalan y la necesidad de encontrar una solución política a la cuestión kurda

29º PLENO (Sesión de los días 2 y 3 de junio, dictámenes publicados en el Doce C293, de 13 de octubre de 1999)

1. Resolución sobre el pacto europeo para el empleo
1. Resolución sobre la situación en Kosovo
1. Resolución sobre «La próxima conferencia intergubernamental»
4. Resolución sobre el problema del año 2000
5. Pactos territoriales para el empleo
6. Red transeuropea de transporte - Informe de 1998 sobre el estado de realización de las orientaciones y sobre las prioridades futuras
7. Los efectos de las redes eléctricas de alta tensión
8. Consecuencias de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam en los procedimientos relativos a determinados dictámenes: se vuelven a votar determinados dictámenes aprobados en sesiones anteriores per que han pasado a pertenecer a las materias de consulta obligatoria
9. El problema de los «sin techo» y la vivienda
10. El papel de las autoridades locales y regionales en el desarrollo turístico y la intervención de la Unión Europea en materia de turismo
11. Informe del grupo operativo BEST: simplificación del entorno empresarial» y comunicación «Fomento del espíritu empresarial y la competitividad: respuesta de la Comisión al informe del grupo operativo BEST y sus recomendaciones»

12. Propuesta de directiva relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos industriales por el uso de determinadas infraestructuras
13. Propuesta de decisión por la que se crea un programa de acción comunitaria en favor de la protección civil
14. Comunicación «Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea»
15. Tráfico alternativo en las ciudades
16. Propuesta de Reglamento por el que se definen las modalidades y condiciones de las intervenciones con finalidad estructural en el sector de la pesca

30º PLENO (Sesión de los días 15 y 16 de septiembre, dictámenes publicados en el Doce C374, de diciembre de 1999)

1. Comunicación «Una dimensión septentrional para las políticas de la Unión»
2. Propuesta modificada de directiva relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente
3. Propuesta de reglamento relativo a la Agencia europea de medio ambiente y a la Red europea de información y de observación sobre el medio ambiente
4. Informe de la Comisión «Legislar mejor 1998: una responsabilidad que debe compartirse»
5. Aspectos institucionales de la ampliación: El gobierno local y regional en el corazón de Europa
6. La aplicación de la legislación de la UE por las regiones y los entes locales
7. Propuesta de decisión relativa al establecimiento de un conjunto de orientaciones sobre las redes transeuropeas en el sector de la energía
8. Estudio sobre la calidad de los servicios públicos (documento que sólo es presentado y sobre el cual no procede votación)
9. Comunicación «Modernizar la organización del trabajo. Un planteamiento positivo del cambio»
10. 1999 - Año internacional de las Personas de edad
11. Informe anual final de la Comisión sobre los progresos realizados en la aplicación del Plan de Acción para la introducción de servicios avanzados de televisión en Europa
12. Propuesta de reglamento sobre el instrumento financiero Life
13. Propuesta de recomendación sobre criterios mínimos para las inspecciones medioambientales en los Estados miembros
14. Las iniciativas propias de los municipios y regiones como posibilidades de acción en materia de política regional en el ámbito de la competencia

15. Modelo de deporte europeo
16. Informe anual del Fondo de cohesión 1997
17. Propuesta de reglamento por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura
18. Política común de transportes. Movilidad sostenible: perspectivas
19. Propuesta de directiva por la que se establecen, para determinados vehículos por carretera que circulan en la Comunidad, las dimensiones máximas autorizadas en el tráfico nacional e internacional y los pesos máximos autorizados en el tráfico internacional
20. Propuesta de directiva relativa a un sistema transparente de normas armonizadas para la restricción de la circulación de los vehículos pesados de mercancías que efectúan transportes internacionales por determinadas carreteras

31º PLENO (Sesión de los días 17 y 18 de noviembre, dictámenes pendientes de publicación)

1. Resolución sobre el proceso de ampliación de la UE
2. Comunicación sobre la convergencia de los sectores de telecomunicaciones; medios de comunicación y tecnologías de la información y sus consecuencias para la reglamentación - Resultados de la consulta pública sobre el libro verde
3. Información del sector público en la sociedad de la información (Libro verde)
4. Propuesta de directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros en el año 2000
5. Comunicación «La competitividad de las empresas europeas frente a la mundialización: cómo fomentarla»
6. Propuesta de directiva sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios, Propuesta de directiva sobre concesión de licencias ferroviarias y Propuesta de directiva relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones por su utilización y certificación de la seguridad
7. Aprobación del reglamento interno
8. Cooperación local y regional para proteger a los niños y a los jóvenes de los abusos y el abandono en la Unión Europea
9. Comunicación sobre los fondos estructurales y su coordinación con el Fondo de cohesión. Directrices para los programas del período 2000-2006
10. Resolución sobre la Conferencia Intergubernamental
11. El impacto de la política regional en los paquetes de incentivos a la inversión: un enfoque diferente en el uso de los fondos estructurales
12. Flujos migratorios en Europa

13. Propuesta de decisión relativa a un programa de acción comunitaria para promover la integración de los refugiados
14. Política de consumidores 1999-2001
15. Preparación de la aplicación del Protocolo de Kioto
16. Comunicación sobre un plan de acción de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga (2000-2004)
17. La delincuencia y la seguridad de las ciudades
18. Comunicación de la Comisión sobre una estrategia de la Unión Europea para el sector forestal

LA CONFERENCIA PARA ASUNTOS RELACIONADOS CON LA UNIÓN EUROPEA

*Eduard Roig Molés**

La actividad de la Conferencia en 1999 no ha deparado novedades destacables ni en cuanto a acuerdos alcanzados ni tampoco en referencia a los temas tratados, de modo que la continuidad ha marcado también el tono de las discusiones. A esta dinámica de cierta parálisis ha contribuido indudablemente el carácter electoral del año, que se prolongará durante los primeros meses del 2000 hasta las elecciones generales del 12 de marzo. La cuestión de la presencia autonómica en las delegaciones españolas en el Consejo de Ministros y sus órganos de apoyo ha seguido presente como el punto principal de las diversas reuniones de la Conferencia y de la Comisión de Coordinadores, sin que se haya conseguido avanzar respecto a los términos del debate, de modo que se mantiene la situación descrita el año pasado en torno a la discusión planteada por el Estado sobre el sistema competencial español y comunitario, sin que exista una respuesta autonómica a los Informes presentados (difícilmente, por otro lado, calificables de propuestas) de ni tampoco una posición autonómica conjunta alternativa que sitúe sobre la mesa otras cuestiones derivadas de las demandas de participación.

Esta última cuestión ha centrado las discusiones entre las Comunidades Autónomas durante 1999, en un intento por superar la dinámica impuesta por los Informes del Estado que amenaza con situar la discusión en un callejón sin salida. La descripción de los intentos desarrollados al respecto y su resultado final son interesantes no sólo por su contenido sino por lo que tienen de ilustrativo respecto de la dinámica de concertación interautonómica en nuestro sistema; a esta exposición se dedicará, pues, buena parte del apartado relativo a la actividad de la Conferencia de diseño del sistema, a pesar de no haberse alcanzado finalmente acuerdo alguno entre las Comunidades Autónomas que elevar al Pleno de la Conferencia para su discusión con el Estado.

En cuanto a las actuaciones de impulso y seguimiento del proceso de participación, segundo gran núcleo de actividad de la Conferencia, debe señalarse igualmente la dinámica de continuidad en la situación previa caracterizada por el desigual, pero en general poco satisfactorio, funcionamiento de las Conferencias Sectoriales, y por el avance paulatino en la participación en los Comités de la Comisión. En este segundo ámbito 1999 ha comportado un primer balance de la situación realizado por la propia Conferencia a través de un Informe formal del

* 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 aquéllos 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.

desarrollo de los mecanismos de participación, presentado por la Comunidad de Cantabria en el mes de junio, que debe servir de base para la evaluación y mejora del sistema tanto en referencia a los propios Comités de la Comisión como a la presencia en el Consejo.

En torno a estas líneas se examina a continuación la labor de la Conferencia en sus tres reuniones de 1999 (con dos reuniones formales 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 cuestiones de desarrollo y ejecución del derecho comunitario y de actuación en el ámbito jurisdiccional frente a las decisiones comunitarias.

El diseño del sistema. El intento de plantear una propuesta autonómica de participación en las delegaciones españolas en el Consejo de Ministros

En ejercicio de sus funciones de regulación del sistema de participación, la Conferencia no ha aprobado Acuerdo alguno en 1999. A este respecto, la reflexión sobre el sistema existente de participación a través de las Conferencias Sectoriales y su necesaria mejora, instadas por la Proposición no de Ley de la Comisión Mixta Congreso-Senado para la UE y por la Moción del Pleno del Congreso de 4 y 25 de marzo de 1998 (vid. al respecto el *Informe* del pasado año), no se ha plasmado, si es que ha existido, en decisión alguna. La insatisfacción general sobre el funcionamiento real del Acuerdo de 1994 de participación a través de las Conferencias Sectoriales continúa de este modo sin recibir respuesta alguna más allá de la genérica voluntad de mejora del sistema existente. Aún más ilustrativa es la situación en referencia a la participación en los Comités de la Comisión, que sigue desarrollándose sin un Acuerdo formalmente adoptado y publicado, y que en sus dos años de vigencia ha mostrado ya algunas carencias y problemas que reclaman la fijación de sus reglas de procedimiento por un Acuerdo interautonómico y con la Administración del Estado. La valoración de casi todas las Comunidades Autónomas sobre la práctica de la participación en los Comités coincide en esa necesidad de regulación de mínimos para, sobre esos mínimos, desarrollar la adecuada dinámica de cooperación dirigida a un funcionamiento fluido y automático. Al analizar la práctica de la participación en los Comités deberemos examinar qué aspectos concretos ponen de manifiesto estas carencias; por el momento es suficiente con apuntar que, hasta hoy, la Conferencia no se ha replanteado la regulación del procedimiento.

Esta situación responde, probablemente, a la concentración de los esfuerzos de negociación en la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros y sus órganos de apoyo, de manera que puede sostenerse que la prolongación y progresivo enrarecimiento de la negociación en este ámbito han repercutido sobre el estancamiento general del procedimiento de participación y, más en general, sobre cierta «degradación» ya aludida el pasado año en la dinámica general de actuación de la Conferencia.

La discusión sobre la participación en el Consejo y sus órganos de apoyo

Un buen resumen del estado de las discusiones puede encontrarse en la Comparecencia del Secretario de Estado para la UE, Sr. De Miguel, en la Comisión Mixta de las Cortes Generales para la Unión Europea (DSCG, Comisiones Mixtas, 1999, n. 144 de 25 de mayo de 1999) para informar sobre la aplicación del citado Acuerdo del Pleno del Congreso de los Diputados de marzo de 1998. El Secretario de Estado expone claramente la posición estatal, centrada en la necesidad de discutir ante todo el alcance de la expresión «competencias exclusivas» utilizada por el Acuerdo del Congreso para delimitar el ámbito de participación autonómica. A tal fin el Estado sigue esperando la respuesta autonómica a los dos informes presentados en 1998 sobre el reparto competencial interno y sobre la distribución competencial en el ámbito comunitario, sin que encuentren recepción en su postura las solicitudes autonómicas, recogidas por la práctica totalidad de intervenciones de los grupos minoritarios, que señalan la necesidad de que el Estado formule previamente sus conclusiones a partir de tales Informes (que no las contienen, al igual que carecen de cualquier cruce entre ambos ámbitos: interno y europeo), y que insisten en la negativa a entrar a discutir una definición abstracta de competencia exclusiva o un repaso sistemático de la situación competencial en cada una de las materias y submaterias existentes.

Las intervenciones de los Grupos parlamentarios minoritarios, y en especial de los representantes de PNV, EA y CiU, plantean en cambio la necesidad de abordar otros elementos de discusión de modo por lo menos paralelo al del repaso de ámbitos competenciales, y apuntan también a la posibilidad de experiencias aisladas de participación a modo de ensayo previo a la conclusión de un acuerdo general. Respecto de la primera cuestión el Secretario de Estado, de modo quizás sorprendente, afirma textualmente que «el nivel de participación y el tipo de representación esta tirado, eso es facilísimo, se hace en dos minutos, no se necesitan ni seis meses ni seis días, sino media hora...» (*loc. cit.* p. 3049), devolviendo de nuevo la cuestión al ámbito competencial. Sin embargo nada aporta el Secretario de Estado sobre el estatuto de los representantes autonómicos en el seno de la representación española más allá de la garantía de que «el Gobierno no le va a regatear el sitio» (*ibíd.*), ni se plantea la posibilidad de diversos grados de participación en función del grado de afectación competencial ni sobre el sentido de reclamar competencias exclusivas para una presencia meramente interna. Una cierta apertura deja adivinar sin embargo la afirmación del propio Secretario de Estado según la cual «...tenemos que saber donde están las competencias exclusivas y aquellas competencias que, aun compartidas, podrían dar lugar también a una representación de las comunidades autónomas» (*loc. cit.*, p. 3049).

Más tajante es la negativa a abrir una representación autonómica de modo informal y con carácter de experiencia piloto (Sra. Lasagabaster, *loc. cit.*, p. 3044), descartada por el Secretario de Estado con el recuerdo de la «famosa frase popular que dice que los experimentos, con gaseosa», lo cual no puede sino llamar la atención en un sistema que, por ceñirse exclusivamente al ámbito europeo, desarrolla la participación en Comités de la Comisión sin acuerdo formal alguno y sin reglas establecidas, institucionaliza el órgano central de participación en asuntos europeos (la propia Conferencia) tras cuatro años de actividad, o intro-

duce representantes de una Comunidad Autónoma a partir de una reforma estatutaria limitada a dicha Comunidad y sin acuerdos públicos que regulen esa participación.

El contenido del debate no ha variado desde mayo de 1999. Y en este sentido no puede ignorarse que la situación no debe imputarse tan sólo al Estado. Las Comunidades Autónomas se han mostrado incapaces de consensuar una propuesta alternativa que superara los estrechos términos planteados por los Informes repetidamente citados. Si puede aceptarse que, en palabras del Diputado Sr. Guardans «el Gobierno está trabajando a reglamento» (*loc. cit.*, p. 3045), debe reconocerse que el interés repetidamente mostrado por las Comunidades debería haberse plasmado en un replanteamiento de la cuestión desde sus propios presupuestos. Es ésta una exigencia de la que son conscientes las Comunidades que durante 1999 han intentado repetidamente llegar a una posición común en este aspecto.

Así, desde principios de 1999 se encargó a la Comunidad del País Vasco la presentación de un borrador de propuesta interautonómica que fue debatido antes del verano sin que se llegara a un acuerdo ante las discrepancias sobre aspectos como el alcance de la participación, la relación con la representación estatal, la presencia en la Representación Permanente (cuestión de todo punto fundamental para una auténtica participación) o, sobre todo, el proceso de formación de la voluntad interautonómica que debía representarse en los órganos europeos. El momento más bajo de la discusión se alcanzó en septiembre cuando la propuesta final, muy descafeinada respecto del texto inicial y prácticamente reducida a una afirmación del derecho a presencia en caso de afectación competencial con una remisión al futuro de los mecanismos de participación, tampoco alcanzó el consenso de las Comunidades y por lo tanto no pudo elevarse al Pleno de la Conferencia.

Las razones de la discrepancia son sin duda múltiples. Aun cuando no debe perderse de vista la eventual presión del Partido en el Gobierno del Estado sobre las Comunidades en cuyo gobierno participa, lo cierto es que otras cuestiones han pesado de modo relevante en la discusión, no siendo la menor de ellas cierta desconfianza general, dominante en algunas Comunidades, hacia la representación de los intereses comunes por parte de un funcionario o responsable político de una Comunidad individual. La sensación, todavía presente en nuestro modelo, según la cual en caso de afectación a intereses de varias Comunidades la actuación del Estado es preferible a la de un eventual acuerdo interautonómico gravita sobre todo el proceso de negociación en este ámbito. Y es cierto también que la praxis hasta hoy desarrollada en materia de participación a través de las Conferencias sectoriales, o incluso aunque menos, en el ámbito de los Comités de la Comisión, no ayuda a vencer estas reticencias.

Ante esta situación, debe plantearse la cuestión de hasta qué punto la negativa o las reticencias de algunas Comunidades pueden impedir la realización de la participación de aquéllas interesadas, cuestión que lleva ineludiblemente a la concepción de la participación en asuntos europeos como una facultad de cada Comunidad a ejercer conjuntamente o como una posibilidad que el Estado abre potestativamente a las mismas para su ejercicio conjunto. En el primer caso, la

existencia de la facultad impide que su mero ejercicio se someta al acuerdo entre Comunidades, sin perjuicio de exigirlo para determinar su contenido; en el segundo la cuestión depende necesariamente de la decisión, libre, del Estado. Es ésta la cuestión que late en el fondo de las, hasta el momento sólo esporádicas, referencias a posibilidades de avance en solitario a raíz de acuerdos políticos por parte de algunas Comunidades.

A nadie escapa sin embargo que la solución a la situación actual no vendrá, probablemente, de una discusión dogmática en los términos citados, sino del resultado de las próximas elecciones generales y sus eventuales pactos consiguientes. Esta realidad ha planeado igualmente sobre el debate desde su mismo planteamiento, de manera que en muchas ocasiones sus protagonistas y los espectadores han tenido la sensación de estar asistiendo a una negociación absolutamente ficticia en la que todas las partes saben de antemano que el resultado final no dependerá en absoluto de las discusiones mantenidas, y que en cualquier caso no se alcanzará ningún resultado antes de marzo del año 2000.

El impulso y seguimiento del sistema. La actividad de las Conferencias sectoriales y la participación en los Comités de la Comisión

Debe recordarse que las resoluciones de las Cortes Generales de marzo de 1998 dieron expresión a dos tradicionales demandas autonómicas en el ámbito europeo: por una parte la ya examinada participación en el Consejo; pero por otra la necesidad de mejora en los mecanismos de participación interna y muy especialmente el sistema de participación a través de las Conferencias Sectoriales previsto en el Acuerdo de 1994. Tampoco este segundo ámbito de contenido del mandato parlamentario parece haber tenido consecuencia alguna en la actividad de la Conferencia ni en las reuniones de las Conferencias Sectoriales y sus órganos de apoyo. En cambio sí se ha realizado un primer esfuerzo de evaluación formalizada de la práctica de presencia en los Comités de la Comisión.

La participación a través de las Conferencias Sectoriales

A pesar del expreso impulso parlamentario, la evaluación e impulso del sistema de participación a través de las Conferencias Sectoriales sigue siendo el gran ausente de la actividad de la Conferencia para Asuntos Europeos. En 1999, de nuevo, el único instrumento de seguimiento de la actividad de las Conferencias Sectoriales es el Informe elaborado periódicamente por el MAP y trasladado a las Comunidades, sin que éstas, individual o conjuntamente, realicen una tarea similar de evaluación desde sus propias demandas de participación; y sobre todo sin que la propia Conferencia asuma actuaciones de impulso, o incluso de sustitución, en referencia directa a Conferencias en las que no existe aplicación ninguna del Acuerdo de 1994.

En cuanto al contenido del Informe del MAP, la situación no parece haber variado sustancialmente y sigue marcada por la desigualdad en el tratamiento de temas europeos por parte de las diversas Conferencias. Si la discusión de espec-

tos de ejecución del derecho comunitario (y en especial la participación en programas de subvenciones) está presente de modo constante en todas las Conferencias, la vertiente ascendente recibe una atención, por lo general, mucho menor. Sin duda el primer dato relevante al respecto es de nuevo la inexistencia absoluta de posiciones comunes según el Acuerdo de 1994: la pieza clave sobre la que bascula el sistema sigue prácticamente inédita desde su inicio, y no parece que la carencia formal de posiciones sea suplida por una dinámica general (o tan sólo apreciable) de acuerdos informales o implícitos, puesto que el tratamiento de la vertiente ascendente de los temas comunitarios en las Conferencias Sectoriales, incluso según el Informe del MAP, sigue reduciéndose en la práctica totalidad de los casos a la información por parte del Estado de la situación de las negociaciones en el mejor de los casos. Además, incluso esta información tiene lugar frecuentemente en el momento final de la reunión de la Conferencia, de modo apresurado ante el cansancio cuando no la indiferencia general de los asistentes.

De hecho el tratamiento de los temas comunitarios, por su propia naturaleza técnicos y en fase de proyecto a veces en definición, no encuentra su sede adecuada en los plenos de las Conferencias Sectoriales, sino que debiera discutirse probablemente en los órganos de segundo nivel de las mismas y llegar al Pleno tan sólo como propuesta consensuada de resolución, en su caso, o como cuestión objeto de especial polémica. Sin embargo la práctica de reuniones de estos órganos de apoyo es aún más difícil de seguir e impulsar. En parte de los casos tales órganos simplemente no existen, puesto que la Conferencia no se concibe (y no sólo por parte del Estado) como lugar de discusión y concertación de las decisiones político-administrativas sino simplemente como foro de reunión e información mutua entre los responsables políticos. En otras ocasiones las reuniones de tales órganos tienen lugar de modo absolutamente informal y su coordinación resulta muy difícil, puesto que ni tan sólo las Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios conocen y siguen esta dinámica de reuniones que acostumbra a dejarse en manos de las diversas Secretarías de Estado, o incluso Direcciones Generales, y sus respectivos Gabinetes. La coordinación de las mismas resulta por tanto tarea casi imposible ante la falta de transparencia y comunicación en el interior de los propios Departamentos. A ello naturalmente se añade un cierto desconocimiento general, ya señalado otros años, de las discusiones y decisiones comunitarias y su dinámica, y sobre todo de las posibilidades de participación autonómica según el Acuerdo de 1994 y su posterior desarrollo. No es extraño que el responsable sectorial estatal o autonómico descubra con cierto asombro la existencia del Acuerdo tan sólo cuando la Dirección de Asuntos Europeos de su Comunidad o el MAP se dirigen al mismo preguntando por su cumplimiento en el correspondiente ámbito material. Naturalmente la carencia de instrumentos formales y eficaces de participación (y no de mera comunicación) en el ámbito estatal y sin referencia a los temas europeos no facilita en absoluto el desarrollo de una fluida dinámica de participación. También los frecuentes cambios de personal en este nivel político-administrativo influyen negativamente en el desarrollo de estas dinámicas.

En este sentido no queda sino repetir las necesidades ya apuntadas en los años pasados de sensibilización respecto de la realidad comunitaria en el seno de las

administraciones autonómicas y estatal, así como de consideración de la misma no como algo ajeno e impenetrable excepto en la necesidad de ejecución de su resultado final, sino como un ámbito más de ejercicio de las propias competencias en régimen de concertación con el resto de Estados, divulgando asimismo los mecanismos de participación autonómica previstos desde 1994.

La relevancia de la dinámica existente en los órganos de segundo nivel es especialmente apreciable si se observan las Conferencias que, según todos los indicios, funcionan de modo más satisfactorio: la Conferencia Sectorial de Consumo y el Consejo Interterritorial de Salud así como, con más dudas por las dificultades de seguimiento de una actividad no formalizada, la Conferencia Sectorial de Agricultura. La tres cuentan con diversos y muy eficaces órganos de apoyo de frecuente reunión, y especialmente en los casos de consumo y agricultura el protagonismo autonómico a nivel interno es ya muy destacado. Contrasta en cambio la reducida práctica en un ámbito de imbricación competencial e incidencia comunitaria tan elevadas como el medio ambiente, que sigue mostrando hasta mediados de 1999 en el citado Informe del MAP una sola cuestión en referencia a la fase ascendente: la información y debate de las modificaciones contenidas en el proyecto de Tratado de Amsterdam, en materia de medio ambiente, en una reunión de fecha 16 de julio de 1997. Por último debe dejarse constancia de la dificultad de encontrar un foro adecuado para el tratamiento de determinados temas: así las diversas afectaciones generales sobre los presupuestos autonómicos que corresponden al Consejo de Política Fiscal y Financiera que, en cambio, se ocupa casi exclusivamente de la discusión del sistema de financiación de las CCAA, o en general las cuestiones tratadas en el Consejo de mercado interior. De hecho, la dificultad de adaptar la distribución competencial entre Consejos y el sistema de reparto competencial interno pueden asumirse como un elemento más que aconseja abrir al máximo las posibilidades de participación, por lo menos «pasiva», de las Comunidades Autónomas.

Volviendo al aspecto de la divulgación y sensibilización estatal y autonómica en referencia a la participación en asuntos europeos deben destacarse de nuevo, junto con la organización de cursos y seminarios dirigidos al personal de las diversas Consejerías y Ministerios, las necesidades de una organización administrativa interna, en el Estado y en las CCAA, que sitúe a los responsables de los asuntos europeos y de la coordinación Estado-CCAA en este ámbito (MAP y direcciones generales de asuntos europeos) en una posición claramente supraordinada funcionalmente; por otro lado, los órganos de coordinación bajo la forma de comisiones interdepartamentales que se generalizaron tras el Acuerdo de 1994 no parecen haber arrojado un resultado muy positivo, de manera que probablemente deba plantearse su sustitución (o por lo menos su complemento) con procedimientos interdepartamentales a imagen del previsto en el País Vasco al que se hacía referencia el pasado año.

La medida de sensibilización más eficaz, sin embargo, sigue mostrándose en los casos de presencia autonómica en algún órgano europeo, por ahora en los Comités de la Comisión, lo que eleva tanto la información a la que tienen acceso las CCAA como su interés por la participación. Más adelante deberá hacerse referencia especial a este aspecto. Por ahora interesa destacar que la información que reciben las Comunidades sigue despertando importantes quejas en referen-

cia tanto a su contenido como sobre todo al retraso con que es enviada por el Estado, de manera que la obtención de información en el momento procedimental oportuno sigue dependiendo en buena parte de los contactos informales de las Oficinas autonómicas en Bruselas. La exclusión de las Comunidades de las listas de correo de la Representación Permanente y de los Ministerios ha devenido ya una queja tradicional y la situación es de difícil comprensión a pesar de las reiteradas afirmaciones de próxima solución por parte del Estado. Estos inconvenientes son también los que, como se verá, encuentran efectiva solución con la presencia en los Comités de la Comisión y la correlativa inclusión del representante autonómico en la lista de la propia Comisión Europea.

Ante este panorama, las relaciones bilaterales formalizadas en las Comisiones con el País Vasco y Cataluña no parecen haber venido a solventar, para sus respectivas Comunidades, los problemas generales. Tan sólo una reunión ha mantenido cada una de las Comisiones en 1999, sin que además sus resultados parezcan especialmente relevantes. Sin embargo no debe olvidarse el carácter electoral del año en ambas Comunidades y la proximidad de las elecciones generales. La situación puede pues cambiar en el inmediato futuro, y la apuesta por la bilateralidad en caso de un estancamiento (más) definitivo de los mecanismos generales sigue sobre la mesa, como se veía al tratar de la participación en el Consejo de Ministros y sus órganos de apoyo.

La presencia en los Comités de la Comisión

A diferencia de lo que sucede en cuanto a la red de Conferencias Sectoriales, la Conferencia para Asuntos Europeos está efectuando un seguimiento estable y formalizado de la participación en los Comités de la Comisión. Probablemente la remisión de las reglas de funcionamiento de los mismos a una futura regulación por Acuerdo de la Conferencia, así como su estrecha vinculación con la discusión de la presencia en el Consejo y sus órganos de apoyo, exigen esta más constante atención por parte de la Conferencia. Un segundo aspecto, junto a su existencia, debe destacarse de esta labor de seguimiento: su realización por parte de las propias Comunidades y no por el Estado (a diferencia del Informe del MAP sobre las Conferencias Sectoriales), lo que ilustra tanto el interés de las CCAA por su funcionamiento como las dificultades de seguimiento que este ámbito presenta para la propia Administración del Estado.

El Informe coordinado por la Comunidad de Cantabria y asumido por la Conferencia apunta los principales elementos del funcionamiento de la participación autonómica en los Comités de la Comisión, pero ante todo destaca la diversidad de situaciones entre los 55 Comités abiertos a la presencia autonómica, diversidad que abarca desde la propia existencia y actividad del Comité concreto en el ámbito europeo hasta la presencia del representante autonómico o la circulación de información entre las Comunidades y con el Estado.

Ante esta situación, la primera de las medidas apuntadas es la revisión de la lista de Comités para detectar aquéllos que han dejado de reunirse en el nivel comunitario, cuestión que no deja de deparar curiosas sorpresas como el descubrimiento de que cierto Comité que se creía inexistente por parte del órgano

ministerial en principio competente para su seguimiento trabajaba en realidad con la participación de otro órgano del mismo u otro Ministerio, ajeno a las posibilidades de participación autonómica. Ante esta situación, la redacción de una lista fiable y definitiva de los Comités en funcionamiento y sus responsables ministeriales deviene absolutamente necesaria, superando los problemas de comunicación que han existido hasta el momento entre los Ministerios y muy especialmente entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y el MAP.

Más allá de esta primera medida, una parte relevante de los Comités que efectivamente se reúnen siguen sin contar con participación autonómica real. Las causas son sin duda muy diversas y no debe ignorarse el papel que la capacidad administrativa y el interés de cada Comunidad juega en las mismas; pero la experiencia en la práctica totalidad de Comités, exista o no presencia autonómica en los mismos, es que la obtención de la información inicial sobre el Comité es extraordinariamente laboriosa y difícil: así ha resultado en general complicado llegar a saber quién es el representante del Estado en cada uno de los Comités, contactar con él y sobre todo obtener del mismo la remisión completa y a tiempo de la información necesaria para asistir a las correspondientes reuniones: las comunicaciones de fecha y orden del día de la reunión han llegado a las CCAA desde el Estado, en numerosas ocasiones, con sólo dos o tres días de antelación o incluso tras la efectiva reunión del Comité, mientras que el Estado disponía de las mismas con diez días o dos semanas de tiempo: la diferencia entre la comunicación informática y la carta con fotocopias es en estos casos tremendamente relevante. Los casos de fax ilegibles tras la cuarta o quinta transmisión tampoco son extraños, mientras el original resulta ser la impresión de un archivo informático. En cualquier caso la celeridad y automatismo en la transmisión de la información a la Comunidad no es la regla general, ni tan sólo mayoritaria. Ciertamente, si el esfuerzo de la correspondiente Comunidad consigue superar el escollo inicial y acceder en una primera ocasión a la reunión del comité la situación se normaliza y el representante autonómico se integra en el mecanismo de información y convocatoria de la Comisión para todos los representantes, de manera que el desarrollo de la participación deviene más sencillo. Sin embargo en muchas ocasiones ese obstáculo inicial se convierte en definitivo y la Comunidad representante no llega jamás a la primera reunión del comité. Esta situación resulta naturalmente agravada por la inexistencia de regla expresas sobre la obligación de transmisión inmediata de la información por parte del funcionario estatal correspondiente. Tan sólo la mediación del MAP, junto con una hipotética derivación del principio de colaboración y lealtad institucional, pueden llegar a convencer, tras considerables esfuerzos, al funcionario competente de la necesidad de la información para la eficacia de un derecho de participación de las CCAA, derecho por otra parte que, recuérdese, no se encuentra plasmado en Acuerdo formal alguno. La necesidad de esta formalización y de la adopción de reglas de comportamiento parece pues evidente.

Esta misma necesidad se ve confirmada y aumentada en referencia a la concertación interautonómica, pues la práctica desarrollada no parece haber superado la situación ya avanzada para 1998 en referencia a las carencias de transmisión de la información entre Comunidades y consiguientemente los problemas de formulación de una auténtica posición consensuada. Naturalmente el retraso en

la comunicación de los documentos y calendarios a la Comunidad coordinadora provoca casi ineludiblemente esta situación, pero incluso cuando tal comunicación tienen lugar en el momento oportuno los plazos extraordinariamente breves y, sobre todo, la falta de una dinámica asentada de colaboración interautonómica, tienden a que en buena parte de los casos el funcionario de la Comunidad coordinadora determine por sí mismo la posición autonómica conjunta, sin diálogo interautonómico. Esta situación, de todo punto insostenible como regla general, no encuentra solución con una genérica remisión al mecanismo de concertación interna en las Conferencias Sectoriales, pues si éste resulta ya prácticamente ilusorio en los casos generales, la perentoriedad de los plazos en el ámbito de los Comités de la Comisión lo hace de todo punto inservible. El desarrollo de dinámicas ágiles de comunicación y acuerdo con las Comunidades más interesadas y de modo absolutamente informal ha permitido que el mecanismo funcione satisfactoriamente en algunos comités, pero despierta naturalmente problemas de seguridad y garantía para las Comunidades que no detentan la coordinación del comité correspondiente. De ahí, de nuevo, la exigencia perentoria de una normativa de actuación asumida por todas las Comunidades que incluya adicionalmente obligaciones de rendimiento de cuentas al conjunto de Comunidades *a posteriori* de la actuación desarrollada por parte del representante autonómico. Es ésta la única respuesta efectiva a la antes citada desconfianza interautonómica en referencia a la determinación de la posición del representante conjunto.

Ningún problema, en cambio, parece haber surgido en cuanto a la posición del representante autonómico en la delegación española, aunque la falta de información al respecto hace arriesgada cualquier afirmación general; en cualquier caso esta situación lleva a sostener que debería aquí también superarse el temor a fijar reglas claras que permitan tanto una efectiva participación del representante autonómico (que normalmente conoce la realidad de los asuntos más de cerca que su homólogo estatal) como la garantía de su integración en las líneas de la política europea española.

Existe en cambio un acuerdo generalizado entre las Comunidades sobre los beneficios derivados de la experiencia de participación en los Comités. Más allá de la obvia realización, por primera vez, de una auténtica participación sectorial, la experiencia ha significado una mejora muy sustancial en la obtención de información, la sensibilización europea de la administración autonómica, la toma de conciencia de sus capacidades de participación, e incluso la dinámica cooperativa general en el sector con el Estado y con el resto de Comunidades Autónomas. Tales conclusiones parecen aconsejar decididamente la ampliación de la experiencia a nuevos ámbitos materiales, lo que de nuevo exige su regulación expresa. Ambas cuestiones sin embargo, ampliación y regulación, parecen estrechamente vinculadas al desarrollo de las discusiones en torno a la participación en el Consejo, de modo que el actual bloqueo de las mismas parece conllevar un obstáculo insalvable en la profundización de la experiencia de los Comités de la Comisión. Del mismo modo puede afirmarse que un eventual avance en el ámbito del Consejo se trasladaría de inmediato a los Comités de la Comisión, puesto que, como se afirmaba en pasados años, la distinción entre ambos ámbitos puede entenderse tan sólo desde una perspectiva de acceso paulatino a la participación, pero no se justifica en condiciones o naturalezas distintas que exijan una regula-

ción diferenciada. A la inversa, debe insistirse en que la experiencia de los Comités de la Comisión no parece recibir la relevancia que le correspondería en la discusión de la participación en el Consejo.

Otros ámbitos de actuación: ejecución del derecho comunitario e impugnación de actuaciones de la Comisión

Junto a estas cuestiones que centran la actividad de la Conferencia, algunos aspectos marginales han sido abordados en 1999:

Por un lado, en cuanto a la ejecución del derecho comunitario se ha planteado por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores la necesidad de alcanzar un Acuerdo sobre la realización y comunicación de las reglamentaciones técnicas, por lo que parece a demandas de la Comisión que pretende intensificar sus controles en este ámbito. Igualmente se mantiene una cierta preocupación latente, sin expresión abierta en las reuniones de la Conferencia, en torno al grado de cumplimiento del derecho comunitario, sobre todo en el ámbito medioambiental, en que la amenaza de diversos expedientes de incumplimiento se presenta cada año en las reuniones-paquete (o más bien auténticos exámenes) que tienen lugar en el Ministerio de Asuntos Exteriores entre representantes de la Comisión y representantes de las administraciones autonómicas.

Por el otro, durante el año se ha acentuado la incidencia de las resoluciones de la comisión de anulación de determinadas ayudas públicas autonómicas, con especial incidencia en el caso vasco en el que se entremezcla adicionalmente la cuestión del sistema de financiación particular. Prácticamente todas estas resoluciones de la Comisión han sido recurridas por las propias Comunidades Autónomas y las empresas correspondientes como afectados directos sin que haya debido así replantearse la cuestión discutida en 1998 de la impugnación de actuaciones comunitarias por España en aplicación del Acuerdo de 1997 de actuaciones ante el Tribunal de Justicia. En este último aspecto, sin embargo, debe destacarse que no se ha vuelto sobre la cuestión que se reveló especialmente problemática de la ausencia autonómica del Comité de Seguimiento que decide en última instancia sobre la presentación de un eventual recurso, cuestión que en futuros supuestos puede deparar nuevos problemas.

VII. ALGUNOS ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Tomàs Font i Llovet

La reforma de los Estatutos

La conclusión del segundo proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía ha significado para las Comunidades Autónomas afectadas el mismo tipo de innovaciones organizativas e institucionales que se comentaron el año anterior, centradas sobretudo en superar las limitaciones fijadas a consecuencia de los pactos autonómicos de 1981. Por lo que afecta a la organización administrativa, son de señalar la supresión de las restricciones numéricas en cuanto a las Consejerías en que organiza la Administración y la creación de organismos auxiliares de garantía y de control —órganos consultivos, defensores del pueblo, etc.— o en su caso incorporación al Estatuto de las instituciones ya existentes creadas por ley de la Comunidad Autónoma.

Así, por ejemplo, la reforma en Castilla y León contempla el Consejo Consultivo y el Consejo de Cuentas, y da rango estatutario al Procurador del Común. También en Asturias se incorpora al Estatuto la figura del Consejo consultivo y de la Sindicatura de Cuentas, y en Extremadura, que ya tenía previsto el Consejo consultivo en el primitivo Estatuto, se introducen ahora el Defensor del Pueblo y el Tribunal de Cuentas.

Nos hallamos, pues, en la fase de acabar de completar la configuración institucional y su desarrollo organizativo de las Comunidades Autónomas por la vía de generalización de instituciones propias de garantía y de control. En esta tónica debe incluirse la regulación por ley de tales instituciones. Así, por ej., Madrid ha creado la Cámara de Cuentas por Ley 11/99.

Complejidad organizativa: elecciones autonómicas y traspasos

En el nivel ya más estricto de la organización del aparato ejecutivo y de la Administración pública de las Comunidades Autónomas destaca este año, lógicamente, el gran número de reestructuraciones organizativas efectuadas a consecuencia de la formación de los gobiernos surgidos de las elecciones, aunque no se detectan grandes innovaciones en el enfoque de las cuestiones organizativas. Tal vez, como caso llamativo, cabe destacar Asturias, que pasa de seis a once consejerías.

Por otro lado, las mayores complejidades se producen, como es natural, en los casos de gobiernos de coalición. Así, por ejemplo, en las Islas Baleares, pero también en Cataluña, donde la incorporación al Gobierno del líder de Unión

Democrática de Cataluña y la búsqueda de equilibrios en el proceso hacia la sucesión del Presidente de la Generalitat ha alargado y complicado el período de estructuración definitiva del nuevo Gobierno.

Al hilo de estas decisiones organizativas, se ha manifestado, más en general, la preocupación por la delimitación de la potestad organizatoria superior de la Comunidad Autónoma a la hora de determinar la estructura y composición del Gobierno y de la Administración pública. Confluyen varias circunstancias: por una lado, la supresión de las restricciones estatutarias en cuanto al número de consejerías; y por otro, a la vista, incluso, de la deslegalización de la materia que se admite en diversas Comunidades Autónomas, —deslegalización clásica, por lo demás en nuestro ordenamiento jurídico-administrativo. En todo caso, no es, por lo general, absolutamente nítida la respectiva posición que ocupan el Presidente de la Comunidad Autónoma, el Gobierno y la Consejería de la Presidencia en los aspectos más institucionales, como por ejemplo puede ser la participación en los procedimientos de formación de la voluntad en la Comunidad Europea, conferencias sectoriales, etc.. Está demostrado que la falta de coordinación suficiente en la propia organización de la Comunidad Autónoma repercute negativamente de forma muy directa en la efectividad de su proyección externa.

Por lo demás, la complejidad y el crecimiento burocrático se hacen más patentes este año, cuando se van completando los traspasos a las Comunidades Autónomas en materia de enseñanza no universitaria, lo que ha producido que en varias Comunidades Autónomas se duplicara de golpe el número de funcionarios.

Organización, modernización y simplificación

En relación a la delimitación competencial en la materia de organización administrativa, debe señalarse este año la STC 50/99, que resuelve los recursos interpuestos contra la Ley 30/92 en relación con diversos aspectos de la regulación estrictamente organizativa de la Administración, singularmente, en relación con los órganos colegiados. Debe resaltarse que el Tribunal Constitucional profundiza en la consideración no uniforme del título «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas», entendiendo que en las materias estrictamente organizativas la intensidad de lo básico es mucho menor respecto de las cuestiones relacionales, y que la Ley 30/92, por su detallismo en aquellas cuestiones organizativas, no dejaba papel alguno para el desarrollo legislativo de la materia que corresponde a las Comunidades Autónomas.

Las políticas de modernización administrativa, ya comentadas en años anteriores, continúan hallando medidas de desarrollo y concreción. Así, la creación e implantación de ventanillas únicas, p.ej., para la creación de empresas, en Castilla y León, en virtud de una amplia cooperación entre el Estado, la Comunidad Autónoma, el Ayuntamiento de Valladolid, el Consejo superior de Cámaras de Comercio y la Cámara de Comercio de Valladolid. O la amplia actividad en este sentido en La Rioja, en desarrollo del Plan de atención al ciudadano y del de Modernización de la Administración pública.

En regulaciones materiales, el desarrollo reglamentario en Cataluña de la Ley de Intervención integral de la Administración ambiental incorpora diversos mecanismos dirigidos a la simplificación en la intervención administrativa de las actividades económicas: oficinas de gestión ambiental unificada, control de actividades por empresas acreditadas, etc.

En un sentido muy diverso, en la línea de fortalecer el control jurídico de la Administración, debe señalarse este año la Ley de Madrid sobre la ordenación de los servicios jurídicos de la Comunidad.

Organos consultivos

También en esta vertiente institucional se va cerrando el mapa de la organización consultiva autonómica. Así, citemos la previsión estatutaria, por ejemplo, en la reforma del Estatuto de Castilla y León, en el del Principado de Asturias.

Asimismo, a nivel de regulación concreta, se ha aprobado Ley Foral 8/1999, de 16 de mayo, del Consejo de Navarra, órgano consultivo de la Comunidad Foral. El Consejo sigue el modelo de órgano de naturaleza mixta, esto es, de reunir tanto las competencias consultivas de carácter constitucional y estatutario, como las de carácter estrictamente jurídico-administrativo, provenientes del «modelo» Consejo de Estado. Se compone de siete miembros, cinco de nombramiento parlamentario y dos de designación gubernamental, y el mandato es de seis años, período superior a la legislatura, lo que favorece la independencia en el ejercicio de la función.

Un caso singular es el de la Comunidad Autónoma del País Vasco, tradicionalmente reticente a la creación de un órgano consultivo propio, por creer suficiente la intervención de los servicios jurídicos de la Administración; el Tribunal Supremo, en cambio, venía a considerar insuficiente la intervención de dichos servicios en sustitución del Consejo de Estado, cuando la consulta a éste fuese preceptiva. Tal y como se adelantaba en el Informe del año pasado, la solución parece haberse obtenido cuando la posición de la Administración vasca ha sido recogida por la Ley 4/99, de 13 de enero, reformadora de la Ley 30/92, cuya disposición adicional decimoséptima contempla expresamente que la función consultiva pueda ser ejercida, en efecto, por los servicios jurídicos de la Administración activa, siempre y cuando no estén sujetos a dependencia jerárquica orgánica ni funcional, ni reciban instrucciones o directrices de los órganos autores de las disposiciones o resoluciones que deben informar, y actúen de forma colegiada.

Sin perjuicio de reiterar lo que se dijo el año anterior respecto de la curiosa declaración específica acerca del carácter básico de esta disposición, que se destaca en su apartado tercero, interesa aludir ahora a la puesta en práctica de la misma por Decreto 187/1999 de 13 de abril del Gobierno Vasco. Dicha norma crea y regula la Comisión Jurídica Asesora: está presidida por el Secretario General de régimen jurídico de la vicepresidencia del Gobierno, su vicepresidente es el Director de desarrollo legislativo y control normativo, y está compuesta por seis vocales, nombrados por la vicepresidencia del Gobierno entre letrados adscritos a dicha secretaria general.

La singularidad que en tantos aspectos caracteriza el régimen de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla ha proyectado también algunas dudas respecto a la intervención de los órganos consultivos. En efecto, las normas reglamentarias que dictan ambas ciudades y que no consisten en normas de autoorganización no se someten a dictamen del Consejo de Estado —a falta de órgano propio— porque siguen el procedimiento de aprobación propio de las ordenanzas municipales. Pero cabe sostener, como así ha hecho el Servicio de desarrollo autonómico de Melilla, que al tratarse de materias estatutarias más amplias que las que son objeto de competencias municipales, debería exigirse el trámite preceptivo básico propio del procedimiento reglamentario (STC 204/1992).

En fin, entre las novedades que afectan a los órganos consultivos se encuentra la previsión de su participación preceptiva previa a la interposición del conflicto en defensa de la autonomía local regulado por la Ley orgánica 8/99, de reforma de la LOTC. En el *Informe* del año anterior se destacó ya el interesante significado que ello aporta a la articulación institucional de las Comunidades Autónomas, por cuanto la impugnación de sus leyes se verá matizada por la intervención de un órgano propio, que en el fondo puede jugar el doble papel de desincentivación a los recurrentes y de garantía para los mismos, pero que en todo caso juega como una suerte de control sobre la constitucionalidad de las leyes autonómicas, no ya previo, sino después de haber sido aprobadas, y que es ejercido por un órgano institucional propio de la Comunidad Autónoma.

En relación con ello, debe aludirse ahora a la Ley catalana 4/99, 12 de julio, que asigna al Consejo Consultivo la emisión del dictamen previo a los conflictos en defensa de la autonomía local. Dicha Ley era necesaria, habida cuenta de la singularidad de Cataluña, que cuenta con dos máximos órganos consultivos, y siendo el órgano equivalente al Consejo de Estado la Comisión Jurídica Asesora. A la vista de que las competencias atribuidas al Consell Consultiu por el Estatuto son ampliables por ley del Parlament pero no por ley estatal, en atención a su carácter de institución propia de autogobierno, y por razón de la naturaleza estrictamente constitucional de la materia objeto de la intervención consultiva, la Ley citada atribuyó esa nueva competencia dictaminadora al Consejo Consultivo.

Organos de participación

Ya se ha señalado en anteriores ocasiones cómo las Comunidades Autónomas, desde su misma constitución, han sido proclives a crear múltiples canales de participación y negociación con los sectores implicados en las diversas políticas públicas.

Este año, a consecuencia de la asunción de competencias en materia educativa se extiende la creación y regulación de los Consejos escolares en Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cantabria, con articulaciones territoriales diversas a nivel autonómico y, eventualmente, de zonas y municipal. Junto a la generalización de dichos Consejos, se ha producido la modificación del Consejo Escolar del Estado, por Ley orgánica 10/99 para dar participación en el mismo a la representación de las entidades locales, de modo que se completa el sistema sinodial

de la Administración educativa, probablemente una de las más sensibles a las exigencias de la participación.

Por otro lado, se crean nuevos consejos asesores en variados sectores: a título de simple ejemplo, encontramos los consejos de turismo o de medio ambiente en Castilla-La Mancha; también el Consejo aragonés de patrimonio cultural, el Consejo Extremeño de investigación agraria, etc. etc.

Administración Institucional

Continúa el proceso de creación de organismos y empresas públicas a ritmo creciente, tanto en el ámbito de la gestión administrativa y prestación de servicios públicos como en el de la actuación mercantil e industrial en competencia con el sector privado. Los datos estadísticos señalan que a principios del año anterior, los organismos, entes y empresas dependientes de las Comunidades Autónomas ascendían a 493, la mitad de los cuales pertenecen al País Vasco, Cataluña, Andalucía y Madrid.

En este contexto, destaca la regulación general de la Administración institucional que se efectúa en Cantabria, mediante la Ley 4/99, reguladora de los organismos públicos de la Comunidad Autónoma: se sigue esencialmente la sistemática de la LOFAGE en cuanto a la tipología de los mismos, y se mantiene la reserva de Ley para su creación y aprobación de estatutos, tal y como, por lo demás, habían hecho ya el año anterior otras Comunidades Autónomas al adaptarse a la LOFAGE, incluso mediante la respectiva Ley de acompañamiento. La reserva de ley en este ámbito, por cierto, plantea una vez más el problema de la eficacia de la ley general ordenadora de la Administración institucional respecto a las leyes singulares creadoras de cada una de dichas entidades.

En cuanto a nuevas entidades, cabe poner, por un lado, el ejemplo de la creación del Organismo Autónomo Hacienda Tributaria de Navarra, y por otro, los ejemplos de Instituto Energético Galicia o la Entidad «Madrid Infraestructuras del transporte». En Cataluña, la Ley 6/99, de ordenación, gestión y tributación el agua mantiene el papel principal de la Agencia catalana del Agua, adscrita al ámbito del Departamento de Medio Ambiente, y que sustituye a la Junta de Saneamiento y al Junta de Aguas. Se aprueban los Estatutos de esta entidad de derecho público sujeta al derecho privado que en realidad es la responsable de toda la política de aguas de la Generalitat, ejerciendo incluso funciones de autoridad.

En relación con la organización de la actividad prestacional, y más en general respecto a los servicios públicos, debe destacarse la Ley de Galicia por la que se declara servicio público de titularidad de la Junta el transporte marítimo de viajeros en la Ría de Vigo. Esto es, en virtud del art. 128.2 CE, se produce por ley una reserva de la actividad al sector público, aunque luego se establece el sistema de gestión indirecta como forma de organizar la prestación del servicio. Por su parte, en Cataluña se regulan reglamentariamente las «entidades ambientales de control», habilitadas mediante acreditación de la Administración para ejercer el control ambiental previsto en la Ley 3/98 de Intervención integral de la Administración ambiental; con la peculiaridad de que se establecen transitoria-

mente unas limitaciones al número de entidades que pueden intervenir, como compensación a las que hasta la fecha desarrollaban funciones similares en el ámbito de la seguridad industrial.

Las «administraciones independientes»

La aprobación en Galicia de la Ley del Audiovisual, que crea el Consejo Asesor de las Telecomunicaciones y del Audiovisual, con funciones de carácter consultivo o asesor y de arbitraje, mediación y aún de autocontrol, pone de nuevo sobre la mesa el debate acerca de las denominadas administraciones independientes, su verdadera configuración, la posición de las autoridades de regulación, etc.; discusión que coincide con el debate producido en Catalunya, en contexto electoral, acerca de la nueva organización del control del audiovisual y eventual reforma del Consell Audiovisual de Catalunya, así como de la virtualidad del control parlamentario sobre los medios de comunicación públicos.

Administración Corporativa

Durante este año ha tenido lugar una regulación de carácter general que se refiere a la Administración corporativa en varias Comunidades Autónomas: encontramos, así, la Ley reguladora de los Colegios Profesionales de la Región de Murcia, también en Castilla-La Mancha, y en La Rioja, que incluye una singular relación de encomienda de gestión de funciones propias de la Administración a los colegios, mediante el correspondiente convenio

Junto a las regulaciones generales, abundan, como en años anteriores, leyes singulares de creación de concretos colegios profesionales: a título de ejemplo, de periodistas en Galicia, de podólogos y de politólogos y sociólogos en Valencia, de protésicos dentales en Madrid y La Rioja, etc., normalmente a consecuencia del reconocimiento de titulaciones universitarias específicas. En Cataluña, la creación del Colegio de Detectives privados atribuye, por vía de disposición transitoria, las funciones de comisión gestora a una determinada asociación privada preexistente, con desconocimiento de las restantes.

Una vez más es oportuna la reflexión acerca de la capacidad de las fuerzas corporativas para intervenir en el ámbito autonómico, más próximo y más sensible a sus necesidades de reconocimiento institucional, a la vez que más débil también frente a las mismas. En este sentido, habida cuenta de la variedad de problemas que giran en torno a la relación entre Comunidades Autónomas y colegios profesionales se incluye este año en el *Informe* un estudio monográfico sobre dicha cuestión,

No obstante, también se sigue produciendo la intervención directa del Estado, por ejemplo, con la creación por Ley estatal del Colegio de Geógrafos.

En cuanto a las Cámaras de comercio, debe citarse este año la Ley de la Comunidad de Madrid creadora de la Cámara de Comercio e Industria.

Universidades

En relación con la organización universitaria, en el presente año debe citarse, en Cataluña, la regulación por Ley del Consejo interuniversitario, por un lado, y, por otro, de los Consejos Sociales de las Universidades públicas, cuya ley es modificada a los pocos meses para equilibrar su composición en aquellas universidades donde debe tener representación específica el ayuntamiento de Barcelona, en virtud de lo dispuesto en su Carta Municipal. Asimismo, a consecuencia de las elecciones autonómicas se promete la creación de una Consejería de Universidades, ciencia y tecnología, pero se pospone su creación, entre otras razones, debido a la limitación numérica de Consejerías.

Por su parte, en la Comunidad Valenciana, la Ley 7/99 lleva a cabo el reconocimiento de la Universidad privada Cardenal Herrera-CEU.

LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Tomàs Font i Llovet

Aprobación y (falta de) desarrollo del pacto local

Es obligado este año efectuar una referencia inicial a la aprobación por el Estado del paquete legislativo en que se ha traducido el denominado primero «pacto local» y después «medidas para el desarrollo del gobierno local». En el *Informe* del año anterior ya se trató con detalle el significado de los proyectos de ley entonces en tramitación, y que han dado lugar a las siguientes leyes, todas ellas de fecha 21 de abril: L.O 7/1999, de modificación de la LOTC, para introducir el conflicto en defensa de la autonomía local contra leyes y normas con rango de ley; la L.O. 8/1999, que modifica la LOREG para retocar la moción de censura al alcalde, preveyendo la convocatoria automática del pleno, y para introducir la cuestión de confianza, vinculada a asuntos concretos; la L.O. 9/1999 modifica la Ley orgánica 9/1983, reguladora del derecho de reunión, para dar voz a los ayuntamientos acerca del recorrido propuesto por los organizadores de reuniones en lugares públicos. La L.O 10/1999 modifica la LODE para dar entrada a una representación de los entes locales en el Consejo Escolar del Estado y, además, atribuir competencias de cooperación a las corporaciones locales en la creación, construcción y mantenimiento de los centros públicos docentes así como en la vigilancia de la escolaridad obligatoria.

En cuanto a leyes ordinarias, la Ley 10/1999, modifica el art. 29 de la Ley orgánica de protección de la seguridad ciudadana, para aclarar que las ordenanzas municipales podrán especificar los tipos infractores previstos en la propia Ley y que deben ser sancionados por los alcaldes. En fin, la Ley 11/999 a modo de cajón de sastre incluye, por un lado, modificaciones de la LBRL, algunas de relieve por cuanto realzan la figura del alcalde en cuanto a ejecutivo municipal y los correspondientes poderes de control por parte del Pleno; y otras varias de simple detalle, con algunas modificaciones incluso de carácter técnico. Y por otro lado, se modifica también la ley de Tráfico y seguridad vial, para especificar qué se entiende por vehículo abandonado que puede ser retirado de la vía pública, así como la Ley de aguas, para dar entrada a los entes locales en el Consejo Nacional del Agua y a las Diputaciones en las confederaciones hidrográficas.

Como puede imaginarse, y así se adelantaba ya el año pasado, la valoración del conjunto de las medidas establecidas no ha generado grandes entusiasmos, por su alcance limitado y por el nulo contenido competencial y financiero. Ciertamente es que en la filosofía del pacto local se contempla una fase ulterior, a desarrollar por las Comunidades Autónomas, que es donde deberá jugarse la batalla competencial más importante. Ahora bien, este año, precisamente, se ha producido en un cierto sentido la interferencia, por un lado, con las elecciones locales

y la nueva composición de la FEMP, que ha resultado problemática. Y por otro, las elecciones autonómicas.

En efecto, la cuestión es la traslación del desarrollo del gobierno local al ámbito autonómico. En este sentido, el pacto local está presente por lo general en los discursos de investidura de los presidentes autonómicos, asegurando en su mayoría procesos de descentralización o de reorganización de la Administración local y de sus relaciones con la Administración autonómica. Pero hasta la fecha no se ha encontrado una concreción de alto contenido efectivo.

Acaso se vislumbran algunos pasos en Galicia, donde prosigue el proceso de negociaciones preliminares, aunque explícitas, acerca del desarrollo del Pacto local, que asume dos características: una suerte de ensayo general, en relación a la transferencia en materia de servicios sociales, y un enfoque eminentemente dirigido al aspecto de la financiación local.

Pero la praxis más extendida en la inmensa mayoría de Comunidades Autónomas sigue siendo el mantenimiento de una tupida red de convenios entre los Gobiernos de las distintas Comunidades y los ayuntamientos de las mismas, a través de los cuales se canaliza efectivamente el tránsito de las competencias, con las características que en otras ocasiones ya se han criticado: delegaciones singulares, financiación fragmentada y condicionada, vigencia temporal limitada que impide una mayor programación, etc. etc.

Legislación general y normas sectoriales. La cuestión urbanística

Una regulación de carácter general destacable es la Ley 7/99 de Administración local de Aragón, de voluntad compiladora o codificadora, como ella misma proclama, y que constituye el cuerpo legal sistemático de referencia para el régimen local aragonés, dentro de las bases estatales que no duda en incorporar al propio texto. Destaca la atención en adoptar la perspectiva de los derechos de los ciudadanos, que luce ya en sus disposiciones generales, así como a las especificidades de su realidad demográfica y territorial; por ejemplo, en la previsión de los programas de reorganización del territorio para hacer frente de manera coordinada al fenómeno de la despoblación rural. En cuanto a las competencias, se hace efectiva la cláusula de la universalidad de la competencia municipal, como libre iniciativa de actuación del municipio en todos los ámbitos que afectan a las necesidades vecinales en tanto en cuanto la Ley no asigne la correspondiente competencia específica a otra Administración pública distinta. La Ley aragonesa, quince años después de la LBRL, puede representar un primer paso hacia una nueva fase en que puede y debe repensarse la articulación del régimen local dentro el sistema autonómico.

La Ley de Andalucía 7/99, de bienes de las entidades locales, por su parte, significa también, en un ámbito material mucho más acotado, un intento de regulación general y novedosa, ya que incorpora la regulación referida a los organismos autónomos y sociedades mercantiles, la adopción de nuevos sistemas propios del tráfico patrimonial inmobiliario, etc. No se aprecia, en cambio, un tratamiento diferenciado de las distintas dimensiones y capacidades de los municipios en

cuanto al ejercicio de sus competencias y responsabilidades en materia patrimonial.

El seguimiento de la legislación sectorial puede permitir calibrar la efectividad de políticas más o menos descentralizadas, no solo en la organización y gestión de servicios, sino en la atribución de competencias decisorias que es donde se cifra buena parte de la autonomía local. En este sentido, cabe aludir a la *Ley urbanística* de Aragón, 5/99, que aún manteniendo poderes de aprobación definitiva del planeamiento en manos de la Comunidad Autónoma, se esfuerza en dotar de contenido efectivo la autonomía local a base de establecer mecanismos de objetivación de las intervenciones superiores; y, sobretodo, introduciendo flexibilidad y diferenciación en el trato dado a los instrumentos de planificación según las diversas situaciones en que se encuentran los municipios por su dimensión o por su capacidad de gestión. Principio de diferenciación que permite hacer efectivas las exigencias de proporcionalidad y de subsidiariedad que han de orientar la atribución competencial de los municipios.

Por su parte, la Ley de Urbanismo de Castilla y León —también 5/99— igualmente depara un trato preferente a la competencia urbanística municipal, atribuida con carácter general sin perjuicio de las competencias atribuidas de forma expresa a otras Administraciones públicas, y con expresa previsión de la intervención de las Diputaciones en colaboración con los municipios. En otro aspecto muy concreto, un convenio entre La Rioja y el ayuntamiento de Logroño le permite a éste asumir una mayor intervención en materia de actividades clasificadas.

Por poner un ejemplo de lo contrario, el anteproyecto de Ley andaluza del Turismo interferiría significativamente las competencias locales en la materia, tal y como hubo de señalar el Consejo Consultivo en el correspondiente dictamen. También, la creación de una Inspección urbanística de la Xunta de Galicia, superpuesta a los servicios de los municipios, ha podido levantar quejas por parte de éstos.

Más grave puede parecer, tal vez, la decisión de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, plasmada en el art. 17 de la Ley de Acompañamiento a los Presupuestos para el 2000, de sustraer a los ayuntamientos la competencia para la concesión de la licencia de apertura e instalación de aquellas actuaciones que estén establecidas en los instrumentos de planificación territorial, sin ni siquiera mantener una intervención municipal por vía de informe. La única intervención municipal sería la audiencia en el procedimiento de elaboración del instrumento de planificación, pero no en el procedimiento específico de autorización. Cabría preguntarse si éste de la sustracción competencial no es uno de los supuestos claros de lesión de la autonomía local, defendible hoy ya por vía constitucional, lesión que es más difícil de apreciar en los casos de simple falta de atribución de nuevas competencias.

Cuestión aparte, aun en materia urbanística, es la recuperación de competencias para el Estado en relación con la aprobación definitiva de los planes generales de ordenación de las ciudades de Ceuta y de Melilla. Los resultados de las elecciones celebradas el 13 de junio pusieron sobre el tapete un tema que ya estaba pendiente desde la aprobación de la ley 6/98 de régimen del suelo y valora-

ciones, o mejor, desde que el Tribunal Constitucional negó la competencia estatal para regular supletoriamente el urbanismo (STC 61/97). Ahora, por medio de la Ley de acompañamiento a los presupuestos de 2000 el Estado ha ejercido su competencia plena respecto de los únicos territorios no encuadrados en una Comunidad Autónoma. Y ha dispuesto que corresponde al Ministerio de Fomento la aprobación definitiva de los planes generales de aquellas ciudades así como emitir informe preceptivo y vinculante respecto de los planes parciales que aprueben las ciudades autónomas. Mas allá de las razones coyunturales que han llevado a esta decisión, con ella se pone de manifiesto la difícil conjugación de las competencias urbanísticas con la autonomía local, incluso la especialmente cualificada y de naturaleza singular como en el caso que nos ocupa.

Estas dificultades de articular correctamente las competencias urbanísticas en el ámbito municipal por supuestas incapacidades tal vez encuentran alguna confirmación en la retirada de un proyecto de ley en Murcia ampliador de las competencias locales, ante la alegación de la falta de medios técnicos suficientes para desarrollar mayores funciones con plena garantía de eficacia y responsabilidad.

Ambito y garantía de la autonomía local: principio de primacía de la voluntad municipal y potestad normativa

La STC 11/1999, de 11 de febrero, relativa a la Ley de Asturias 3/87, en materia de disciplina urbanística ofrece un nuevo elemento para la progresiva construcción de nuevos instrumentos para la protección de la autonomía local en el Estado autonómico que permitan enriquecer el hasta ahora hipertrofiado mecanismo de la garantía institucional. En esta ocasión se trata del principio de la primacía o prevalencia de la voluntad municipal. El supuesto planteado por la ley asturiana 3/87 es que la misma preveía intervención sustitutiva autonómica en cuestión propia de acuerdos municipales en materia urbanística.

El Tribunal se enfrenta, previamente, con el tema de la supuesta equivalencia del contenido de la garantía institucional de la autonomía local con el ámbito material del art. 149.1.18 CE, que es el tema del parámetro del juicio de constitucionalidad. Así, garantía de la autonomía local y bases del régimen jurídico *no son ámbitos coextensos* —para ello se apoya en STC 109/98, referida al Plan único de obras y servicios de Catalunya, comentada el año pasado—, pero en definitiva, admite que la garantía institucional está siempre dentro de las bases, aunque éstas pueden ser más amplias. La consecuencia es que las bases pueden variar, —y seguirán condicionando a las Comunidades Autónomas— con el único límite de la garantía institucional. Poco se avanza hasta aquí, porque acaso lo que hay que empezar a decir es que las bases tampoco pueden ser más estrechas, más de veinte años después de la Constitución y quince de la LBRL en que puede haber cuajado ya sin ninguna duda una imagen social de la autonomía local que no permite retrocesos.

No obstante, sobre el fondo del asunto sí que ofrece una pequeña aportación. Se trata del supuesto de obras ejecutadas sin licencia o al amparo de licencia nula de pleno derecho: ante la inactividad del alcalde que no dispusiera la paralización de las obras, la ley asturiana preveía la asunción de la competencia por el Consejero de la Comunidad Autónoma.

El Tribunal Constitucional aplica el criterio o principio de la primacía o prevalencia de la voluntad municipal – a mi juicio ya la STS de 20 de febrero de 1998 había adelantado algo en relación al mismo– y entiende que este poder de sustitución autonómica podría acogerse a lo permitido por el art. 60 LBRL sólo en cuanto se tratara de sustituir una inactividad material referida a la paralización de obras sin licencia.

Ahora bien, tratándose del caso de obras amparadas en licencia nula de pleno derecho, lo que se produce es que hay un acto municipal sobre cuya corrección jurídica se proyectan dos valoraciones contradictorias, la municipal y la autonómica. La inactividad municipal puede muy bien ser fruto de una apreciación de que no existe nulidad de pleno derecho en la licencia. Ante tal concurrencia de dos valoraciones u opiniones, el Tribunal Constitucional establece que «no se puede dar prevalencia a la opinión de la Comunidad Autónoma frente a la de la corporación local, a menos de desfigurar el modelo de autonomía local» que centra la discusión sobre la legalidad de los actos municipales en los procedimientos jurisdiccionales –arts. 65 y 66 LBRL– y no en la técnica de sustitución del art. 60. Es, pues, una argumentación válida para el urbanismo y para otros supuestos de materias aunque sólo sea en parte concurrentes entre la Comunidad Autónoma y la Administración local en las que se puede producir una discrepancia, que no puede resolverse dando primacía a la voluntad autonómica.

En cuanto al ámbito de la autonomía local, ya más en general, debe citarse la STC 233/99, de 16 de diciembre, relativa a la Ley de Haciendas Locales. No entraré en los detalles de una sentencia larga y compleja. Sólo quiero destacar ahora –sin perjuicio de una alusión posterior– las importantes referencias a la *potestad normativa local*, en relación con la materia de los ingresos locales, pero extrapolable en buena parte a otros ámbitos. El Tribunal Constitucional subraya respecto de las tasas y precios públicos que la reserva de ley sufre una configuración distinta en su relación con las ordenanzas municipales frente a la ordinaria relación con el reglamento gubernamental: y ello en base, por un lado, al carácter democrático representativo del pleno del Ayuntamiento, que satisface el principio de autodisposición o autoimposición de la comunidad sobre sí misma; y, por otro lado, en virtud del principio de autonomía local que exige dar mayor participación a las corporaciones locales. Se trata de una línea de reflexión que la doctrina ha venido avanzando y que tendrá, sin duda, ulteriores desarrollos.

Organización territorial interna de las Comunidades Autónomas y el nivel intermedio de Administración local. Comarcas y áreas metropolitanas

Tal y como se viene confirmando en los análisis realizados en años anteriores, la ordenación del nivel intermedio de Administración local ofrece uno de los factores de mayor capacidad organizativa autonómica y, a la vez, de diferenciación en la configuración de la Administración local.

Una novedad que proviene de la legislación estatal, en concreto del art. 49 de la Ley de acompañamiento a los Presupuestos del 2000, es la extensión de la responsabilidad solidaria de los municipios y diputaciones por las deudas de las mancomunidades de que forman parte, a las deudas con la Seguridad Social de

las comarcas y áreas metropolitanas. La diferencia estriba en el carácter voluntario de la participación municipal en las mancomunidades y consorcios, frente al carácter forzoso, establecido por ley, de la pertenencia a una comarca o área metropolitana, y de ahí lo discutible de la solución adoptada, a parte de que las comarcas pueden estar actuando, como sucede en buena parte, por delegación de la Comunidad Autónoma y no en ejercicio el ámbito de funciones municipales.

Al margen de lo anterior, en este período, sin duda Baleares toma el protagonismo, a raíz de la polémica cuestión, suscitada ya de tiempo atrás, en relación a la posición de los Consells Insulars en su doble carácter como entidad local y como institución propia de la Comunidad Autónoma. En 1999 se siguen atribuyendo competencias a los mismos, ya directamente, en sectores de espectáculos públicos y actividades recreativas, agricultura, artesanía, ya por delegación, en las funciones inspectoras en materia de servicios sociales. Pero lo más relevante es el planteamiento, ya después de las elecciones autonómicas y de la constitución de los Consells Insulars, de una línea de refuerzo del carácter propio y de autogobierno de los entes insulares. Ello incluye plantear la posibilidad de una organización institucional de tipo parlamentario, con un ejecutivo no electo directamente. Para ello debería primarse en efecto la vertiente de «institución autonómica» de autogobierno de los consells frente a su vertiente de Administración local. La cuestión, controvertida ya de por sí, ha recibido una interpretación desfavorable del Consell Consultiu de las Islas Baleares.

Naturalmente, la concreta composición política de los Consells insulars, señaladamente, por su relevancia, del de Mallorca, explica el fuerte impulso que se ha dado al replanteamiento de la configuración institucional de los mismos. Y es expresión, una vez más, de las singularidades que hay que atender en cuanto a la estructuración interna de las Comunidades Autónomas, donde sin lugar a dudas se manifiesta con intensidad un buen número de «hechos diferenciales» de origen constitucional o estatutario.

La característica posición de los Territorios Históricos en el País Vasco, por su parte, se refuerza también con motivo de haber visto confirmada su singularidad en algunas últimas leyes estatales. Así, la disposición adicional decimosexta de la Ley 4/99, de reforma de la Ley 30/92, en cuanto establece que «se entenderá por Administraciones públicas las Diputaciones forales y las Administraciones institucionales de ellas dependientes, así como las Juntas generales en cuanto dicten actos y disposiciones en materia de personal y gestión patrimonial sujetos al derecho público». Y en parecido sentido se encuentra la disposición adicional cuarta de la Ley orgánica 8/99, que reforma la LOTC, al atribuir a las Diputaciones forales y a las Juntas generales de cada Territorio Histórico una legitimación diferenciada para interponer el conflicto en defensa de la autonomía local regulado por dicha ley, aspecto que fue objeto de vivos debates en la tramitación parlamentaria del proyecto.

La articulación territorial de las Comunidades Autónomas ofrece una singularidad en las uniprovinciales, puesto que en ellas se hace más evidente la ausencia de un ente intermedio supramunicipal, pero de naturaleza local, que permita fortalecer el sistema de gobierno local en su conjunto y articularlo debidamente con el nivel de gobierno superior, pero de distinta naturaleza, como es el nivel autonó-

mico. En este contexto se sitúa la regulación de las Comarcas en Cantabria por la Ley 8/99, de la que destaca el carácter singular de la creación de esa nueva organización supramunicipal de carácter territorial, en un proceso que se realiza mayormente «desde abajo», a iniciativa de municipios o de mancomunidades, que no persigue una generalización, y que por tanto admite la *asimetría*: esto es, la coexistencia de municipios «con comarca» junto a municipios «libres de comarca».

En otro contexto, por su parte, en Castilla y León, la Comarca de El Bierzo no acaba de ver reconocida su posición efectiva en la gestión de los intereses de la zona, ya que apenas goza de algunas competencias por delegación o convenio y ni siquiera su Consejo dispone de sede.

En fin, la citada STC 233/1999, sobre la Ley de Haciendas Locales reitera la posición mantenida en la STC 331/ 1993, sobre la imposibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan establecer los criterios de distribución entre los entes locales de su territorio de la participación de los mismos en los tributos estatales. A parte de otras consecuencias de carácter general sobre la financiación local, en el aspecto concreto que nos ocupa lo que se impide es incluir a los entes intermedios como las comarcas en la participación en los tributos estatales, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas les den participación en sus propios presupuestos. Late en el fondo la idea de que si una Comunidad Autónoma crea sus comarcas, «que se las pague». Pero ello no tiene en cuenta que tales comarcas son en ocasiones entes locales dotados de autonomía creados por el propio Estatuto, que es Ley del Estado, en virtud el art. 152. CE.

En otro orden de cosas, en cuanto al fenómeno *metropolitano*, destaca en Valencia la Ley 8/99, de 3 de diciembre, de supresión del Area Metropolitana de l'Horta, con derogación de la legislación de 1985 y 1986 que la había organizado y regulado su Consejo metropolitano. Las divergencias políticas entre el Gobierno autonómico y los gobiernos locales implicados, puestas de manifiesto después de las elecciones locales de junio de 1999, recuerdan las parecidas razones que en 1987 llevaron a la supresión de la Corporación Metropolitana de Barcelona; sin perjuicio de la concurrencia de otras consideraciones acerca de la eficiencia en la prestación de servicios supramunicipales, en una área metropolitana ya de por sí concebida con fuertes limitaciones.

Por contraste, en Catalunya, precisamente, después de las elecciones locales y, sobretodo, de las posteriores autonómicas, parece que se ha abierto una línea de entendimiento entre mayoría de gobierno y oposición acerca de la necesidad de buscar el consenso en el proceso de repensar y en su caso emprender la reorganización territorial de Catalunya, que incluiría un tratamiento específico para el área metropolitana de Barcelona. Pero es prematuro aventurar cual va a ser el desarrollo de esas iniciativas.

En Cantabria, la Ley 8/99, de comarcas, excluye de su ámbito de aplicación el municipio de Santander, para quien se anuncia que tendrá su propia Ley de constitución de Area Metropolitana. En Galicia, los alcaldes y concejales de Vigo y de municipios limítrofes, actualmente mancomunados ya, reclaman la constitución de una Area Metropolitana. En Aragón, la Ley de Administración local contempla la necesidad de establecer por ley específica el régimen del Area Metropolitana de Zaragoza.

Como se ve, se hace cada vez más presente la preocupación por la correcta ordenación de las conurbaciones metropolitanas y el papel de las Comunidades Autónomas respecto de las mismas. Ello coincide con algunas iniciativas, todavía no explicitadas formalmente en 1999, hacia una posible regulación básica de las especificidades de las *grandes ciudades*, un poco al hilo de la aprobación de la Carta municipal de Barcelona a finales de 1998 por el Parlamento de Catalunya, a la que se aludió en el *Informe* del año pasado, y la constatación de que todo un conjunto de cuestiones singulares que se pretendía incluir en la ley catalana especial para Barcelona recaen dentro de las competencias estatales; y que acaso pueden ser, además, extrapolables a otras capitales de grandes dimensiones. También aquí es prematuro entrar en esta cuestión, pero cabe preguntarse, en cualquier caso, acerca de la posición de las Comunidades Autónomas respecto de la ordenación de las grandes ciudades, tanto en el plano de sus competencias legislativas como en el entramado relacional interadministrativo que pueda tejerse entre los tres niveles, estatal, autonómico y local.

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 1999 se divide en tres partes. En la primera, se analizan las magnitudes presupuestarias (estados de ingresos y de gastos y cuenta financiera) que figuran en las leyes de presupuestos para el año 1999. En la segunda parte, se comentan las leyes y normas reglamentarias aprobadas a lo largo de 1999, incluyendo las leyes de presupuestos para el ejercicio del 2000 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. Por último, en la tercera parte se analiza el resultado de la liquidación de los presupuestos autonómicos correspondientes al ejercicio de 1996, incorporando los cuadros con las cifras fundamentales de dicha liquidación.

Magnitudes presupuestarias del ejercicio 1999

El total de los presupuestos de las Comunidades Autónomas para el año 1999 alcanzó la cifra de 10,7 billones de pesetas, un 8,1% más que la previsión del año 1998. De este total, 6,8 billones corresponden al conjunto de las Comunidades Autónomas de régimen común con mayor nivel competencial, lo que representa un 63,2% 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 7,9 billones de pesetas (en porcentaje, un 73,8% del total). Las previsiones del resto de Comunidades Autónomas ascienden en conjunto a 2,8 billones de pesetas, cifra que representa el 26,2% restante.

Estas magnitudes reflejan ya de entrada las diferencias entre Comunidades derivadas de los distintos niveles competenciales que han alcanzado las diversas Administraciones autonómicas, si bien en los últimos años se ha producido el traspaso de los servicios de educación a todas las Comunidades Autónomas, lo que ha implicado una mayor homogeneización competencial. Hay que advertir, no obstante, que las magnitudes presupuestarias que se presentan no reflejan aún la totalidad de estos traspasos, puesto que muchos de ellos se han realizado precisamente durante el año 1999.

Las tasas de crecimiento de las previsiones presupuestarias respecto del año

anterior presentan 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.

En relación al primer factor, el efecto presupuestario de los nuevos servicios asumidos se puede observar en la Comunidad de La Rioja (con un 62,6%) y en la Comunidad de Aragón (con un 33,6%) debido a los traspasos de la educación no universitaria. En cambio, el incremento presupuestario de la Comunidad de Cantabria (del 21,8%) se explica por el segundo factor apuntado, la incorporación de fondos europeos.

Las importantes diferencias que se observan también en términos de presupuestos por habitante no derivan, en cambio, del nivel de competencias, sino del régimen de financiación: así las Comunidades 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 652.840 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. Pero el presupuesto del País Vasco, con el que se pueden establecer comparaciones más homogéneas, alcanza las 381.355 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 364.243 pesetas de Canarias y las 279.918 pesetas de la Comunidad Valenciana.

En el conjunto de Comunidades del artículo 143 destacan la Comunidad de Aragón y la de La Rioja, que tienen los servicios educativos transferidos y presentan unos presupuestos de 268.345 pesetas/habitante y 245.796 pesetas/habitante, respectivamente. En cambio, el presupuesto por habitante de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, aún disponiendo de servicios educativos, se sitúa en unos importes más reducidos, de 176.786 pesetas/habitante. Con respecto a las otras Comunidades, hay que destacar la de Extremadura, con un presupuesto de 255.719 pesetas/habitante, y la de Castilla-La Mancha, con 211.517 pesetas por habitante.

A continuación se comentan las cifras incluidas en los presupuestos de ingresos y de gastos, así como la cuenta financiera derivada de estas previsiones.

Estados de ingresos

El modelo de financiación autonómico determina la estructura de los presupuestos de las Administraciones autonómicas. Las Comunidades de régimen foral se financian principalmente a través de ingresos tributarios, si bien se debe remarcar la diferencia entre las dos Comunidades forales —el País Vasco y Navarra—, ya que al ser las diputaciones forales las que en el País Vasco disponen del sistema de concierto económico con el Estado, son ellas las que recaudan los impuestos, tienen la capacidad de modificarlos y pagan el cupo al Estado, mientras que en Navarra, al ser una Comunidad uniprovincial, la misma Comunidad

es la que recauda los impuestos, tiene capacidad sobre ellos y paga la aportación al Estado.

Para las Comunidades de régimen común, aún disponiendo de una participación en el IRPF y salvando las diferencias derivadas de las particularidades de cada una de ellas, las transferencias siguen constituyendo una fuente de financiación muy destacada, lo que genera una importante dependencia financiera con respecto a la Administración central.

Hay que recordar que en septiembre del año 1996 en el Consejo de Política Fiscal y Financiera se acordó un nuevo modelo de financiación para las Comunidades de régimen común para el quinquenio 1997-2001. Según este nuevo modelo, 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.

Hay que señalar, sin embargo, que no todas las Comunidades de régimen común aprobaron este modelo de financiación. Concretamente, las Comunidades de Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha no lo aceptaron y, por lo tanto, se aplicaron a dichas Comunidades los resultados financieros derivados del modelo anterior de financiación.

Las previsiones del año 1999 muestran que en las Comunidades uniprovinciales los ingresos tributarios representan un 57,4% mientras que las transferencias tienen un peso relativo del 28,3% del total de ingresos. En las Comunidades pluriprovinciales del artículo 143, hay que distinguir las dos Comunidades que no han aceptado el modelo de financiación (Castilla-La Mancha y Extremadura), donde las transferencias representan entre un 83,5 y un 84,4%, y, por otro lado, la Comunidad de las Islas Baleares, donde son los ingresos tributarios los que tienen un peso más importante, con un 70,9% del total y, por último, las dos Comunidades restantes, Aragón y Castilla y León, donde los ingresos tributarios representan un 24,4% y un 25,3% respectivamente.

Para las Comunidades del artículo 151 el peso de las transferencias continua siendo elevado debido a la importancia relativa de las destinadas a la financiación de los servicios transferidos del Insalud, sólo tras pasados a estas Comunidades y a las forales. Así, en Canarias y Cataluña el peso de las transferencias ronda el 63%, en la Comunidad Valenciana, el 70%, y en Galicia, el 80%. Por otro lado, los ingresos tributarios tienen un papel relevante en Canarias, con un 35,3%, y en Cataluña, con un 29,3%, del total del presupuesto. Finalmente, en la Comunidad de Andalucía, que no aceptó el actual modelo de financiación, las transferencias llegan a financiar el 86% del presupuesto, siendo el porcentaje más elevado de las Comunidades.

Con relación a las Comunidades de régimen foral debe distinguirse forzosamente, por las razones antes indicadas, entre el País Vasco y Navarra. Las previsiones para el año 1999 de la Comunidad de Navarra muestran que los ingresos tributarios van a financiar un 93,5% del total del presupuesto y las transferencias un 2,9%. En la Comunidad del País Vasco las transferencias tienen un peso de 93,5% del conjunto de los recursos.

Por último, y en relación al tercer instrumento básico de la financiación autonómica, las operaciones de endeudamiento previstas para el año 1999 representan en las Comunidades uniprovinciales un 6,9% de sus recursos, en las pluriprovinciales del artículo 143 un 4,1%, en las del artículo 151, un 4,7%, y en las Comunidades forales, un 3%. Como puede observarse, pues, estos recursos tienen un peso poco relevante en el total de ingresos autonómicos.

Estados de gastos

El análisis del estado de gastos de las Comunidades Autónomas para el ejercicio de 1999 se realiza separando los gastos de funcionamiento (gastos de personal y compras de bienes y servicios), las transferencias corrientes, 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 elevado 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 153.903 pesetas; magnitud que oscila entre las 195.076 previstas en la Comunidad de Canarias y las 130.875 de la Comunidad Valenciana.

En las Comunidades del artículo 143 de carácter uniprovincial, y con respecto a los gastos de funcionamiento, hay que considerar como caso especial el de la Comunidad de La Rioja, que tiene transferidos los servicios de educación y por lo tanto sus gastos de funcionamiento son mucho más elevados que los del resto de Comunidades de este grupo. En concreto, se puede observar que esta Comunidad tiene unos gastos de funcionamiento de 108.866 pesetas/habitante, mientras que los importes de las demás oscilan entre las 45.167 pesetas/habitante de Madrid y las 26.301 pesetas/habitante de Murcia. Esta misma distinción debe hacerse en las Comunidades del artículo 143 de carácter pluriprovincial, donde Aragón e Islas Baleares son las que disponen de los servicios de educación, y tienen unos gastos de funcionamiento de 92.298 pesetas/habitante y de 74.296 pesetas/habitante, respectivamente. Por su parte, las tres Comunidades restantes tienen, de promedio, unos gastos de funcionamiento de 41.063 pesetas/habitante.

Las Comunidades forales tienen un volumen de gastos de funcionamiento similar al de las Comunidades de régimen común del mismo nivel de competencial, aunque superior a la media de estas Comunidades. En el País Vasco el presupuesto de estos gastos es de 189.422 pesetas/habitante y en Navarra de 232.971 pesetas/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. 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/habitante relativamente más elevadas.

Del total de Comunidades Autónomas, las que tienen unos gastos de capital más elevados son las siguientes: Navarra, 138.778 pesetas/habitante; Extremadura, 100.892; Canarias, 73.863, La Rioja, 86.843 y Cantabria, 86.396. En Extremadura y Cantabria estos gastos se financian, principalmente, con transferencias, mientras que en Navarra y La Rioja, se financian a través de ahorro corriente.

En las Comunidades forales las previsiones de transferencias corrientes tienen una dotación de 127.257 pesetas/habitante. Nuevamente hay que distinguir, sin embargo, entre las dos comunidades de este grupo. En Navarra, debido a la inclusión de la aportación al Estado y la financiación municipal, las transferencias corrientes son mucho más elevadas que en el País Vasco, ya que su importe es de 259.776 pesetas por habitante, mientras en el País Vasco es de 94.396 pesetas. Las Comunidades de régimen común del mismo nivel de competencias tienen unas transferencias previstas de 82.158 pesetas/habitante. En las Comunidades pluriprovinciales del artículo 143 la previsión es de 83.238 pesetas/habitante y en las uniprovinciales de 39.745 pesetas/habitante.

Por último, y con relación a la carga financiera de la deuda, las Comunidades forales tienen una previsión de 30.421 pesetas/habitante, las Comunidades del artículo 151 de 21.230 pesetas/habitante, las Comunidades uniprovinciales de 14.199 pesetas/habitante, y las Comunidades pluriprovinciales del artículo 143 de 10.345 pesetas/habitante. En términos relativos, la carga financiera presenta un peso más elevado en las Comunidades uniprovinciales, donde representa un 9,3% del total de gastos, mientras que en las Comunidades pluriprovinciales del mismo nivel competencial representa un 4,7% 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 las previsiones de ingresos.

Las previsiones autonómicas para el año 1999 muestran un déficit no financiero, en términos consolidados, de 121.753 millones de ptas.; cifra que representa una disminución del 32,1% en relación con las previsiones del año 1998 y un peso del 1,1% sobre el total de los gastos previstos. Hay que destacar que prácticamente todas las Comunidades Autónomas reducen sus previsiones de déficit. Solamente en las Comunidades de Cantabria, La Rioja y Extremadura se observan aumentos de este importe. Con relación al peso del déficit sobre el total del presupuesto, pueden destacarse las Comunidades de Murcia, Cantabria, La Rioja y Aragón, en las cuales el porcentaje es relativamente elevado, mientras que en las demás este porcentaje no llega al 2%.

Finalmente, el endeudamiento neto del conjunto de las Comunidades Autónomas para el año 1999 es de 145.828 millones de pesetas, cifra que supone una reducción de un 26,6% con relación a las previsiones del año anterior. En términos de pesetas/habitante este importe es de 3.688 pesetas. Del conjunto de Comunidades Autónomas, destacan las previsiones de la Comunidad de La Rioja con 26.421 pesetas/habitante, la de Aragón con 12.935 pesetas/habitante, y la de Navarra con 7.593 pesetas por habitante. En lo que respecta a la variación del endeudamiento neto de las Comunidades, se observa que en la mayoría de ellas se prevén reducciones de su importe, aunque hay que señalar que en determinadas Comunidades se producen aumentos, como por ejemplo en Andalucía, Canarias, las dos Castillas y Extremadura.

Normativa presupuestaria y financiera del año 1999

Leyes de presupuestos

A lo largo de 1999 se han aprobado por las Comunidades Autónomas un total de 16 leyes de presupuestos. La única Comunidad que no ha aprobado su ley de presupuestos para el ejercicio del 2000 es la de Cataluña. La razón está en la celebración de las elecciones autonómicas el día 17 de octubre de 1999, lo que ha hecho imposible la aprobación, dado que el Parlamento catalán no se ha constituido hasta el día 5 de noviembre de 1999.

Plenamente consolidada la tendencia a la normalización de la estructura y contenido de las leyes de presupuestos, gracias a la contribución de las «leyes de acompañamiento», donde ahora se alojan la mayoría de las normas desplazadas de las leyes presupuestarias, los diversos apartados de las mismas presentan pocas novedades dignas de mención.

Por tercer 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 2% para el 2000, frente al 1,8% del ejercicio de 1999 y 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 (destacan en el apartado de subvenciones las amplias regulaciones contenidas en las leyes de Aragón o Galicia y también en la de Andalucía), que en la medida en que incluyen prescripciones organizativas o de procedimiento debieran encontrar acomodo en otras leyes. La Ley canaria, por su parte, incluye como en años anteriores un título específico de «Medidas económicas y administrativas». 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 (así, en las leyes de Aragón, Castilla-La Mancha o Islas Baleares).

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 (establecimiento de la escala autonómica del gravamen de la base liquidable del IRPF, establecimiento del mínimo exento del Impuesto sobre el Patrimonio y modificaciones de tarifas de máquinas en tasas sobre el juego), 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 incluye la fijación de las tarifas del impuesto especial sobre combustibles derivados del petróleo y la forma de aplicación de sus ingresos, así como el mantenimiento de las tarifas de la exacción fiscal sobre la gasolina. Se regula también la aplicación de los ingresos derivados de la gestión del Impuesto General Indirecto canario y la forma de distribución entre la Comunidad Autónoma y los Cabildos Insulares si por ley estatal se procediera, durante el 2000, a la modificación de los tipos de dicho Impuesto aplicables a las labores del tabaco, por lo que se refiere a las importaciones y entregas interiores de tabaco rubio y sucedáneos. También se reitera, como en ejercicios anteriores, la compensación a las Corporaciones Locales canarias por la disminución de ingresos a percibir por éstas en concepto de Arbitrio sobre la Producción e Importación en las Islas Canarias, con carácter transitorio, y hasta que se articule el nuevo sistema para su financiación.

En el apartado de tributación medio-ambiental, Aragón, Asturias, la Comunidad Valenciana, Galicia y Navarra establecen las tarifas del canon de saneamiento para el 2000. En Galicia se incluyen además diversas disposiciones complementarias en relación a dicho canon.

Respecto de otros tributos, Castilla-La Mancha fija, como en el ejercicio anterior, los tipos de gravamen sobre el juego y Extremadura regula determinadas exenciones por riadas en los Impuestos de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y de Sucesiones y Donaciones y diversas tasas sobre caza y otras. También en la ley vasca se establecen tasas nuevas y se modifican tarifas de otras. La Rioja, por último, vuelve a establecer, como en el ejer-

cicio anterior, un recargo del 15% de las cuotas mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas.

Para concluir este apartado, y respecto de las tasas de cuantía fija, algunas Comunidades incrementan los importes exigibles en 1999 para el 2000 (así, Andalucía, Asturias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Islas Baleares, La Rioja, Murcia), mientras que otras mantienen dichos importes (así, Aragón, Comunidad Valenciana, Galicia o País Vasco).

Por último, y como aspectos singulares dignos de mención, merecen citarse la previsión específica contenida en la ley asturiana, en el sentido que se establece expresamente la vigencia anual de las disposiciones de la ley de presupuestos, y las prohibiciones de contratar empresas de trabajo temporal por parte de las Administraciones respectivas que figura en las leyes de Extremadura y de Madrid (la Comunidad de Aragón incluye una prohibición similar en su ley de acompañamiento).

Leyes de crédito extraordinario y de suplemento de crédito

Durante el ejercicio de 1999 se han aprobado 6 leyes de crédito extraordinario y 9 leyes de suplemento de crédito, más 4 leyes que contienen a la vez créditos extraordinarios y suplementos de crédito.

Asturias, con 3 leyes de crédito extraordinario, 5 de suplemento de crédito y 3 de crédito extraordinario y suplemento de crédito a la vez, es la Comunidad que más ha utilizado el recurso a estas técnicas durante el ejercicio.

Murcia ha aprobado, por su parte, 2 leyes de crédito extraordinario y 2 de suplemento de crédito, mientras que Navarra ha aprobado 1 ley de crédito extraordinario, Canarias y Madrid han aprobado 1 de suplemento de crédito cada una, y Aragón, 1 de crédito extraordinario y suplemento de crédito a la vez.

Como particularidad, en la ley vasca 2/1999, de 25 de junio, de medidas complementarias en materia económica, presupuestaria y financiera para el ejercicio 1999, se incluye la autorización de 2 créditos extraordinarios.

Leyes de acompañamiento

En 1999 el número de leyes que se pueden agrupar bajo la denominación de «leyes de acompañamiento» es exactamente el mismo que el del año anterior, 11. En concreto, las leyes que hemos identificado como «leyes de acompañamiento» durante 1999 son las siguientes:

- ley andaluza 17/1999, de 28 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas.
- ley aragonesa 15/1999, de 29 de diciembre, de medidas tributarias, financieras y administrativas.
- ley asturiana 18/1999, de 31 de diciembre, de medidas presupuestarias, administrativas y fiscales.

– ley cántabra 11/1999, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

– ley castellano-leonesa 6/1999, de 27 de diciembre, de medidas económicas, fiscales y administrativas.

– ley valenciana 9/1999, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat Valenciana.

– ley gallega 8/1999, 30 de diciembre, de medidas fiscales y presupuestarias y de función pública y actuación administrativa.

– ley balear 12/1999, de 23 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública y económicas.

– ley riojana 7/1999, de 20 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

– ley madrileña 24 /1999, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

– ley murciana 9 /1999, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y de modificación de diversas leyes regionales en materia de tasas, puertos, educación, juego y apuestas y construcción y explotación de infraestructuras.

Ciertamente, si se contempla desde la perspectiva temporal estricta del ejercicio de 1999, habría que añadir a las leyes citadas dos más: la ley canaria 2/1999, de 4 de febrero, de medidas urgentes económicas, de orden social y relativas al personal y a la organización administrativa de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de 1999, que complementa la ley de presupuestos para 1999, y la ley vasca 2/1999, de 25 de junio, de medidas complementarias en materia económica, presupuestaria y financiera para el ejercicio 1999, que obedece a otra lógica, en la medida en que, de hecho, lo que complementa es el régimen de prórroga presupuestaria de la Comunidad Vasca. Evidentemente, en ambos casos se trata de leyes que han desplegado sus efectos durante 1999.

Siguiendo la tónica de los dos últimos ejercicios, la característica común a la mayoría de las leyes de acompañamiento para el 2000 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 las 11 leyes de acompañamiento anteriormente citadas incluyen normas sobre tributos cedidos. Sólo Cantabria (que aún no ha hecho uso de su capacidad normativa), Asturias (que tiene impugnado el sistema de financiación autonómico para el período 1987-1991) y Andalucía (que no adoptó dicho sistema), se han abstenido de introducir normas sobre tributos cedidos en sus leyes.

De las 8 Comunidades que sí han introducido disposiciones sobre tributos cedidos 7 lo han hecho en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Respecto de disposiciones introducidas en los dos ejercicios anteriores, se observan algunos cambios.

Así, en Castilla y León se mantienen las deducciones por familia numerosa, por nacimiento o adopción de hijos durante el período impositivo y por cantidades donadas o invertidas en la rehabilitación o conservación de bienes que se encuentren en Castilla y León, que formen parte del Patrimonio Histórico Español, cuando se realicen a favor de Administraciones Públicas y entidades e instituciones dependientes. A ellas se añade una nueva deducción por las cantidades destinadas por los titulares de bienes inmuebles ubicados en Castilla y León a la restauración, rehabilitación o reparación de los mismos, siempre que estén inscritos en el Registro General de bienes de interés cultural o estén afectados por la declaración de bien cultural y que las obras dispongan de la autorización administrativa correspondiente.

En la Comunidad Valenciana aparece una deducción nueva consistente en la realización por uno de los cónyuges de la unidad familiar de labores no remuneradas en el hogar. Adicionalmente, hay que recordar que en la ley de presupuestos de la Comunidad Valenciana se ha regulado también la escala autonómica de gravamen de la base liquidable general del IRPF.

En Galicia, se mantiene la deducción por nacimiento o adopción de hijos en el período impositivo y se ha incorporado también una nueva deducción que beneficia al contribuyente que ostente el título de familia numerosa.

En la ley balear, además de especificarse que debe entenderse por base imponible en relación a la Ley 9/1997, de 22 de diciembre, de diversas medidas tributarias y administrativas, se introducen dos nuevas deducciones: una, por adquisición o rehabilitación de vivienda habitual realizada por jóvenes de menos de 32 años y, otra, por gastos de custodia en guarderías y centros escolares de hijos menores de 3 años.

En cambio, en las leyes riojana, madrileña y murciana, no hay novedades sobre el tipo de deducciones ya incluidas en el ejercicio anterior. Así, en La Rioja se mantienen las deducciones por adquisición o rehabilitación de vivienda habitual para jóvenes menores de 32 años y por las cantidades invertidas en la adquisición o rehabilitación de segunda residencia en determinados municipios del medio rural. En Madrid se mantienen las deducciones por nacimiento de hijos, por acogimiento de mayores de 65 años y por donativos a fundaciones con fines culturales o asistenciales. En Murcia, por último, se mantienen las deducciones por adquisición o rehabilitación de vivienda habitual, por adquisición de segunda vivienda nueva y por donativos a fundaciones que tengan como fin primordial la protección del patrimonio histórico de la región.

En el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, son 4 las Comunidades que han incluido regulaciones específicas. Se trata en la mayoría de los casos del establecimiento de diversas reducciones en la base imponible.

En la ley aragonesa se preve una reducción en el caso de adquisiciones «*mortis causa*» en las que se incluyan edificaciones declaradas bienes aragoneses de interés cultural y bienes catalogados del patrimonio cultural aragonés en los que sus propietarios hubieren sufragado, sin ayudas públicas, obras de conservación o rehabilitación.

En la ley de Castilla y León, se amplía el número de las reducciones. Las pre-

vistas ahora son: para adquisiciones «mortis causa» por personas con minusvalía física, psíquica o sensorial; para adquisiciones «mortis causa» de explotaciones agrarias y para adquisiciones «mortis causa» de empresas individuales, negocios profesionales o participaciones en entidades de reducidas dimensiones, siempre que cumplan en éstos dos últimos casos los requisitos de parentesco y demás previstos en la ley.

En la ley valenciana, además de incorporar a la normativa autonómica la regulación de la tarifa aplicable en el impuesto y los coeficientes multiplicadores aplicables para el cálculo de la cuota tributaria, se incrementa el importe de las reducciones por las adquisiciones «mortis causa» por personas con minusvalía y se crea una nueva reducción para adquisiciones de bienes del patrimonio histórico artístico que se cedan gratuitamente para su exposición en favor de las Administraciones Públicas valencianas.

Por último, la ley madrileña incluye también toda una serie de reducciones de la base imponible en las adquisiciones «mortis causa»: en virtud del parentesco entre adquirente y transmitente, por adquisiciones por personas con minusvalía física, psíquica o sensorial, por las cantidades percibidas por los beneficiarios de contratos de seguros de vida, por adquisiciones de empresa individual, por adquisiciones de vivienda habitual; por indemnizaciones satisfechas a herederos de los afectados por el síndrome tóxico y por prestaciones públicas extraordinarias por actos de terrorismo percibidas por los herederos. Además de las reducciones, la ley madrileña fija la tarifa y la cuota tributaria del Impuesto.

En el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados son 3 las Comunidades que han incluido disposiciones. Concretamente, Islas Baleares ha aumentado el tipo de gravamen en la modalidad de transmisiones patrimoniales onerosas, hasta el 7% y lo ha disminuido hasta el 5% para las viviendas de protección oficial. También Madrid ha establecido dos tipos diferenciados para la transmisión de inmuebles: el general, del 7%, y uno reducido, del 4%, para las transmisiones en las que adquiera la propiedad de viviendas ubicadas dentro del distrito municipal Centro del Ayuntamiento de Madrid. Además, en Madrid, se ha creado un nuevo tipo de gravamen en la modalidad de Actos Jurídicos Documentados, para las declaraciones tributarias en las que se renuncie a la exención de IVA. Finalmente, en Murcia se ha establecido un tipo reducido del 2% en el caso de segundas y ulteriores transmisiones de viviendas y anexos cuando el adquirente sea una persona física o jurídica que ejerza una actividad empresarial a la que sean aplicables las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad del Sector Inmobiliario y se ha aprobado también un tipo de gravamen del 0,1% aplicable a los documentos notariales que formalicen la constitución y cancelación de derechos reales de garantía cuyo sujeto pasivo sea una Sociedad de Garantía Recíproca con domicilio social en la región de Murcia.

Finalmente, hay que señalar que prácticamente todas las Comunidades (salvo La Rioja) incluyen en sus leyes normas diversas en relación a la tasa fiscal sobre el juego, con modificaciones de los tipos tributarios y cuotas fijas de dicha tasa y otras disposiciones. Como extremo destacable, hay que señalar que la Comunidad de las Islas Baleares regula la tasa fiscal sobre el juego por vez primera, tras la transferencia de competencias en juego.

Como en el ejercicio anterior, si bien en la ley de presupuestos, la Comunidad Valenciana ha vuelto a fijar el mínimo exento del Impuesto sobre el Patrimonio.

Las normas sobre tributos cedidos incluidas en las leyes autonómicas para el 2000 citadas pueden seguirse esquemáticamente en el cuadro de las páginas 578 y 579.

Lógicamente, el cuadro de disposiciones normativas autonómicas en materia de tributos cedidos ha de completarse con las previsiones procedentes de leyes de acompañamiento y presupuestarias de los 2 ejercicios anteriores que, por estar configuradas con vocación de permanencia y no haber sido modificadas después, conservan su vigencia. Un resumen de dichas disposiciones puede seguirse en el apartado correspondiente del *Informe de 1998*.

Por otra parte, y aún dentro del ámbito tributario, aunque fuera ya de lo que es la regulación autonómica sobre tributos cedidos, hay que señalar las siguientes disposiciones incluidas en las leyes de acompañamiento.

En materia de tributos propios, la ley andaluza crea el impuesto sobre el juego del bingo y un recargo sobre la tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar.

En materia de tasas, hay que destacar también las disposiciones que la mayoría de leyes de acompañamiento incluyen. Se trata, en unos casos, de disposiciones de modificación de tasas preexistentes (Andalucía, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Islas Baleares, La Rioja, Madrid y Murcia), pero también se observa una notable profusión en lo que a la creación de nuevas tasas se refiere (Asturias, entre ellas la de inspecciones y controles veterinarios de animales vivos y productos de origen animal; Cantabria, Comunidad Valenciana, Islas Baleares, La Rioja, Madrid y Murcia) e incluso supresión de antiguas (Asturias también).

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 a materias diversas. En primer término, la mayoría de leyes introducen modificaciones de mayor o menor alcance en la regulación de las leyes de hacienda respectivas (así, Andalucía, Asturias, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Galicia, Madrid, Murcia). Son frecuentes también las disposiciones en materia de contratación (Andalucía, Cantabria, Castilla y León, Galicia, Murcia), patrimonio (Andalucía, Murcia), sector público empresarial (Andalucía, Aragón, Comunidad Valenciana), subvenciones (Madrid, Murcia), ejercicio de la función interventora en sus diversas facetas de fiscalización del gasto (Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla y León, Islas Baleares) y, muy especialmente, función pública (Andalucía, Aragón, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Galicia, Islas Baleares, La Rioja, Murcia).

Esta heterogeneidad de disposiciones es consecuencia, en buena parte, de la anteriormente existente en las leyes de presupuestos. Puede afirmarse, por tanto, que, al menos desde la perspectiva de sus contenidos, las leyes de acompañamiento, aparecen viciadas desde sus orígenes, en la medida en que han aflorado en nuestro ordenamiento más para sortear las restricciones impuestas por la doc-

NORMAS SOBRE TRIBUTOS CEDIDOS INCLUIDAS EN LEYES AUTONÓMICAS PARA 2000

COMUNIDADES	IRPF	SUCESIONES Y DONACIONES	TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y AJD	TRIBUTOS JUEGO	PATRIMONIO
ARAGÓN	---	<i>Reducción</i> por adquisiciones «mortis causa» de edificaciones declaradas bienes aragoneses de interés cultural y bienes catalogados.	---	Cuotas fijas de la tasa fiscal sobre el juego (máquinas recreativas con premio y azar).	---
CASTILLA Y LEÓN	<i>Deducciones:</i> familia numerosa; nacimiento o adopción de hijos; rehabilitación o conservación de bienes del patrimonio histórico; restauración, rehabilitación o reparación de bienes de interés cultural.	<i>Reducciones:</i> por adquisiciones por minusválidos; por adquisiciones de explotaciones agrarias; por adquisición de empresas individuales, negocios o participaciones en entidades de reducidas dimensiones.	---	Tipos tributarios y cuotas fijas de la tasa fiscal sobre el juego.	---
COMUNIDAD VALENCIANA	<i>Deducción</i> por realización de labores no remuneradas del hogar. <i>Escala de gravamen</i>	<i>Reducciones:</i> por adquisiciones por minusválidos; por adquisiciones de bienes del patrimonio histórico artístico cedidos para exposición. <i>Tarifas del Impuesto y coeficientes multiplicadores</i>	---	Tasa fiscal sobre el juego (tarifas de máquinas)	Mínimo exento
GALICIA	<i>Deducciones:</i> nacimiento o adopción de hijos; familia numerosa.	---	---	Tasa sobre tómbolas.	---
ISLAS BALEARES	<i>Deducciones:</i> adquisición o rehabilitación de vivienda habitual por jóvenes de menos de 32 años; gastos de custodia en guarderías y centros escolares de hijos menores de 3 años. <i>Especificación de la base imponible</i>	---	Tipo de gravamen de las transmisiones patrimoniales onerosas (7%). Tipo de gravamen en las viviendas de protección oficial (5%).	Regulación de la tasa fiscal sobre el juego	---

NORMAS SOBRE TRIBUTOS CEDIDOS INCLUIDAS EN LEYES AUTONÓMICAS PARA 2000
(continuación)

COMUNIDADES	IRPF	SUCESIONES Y DONACIONES	TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y AJD	TRIBUTOS JUEGO	PATRIMONIO
LA RIOJA	<i>Deducciones:</i> adquisición o rehabilitación de vivienda habitual por jóvenes menores de 32 años; cantidades invertidas en adquisición o rehabilitación de segunda residencia en medio rural.	---			---
MADRID	<i>Deducciones:</i> nacimiento de hijos; acogimiento de mayores de 65 años; donativos a fundaciones con fines culturales o asistenciales.	<i>Reducciones:</i> por adquisiciones entre parientes, por adquisiciones por minusválidos, por cantidades percibidas por contratos de seguros de vida; por adquisiciones de empresa individual, por adquisición de vivienda habitual; por indemnizaciones a herederos de afectados por el síndrome tóxico y herederos de prestaciones por terrorismo. <i>Tarifa y cuota tributaria del Impuesto</i>	Tipo general de las transmisiones de inmuebles (7%). Tipo reducido para la transmisión de inmuebles del distrito municipal Centro de Madrid (4%). Nuevo tipo en Actos Jurídicos Documentados para declaraciones con renuncia a exención de IVA.	Cuotas tributarias de tasas sobre el juego.	---
MURCIA	<i>Deducciones:</i> adquisición o rehabilitación de vivienda habitual; adquisición de segunda vivienda nueva; donativos a fundaciones para protección del patrimonio histórico.	---	Tipo reducido para segundas y ulteriores viviendas y anexos (2%). Tipo reducido por Actos Jurídicos Documentados para documentos notariales sobre derechos reales de garantía de Sociedades de Garantía Recíproca (0,1%)	Maquinas recreativas de juego y azar y regulación de la tasa sobre rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias.	---

trina constitucional a los contenidos de las leyes de presupuestos que no con la voluntad de agrupar un conjunto de disposiciones orientadas por un hilo conductor común. Así las cosas, y a la espera de pronunciamientos específicos del Tribunal Constitucional sobre este tipo de leyes, una vía de superación de la heterogeneidad de contenidos de las leyes de acompañamiento podría ser, como ha sugerido ya buena parte de la doctrina, la de orientarlas decididamente hacia su configuración como auténticas leyes tributarias (si se opta por seguir el modelo alemán de la «Jahressteuergesetz») o leyes exclusivamente financieras (en línea con la «legge finanziaria» italiana), pero, eso sí, en éste último caso, con las mismas restricciones que, desde la reforma de 1988 –en buena parte para poner fin a la utilización abusiva de la citada ley financiera para introducir todo tipo de materias– se vienen imponiendo también a las leyes financieras italianas; esto es, estableciendo para ellas, en definitiva, unos condicionamientos estrictos de congruencia material y teleológica con las leyes de presupuestos.

Leyes tributarias

Cinco son las leyes que se han aprobado en el ejercicio de 1999 con incidencia directa en materia de impuestos. En primer lugar, la ley balear 6/1999, de 3 de abril, que aprueba las directrices de ordenación territorial de las Islas Baleares, y que incluye el establecimiento de una deducción sobre la cuota íntegra autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que permite a los titulares de fincas o de terrenos incluidos en las áreas de suelo rústico protegido que define la ley que puedan deducir el 25% de los gastos de conservación y mejora realizados y el establecimiento de una reducción en la base imponible del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones para aquellas adquisiciones «mortis causa» que incluyan terrenos ubicados en áreas de suelo rústico o en un área de interés agrario, siempre que se cumplan las demás condiciones fijadas en la ley.

En segundo lugar, la ley catalana 6/1999, de 12 de julio, de ordenación, gestión y tributación del agua, crea un nuevo canon del agua, como ingreso específico del régimen económico-financiero de la Agencia Catalana del Agua. Dicho impuesto de naturaleza ecológica, que recae sobre el uso del agua o la carga contaminante abocada, sustituye los antiguos canon de infraestructura hidráulica, incremento de tarifa y canon de saneamiento.

Por su parte, las leyes forales navarras 14/1999, de 6 de abril, de modificaciones fiscales, y 19/1999, de 30 de diciembre, de medidas tributarias, incluyen modificaciones específicas del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y del régimen fiscal de las cooperativas, en el primer caso, y una amplia modificación de los impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas, Sociedades, Sucesiones y Donaciones, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, tributos locales (Impuestos sobre Actividades Económicas e Impuesto sobre vehículos) y tasas, en el segundo caso. Por último, hay que reseñar también el Decreto Foral Legislativo 129/1999, de 26 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

El resto de leyes de carácter tributario aprobadas en 1999 se refieren a tasas. Como ley general en este ámbito, hay que citar la ley canaria 10/1999, de 13 de mayo, de modificación del texto refundido de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma. La ley foral navarra 4/1999, de 2 de marzo, por su parte, procede a la adaptación de la ley foral de Haciendas Locales y de la ley foral de tasas y precios públicos a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre tasas y precios públicos y sobre inembargabilidad de los bienes patrimoniales de los entes locales.

Como leyes específicas hay que reseñar, por último, la ley riojana 1/1999, de 10 de febrero, relativa a la tasa por inspección y controles sanitarios de carnes frescas, la ley valenciana 1/1999, de 31 de marzo, de tarifas portuarias y la ley andaluza 5/1999, de 29 de junio, de prevención y lucha contra los incendios forestales, que incluye la creación de la tasa de extinción de incendios forestales.

Otras leyes de carácter presupuestario o financiero

En el ámbito de las regulaciones que afectan a las haciendas generales autonómicas, merece destacarse la aprobación del texto refundido de la ley de régimen financiero y presupuestario de Galicia mediante decreto-legislativo 1/1999, de 7 de octubre, así como la ley de Castilla y León 2/1999, de 19 de febrero, reguladora del depósito del importe de fianzas de contratos de arrendamiento y de suministro y servicios que afecten a fincas urbanas, y la ley foral navarra 16/1999, de 15 de noviembre, de aprobación de las Cuentas Generales de 1998. Igualmente, hay que indicar que Madrid ha aprobado la Ley 11/1999, de 29 de abril, de creación de la Cámara de Cuentas, como órgano fiscalizador externo de la actividad económica y financiera de la Comunidad. Con la creación de este órgano son ya 11 los órganos autonómicos similares al Tribunal de Cuentas.

En otro orden de consideraciones, hay que referirse también a la ley asturiana 15/1999, de 15 de julio, de medidas urgentes en materia de organización institucional, Administración Pública y régimen económico y presupuestario, con la que se pretende adecuar la legislación del Principado de Asturias a las modificaciones estatutarias incluidas en la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, y que, en el ámbito estrictamente presupuestario, faculta al Consejo de Gobierno para realizar la imputación económica, en su caso necesaria, para adaptar la estructura presupuestaria a la nueva organización del ejecutivo.

Las haciendas locales han merecido la atención de varias leyes autonómicas. En primer lugar, de la ley canaria 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal, que tiene por objeto dotar a los municipios canarios de recursos económicos para su saneamiento económico-financiero o inversión o para gastos de libre disposición. Por otra parte, la ley foral navarra 4/1999, de 2 de marzo, como antes se ha indicado, ha procedido a la adaptación de la legislación de las haciendas locales navarras a la doctrina constitucional sobre tasas y precios públicos y sobre inembargabilidad de los bienes patrimoniales locales.

Por último, la ley andaluza 7/1999, de 29 de septiembre, ha establecido el régimen jurídico de los bienes de las entidades locales.

En el apartado de leyes de autorización de operaciones financieras, solamente hay que reseñar la ley asturiana 7/1999, de 3 de junio, por la que se fija el límite máximo de los avales que pueden prestarse en el ejercicio de 1999.

Para acabar, en la esfera patrimonial, hay que anotar dos leyes de autorización de enajenación de diversos bienes inmuebles: la ley madrileña 7/1999, de 30 de marzo, y la ley andaluza 10/1999, de 18 de noviembre.

Normas reglamentarias

La producción reglamentaria de las Comunidades Autónomas en materia económica y financiera incluye en 1999 disposiciones reguladoras de medidas de fomento y, en menor número, de normas de desarrollo o complemento de las leyes generales de hacienda o de presupuesto del ejercicio y 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, suelo, servicios sociales, transportes, turismo, etc.–, merecen mención singular la aprobación por el Gobierno andaluz del III Plan de Vivienda y Suelo para el cuatrienio 1999-2002 y del Decreto de establecimiento de ayudas económicas complementarias de carácter extraordinario a favor de pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas, que fue objeto de impugnación por la vía del conflicto de competencias por parte del Gobierno central. También cabe citar los Decretos del Gobierno vasco de aprobación del II Plan General de Carreteras del País Vasco para el período 1999-2010 y de regulación del ingreso mínimo de inserción y el Decreto del Gobierno balear que regula el régimen de subvención para residentes de las Islas Baleares que utilizan transporte marítimo regular en los desplazamientos interinsulares.

En el ámbito de reglamentos de desarrollo presupuestario, cabe destacar, entre otras, las disposiciones que autorizan las emisiones de deuda y sus características o las disposiciones que establecen los criterios de reparto de las dotaciones de los diversos fondos autonómicos de financiación local; mención específica merecen determinadas disposiciones sobre régimen retributivo: así, el Decreto asturiano que fija las retribuciones del personal funcionario de la Administración del Principado para 1999 y el Decreto del Gobierno valenciano de aplicación al personal integrante de la inspección educativa del componente retributivo relacionado con la formación y la realización de otras actividades para la mejora de la calidad en la enseñanza. Por último, pueden incluirse en este apartado el Decreto del Gobierno de La Rioja por el que se regula el sistema de anticipos de caja fija, y los Decretos del Gobierno catalán de modificación del régimen de tarifas y peajes y determinados aspectos de las concesiones de diversas autopistas.

Finalmente, en el ámbito tributario, destaca, de entre todas las Comunidades, la producción reglamentaria de Navarra, con la aprobación del Reglamento del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (Decreto Foral 165/1999, de 17 de mayo) y del Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (Decreto Foral 174/1999, de 24 de mayo). A

dichas disposiciones de alcance general hay que añadir el Decreto Foral 176/1999, de 24 de mayo, por el que se regula el procedimiento para el pago de determinados impuestos mediante la entrega de bienes declarados de interés cultural o integrantes del patrimonio histórico.

Por lo demás, merecen destacarse también en el ámbito tributario, en Extremadura, el Decreto 82/1999, de 21 de julio, sobre beneficios fiscales en tasas y precios públicos de la Comunidad extremeña y, en Asturias, el Decreto 179/1999, de 30 de diciembre, que modifica la regulación anterior sobre gestión, liquidación y recaudación de los tributos propios y otros ingresos de derecho público del Principado.

La liquidación de los presupuestos de las Comunidades Autónomas para 1996

Los presupuestos de las Comunidades Autónomas para el año 1996 tuvieron un importe previsto de 8.510.146 millones de pesetas. Su ejecución durante el ejercicio dio como resultado unos derechos liquidados de 8.617.953 millones de pesetas y unas obligaciones reconocidas de 8.587.428 millones de pesetas.

En el cuadro 1 se muestra el resultado de las liquidaciones de los presupuestos de ingresos y de gastos para cada Comunidad Autónoma, y se comparan con las previsiones iniciales. Los ingresos se presentan en términos de derechos liquidados y los gastos en términos de obligaciones reconocidas.

Debe señalarse, que a efectos de homogeneización, y al igual que en anteriores Informes, las cifras no incluyen los ingresos que reciben las Comunidades Autónomas en concepto de participación de las Corporaciones Locales en los ingresos del Estado y que posteriormente transfieren a las Corporaciones Locales de su territorio, por lo que también figuran en el presupuesto de gastos. Dado que sólo algunas Comunidades Autónomas incluyen estas dotaciones en la ejecución presupuestaria, se ha optado por excluirlas del análisis.

Por otra parte, hay que recordar también que las cifras que se presentan incluyen los ingresos y gastos en términos consolidados, es decir, la Administración centralizada de la Comunidad Autónoma, los organismos autónomos administrativos, comerciales, industriales y financieros y las entidades gestoras de la Seguridad Social en las Comunidades que para gestionar estos servicios transferidos las hayan creado.

El resultado de las liquidaciones de los ingresos y de los gastos muestra que, para el conjunto de Comunidades Autónomas, los derechos liquidados han crecido un 9,4% con respecto al año anterior y las obligaciones reconocidas un 11,4%.

Con respecto a los ingresos, en el cuadro 2 se presentan los derechos liquidados por cada Comunidad Autónoma en el año 1996 separando los siguientes grupos de ingresos: ingresos tributarios, transferencias corrientes y de capital, ingresos financieros y otros ingresos.

Antes de analizar esta clasificación de ingresos autonómicos hay que realizar la siguiente precisión. Aunque a partir del año 1994 las Comunidades Autó-

nomas de régimen común pueden participar en un 15% de las cuotas líquidas del IRPF declaradas por los residentes en su territorio, este ingreso no puede ser identificado en la liquidación de los presupuestos de ingresos de las Comunidades Autónomas. Ello es así debido al sistema de recepción de estos recursos, que hace que esta participación en las cuotas líquidas del IRPF no pueda conocerse hasta que no se proceda a la liquidación de la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado.

Las características más importantes de las liquidaciones de los presupuestos de ingresos del 1996 son las siguientes:

La elevada cuantía de las transferencias como fuente de financiación. Para el año 1996 las transferencias corrientes representaron el 65,4% del total de los recursos y las de capital un 7,9%.

En las Comunidades de régimen foral se observan claramente las diferencias entre Navarra y el País Vasco como consecuencia de que Navarra recauda y gestiona los tributos concertados, mientras que en el País Vasco son las tres diputaciones forales las que disponen de los tributos concertados y la Comunidad Autónoma se financia, básicamente, a través de transferencias procedentes de dichas diputaciones forales. En el año 1996 las transferencias corrientes representaron un 86,8% en el País Vasco. En cambio, en Navarra, representaron solamente un 7,1%.

En las Comunidades de régimen común, y debido al sistema de financiación, se observa que las transferencias corrientes tienen un peso relativamente más elevado en las Comunidades del artículo 151, es decir, en las de mayor nivel competencial. En el grupo de estas Comunidades las transferencias corrientes representan un 68,7% de sus ingresos. Debe señalarse que en algunas Comunidades de menor nivel competencial las transferencias también tienen un peso elevado, pero debido en este caso a la inclusión de los ingresos procedentes de fondos europeos, especialmente del FEOGA Garantía.

Con respecto a las transferencias de capital es destacable la importancia relativa que tienen en determinadas Comunidades Autónomas, mientras que en otras el peso es bajo. La mayor o menor importancia de estas transferencias, al margen del volumen global de ingresos determinado por el nivel competencial, se debe a si son beneficiarias o no del Fondo de Compensación Interterritorial y de los fondos europeos. Por ejemplo, en Extremadura, estas transferencias de capital suponen un 22,4% de los ingresos, en Asturias el 20,3%, en Murcia el 15,3%, en Castilla-La Mancha un 14% y en Castilla y León un 13,7%.

Los ingresos tributarios, por su parte, representan el 16,5% de los ingresos liquidados en el año 1996. Ahora bien, mientras que en Navarra estos ingresos representan un 85,5% del total, en el conjunto de Comunidades de régimen común representan un 15,6%. En las Comunidades uniprovinciales estos ingresos representan un 29% y en las pluriprovinciales del mismo nivel competencial el 16,6%. En las Comunidades de mayor nivel de competencias el porcentaje es del 13,6%.

Los ingresos financieros tienen una importancia relativa del 9% del total de los recursos liquidados en el año 1996. Este peso es muy distinto entre las Comunidades Autónomas, puesto que en algunas alcanza porcentajes en torno

al 18% de los ingresos y en otras, prácticamente no se han producido ingresos de este tipo.

Con relación a estos ingresos debe observarse el endeudamiento en términos netos, es decir, descontando las amortizaciones efectuadas durante el ejercicio. Este endeudamiento neto representa el volumen de deuda que a final de año se ha sumado a la deuda acumulada de la Comunidad. Así, en términos netos el importe de la deuda es de 427.784 millones de pesetas, cifra que representa un 5% de los derechos liquidados durante este ejercicio.

En lo que se refiere a la liquidación de los gastos autonómicos, en el cuadro 3 se presentan las liquidaciones para el año 1996, separando los siguientes grupos de gastos: gastos de funcionamiento, transferencias corrientes, gastos de capital, carga financiera y otros gastos.

Los rasgos característicos que se constatan en estas liquidaciones presupuestarias son los siguientes.

Los gastos de funcionamiento son relativamente importantes en las Comunidades de mayor nivel competencial. Tal como se ha mostrado en las liquidaciones presupuestarias analizadas en Informes precedentes, los gastos de funcionamiento representan más de la mitad de los gastos de las Comunidades del artículo 151. Concretamente, y para el año 1996, estos gastos representan en dichas Comunidades Autónomas el 51,4% del total de gastos. En las Comunidades de menor nivel competencial se observa que el peso relativo es del 21,9% en las pluriprovinciales y del 30,9% en las uniprovinciales.

Las transferencias corrientes tienen un peso relativo del 26,6% del total de gastos. Este porcentaje es, sin embargo, muy distinto entre Comunidades Autónomas, puesto que en algunas estos gastos representan más del 40% de sus gastos, mientras que en otras Comunidades el peso se sitúa entorno al 13-15%.

Los gastos de capital representan, en conjunto, un 18,7% del total. En general, hay que señalar la importancia de estos gastos en las Comunidades de menor nivel de competencias.

Con respecto a la carga financiera de la deuda, se constata que su peso en el total de gastos es del 8,1%. En las Comunidades uniprovinciales el peso de este tipo de gastos es relativamente superior al de las demás Comunidades, puesto que en total representan el 12,4% de los gastos, mientras que en las pluriprovinciales con el mismo nivel de competencias representan el 7%.

De la liquidación de los presupuestos puede deducirse la cuenta financiera, que recoge el resultado de estas liquidaciones, mostrando el ahorro corriente, las operaciones de capital y el déficit no financiero.

La diferencia entre los ingresos y los gastos corrientes es el ahorro corriente o ahorro bruto, y representa los ingresos que pueden ser utilizados para financiar las operaciones de capital. Estas operaciones de capital se pueden financiar, pues, con este ahorro, con los ingresos de capital y, por último, con el déficit no financiero.

Los datos de la liquidación del año 1996 muestran que el ahorro ha financiado el 33,6% de los gastos de capital, los ingresos de capital han financiado el 44,6% y el déficit ha financiado el 21,8%. Con respecto a los resultados del año

anterior se observa un mayor peso de los ingresos de capital, que ha permitido reducir el déficit en el resultado del ejercicio de 1996.

Sin embargo, estos porcentajes son muy distintos entre Comunidades Autónomas. Las Comunidades forales son las que tienen más capacidad de ahorro, ya que éste llega a financiar el 92,7% de los gastos de capital. En cambio, en las Comunidades uniprovinciales el peso de esta fuente de financiación es del 42%, en las pluriprovinciales del 41,2% y en las del artículo 151 del 18,6%.

Los ingresos de capital son particularmente elevados en las Comunidades pluriprovinciales: más de la mitad de los gastos de capital se financian con estos ingresos. En las Comunidades de mayor nivel competencial tienen un peso del 50,7% y en las uniprovinciales del 36,5%.

Por otra parte, son las Comunidades de mayor nivel competencial las que tienen que recurrir al déficit de forma más importante. En las Comunidades de régimen común de mayor nivel competencial el déficit financia el 30,7% de los gastos de capital.

Para el año 1996, y dentro del grupo de Comunidades uniprovinciales, hay que destacar la Comunidad de Madrid, en la que el déficit representa el 48,2% de los gastos de capital. Respecto al grupo de Comunidades de mayor nivel competencial se observa que en Cataluña el peso del déficit es del 23,3%, en Galicia del 75,3%, en Valencia de 18,1%, en Andalucía del 21,8% y en Canarias del 32,4%.

En el año 1996 las Comunidades Autónomas han liquidado unos presupuestos con un déficit de 350.418 millones de pesetas. Esta cifra representa una disminución con respecto al déficit del año anterior del 0,9%. Este proceso de reducción del déficit, ya observado en años anteriores, supone una mejora de las cuentas de las Administraciones autonómicas y está en consonancia con los condicionantes establecidos en el acuerdo de Maastricht para poder acceder a la Unión Monetaria.

Para conseguir la reducción del déficit se establecieron unos escenarios presupuestarios de las Comunidades Autónomas, con el fin de conducir las cuentas de estas Administraciones hasta conseguir el límite correspondiente. Hay que señalar, sin embargo, que los importes de déficit que aparecen en el cuadro 5 y que se analizan en este Informe, no se corresponden exactamente con los que se deben computar a efectos de Maastricht, pues en este último caso no se consideran los organismos autónomos de carácter comercial, industrial y financiero, limitándose solamente al ámbito «Administración pública».

En el cuadro 5 se muestran los déficits liquidados en cada Comunidad Autónoma en millones de pesetas y en pesetas por habitante. Para el conjunto de Comunidades el déficit por habitante es de 8.862 pesetas, siendo más elevado en las Comunidades de mayor nivel competencial. Así, en las de régimen común es de 12.786 pesetas per cápita y en las de régimen foral de 2.472 pesetas. Para las Comunidades con menor nivel de competencias, se constata que en las uniprovinciales el déficit es de 5.915 pesetas/habitante y en las pluriprovinciales de 4.466 pesetas/habitante. Por último, se observa que un total de 5 Comunidades han saldado sus cuentas con superávit: Cantabria, Murcia, La Rioja, Islas Baleares y Navarra.

CUADRO 1

**LIQUIDACION DE LOS PRESUPUESTOS
DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS DEL AÑO 1996 (MPTA) (1)**

	Previsión inicial	Derechos liquidados	Obligaciones reconocidas	% var. Derechos liquidados	% var. Obligaciones reconocidas
CA REGIMEN COMÚN					
A) Uniprovinciales					
Asturias	149.221	133.647	138.504	10,2	27,0
Cantabria	58.241	46.120	45.162	24,3	14,5
Madrid	559.468	477.295	475.055	31,6	25,0
Murcia	97.850	98.714	94.544	26,3	26,7
La Rioja	30.603	34.320	31.533	12,8	1,8
Total	895.382	790.096	784.798	25,5	23,8
B) Pluriprovinciales					
<i>Con competencias en educación y sanidad</i>					
Andalucía	1.837.763	188.0145	1.880.498	11,8	14,2
Canarias	467.388	448.038	474.921	1,5	3,8
Cataluña	1.551.271	1.771.093	1.680.108	3,0	6,1
Com. Valenciana	918.123	882.316	959.194	5,6	14,0
Galicia	748.941	745.572	743.341	6,1	6,1
Total	5.523.484	5.727.165	5.738.062	6,4	9,7
<i>Con competencias comunes</i>					
Aragón	179.400	181.690	179.373	42,2	29,7
Islas Baleares	56.255	62.551	60.956	9,7	14,7
Castilla y León	410.347	397.601	396.848	14,4	14,6
Castilla-La Mancha	268.676	264.750	267.295	2,9	3,6
Extremadura	217.754	199.160	194.410	50,1	52,7
Total	1.132.431	1.105.751	1.098.882	19,9	19,1
CA REGIMEN FORAL					
Navarra	254.487	256.182	251.939	-0,6	5,0
País Vasco	704.361	738.758	713.747	7,4	4,4
Total	958.849	994.940	965.686	5,1	4,6
TOTAL	8.510.146	8.617.953	8.587.428	9,4	11,4

(1) No incluye las dotaciones destinadas a las corporaciones locales via participación en los impuestos del Estado.

CUADRO 2

LIQUIDACIONES DE LOS PRESUPUESTOS DE INGRESOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO 1996 (MPTA)						
	ingresos tributarios	transferen. corrientes	transferen. capital	ingresos financieros	otros ingresos	TOTAL
CA REGIMEN COMÚN						
A) Uniprovinciales						
Asturias	26.859	53.436	27.158	23.894	2.299	133.647
Cantabria	16.545	24.327	3.979	537	731	46.120
Madrid	148.994	227.189	23.450	64.868	12.795	477.295
Murcia	26.989	49.051	15.149	6.649	877	98.714
La Rioja	10.359	18.153	2.432	2.420	956	34.320
Total	229.747	372.155	72.168	98.369	17.658	790.096
B) Pluriprovinciales						
<i>Con competencias en educación y sanidad</i>						
Andalucía	165.796	1.400.133	173.131	122.425	18.661	1.880.145
Canarias	114.740	290.479	29.281	9.969	3.570	448.038
Cataluña	277.127	1.094.057	98.118	272.608	29.183	1.771.093
Com. Valenciana	156.121	611.069	56.852	54.587	3.687	882.316
Galicia	63.774	540.038	79.023	56.615	6.123	745.572
Total	777.557	3.935.775	436.405	516.203	61.224	5.727.165
<i>Con competencias comunes</i>						
Aragón	35.801	99.750	11.308	32.309	2.522	181.690
Islas Baleares	36.034	19.730	6.557	77	152	62.551
Castilla y León	63.397	255.529	54.313	18.604	5.757	397.601
Castilla-La Mancha	31.025	176.293	37.037	15.778	4.616	264.750
Extremadura	17.122	120.176	44.697	15.347	1.818	199.160
Total	183.380	671.478	153.912	82.116	14.865	1.105.751
CA REGIMEN FORAL						
Navarra	218.979	18.313	7.911	4.344	6.635	256.182
País Vasco	14.781	640.955	7.376	68.319	7.327	738.758
Total	233.760	659.268	15.287	72.663	13.962	994.940
TOTAL	1.424.445	5.638.676	677.774	769.350	107.709	8.617.953

CUADRO 3

**LIQUIDACIONES DE LOS PRESUPUESTOS DE GASTOS
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO 1996 (MPTA)**

	gastos de funcionam.	gastos de transferen. corrientes	gastos de capital	carga financiera	otros gastos	TOTAL
CA REGIMEN COMÚN						
A) Uniprovinciales						
Asturias	24.107	25.847	58.448	15.599	14.503	138.504
Cantabria	15.921	5.889	16.309	6.411	633	45.162
Madrid	167.767	142.115	104.635	59.012	1.525	475.055
Murcia	23.851	25.420	32.495	12.696	82	94.544
La Rioja	11.034	7.898	8.591	3.896	113	31.533
Total	242.681	207.169	220.478	97.614	16.856	784.798
B) Pluriprovinciales						
<i>Con competencias en educación y sanidad</i>						
Andalucía	971.290	464.454	307.964	134.118	2.672	1880.498
Canarias	274.322	99.210	80.576	18.087	2.726	474.921
Cataluña	829.597	391.431	226.953	193.036	39.091	1680.108
Com. Valenciana	487.044	269.621	138.278	57.433	6.819	959.194
Galicia	388.611	140.505	148.400	57.847	7.979	743.341
Total	2.950.864	1.365.220	902.171	460.521	59.286	5.738.062
<i>Con competencias comunes</i>						
Aragón	38.302	72.394	43.488	24.084	1.105	179.373
Islas Baleares	17.114	8.122	29.943	4.793	984	60.956
Castilla y León	95.792	162.230	118.132	20.067	628	396.848
Castilla-La Mancha	52.819	123.086	77.090	13.863	437	267.295
Extremadura	37.002	80.024	60.981	13.636	2.767	194.410
Total	241.030	445.855	329.634	76.443	5.920	1.098.882
CA REGIMEN FORAL						
Navarra	100.732	79.671	50.328	20.426	781	251.939
País Vasco	346.418	190.169	105.300	41.969	29.891	713.747
Total	447.151	269.840	155.628	62.395	30.672	965.686
TOTAL	3.881.726	2.288.083	1.607.911	696.973	112.734	8.587.428

Cuadro 4

CUENTA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO 1996 (MPTA)						
	ingresos corrientes	gastos corrientes	ahorro	ingresos capital	gastos capital	déficit no finan.
CA REGIMEN COMÚN						
A) Uniprovinciales						
Asturias	81.474	55.715	25.760	28.279	58.448	-4.410
Cantabria	41.467	25.185	16.282	4.115	16.309	4.089
Madrid	382.653	358.223	24.431	29.774	104.635	-50.431
Murcia	76.776	58.506	18.270	15.290	32.495	1.064
La Rioja	28.808	20.940	7.868	3.093	8.591	2.370
Total	611.178	518.568	92.609	80.550	220.478	-47.319
B) Pluriprovinciales						
<i>Con competencias en educación y sanidad</i>						
Andalucía	1.583.724	1.517.004	66.720	173.996	307.964	-67.247
Canarias	408.459	383.567	24.891	29.611	80.576	-26.074
Cataluña	1.384.504	1.324.456	60.048	113.981	226.953	-52.925
Com. Valenciana	682.479	643.720	38.759	82.822	148.400	-26.819
Galicia	694.409	717.286	-22.877	56.977	138.278	-104.177
Total	4.753.575	4.586.033	167.542	457.387	902.171	-277.242
<i>Con competencias comunes</i>						
Aragón	137.756	121.980	15.776	11.624	43.488	-16.087
Islas Baleares	55.917	29.470	26.447	6.557	29.943	3.061
Castilla y León	320.613	268.883	51.731	58.383	118.132	-8.018
Castilla-La Mancha	209.289	181.892	27.397	39.682	77.090	-10.010
Extremadura	138.670	124.107	14.562	45.143	60.981	-1.275
Total	862.245	726.332	135.913	161.390	329.634	-32.330
CA REGIMEN FORAL						
Navarra	243.380	194.605	48.775	8.459	50.328	6.906
País Vasco	661.131	565.571	95.561	9.308	105.300	-432
Total	904.511	760.175	144.336	17.766	155.628	6.474
TOTAL	7.131.509	6.591.109	540.400	717.093	1.607.911	-350.418

CUADRO 5

**DÉFICIT LIQUIDADO POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
EN EL AÑO 1996**

	MPTA	PTA/hab	96/95
CA REGIMEN COMÚN			
A) Uniprovinciales			
Asturias	-4.410	-4.054	-470
Cantabria	4.089	7.752	-49
Madrid	-50.431	-10.041	-4
Murcia	1.064	969	-208
La Rioja	2.370	8.944	-377
	-47.319	-5.915	5
B) Pluriprovinciales			
<i>Con competencias en educación y sanidad</i>			
Andalucía	-67.247	-9.295	4
Canarias	-26.074	-16.230	5
Cataluña	-52.925	-8.690	-36
Comunidad Valenciana	-26.819	-6.689	-29
Galicia	-104.177	-37.984	144
Total	-277.242	-12.786	
<i>Con competencias comunes</i>			
Aragón	-16.087	-13.547	390
Islas Baleares	3.061	4.026	943
Castilla y León	-8.018	-3.196	-34
Castilla-La Mancha	-10.010	-5.845	47
Extremadura	-1.275	-1.191	222
Total	-32.330	-4.466	45
CA REGIMEN FORAL			
Navarra	6.906	13.266	-235
País Vasco	-432	-206	-99
Total	6.474	2.472	-119
TOTAL	-350.418	-8.862	-1

MAGNITUDES PRESUPUESTARIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Montserrat Bassols i Santamaria

Criterios para el análisis de los presupuestos

El análisis de los presupuestos de las Comunidades Autónomas debe realizarse a partir de sus diferencias competenciales e institucionales y se presenta siguiendo la misma clasificación que en anteriores *Informes*.

Dentro del conjunto de Comunidades Autónomas hay una distinción fundamental, entre Comunidades de régimen común de financiación y Comunidades de régimen foral, puesto que la estructura de ingresos de unas y otras es completamente distinta. Dentro de las Comunidades forales hay que distinguir a su vez, entre el País Vasco y Navarra, puesto que al igual que las demás Comunidades uniprovinciales, Navarra ha absorbido su diputación provincial, mientras que en el País Vasco continúan existiendo las tres diputaciones forales. Esta distinción es importante ya que son las diputaciones forales las que recaudan los tributos concertados con el Estado y las que consecuentemente pagan el cupo o aportación. Por ello la Comunidad Foral de Navarra recauda directamente los tributos y paga la aportación al Estado, mientras que en la Comunidad Autónoma del País Vasco estas funciones las realizan las tres diputaciones forales. Respecto de los niveles competenciales de estas dos Comunidades, hay que recordar que disponen de las mismas competencias que ostenta el grupo de Comunidades de régimen común con un techo competencial elevado.

Con respecto a las Comunidades de régimen común hay que considerar diversos aspectos. En primer lugar, las diferencias institucionales: esto es, la existencia de Comunidades uniprovinciales y de Comunidades pluriprovinciales; puesto que las primeras, como ya se ha indicado, han absorbido la diputación provincial correspondiente, mientras que en las Comunidades pluriprovinciales continúan existiendo estas administraciones provinciales.

A su vez, y en segundo lugar, dentro del grupo de Comunidades de régimen común hay que diferenciar según el nivel de competencias asumido. En términos generales, se pueden establecer dos subgrupos: el formado por las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución y el formado por las que lo hicieron por la vía del artículo 143. La diferencia básica es que las Comunidades del primer grupo ostentan competencias en materia de educación no universitaria y sobre los servicios sanitarios de la Seguridad Social (Insalud). Las competencias de las demás Comunidades (las del artículo 143) se pueden agrupar como competencias en servicios comunes. Sin embargo, debe destacarse la ampliación de los techos competenciales de estas Comunidades en los últimos años, mediante la asunción de servicios como la enseñanza universitaria y los servicios sociales de la Seguridad Social, de los que anteriormente sólo

disponían las Comunidades del artículo 151. Por otro lado, se ha iniciado el proceso de traspaso de los servicios educativos no universitarios a estas Comunidades. Así, por ejemplo, los presupuestos del año 1999 de las Comunidades de las Islas Baleares, Aragón y La Rioja reflejan ya la asunción de los servicios de educación no universitaria. Durante el año 1999 se han transferido también estos servicios a las Comunidades de Madrid y Murcia, lo que repercutirá en los presupuestos para el 2000.

Sobre la base de todas estas distinciones se establece la siguiente clasificación de Comunidades Autónomas:

I. COMUNIDADES DE RÉGIMEN COMÚN DE FINANCIACIÓN

1. *Uniprovinciales*

1.1 *Con competencias comunes y educación (Comunidades del artículo 143)*

La Rioja

1.2 *Con competencias comunes (Comunidades del artículo 143)*

Asturias
Cantabria
Madrid
Murcia

2. *Pluriprovinciales*

2.1 *Con competencias comunes, educación y sanidad (Comunidades del artículo 151)*

Andalucía
Canarias
Cataluña
Galicia
Comunidad Valenciana

2.2 *Con competencias comunes y educación (Comunidades del artículo 143)*

Aragón
Islas Baleares

2.3 *Con competencias comunes (Comunidades del artículo 143)*

Castilla y León
Castilla-La Mancha
Extremadura

II. COMUNIDADES DE RÉGIMEN FORAL DE FINANCIACIÓN (con competencias comunes, educación y sanidad)

Navarra (uniprovincial)

País Vasco (pluriprovincial)

Con respecto a las magnitudes presupuestarias que constan en los cuadros hay que tener en cuenta las precisiones siguientes:

1. Se refieren a las cifras previstas y aprobadas por los respectivos Parlamentos autonómicos sobre los gastos que, como máximo, se pueden realizar y sobre los ingresos que se preven liquidar.

2. Las cifras se presentan en términos consolidados. Incluyen, por tanto, la Administración de la Comunidad Autónoma y los organismos autónomos administrativos, comerciales, industriales y financieros dependientes de cada una de ellas. También, y para las Comunidades donde existen, se incluyen las entidades gestoras de la Seguridad Social.

3. Para conseguir una homogeneización de las cifras, se excluyen las transferencias a las Corporaciones Locales procedentes de su participación en los ingresos del Estado, ya que sólo algunas Comunidades las incluyen en sus presupuestos. Estas transferencias proceden de la Administración Central y la Administración de la Comunidad Autónoma sólo realiza una función de caja liquidadora de estos recursos.

Por último, hay que recordar que el comentario general de las magnitudes presupuestarias para el año 1999, con inclusión de datos financieros, puede seguirse en el apartado correspondiente de este *Informe*, donde también se incluye un análisis de los resultados de la liquidación de los presupuestos autonómicos del año 1996.

PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS 1999-1998 (MPTA) (1)

	1999	1998	% Variación 99/98	PTA/HAB 1999
CA REGIMEN COMÚN				
A) Uniprovinciales				
- Con competencias comunes y educación				
- La Rioja	65.122	40.058	62,6	245.796
- Con competencias comunes				
- Asturias (2)	165.412	165.412	0,0	152.049
- Cantabria	97.475	80.020	21,8	184.808
- Madrid	738.085	648.905	13,7	146.962
- Murcia	152.709	144.004	6,0	139.174
B) Pluriprovinciales				
- Con competencias comunes, educación y sanidad				
- Andalucía	2.354.446	2.251.813	4,6	325.430
- Canarias	585.169	535.374	9,3	364.243
- Cataluña	1.804.272	1.678.464	7,5	296.266
- Galicia	898.010	843.317	6,5	327.428
- Comunidad Valenciana	1.122.283	1.046.494	7,2	279.918
- Con competencias comunes y educación				
- Islas Baleares	134.424	120.720	11,4	176.786
- Aragón	318.672	238.519	33,6	268.345
- Con competencias comunes				
- Castilla y León	493.950	452.692	9,1	196.911
- Castilla-La Mancha	362.230	344.700	5,1	211.517
- Extremadura	273.681	253.812	7,8	255.719
CA RÉGIMEN FORAL				
- Navarra	339.852	318.345	6,8	652.840
- País Vasco (3)	800.103	736.964	8,6	381.355
TOTAL	10.705.894	9.899.615	8,1	270.754

(1) No incluye las dotaciones destinadas a las corporaciones locales via participación en los impuestos del Estado.

(2) Presupuesto prorrogado

(3) Los datos del País Vasco corresponden al presupuesto prorrogado del 1998, ajustado a las previsiones para el 1999 según la Ley 2/1999, de 25 de junio, de medidas complementarias en materia económica, presupuestaria y financiera para el ejercicio 1999. (BOPV 28/6/99)

**PRESUPUESTOS DE INGRESOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
FORALES AÑO 1999. (MPTA)**

	Navarra	País Vasco	Total
Impuestos directos	133.141	0	133.141
Impuestos indirectos	176.054	1.300	177.354
Tasas y otros ingresos	8.485	8.656	17.141
Transferencias corrientes	7.131	741.343	748.475
Ingresos patrimoniales	2.964	3.660	6.624
OPERACIONES CORRIENTES	327.776	754.960	1.082.735
Enajenación de inversiones	1.666	0	1.666
Transferencias de capital	2.774	9.554	12.328
OPERACIONES DE CAPITAL	4.440	9.554	13.994
Activos financieros	3.676	5.640	9.316
Pasivos financieros	3.960	29.949	33.909
OPERACIONES FINANCIERAS	7.636	35.590	43.225
TOTAL	339.852	800.103	1.139.955

**PRESUPUESTOS DE INGRESOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
FORALES AÑO 1999. (porcentajes)**

	Navarra	País Vasco	Total
Impuestos directos	39,2	0,0	11,7
Impuestos indirectos	51,8	0,2	15,6
Tasas y otros ingresos	2,5	1,1	1,5
Transferencias corrientes	2,1	92,7	65,7
Ingresos patrimoniales	0,9	0,5	0,6
OPERACIONES CORRIENTES	96,4	94,4	95,0
Enajenación de inversiones	0,5	0,0	0,1
Transferencias de capital	0,8	1,2	1,1
OPERACIONES DE CAPITAL	1,3	1,2	1,2
Activos financieros	1,1	0,7	0,8
Pasivos financieros	1,2	3,7	3,0
OPERACIONES FINANCIERAS	2,2	4,4	3,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0

**PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
UNIPROVINCIALES AÑO 1999. (PTA/HAB)**

	Asturias	Cantabria	Madrid	Murcia	La Rioja	Total
Remuneraciones personal	22.224	29.116	27.983	20.418	85.229	28.133
Bienes y servicios	8.870	14.500	17.184	5.883	23.637	14.540
Intereses	5.240	10.934	7.933	5.854	4.650	7.370
Transferencias corrientes	25.160	34.344	42.361	44.695	40.297	39.745
OPERACIONES CORRIENTES	61.494	88.895	95.461	76.849	153.813	89.789
Inversiones reales	43.354	55.704	26.880	24.845	39.343	31.154
Transferencias de capital	26.984	30.692	18.703	25.580	47.499	22.516
OPERACIONES DE CAPITAL	70.338	86.396	45.583	50.425	86.843	53.670
Activos financieros	12.496	3.115	224	15	579	2.067
Pasivos financieros	7.721	6.403	5.694	11.885	4.562	6.828
OPERACIONES FINANCIERAS	20.218	9.518	5.918	11.900	5.141	8.895
TOTAL	152.049	184.808	146.962	139.174	245.796	152.354

**PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
DEL ARTÍCULO 151 AÑO 1999. (MPTA)**

	Andalucía	Canarias	Cataluña	Comunidad Galicia	Valenciana	Total
Remuneraciones personal	864.473	233.794	549.248	331.487	413.095	2.392.097
Bienes y servicios	229.735	79.602	402.914	121.158	111.624	945.033
Intereses	84.456	7.387	94.893	30.718	33.909	251.363
Transferencias corrientes	673.590	144.142	451.450	184.284	327.990	1.781.456
Amortizaciones	0	0	449	0	0	449
OPERACIONES CORRIENTES	1.852.254	464.925	1.498.955	667.647	886.618	5.370.398
Inversiones reales	183.447	60.412	141.982	109.538	130.542	625.921
Transferencias de capital	222.894	58.252	49.993	92.311	83.342	506.792
OPERACIONES DE CAPITAL	406.341	118.664	191.975	201.850	213.884	1.132.713
Activos financieros	2.420	1.579	41.608	5.647	834	52.088
Pasivos financieros	93.432	0	71.735	22.867	20.947	208.981
OPERACIONES FINANCIERAS	95.851	1.580	113.342	28.514	21.781	261.068
TOTAL	2.354.446	585.169	1.804.272	898.010	1.122.283	6.764.180

**PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
DEL ARTÍCULO 151 AÑO 1999. (porcentajes)**

	Andalucía	Canarias	Cataluña	Galicia	Comunidad Valenciana	Total
Remuneraciones personal	36,7	40,0	30,4	36,9	36,8	35,4
Bienes y servicios	9,8	13,6	22,3	13,5	9,9	14,0
Intereses	3,6	1,3	5,3	3,4	3,0	3,7
Transferencias corrientes	28,6	24,6	25,0	20,5	29,2	26,3
Amortizaciones	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
OPERACIONES CORRIENTES	78,7	79,5	83,1	74,3	79,0	79,4
Inversiones reales	7,8	10,3	7,9	12,2	11,6	9,3
Transferencias de capital	9,5	10,0	2,8	10,3	7,4	7,5
OPERACIONES DE CAPITAL	17,3	20,3	10,6	22,5	19,1	16,7
Activos financieros	0,1	0,3	2,3	0,6	0,1	0,8
Pasivos financieros	4,0	0,0	4,0	2,5	1,9	3,1
OPERACIONES FINANCIERAS	4,1	0,3	6,3	3,2	1,9	3,9
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

**PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
DEL ARTÍCULO 151 AÑO 1999. (PTA/HAB)**

	Andalucía	Canarias	Cataluña	Galicia	Comunidad Valenciana	Total
Remuneraciones personal	119.487	145.527	90.188	120.865	103.033	110.319
Bienes y servicios	31.754	49.549	66.159	44.176	27.841	43.583
Intereses	11.673	4.598	15.582	11.200	8.457	11.592
Transferencias corrientes	93.103	89.722	74.129	67.193	81.807	82.158
Amortizaciones	0	0	74	0	0	21
OPERACIONES CORRIENTES	256.017	289.396	246.132	243.434	221.139	247.673
Inversiones reales	25.356	37.604	23.314	39.939	32.560	28.866
Transferencias de capital	30.808	36.259	8209	33.658	20.787	23.372
OPERACIONES DE CAPITAL	56.164	73.863	31.523	73.597	53.346	52.239
Activos financieros	334	983	6.832	2.059	208	2.402
Pasivos financieros	12.914	0	11.779	8.338	5.225	9.638
OPERACIONES FINANCIERAS	13.249	983	18.611	10.397	5.433	12.040
TOTAL	325.430	364.243	296.266	327.428	279.918	311.952

**PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
PLURIPROVINCIALES DEL ARTÍCULO 143. AÑO 1999. (PTA/HAB)**

	Aragón	Islas Balears	Castilla y León	Castilla- La Mancha	Extremadura	Total
Remuneraciones personal	76.101	64.219	34.293	29.184	34.422	43.105
Bienes y servicios	16.197	10.077	8.302	7.965	9.021	9.810
Intereses	7.777	6.197	4.921	3.077	6.704	5.351
Transferencias corrientes	93.512	35.312	76.600	100.939	93.120	83.238
OPERACIONES CORRIENTES	193.587	115.804	124.117	141.166	143.267	141.504
Inversiones reales	30.446	49.141	40.875	35.600	50.461	38.365
Transferencias de capital	31.465	28.285	30.132	29.590	50.431	33.029
OPERACIONES DE CAPITAL	61.911	59.939	71.007	65.190	100.892	71.395
Activos financieros	637	19.069	101	803	2.754	772
Pasivos financieros	12.210	707	1.686	4.358	8.806	4.994
OPERACIONES FINANCIERAS	12.847	1.043	1.787	5.161	11.560	5.766
TOTAL	268.345	176.786	196.911	211.517	255.719	218.665

**PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
FORALES AÑO 1999. (MPTA)**

	Navarra	País Vasco	Total
Remuneraciones personal	93.539	178.436	271.975
Bienes y servicios	27.739	218.982	246.721
Intereses	7.918	19.987	27.904
Transferencias corrientes	135.233	198.005	333.238
OPERACIONES CORRIENTES	264.429	615.409	879.838
Inversiones reales	35.720	38.932	74.652
Transferencias de capital	36.524	79.554	116.078
OPERACIONES DE CAPITAL	72.244	118.486	190.730
Activos financieros	3.171	14.458	17.629
Pasivos financieros	7	51.750	51.757
OPERACIONES FINANCIERAS	3.178	66.208	69.386
TOTAL	339.852	800.103	1.139.955

**PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
FORALES AÑO 1999. (porcentajes)**

	Navarra	País Vasco	Total
Remuneraciones personal	27,5	22,3	23,9
Bienes y servicios	8,2	27,4	21,6
Intereses	2,3	2,5	2,4
Transferencias corrientes	39,8	24,7	29,2
OPERACIONES CORRIENTES	77,8	76,9	77,2
Inversiones reales	10,5	4,9	6,5
Transferencias de capital	10,7	9,9	10,2
OPERACIONES DE CAPITAL	21,3	14,8	16,7
Activos financieros	0,9	1,8	1,5
Pasivos financieros	0,0	6,5	4,5
OPERACIONES FINANCIERAS	0,9	8,3	6,1
TOTAL	100,0	100,0	100,0

**PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
FORALES AÑO 1999. (PTA/HAB)**

	Navarra	País Vasco	Total
Remuneraciones personal	179.685	85.048	103.862
Bienes y servicios	53.286	104.374	94.218
Intereses	15.210	9.526	10.656
Transferencias corrientes	259.776	94.376	127.257
OPERACIONES CORRIENTES	507.957	293.324	335.992
Inversiones reales	68.617	18.556	28.508
Transferencias de capital	70.161	37.918	44.328
OPERACIONES DE CAPITAL	138.778	56.474	72.836
Activos financieros	6.092	6.891	6.732
Pasivos financieros	14	24.666	19.765
OPERACIONES FINANCIERAS	6.106	31.557	26.497
TOTAL	652.840	381.355	435.325

**PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
PARA EL AÑO 1999 DATOS FINANCIEROS**

	Déficit no financiero MPTA	Déf. n. f./ presupuesto %	% var. déficit 98/97	Endeudamiento neto MPTA	End. neto per cápita PTA
CA RÉGIMEN COMÚN					
A) Uniprovinciales					
- Con competencias comunes y en educación					
- La Rioja	-7.008	10,8	111,8	7.000	26.421
- Con competencias comunes					
- Asturias	-11.993	7,3	0,0	3.000	2.758
- Cantabria	-7.273	7,3	118,6	2.919	5.534
- Madrid	-25.129	3,4	-19,0	15.219	3.030
- Murcia	-1.440	0,9	-11,7	1.133	1.033
B) Pluriprovinciales					
- Con competencias comunes en educación y sanidad					
- Andalucía	-28.200	1,2	-0,3	28.235	3.903
- Canarias	-2.962	0,5	-22,1	3.640	2.265
- Cataluña	-13.566	0,8	-42,3	45.531	7.476
- Galicia	-12.359	1,4	-27,3	18.000	6.563
- Comunidad Valenciana	-10.500	0,9	-19,2	10.500	2.619
- Con competencias comunes y en educación					
- Aragón	-15.139	4,8	-19,2	15.361	12.935
- Islas Baleares	230	-0,2	-117,0	-0	-0
- Con competencias comunes					
- Castilla y León	-6.205	1,3	-24,8	5.751	2.293
- Castilla-La Mancha	-3.400	0,9	-15,0	4.075	2.380
- Extremadura	-2.969	1,1	70,5	3.311	3.093
					4.140
CA RÉGIMEN FORAL					
- Navarra	-4.457	1,3	-36,0	3.953	7.593
- País Vasco	30.618	-3,8	-2.259,1	-21.801	-10.391
TOTAL	-121.753	1,1	-32,1	145.828	3.688

**CUENTA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
UNIPROVINCIALES. AÑO 1999 (MPTA)**

	Asturias	Cantabria	Madrid	Murcia	La Rioja	Total
(1) Ingresos corrientes	98.895	60.960	602.897	113.765	51.554	928.071
(2) Gastos corrientes	66.898	46.886	479.432	84.323	40.751	718.291
(3)=(1)-(2) Ahorro corriente	31.997	14.074	123.465	29.442	10.803	209.780
(4) Ingresos de capital	32.530	24.222	80.335	24.446	5.197	166.730
(5) Gastos de capital	76.519	45.569	228.929	55.328	23.008	429.353
(6)=(3)+(4)-(5) Déficit no financiero	-11.993	-7.273	-25.129	-1.440	-7.008	-52.843
(7) Variación neta de activos financieros	8.993	4.354	9.910	307	8	23.572
(8) Variación neta de pasivos financieros	3.000	2.919	15.219	1.133	7.000	29.272

**CUENTA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
DEL ARTÍCULO 151. AÑO 1999 (MPTA)**

	Andalucía	Canarias	Cataluña	Galicia	Comunidad Valenciana	Total
(1) Ingresos corrientes	2.010.640	535.502	1.625.434	766.681	1.033.115	5.971.372
(2) Gastos corrientes	1.852.254	464.925	1.498.955	667.647	886.618	5.370.398
(3)=(1)-(2) Ahorro corriente	158.386	70.577	126.479	99.034	146.497	600.973
(4) Ingresos de capital	219.756	45.125	51.931	90.456	56.886	464.153
(5) Gastos de capital	406.341	118.664	191.975	201.850	213.884	1.132.713
(6)=(3)+(4)-(5) Déficit no financiero	-28.200	-2.962	-13.566	-12.359	-10.500	-67.587
(7) Variación neta de activos financieros	-36	-677	-31.966	-5.641	0	-38.319
(8) Variación neta de pasivos financieros	28.235	3.640	45.531	18.000	10.500	105.906

**CUENTA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
PLURIPROVINCIALES DEL ARTÍCULO 143. AÑO 1999 (MPTA)**

	Aragón	Islas Balears	Castilla y León	Castilla- La Mancha	Extremadura	Total
(1) Ingresos corrientes	257.704	124.195	378.901	279.403	190.088	1.230.291
(2) Gastos corrientes	229.893	88.055	311.348	241.750	153.330	1.024.376
(3)=(1)-(2) Ahorro corriente	27.811	36.139	67.553	37.652	36.758	205.914
(4) Ingresos de capital	30.572	9.666	104.363	70.588	68.252	283.441
(5) Gastos de capital	73.522	45.576	178.121	111.641	107.979	516.839
(6)=(3)+(4)-(5) Déficit no financiero	-15.139	230	-6.205	-3.400	-2.969	-27.483
(7) Variación neta de activos financieros	-222	-230	454	-675	-342	-1.015
(8) Variación neta de pasivos financieros	15.361	-0	5.751	4.075	3.311	28.498

**CUENTA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
FORALES. AÑO 1999 (MPTA)**

	Navarra	País Vasco	Total
(1) Ingresos corrientes	327.776	754.960	1.082.735
(2) Gastos corrientes	264.429	615.409	879.838
(3)=(1)-(2) Ahorro corriente	63.347	139.550	202.897
(4) Ingresos de capital	4.440	9.554	13.994
(5) Gastos de capital	72.244	118.486	190.730
(6)=(3)+(4)-(5) Déficit no financiero	-4.457	30.618	26.161
(7) Variación neta de activos financieros	504	-8.817	-8.313
(8) Variación neta de pasivos financieros	3.953	-21.801	-17.848

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DEL 13 DE JUNIO DE 1999: UNA PERSPECTIVA GENERAL

Francesc Pallarés¹

El marco político

Aspectos generales

En principio, las elecciones autonómicas de 1999 en 13 CCAA debían celebrarse el último domingo de mayo, igualmente que las elecciones municipales en el conjunto de España. Sin embargo dado que este año también correspondía realizar elecciones al Parlamento Europeo, convocadas a nivel de la Unión Europea para el 13 de junio, se decidió hacer coincidir los diversos comicios en una misma jornada electoral y a tal efecto se realizaron las correspondientes modificaciones normativas.

Las anteriores elecciones autonómicas en estas Comunidades habían tenido lugar en 1995. En ellas, el PP obtuvo una amplia victoria obteniendo 364 escaños en los parlamentos autonómicos frente a los 262 de PSOE y los 66 de IU. En aquella ocasión el PP obtuvo mayoría absoluta en Baleares, Castilla y León, Madrid, La Rioja y Murcia, y fue la fuerza más votada en Navarra (como UPN), Comunidad Valenciana, Cantabria, Aragón y Asturias. El PSOE mantuvo las comunidades de Castilla-La Mancha y Extremadura (en el primer caso con mayoría absoluta) y Coalición Canaria fue la fuerza más votada en su comunidad. Posteriormente, en Marzo de 1996, el PP ganaba las elecciones generales y accedía al gobierno central.

Las de 1999 eran, pues, las primeras elecciones celebradas en España con el PP en el gobierno central. Durante este período de gobierno el PP había contado con el decisivo apoyo de CiU, PNV i Coalición Canaria. Igualmente en 5 Comunidades (Asturias, Murcia, Valencia, Madrid y La Rioja) era la primera vez que se celebraban elecciones autonómicas con el PP en el gobierno autonómico.

– En su conjunto, este período ha estado marcado por una evolución positiva de los indicadores económicos y de reducción del paro, en el marco de los objetivos de convergencia europea para la implantación de la moneda única. A nivel de opinión pública esta evolución se ha traducido en unos elevados niveles de aprobación de la acción de gobierno del PP.

– El pacto del PP con los partidos nacionalistas, ha situado los planteamientos de estos partidos y su papel en el gobierno del Estado en el centro de la polémica política.

1. Con la colaboración de Sara Garrido en el seguimiento de las campañas electorales y de Silvia Otero en la confección de los ficheros de datos y su tratamiento.

Paralelamente, y en el marco de una estrategia dirigida a debilitar el gobierno del PP, el PSOE ha criticado duramente la que interpreta como debilidad interesada del PP ante los nacionalistas. Los dos grandes partidos habían intercambiado las posiciones y los papeles en relación a la primera mitad de la década.

– Con la tregua de ETA y la ausencia de atentados terroristas desde septiembre de 1998, el proceso de paz en el País Vasco así como los pasos dados por los nacionalistas con la Declaración de Lizarra se habían situado en el centro del debate político. A pesar de no ser un tema propio de estas elecciones, el País Vasco estará presente en toda la campaña electoral.

– Se celebraron estas elecciones todavía bajo los efectos de la reciente intervención militar de la OTAN –y la implicación española en ella– para frenar la política serbia de limpieza étnica en Kosovo. En la opinión pública, el claro repudio a la política serbia no había encontrado unos índices paralelos de aprobación de la intervención militar, pero tampoco oposición, aunque las principales fuerzas políticas, con la excepción de Izquierda Unida, habían apoyado la intervención.

Los partidos y la campaña

PP

A nivel general, la vida interna del PP durante este período se ha caracterizado por la estabilidad y la ausencia de conflictos internos. Paralelamente se ha ido acrecentando el liderazgo de José María Aznar en la opinión pública, en la dirección del Gobierno y en la organización de partido.

El PP vive así un período de progresiva consolidación y renovación política y organizativa, aunque no está exenta de algunos problemas internos (sobre todo en Asturias, donde se llega a la ruptura y a la aparición de una nueva formación, URAS), de imputaciones de corrupción (Canarias, Baleares, Zamora, Toledo) o de irregularidades en la actuación de cargos públicos (Piqué, Loyola de Palacio).

La necesidad del apoyo parlamentario de los partidos nacionalistas ha provocado un cambio en el discurso antinacionalista del PP en la oposición hacia posturas más ambiguas o coyunturales, en especial con los catalanes. En el caso del PNV, los acontecimientos generados desde la declaración de tregua de ETA y el progresivo acercamiento entre PNV y EH han hecho imposible mantener estas ambigüedades y las relaciones han ido empeorando hasta romperse.

Candidatos y Candidaturas

En general, las candidaturas del PP siguen una línea de continuidad con las de 1995. Las crisis en Baleares y Asturias han llevado al relevo de los cabezas de lista en estas comunidades; en el resto de CCAA la excepción a la continuidad fue la presentación del expresidente del Senado, Juan Ignacio Barrero, como candidato a presidir la Junta de Extremadura.

La campaña

Sobre la base de los magníficos resultados conseguidos en 1995, el PP plantea una campaña fundamentalmente de consolidación del propio espacio.

Para ello se basa en la defensa de la gestión realizada en comparación con gobiernos anteriores en aquellas donde gobernaba por primera vez y en promesas de ampliación de las inversiones sobre una línea de continuidad en donde ya había venido gobernando desde antes de 1995. Complementariamente, la favorable evolución económica y social en los últimos tres años con el PP en el Gobierno central es su principal eje común de su campaña, y su principal argumento en aquellas Comunidades donde no gobierna, así como en Asturias para intentar «esconder» los efectos desfavorables de la propia crisis interna.

Se presenta como un proyecto común y global para toda España, capaz de vertebrar el estado autonómico frente a la descoordinación de otros partidos, ejemplificándolo en su especial responsabilidad en el proceso de ampliación de competencias en buen número de Comunidades derivado de las reformas en los Estatutos pactadas en la última legislatura. Sin embargo la propuesta de Zaplana de un nuevo modelo de financiación autonómica provocó posicionamientos diversos en el resto de las comunidades gobernadas por el PP.

Por otra parte, estas autonómicas han permitido percibir el progresivo afianzamiento de líderes autonómicos, calificados como los nuevos «barones» del PP, en referencia a Zaplana, Ruiz Gallardón o Juan José Lucas. A pesar de ello, la presencia de miembros del Gobierno ha sido importante, en especial en aquellas comunidades en las que, como Extremadura, la lucha electoral fue más fuerte.

PSOE

La pérdida de las elecciones generales de 1996 y el desgaste acumulado por los años de Gobierno y los múltiples casos de corrupción, propiciaron la renuncia de Felipe Gonzalez a la Secretaría General del partido y la apertura de lo que se entendía como un proceso de renovación. El nuevo secretario general, Joaquin Almunia, puso en marcha un proceso generalizado de «primarias» en el partido que se estrenaría con la elección del candidato a Presidente del gobierno central. En la campaña para la elección del candidato afloraron las tensiones internas así como un estado de descontento. Contra todo pronóstico, el ganador fue Josep Borrell. Después de un inicial impacto favorable, del proceso en sí mismo como del candidato vencedor, surgieron las tensiones entre el candidato Borrell y el secretario general Almunia, mezclándose tensiones internas de diversa índole (barones, aparato, guerristas, etc...) que la falta de liderazgo permitía aflorar con más fuerza. El resultado de todo ello era ausencia de liderazgo, parálisis y desorientación. En una situación insostenible, Borrell aprovechó su implicación indirecta en un caso de prevaricación realizado por altos cargos de Hacienda en Cataluña durante la etapa en que él era su máximo responsable para renunciar a la candidatura y no entorpecer la campaña electoral de su partido, quedando abierta una cuestión cuya solución se dejó para después de las elecciones.

Una de las consecuencias de esta crisis de liderazgo en los últimos años ha sido al creciente protagonismo adquirido por los presidentes de las comunidades autónomas con gobierno socialista (Chaves, Bono, Rodríguez-Ibarra) que han ido asumiendo un mayor poder interno derivado de la conservación de sus cuotas de poder autonómico ante la pérdida de poder institucional del partido en otras instancias.

Candidatos y Candidaturas

Al igual que en las elecciones municipales, las candidaturas del PSOE a las autonómicas han estado marcadas por la introducción del proceso de primarias. Incuestionadas las candidaturas de Bono e Ibarra, en el resto de las comunidades se ha producido una relativa renovación fruto de aquel proceso (Balears, Murcia) que sólo se ha visto matizada por las candidaturas únicas en comunidades como Asturias o La Rioja.

En otros casos, como el de Aragón, a pesar de haber competencia en las primarias, los candidatos se mantienen. En Madrid, por su parte, es la alianza entre PSOE y Nueva Izquierda para estas elecciones la que situó a Cristina Almeida, de esta última formación, como candidata a la presidencia en las listas PSOE-Progresistas.

La campaña

El PSOE tiene como objetivo mejorar los resultados de 1995 intentando para ello ofrecer una imagen de renovación del partido y de superación de los problemas internos y de corrupción en muchas comunidades. En este marco, y ante la expectativa de descenso electoral de IU, el PSOE hace un llamamiento a la unidad de la izquierda confiando en incentivar así el trasvase de aquellos votos

En el plano autonómico el PSOE basa su campaña en el aval de los logros en las Comunidades donde gobierna, mientras se centra en las denuncias de irregularidades y la crítica a una escasa inversión pública en las comunidades donde gobierna el PP.

El «caso del lino» y la implicación indirecta en él de la entonces ministra del PP y ahora candidata al Parlamento europeo, Loyola de Palacio, protagonizó especialmente la precampaña pasando después a segundo plano y manteniéndose como referencia de primera línea sólo en Castilla-La Mancha. Igualmente el «caso Piqué», y la denuncia de supuestos tratos de favor desde su cargo a la empresa de la que fue directivo, así como irregularidades en sus declaraciones fiscales, constituye una referencia recurrente en los mítines del PSOE.

La presencia de líderes nacionales se reduce fundamentalmente a Joaquín Almunia y Felipe González que se reparten protagonismo e introducen en la campaña autonómica las críticas de carácter generalista al PP, al Gobierno central, a la derecha, etc...

IU

IU ha vivido un proceso muy difícil desde las anteriores elecciones autonómicas. Se han manifestado problemas de proyecto político y de liderazgo, que origina crisis en la mayoría de Comunidades y llegan a la ruptura en Galicia y Cataluña, siguiendo el camino de la escisión de Nueva Izquierda, basada fundamentalmente en Madrid. Paralelamente se venía detectando un deterioro de la imagen de IU y de Anguita en la opinión pública.

Candidatos y Candidaturas

En este marco se produce una importante renovación en las candidaturas. Sin embargo, la posición secundaria del partido y el comentado deterioro de la imagen menguan la capacidad de IU para impulsar la popularidad de sus candidatos durante la campaña. Así candidatos como María Luz Ruiz Sinde (Cantabria), o Vicente Pascual Ocio (La Rioja), apenas eran conocidos por un 20% de la población. Sólo en el caso de candidatos con una larga trayectoria en el ámbito autonómico como Antonio Herreros en Extremadura o Joaquín Dolera en Murcia, obtienen un mayor porcentaje, pero siempre a una importante distancia de los dos partidos principales.

La campaña

En el marco de los problemas de la formación, su campaña se resiente de ello y es menos intensa que en anteriores elecciones. Incluso en estas mismas elecciones la campaña de las europeas, más centralizada, aparece como más intensa que la autonómica, más dependiente de la capacidad organizativa y de liderazgo en las Comunidades.

Centra su campaña en la apelación al verdadero voto de izquierda frente al que califica «centrismo» del PSOE. En el plano autonómico, mantiene una postura de ampliación de la autonomía que no ponga en peligro la solidaridad entre regiones. Las campañas autonómica y europea se entremezclan en aquellas comunidades más dependientes de los fondos de cohesión o de las ayudas a la agricultura, insistiendo IU en sus críticas al modelo de construcción europea.

A modo de conclusión, en su conjunto la campaña ha tenido un elevado tono de crispación basado fundamentalmente en descalificaciones mutuas para desgastar al adversario, una fórmula que parece imponerse cuando no hay grandes diferencias en las propuestas programáticas y que encuentran eco fácil en los Medios de comunicación.

Por otra parte, ha sido una campaña menos estatalizada que en 1995, con menor proyección y dependencia en relación al nivel central, al no aparecer situadas en proceso con expectativa de cambio político en él.

En este marco general, las elecciones del 13 de Junio iban a dar una indicación sobre los apoyos electorales y su evolución. Por una parte en relación a las ins-

tancias y puestos a elegir en los diferentes niveles de esta elección (local, autonómico y europeo). Pero también, en tanto que elecciones «intermedias» iban a marcar el tono ante las elecciones generales previstas para la primavera del 2000.

Los resultados

La participación/abstención

Las elecciones autonómicas de 1999 presentan un nivel de abstención elevado (34,2%) muy cercano a la punta de desmovilización en las elecciones de 1995. En el conjunto de las 13 CCAA ello supone un aumento de 7 puntos con relación a 1995.

Elecciones autonómicas en 13 Comunidades Autónomas *Evolución de la Abstención 1983-99 (%)*

	A-83	A-87	A-91	A-95	A-99
% Abstención	30,3	28,2	35,0	27,1	34,2

Fuente: elaboración propia sobre datos del Ministerio de la Presidencia, del Ministerio del Interior y de los DD.OO. de las diferentes CC.AA

Se trata de un fenómeno general en las convocatorias electorales posteriores a las generales de 1996. Es reflujo de la participación después de la fase de movilización entre 1993 y 1996 que tenía su punto de referencia en la expectativa política de cambio a nivel central. Una vez cumplido éste disminuyen los incentivos a la participación para sectores del electorado, especialmente en las elecciones de «segundo orden». Ello no impediría, sin embargo, que la presencia de otros factores incentivadores de la movilización pudiera contrarrestar los efectos de la ola general de reflujo, pero no ha sido el caso en las CCAA que realizaron sus elecciones en junio.

Por CCAA la evolución es relativamente homogénea, situándose entre los 5-7 puntos en la mayoría de ellas. Destaca, en todo caso el ligero aumento de la abstención en Navarra, que continua marcando una pauta de mayor estabilidad, y el fuerte aumento de la abstención en Madrid, continuando la evolución con fuertes oscilaciones en esta Comunidad.

El mapa de la participación/abstención por CCAA es pues muy parecido al de anteriores elecciones con un aumento general del nivel de abstención. Se observa sin embargo una progresiva diferenciación entre las CCAA más abstencionistas y las más participativas. Así Castilla-La Mancha y Extremadura (25-26%) continúan manteniéndose como las más participativas desde que Cantabria perdiera en los 95 esta condición que había ostentado hasta entonces.

Elecciones autonómicas 1983-1999
Evolución de la abstención por CCAA (%)

Abstención	A-1983	A-1987	A-1991	A-1995	A-1999
Aragón	33,2	30,3	35,6	28,9	35,1
Asturias	35,0	33,4	40,9	30,6	34,1
Baleares	35,2	33,1	39,6	36,6	42,5
Canarias	37,3	34,6	38,3	35,8	38,9
Cantabria	26,4	23,7	27,4	26,0	31,2
Cast. y León	29,9	25,9	32,4	26,5	32,3
Cast.-La Mancha	26,6	24,0	29,0	21,2	25,1
Extremadura	28,1	25,6	29,0	21,7	26,6
Madrid	30,3	30,5	41,2	29,6	39,1
Murcia	31,5	27,4	32,8	24,7	32,3
Navarra	29,1	27,1	33,3	31,6	33,8
Rioja	29,8	27,6	31,1	23,8	31,5
Valencia	27,3	24,7	30,8	24,0	32,2
TOTAL	30,3	28,2	35,0	27,1	34,2

Elaboración propia sobre datos de los DD.OO. de las CCAA.

En el extremo opuesto las Comunidades isleñas se consolidan en su comportamiento marcadamente abstencionista, especialmente Baleares (42%) que destaca sobre Canarias (39%). A ellas se une ahora Madrid (39%), la comunidad que debido a su carácter urbano refleja de manera más intensa en sus oscilaciones las variaciones de la coyuntura general. Por su parte Asturias ha ido perdiendo su condición abstencionista para situarse en el bloque intermedio junto a la mayoría de las comunidades.

La orientación del voto

Con casi el 45% de los votos el PP es otra vez el partido más votado en el conjunto de las 13 CCAA manteniendo su nivel de 1995, experimentando una pérdida en voto absoluto en el marco del incremento de la abstención en estas elecciones.

De todas maneras se mantiene como opción más votada en 9 de las 13 CCAA, perdiendo esta posición en Asturias en beneficio del PSOE. Los socialistas (35,8%) mejoran sus resultados en términos absolutos y relativos tanto a nivel de conjunto como en la mayoría de CCAA, repitiendo y ampliando su victoria en Castilla-La Mancha y Extremadura.

Elecciones autonómicas 1983-99
Resultados globales en 13 CCAA (% s/votantes)

	1983	1987	1991	1995	1999
AP/PP	33,2	27,0	32,2	45,0	44,6
PSOE	47,3	37,8	40,2	32,0	35,8
PCE/IU	6,3	6,2	8,4	11,2	5,8
PANE	6,0	8,5	9,0	8,9	9,4

Elaboración propia sobre datos del Ministerio de la Presidencia (1983) y de los DD.OO. de las Comunidades Autónomas (1987, 91, 95, 99)

Por su parte IU (5,8%) después de su buen resultado en 1995 sufre un fortísimo retroceso en todas las CCAA que le lleva a su peor resultado histórico en el conjunto de las 13 CCAA. Pierde algo más de 700.000 votos en estas CCAA que sólo en parte (alrededor de la mitad) parecen haberse dirigido al PSOE.

Los PANE, finalmente, mantienen su nivel global de implantación en estas Comunidades, donde parecen seguir una muy ligera tendencia al alza.

Por Comunidades, se mantienen en general las pautas de implantación de los partidos y se expresan las tendencias generales de evolución aunque algunas CCAA presentan evoluciones muy específicas.

El PP obtiene sus mejores resultados en Murcia, La Rioja, Madrid y Castilla y León, donde se sitúa, e incluso supera en alguna de ellas, el listón del 50% de los votos. También en Valencia se sitúa cerca de este nivel. Un segundo bloque es el configurado por Baleares, Cantabria, Navarra, Castilla-La Mancha, Extremadura y Aragón, donde su nivel se sitúa alrededor del 40%. Finalmente, los porcentajes más bajos los obtiene en Canarias y en Asturias. Se trata de un perfil territorial muy parecido al de 1995.

En términos relativos, de correlación de fuerzas, si bien la estabilidad es la nota predominante en la mayoría de CCAA presenta algunas variaciones importantes.

Por una parte, su notable retroceso en Canarias y, especialmente, en Asturias, en el marco de las crisis internas y conflictos en que se ha visto sumido el PP en estas Comunidades, y que en el caso de Asturias llevan a la escisión y la formación de la URAS cuyo resultado se nutre, fundamentalmente, de antiguo electorado popular.

Por otra parte, y en sentido contrario, deben señalarse los importantes avances del PP en Cantabria y Navarra en el marco de la recuperación de una parte del electorado que había perdido hacia la UPCA y CDN en las anteriores elecciones.

Elecciones autonómicas de 1999 por CCAA.
Resultados principales opciones (% s/votantes)

Opción CCAA	PP	PSOE	IU	PANE1	PANE2	PANE3
Aragón	38,0	30,5	3,8	13,2 (PAR)	11,0 (ChA)	
Asturias	32,1	45,7	9,0	2,6 (PAS)	7,1 (URAS)	
Baleares	43,7	22,3	5,4	7,3 (UM)	11,7 (PSM)	4,4 (PPE)
Canarias	26,8	23,7	2,7	36,5 (CC)	4,8 (FNC)	
Cantabria	42,2	32,8	3,7	13,4 (PRC)	3,0 (UPCA)	
Cast. y León	49,9	32,7	5,4	3,7 (UPL)		
Cast.-La Mancha		40,1	53,1	3,4		
Extremadura	39,8	48,2	6,0			
Madrid	50,8	36,3	7,7			
Murcia	52,5	35,7	6,9			
Navarra	41,0	20,1	6,8	6,8 (CDN)	5,4 (PNV-EA)	15,5 (HB)
La Rioja	51,0	35,1	3,9	5,7 (PR)		
Valencia	47,6	33,7	6,0	4,7 (UV)	4,5 (BNV)	
Total 13 CCAA	44,6	35,8	5,8	9,5 Total PANE)		

Fuente: Elaboración propia sobre datos de los DD.OO. de las CCAA y prensa.

Por lo que se refiere al PSOE continua presentando sus mejores resultados (al nivel del 50%) en Castilla-La Mancha y Extremadura, a las que se acerca ahora Asturias donde los socialistas experimentan una importante mejora de su posición, paralelamente al muy fuerte retroceso de IU. También merece destacarse su avance en Cantabria y Castilla-La Mancha. Un avance más moderado (4-6 puntos) es la tónica en la mayoría de CCAA. En cambio no muestra esta capacidad de recuperación en Baleares, Valencia y Navarra, donde presenta muy ligeras pérdidas.

Izquierda Unida es el gran perdedor en estas elecciones en todas las Comunidades. Sus retrocesos más importantes los presenta en Madrid (-8) y Asturias (-7), donde mejores resultados había obtenido en 1995. A pesar de ello todavía es en estas CCAA donde obtiene sus mejores porcentajes. En las demás su retroceso ha sido algo más moderado (alrededor de los 4 puntos). A pesar de ello, se mantienen como tercera fuerza en 7 CCAA, dada la ausencia o la marginalidad de PANE en bastantes de las CCAA que celebraban elecciones.

La geografía de los PANE en estas Comunidades presenta aspectos de continuidad pero también de cambio.

La Coalición Canaria (36%), es el más importante de todos ellos consolidándose como primera fuerza canaria.

Entre el 10-15% de los votos se sitúan un conjunto de PANE que han presentado una evolución diversa. En Navarra y en el marco de la nueva situación creada tras la tregua de ETA, EH (15%) ha obtenido un notable avance, en cambio el intento de un nuevo navarrismo que quiere representar la Convergencia de Demócratas de Navarra (7%) ha experimentado una importante debacle (-12)

respecto a 1995 paralelamente a la importante recuperación de UPN-PP. En *Cantabria*, el Partido Regionalista de Cantabria mantiene su implantación, mientras la UPCA (3%) se hunde (-13) en beneficio sobre todo del PP. En *Baleares* el Partit Socialista de Mallorca (12%) se mantiene sin cambios. En *Aragón*, el Partido Aragonés (13%) experimenta un fuerte retroceso mientras se consolida el aragonesismo progresista de la Chunta (11%) quedando una situación de gran equilibrio en el espacio de los PANE en esta CA.

Un tercer grupo de PANE se sitúan en torno al 5-10% de los votos: Unió Mallorquina, que se mantiene; la nueva URAS del ex-Presidente Marqués en Asturias; EA-PNV y ahora CDN en Navarra; Unió Valenciana y Unió del Poble Valencià en la Comunidad Valenciana; y el P. Riojano que también se mantiene, completan el panorama de los PANE en estas elecciones.

El avance de la Chunta, la consolidación de CC, PSM, PRC, así como de EH en Navarra, junto a los retrocesos del PAR, UPCA, CDN y de UV, que deja a ésta fuera de las Cortes Valencianas, son los aspectos más significativos de la contradictoria evolución de este tipo de partidos.

Efectos sobre los sistemas de partidos

Como consecuencia de esta evolución la estructura del sistema de partidos en las CCAA no ha experimentado grandes cambios por lo que se refiere a sus características fundamentales. En general no ha habido cambios en los principales partidos que articulan la competencia electoral, ni en el nombre de los partidos ni en su orden de prelación. Los cambios, en general, son variaciones en la correlación de fuerzas que no han alterado de manera significativa las estructuras de los sistemas de partidos

En este marco, la *volatilidad* en los sistemas de partidos —en relación a las anteriores autonómicas— ha sido notablemente inferior en prácticamente todas las CCAA a la que se expresó en 1995 con sus importantes cambios en relación a 1991. Las CCAA con variaciones más importantes en las elecciones del 13 de Junio son Asturias y Cantabria seguidas de Navarra.

Debe recordarse que Navarra y Cantabria ya presentaron los mayores índices de volatilidad en 1995, seguidas de Aragón que también presenta un índice relativamente elevado en 1995, indicando las mayores dificultades que existen en estas CCAA para estabilizar la oferta partidista y los alineamientos electorales.

En 12 de las 13 CCAA que celebraban elecciones los principales actores son los 2 grandes partidos estatales, PP y PSOE, siendo Canarias la excepción. En el marco del descenso generalizado de IU, las elecciones de 1999 han continuado profundizando en esta característica incrementándose la concentración del voto en estas dos opciones, que ya recogen alrededor del 85% o más de los votos en 7 de estas CCAA y superan el 75% en otras dos.

Estructura y evolución de la competencia electoral en las CCAA:

Dos partidos principales		Vencedor y ventaja al 2º	Vencedor y ventaja al 2º	Concen. 2 primer	Volati.
		1995	1999	1999	1999
PSOE-PP	Extremadura	PSOE (+4)	PSOE (+8)	88	8,6
	Andalucía	PSOE (+4)	PSOE (+10)	78	6,2
	Cas-La Mancha	PSOE (+1)	PSOE (+13)	93	8,6
	Asturias	PP (+9)	PSOE (+14)	78	19,6
	Murcia	PP (+21)	PP (+17)	88	6,8
	Com. Valencia	PP (+9)	PP (+14)	81	10,6
	La Rioja	PP (+15)	PP (+16)	86	4,8
	Aragón	PP (+12)	PP (+8)	68	12,6
	Baleares	PP (+21)	PP (+22)	66	8,6
	Castilla y León	PP (+23)	PP (+18)	83	5,3
	Madrid	PP (+21)	PP (+15)	87	8,2
	Cantabria	PP (+8)	PP (+9)	75	18,9
	PP/UPN - PSOE	Navarra	UPN/PP (+11)	UPN/PP (+22)	61
PP-BNG	Galicia	PP (+28 al PSOE)	PP (+27 a BNG)	77	7,4
CiU-PSC	Cataluña	CiU (+16)	PSC = CiU (0)	75	14,8
PNV-PP (o PSOE)	País Vasco	PNV (+12 PSOE)	PNV (+8 al PP)	47	8,4
CC-PP	Canarias	CC (+2)	CC (+10)	63	9,5

Fuente: Elaboración propia

La correlación de fuerzas entre los dos partidos principales no ha experimentado alteraciones que signifiquen cambio en el partido ganador, con la única excepción de Asturias, donde el PSOE ha vuelto a ser el partido más votado. De esta manera el PP domina ahora en 9 de las 13 CCAA y el PSOE en 3, mientras CC lo hace en Canarias.

En las estructuras más bipartidistas –mayor concentración del voto– con dominio del PP, es decir, sin tomar en consideración Baleares, Navarra y Aragón, la competitividad es de nivel intermedio-baja con diferencias entre 15-20 puntos sobre el PSOE. También en las tres de dominio del PSOE, todas con elevada concentración del voto, la competitividad es de nivel medio pero la ventaja sobre el PP es algo inferior (8-14 puntos).

En general, las elecciones de 1999 aportan cierta corrección, pero no cambio, a las estructuras que se establecieron en 1995. Las correcciones favorecen al PSOE en el sentido de afianzar su ventaja competitiva en sus dos feudos tradicionales, Extremadura y Castilla-La Mancha, donde había quedado muy laminada en las anteriores autonómicas, a la vez que recupera una importante ventaja en Asturias favorecido por la crisis del PP. Por su parte, el PP experimenta una

ligera erosión en su ventaja competitiva en todas las CCAA, excepto en la Comunidad Valenciana donde consigue mejorarla favorecida por la crisis interna de los socialistas y el descenso de UV.

Paradójicamente las mayores ventajas del PP se producen en estructuras multipartidistas: Baleares y Navarra. Ello obedece a situaciones específicas en estas CCAA. El peso de los asuntos de corrupción sitúan al PSOE en posición desfavorable en Navarra. La sólida posición del PP y el desarrollo de un «nacionalismo» de izquierdas han determinado la fuerte ventaja del PP.

En definitiva, y a modo de síntesis:

Los sistemas de partidos en la gran mayoría de las 13 CCAA se estructuran sobre los dos grandes partidos estatales, desarrollando algunos PANE un papel importante pero que sólo en el caso de Canarias se sitúa como principal.

La estructura del sistema de partidos en cada CA, y fundamentalmente el predominio de uno u otro de los grandes partidos, vienen determinados por factores específicos que están detrás de las características de implantación territorial-autonómica de los grandes partidos. Por ello el mapa de implantación de los partidos es prácticamente idéntico en todo tipo de elecciones.

Esta estructura básica experimenta variaciones en función, principalmente, de la coyuntura general española, pero también en función de elementos específicos del proceso político de la CA. De aquí la ola de cambio favorable al PP en 1995 y la elevada volatilidad en todas las CCAA, así como la menor volatilidad en 1999 junto a la tendencia a la estabilidad del PP, una cierta recuperación del PSOE y el descenso de IU en la mayoría de las CCAA. Por su parte factores específicos de CA explican las particularidades en las variaciones en Asturias, Cantabria o Navarra.

En su evolución estas estructuras han presentado una creciente concentración bipartidista del voto en casi todas las CCAA. Además la correlación de fuerzas entre ambos tiende a estructurarse sobre niveles intermedios de competitividad en la mayoría de CCAA. Es decir, se definen mayoritariamente unas estructuras de sistemas de partidos en las cuales si bien existe un dominio claro de uno de los dos grandes, existe igualmente un importante contrapeso por parte del segundo partido, o sea, que al mismo tiempo de posibilitar una acción de gobierno sobre una mayoría «cómoda» también tiene un peso importante la oposición y se mantienen abiertas las expectativas de alternancia.

El nivel institucional

Las Asambleas autonómicas

Los limitados cambios en los resultados electorales del 13-J se han traducido igualmente en cambios modestos en la composición de las asambleas autonómicas. De todas maneras si bien limitados cuantitativamente, estos cambios han posibilitado en algunos casos la formación de mayorías alternativas a la anterior.

Así, de los 784 escaños que reúnen conjuntamente las asambleas de las 13

CCAA, el PP con 372 (+8) y el PSOE con 298 (+36), copan prácticamente los puestos de diputados aumentando también la concentración de la representación parlamentaria en estos dos partidos. Por su parte IU se queda ahora con 28 (-39) y el conjunto de los PANE obtienen 86 (-7). De entre estos, UV (C.Valenciana) y la UPCA (Cantabria) y la CE (Extremadura) pierden la representación parlamentaria, mientras la URAS (Asturias) TC-PNC (Castilla y León) y UPV (Valencia) acceden por primera vez.

**Elecciones autonómicas de 1999:
Composición de las Asambleas autonómicas**

1995	PP	PSOE	IU	PANE	PANE	PANE	PANE	TOTAL
Andalucía(96)	40	52	13	4 (PA)	109			
Cataluña(99)	12	50	5	56 (CiU)	12 (ERC)	135		
Galicia(97)	42	15	0	18 (BNG)	75			
P. Vasco(99)	16	14	2	21 (PNV)	6 (EA)	14 (HB)	2 (UA)	75
Aragón	28	23	1	10 (PAR)	5 (ChA)	67		
Asturias	15	24	3	3 (URAS)	45			
Baleares	28	13	3	3 (UM)	5 (PSM)	6 (PPE)	1 (COP)	59
Canarias	14	19	0	25 (CC)	2 (AHI)	60		
Cantabria	19	14	0	6 (PRC)	39			
Cast. y León	48	30	1	3 (UPL)	1 (TC-PNC)	83		
Cast.-La Man.	21	26	0					47
Extremadura	28	34	3					65
Madrid	55	39	8					102
Murcia	27	17	1					45
Navarra	22	11	3	3 (CDN)	3 (PNV-EA)	8 (HB)		50
Rioja, La	18	13	0	2 (PR)				33
C.Valenciana	49	35	5					89
ESPAÑA	482	429	48		219 (total PANE)			1.178
CCAA «151»	110	131	20		133 (total PANE)			394
13 CCAA	372	298	28		86 (total PANE)			784

Fuente: Elaboración propia sobre datos de los DD.OO. de las CCAA.

Por CCAA, se han configurado mayorías absolutas de un partido en 8 CCAA, de las cuales 5 corresponden al PP (Castilla y León, Madrid, Murcia, La

Rioja y, por primera vez, la Comunidad Valenciana), y 3 al PSOE (Asturias, Castilla-La Mancha y Extremadura). En relación a 1995, el PP ha perdido la mayoría absoluta en Baleares pero la gana en la C.Valenciana, mientras el PSOE la recupera en Extremadura y en Asturias; en esta última CA no la alcanzaba desde 1983.

En las otras Comunidades el PP es la mayor minoría en Aragón, Baleares, Navarra y Cantabria, mientras CC lo es en Canarias.

Los cambios más importantes se producen en *Asturias*, donde el dominio en minoría del PP se ha transformado en mayoría absoluta del PSOE, que gana 7 escaños mientras los populares pierden 6 y su escisión (URAS) sólo llega a los 3. En *Cantabria* el hundimiento de la UPCA (-6) revierte en beneficio del PP (+5) que queda tan solo a un escaño de la mayoría absoluta. Finalmente también en *Navarra* se producen cambios notables, fundamentalmente el avance de UPN-PP que con 22 diputados (+5) consigue su mejor nivel histórico, beneficiándose del fuerte retroceso de CDN (-7).

Pactos y Mayorías de gobierno

En sólo 5 de las 13 CCAA no se ha producido mayoría absoluta de algún partido. Ello supone dos menos que en 1995 y 1991, lógica consecuencia de la mayor concentración del voto en los dos grandes partidos. De estas mayorías absolutas las más ajustadas numéricamente son la socialista en *Asturias* y la del PP en *La Rioja*; pero en ambos casos el partido mayoritario debería perder dos diputados para perdería también la mayoría absoluta y correr así el riesgo de perder el gobierno. La configuración de una mayoría alternativa no parece fácil en *La Rioja*, pero es prácticamente imposible en *Asturias*.

Por lo que se refiere al resto de CCAA, no ha sido difícil la formación de mayoría de gobierno en Canarias, Cantabria y Navarra. En cambio la formación de las mayorías en Aragón y Baleares ha seguido un ritmo más lento, y un proceso de negociaciones más complejo.

Como en anteriores elecciones, la negociación de acuerdos ha incluido también el nivel local (Ayuntamientos y Diputaciones), además de la Presidencia y los diversos puestos en la Mesa de las Asambleas autonómicas y sus comisiones así como, en su caso, de las carteras de gobierno. Los objetivos de un pacto a los dos niveles son la congruencia entre el nivel autonómico y el local, además de una mayor capacidad de irradiación política de los partidos implicados. En esta dirección, la diversidad de situaciones a nivel local, si bien añade complejidad también supone disponer de un mayor abanico de posibilidades para compensaciones.

En *Canarias*, CC es el eje vertebrador de la representación y en condiciones de normalidad su presencia es necesaria, pudiendo en todo caso variar sus apoyos. Sobre esta base CC y PP han establecido un acuerdo, que se ha extendido a Cabildos y Ayuntamientos donde puedan formar mayoría, y con un reparto de carteras en el Gobierno muy similar a la legislatura anterior a pesar de los mejores resultados que ahora ha obtenido CC respecto al PP.

Gobiernos autonómicos 1983-1999: Partidos, Mayorías y Coaliciones

	1983	1987	1991	1995	1999
PSOE-PP					
Extremadura	PSOE-A	PSOE-A	PSOE-A	PSOE-m	PSOE-A
Andalucía	PSOE-A	PSOE-A	PSOE-A	PSOE-m	PSOE-m
Cas.- La Mancha	PSOE-A	PSOE-A	PSOE-A	PSOE-A	PSOE-A
Asturias	PSOE-A	PSOE-m	PSOE-m	PP-m	PSOE-A
Murcia	PSOE-A	PSOE-A	PSOE-A	PP-A	PP-A
Valencia	PSOE-A	PSOE-m	PSOE-A	PP+UV	PP-A
Madrid	PSOE-A	PSOE-m	PSOE-m	PP-A	PP-A
La Rioja	PSOE-A	AP-m			
		PSOE-m	PSOE-m	PP-A	PP-A
Castilla-León	PSOE-m	AP-m	PP-A	PP-A	PP-A
Baleares	AP-m	AP+UM	PP/UM-A	PP-A	PSOE+PSM+ UM+EU-V
Cantabria	AP-A	AP-A PSOE+PP +PRC+CDS	UPCA-m	PP+PRC	PP+PRC
	AP-m				
Galicia	AP-m	CP-m			
		PSOE+CG+ PNG	PP-A	PP-A	PP-A
Específicas					
Aragón	PSOE-m	PAR-m	PAR+PP	PP+PAR	PSOE+PAR
			PSOE-m		
Navarra	PSOE-m	PSOE-m	UPN(PP)-m	CDN+ PSOE+EA	UPN (PP)-m
P Vasco (PNV-m)	PNV-m	PNV+PSOE	PNV+EA+EE	PNV+PSE+EA	PNV+EA (+EH)
			PNV+PSE+EE		
			PNV+PSE		
Cataluña (CiU-m)	CiU-MA	CiU-MA	CiU-MA	CiU-m	CiU (+ PP)
Canarias	PSOE-m	CDS+AIC+AP	AIC+PSOE CC	CC+PP	CC+PP
		CDS+AIC			

A: mayoría absoluta + : pacto poselectoral
m: mayoría minoría / : pacto preelectoral

En *Cantabria* el PP ha quedado a un solo escaño de la mayoría absoluta y ha encontrado el apoyo del PRC repitiendo la experiencia de la pasada legislatura.

En *Navarra* la abstención de los socialistas permite la investidura de un gobierno monocolor de UPN-PP con mayoría simple a la tercera votación, evitando así el recurso, ya tradicional en Navarra, a la cláusula que en última instancia otorga el gobierno al partido más votado, la propia UPN-PP.

En las *Islas Baleares*, se formó finalmente un gobierno de coalición presidido por el principal candidato del PSOE a partir de un pacto entre las diversas fuerzas progresistas y nacionalistas, que logran desbancar por primera vez al PP del gobierno de las Islas. La ruptura de UM con el PP no es coyuntural —data ya de 1994— y por ello no es fácil que, al menos a corto/medio plazo, el PP esté en condiciones de liderar una mayoría alternativa.

Bajo diferentes formas el acuerdo entre progresistas y nacionalistas se ha traducido también en la formación de nueva mayoría de gobierno en los Consells Insulars y buena parte de los Ayuntamientos, habiéndose configurado así un mapa político-institucional de las islas completamente distinto al que había existido hasta entonces.

En *Aragón* es el PAR quien, después de un largo proceso de dudas y discusiones internas, decide no renovar su acuerdo de gobierno con el PP. Firma ahora un pacto de gobierno con el PSOE, que cuenta con el apoyo de IU, y que otorga la presidencia de Aragón a los socialistas.

En definitiva, en aquellas CCAA en que el pacto era necesario la configuración de la mayoría de gobierno con uno u otro de los dos grandes partidos ha estado, pues, en manos de los PANE, que se han orientado de diversa forma: CC en Canarias y el PRC en Cantabria han optado por el PP, mientras que UM en Baleares y el PAR en Aragón han preferido pactar con el PSOE.

Los gobiernos autonómicos, pues, parecen tener una base sólida, al menos a corto plazo, tanto porque la mitad de estas Comunidades están gobernados por mayorías absolutas (sobre todo del PP), como por el tipo de alianzas establecidas en algunas de ellas, como por la dificultad de configurar mayorías alternativas. En previsión de normalidad, sólo la dinámica política que se genere a partir de los resultados de las elecciones generales de Marzo de 1999 podría comportar algún cambio en las bases sobre las que se sustentan los acuerdos o los desacuerdos.

No quiero dejar de señalar que estas estructuras se definen en el marco de un sistema electoral con efectos mucho más proporcionales que su paralelo para el Congreso de los Diputados, que incorpora importantes correctivos mayoritarios en nuestro sistema electoral al Congreso defendidos con el argumento de su contribución a facilitar la formación de mayorías de gobierno.

El caso de la estructura del sistema de partidos en las CCAA se configura como un elemento más que parece desautorizar el argumento citado y debería hacer perder miedo al incremento de la proporcionalidad en el sistema electoral central.

La composición del Senado

Aparte de su reflejo sobre las instituciones autonómicas, los resultados de las elecciones autonómicas tienen influencia sobre la composición de las instituciones centrales del Estado, en tanto en cuanto una parte de los escaños del Senado corresponde designarlos a las Asambleas de las CCAA.

Como consecuencia de los resultados de las elecciones de 1999 –y de los producidos en las elecciones vascas de 1994, andaluzas de 1996, gallegas de 1997 y catalanas de 1999– el PP suma ahora 23 senadores de designación autonómica por 19 el PSOE. Sumados a los escaños de elección que obtuvieron estos partidos en las pasadas elecciones generales de 1996, el PP ha continuado manteniendo una cómoda mayoría absoluta en el Senado durante los meses que restaban para el final de la legislatura. Los resultados de las elecciones generales de Marzo del 2000 consolidan esta situación.

Ciertamente es difícil que pudiera existir una fuerza mayoritaria diferente en cada Cámara y que se pueda configurar una mayoría más o menos estable que contrarrestara a la del Congreso. Además dado el actual sistema electoral para el Congreso y el Senado, dadas las actuales características de nuestro sistema de partidos ello sólo se daría en una situación de moderada ventaja socialista en el Congreso que se correspondería con una ventaja del PP en el Senado. A pesar de la posición secundaria del Senado en nuestro esquema bicameral, esta cámara posee instrumentos de control del gobierno y de proceso legislativo que pueden ser muy útiles en la labor de oposición.

Composición del Senado en 1999

	Design. CCAA 1999 (<i>var.95</i>)	Elección 2000 (<i>var. 96</i>)	TOTAL
PP	23 (+3)	127 (+15)	150
PSOE	19 (+4)	61 (-20)	80
CiU	3 (-2)	8 (=)	11
PNV	2 (=)	6 (+2)	8
CC	1 (=)	5 (+4)	6
PIL		1 (=)	1
IU	2 (=)	-	2
ERC	1 (+1)	-	1
CDN	0 (-1)	-	-
UV	0 (-1)	-	-
EFS		0 (-1)	-
TOTAL	51	208	259

Elaboración propia sobre listas de la Secretaría General del Senado

Por otra parte, el acuerdo general en la inadecuación del esquema constitucional de Senado como cámara de representación territorial en el marco actual de inconstitucionalización del Estado de las Autonomías, no se ha traducido hasta ahora en un acuerdo sobre un diseño alternativo. Transitoriamente la puesta en marcha de la Comisión General de las Autonomías, había creado expectativas de una progresiva especialización autonómica del Senado que no se han visto confirmadas durante la legislatura. En esta dirección, sin embargo, la configuración de mayorías/minorías adquiere una dimensión menos importante, pues tanto el proceso de «especialización autonómica» del Senado como la subsiguiente y necesaria reforma constitucional sólo pueden avanzar si existe voluntad política por parte de todos los actores relevantes y un amplio consenso.

Elecciones Autonómicas y proceso político

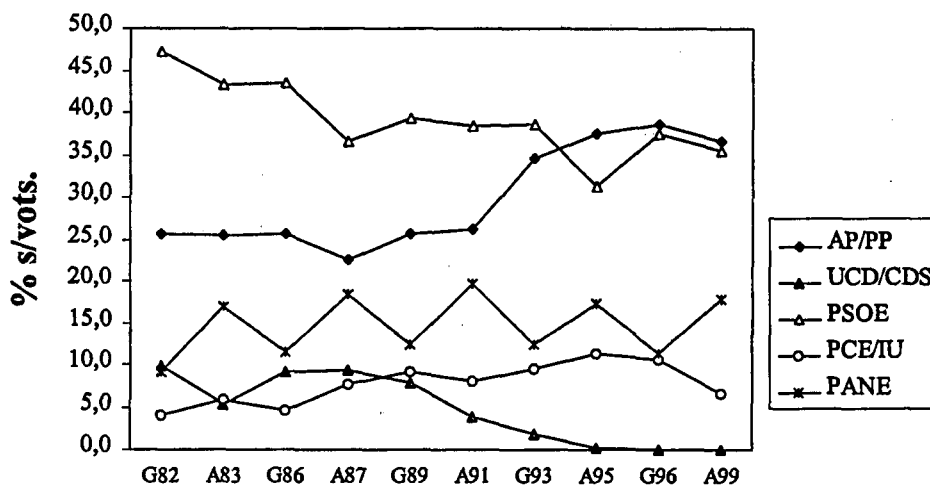
En el marco de su posición predominante en el nivel central y a pesar de un cierto retroceso, el PP mantiene una parte muy elevada de poder en el nivel autonómico y en el nivel local. Es decir, se mantiene una situación de congruencia en el partido dominante entre los tres niveles institucionales, como ha sido la norma en nuestro país desde 1983. Tan sólo en los escasos meses entre las elecciones autonómicas de 1995 y las generales de 1996 se estuvo en una situación de «gobierno dividido».

Elecciones autonómicas y marco electoral general

Tal como ha sido la pauta en nuestro país y sucede también a nivel comparado, el comportamiento en las elecciones autonómicas se ubica —junto a los otros tipos de elección— en un marco electoral general que tiene como punto de referencia principal —aunque no exclusivo— la arena central y se materializa en las elecciones generales. En este marco, para sectores de electores las elecciones autonómicas son menos importantes y presentan menores incentivos a la movilización, al mismo tiempo que ofrecen la posibilidad de depositar un voto expresivo o un voto/abstención críticos a «bajo coste», etc... Ello se traduce en unos menores niveles de participación, así como normalmente en unos resultados relativos algo mejores para algunos partidos medianos o pequeños, o el partido de oposición en el nivel central, mientras suelen ser algo peores los del partido en el gobierno central. Ello no obsta para que factores coyunturales de ámbito general (como ahora la crisis de IU) o de ámbito territorial (como en las crisis de CDN o UPCA, o la importancia de algunos líderes) no puedan contrarrestar —o en su caso reforzar— estas tendencias a nivel general o en una específica comunidad.

Así, en estas elecciones el notable incremento de la abstención, la estabilidad relativa del PP, el moderado avance del PSOE y el hundimiento de IU son pautas de evolución que se han manifestado con carácter general en las Comunidades Autónomas. Por otra parte, estas mismas pautas se repiten, en general, en las elecciones Municipales y Europeas que se celebran simultáneamente. Es decir, los resultados de las elecciones autonómicas se ubican en unas pautas de comportamiento electoral que se expresan en las elecciones de los dife-

ESPAÑA. Elecciones Generales y Autonómicas 1982-1999



(Para este gráfico se han tenido en cuenta también los resultados en las 4 CCAA que celebran elecciones separadamente.)

rentes niveles institucionales y que tienen su punto de referencia en el nivel central. Con sus particularidades, marcan así la evolución en el nivel central, en relación al cual juegan a su vez un papel de retroalimentación.

En el actual estado de desarrollo del Estado de las Autonomías en las elecciones autonómicas están en juego recursos de representación y de poder cada vez más importantes y más valorados. Por ello, y además en un contexto de equilibrio de fuerzas, las elecciones autonómicas van teniendo un papel más importante en el proceso político general. Pero todavía la influencia de las elecciones autonómicas en las instituciones centrales del Estado es muy escasa, a la espera de la reforma en nuestro Senado.

ARAGÓN

Resultados por Comunidad Autónoma

		1.009.093	
Electores		654.944	
Participación		64,9%	
	votos	% s/voto	Diputados
PP	248.781	38,0	28
PSOE	199.620	30,5	23
IU	24.805	3,8	1
PAR	86.246	13,2	10
ChA	72.129	11,0	5
Verdes	3.627	0,6	
Otros	1.451	0,2	
Nulos	4.668	0,7	
Blancos	13.617	2,1	

Resultados por Provincia

	Huesca	Teruel	Zaragoza	ARAGÓN
Electores	175.929	115.764	717.400	1.009.093
Participación	68,0	72,0	63,0	64,9
% s/voto				
PP	33,6	39,8	38,8	38,0
PSOE	33,7	31,2	29,5	30,5
IU	3,3	4,0	3,9	3,8
PAR	16,0	17,7	11,6	13,2
ChA	9,0	4,3	12,8	11,0

Distribución de Escaños

	PP	PSOE	IU	PAR	ChA
Huesca	7	7	0	3	1
Teruel	7	5	0	3	0
Zaragoza	14	11	1	4	4
ARAGÓN	28	23	1	10	5

Verdes: S.O.S. Naturaleza - Los Verdes - Grupo Verde
 Otros: «Partido Humanista, Agrupación Regeneracionista del Territorio Aragonés.

Fuente: Gobierno de Aragón

ASTURIAS

Resultados Comunidad Autónoma

	votos	% s/voto	Diputados
Electores	933.967		
Participación	615.419	65,9%	
PSOE	280.979	45,7	24
PP	197.581	32,1	15
IU	55.241	9,0	3
CDS	896	0,1	
URAS	43.800	7,1	3
PAS	15.877	2,6	
PANE Diversos	2.674	0,4	
Diversos Derecha	477	0,1	
Diversos Izquierda	1.360	0,2	
Verdes	3.074	0,5	
Otros	22	0,0	
Nulos	3.728	0,6	
Blancos	9.710	1,6	

	PSOE	PP	IU	URAS
ASTURIAS	24	15	3	3
PANE Diversos:	Concejo Astur, Andecha Astur			
Diversos Derecha:	Falange Española y de las JONS			
Diversos Izquierda:	Bloque de la Izquierda Asturiana			
Verdes:	Los Verdes de Asturias			
Otros:	Partido Humanista			

Fuente: Datos facilitados por el Ministerio del Interior.

CANARIAS

Resultados Comunidad Autónoma

	votos	% s/voto	Diputados
Electores	1.373.648		
Participación	839.214	61,10%	
PP	225.316	26,8	15
PSOE	198.903	23,7	19
IU	22.768	2,7	0
CDS	4.442	0,5	0
CC	306.658	36,5	24
PANE Diversos	43.584	5,2	2 (AHÍ)
Verdes	6.749	0,8	
Otros	3.377	0,4	
Nulos	4.829	0,6	
Blancos	12.558	1,5	

Resultados por Provincia

	Las Palmas	Tenerife	CANARIAS
Electores	707.105	666.543	1.373.648
Participación	61,6	60,6	61,1
% s/voto			
PP	36,4	16,5	26,8
PSOE	19,0	28,7	23,7
IU	2,6	2,8	2,7
CC	31,4	42,1	36,5

Distribución de Escaños

	PP	PSOE	CC	AHI
Las Palmas	10	8	12	0
Tenerife	5	11	12	2
CANARIAS	15	19	24	2

PANE diversos: Federación Nacionalista Canaria, Agrupación Herreña Independiente, Alternativa Maga Nacionalista

Verdes: Los verdes de Canarias

Otros: Plataforma Popular de Fuerteventura, Tagoror Pensionista de Canarias, Partido Humanista, Alternativa Canaria - Ciudadanos Independientes de Canarias.

CANTABRIA

Resultados Comunidad Autónoma

	votos	% s/vot	Diputados
Electores	465.168		
Participación	319.947	68,8%	
PP	134.924	42,2	19
PSOE	105.004	32,8	14
IU	11.707	3,7	
CDS	1.479	0,5	
PRC	42.896	13,4	6
UPCA	9.743	3,0	
PANE Diversos	1.179	0,4	
Diversos Derecha	1.099	0,3	
Otros	1.685	0,5	
Nulos	2.514	0,8	
Blancos	7.717	2,4	

Distribución de escaños

	PP	PSOE	PRC
CANTABRIA	19	14	6
PANE diversos:	Conceju Nacionaliegu Cántabru		
Diversos derecha:	Falange Española de las JONS, Partido Demócrata Español		
Otros:	Colectivo de Parados Cántabros, Ciudadanos Independientes de Cantabria		

Fuente: Junta Electoral de Cantabria B.O.C. nº129 30/06/99

CASTILLA Y LEÓN

Resultados por Comunidad Autónoma

	votos	% s/voto	Diputados
Electores	2.185.507		
Participación	1.479.556	67,7%	
PP	737.982	49,9	48
PSOE	483.675	32,7	30
IU	79.390	5,4	1
CDS	10.422	0,7	
UPL	54.158	3,7	3
TC	14.779	1,0	1
PANE Diversos	25.416	1,7	
Diversos Derecha	4.249	0,3	
Verdes	2.174	0,1	
Otros	11.533	0,8	
Nulos	14.044	0,9	
Blancos	39.036	2,6	

Resultados por Provincia

	Ávila	Burgos	León	Palencia	Salama.	Segovia	Soria	Vallad.	Zamora	CAST. Y L.
Electores	146.613	303.063	450.046	154.701	315.954	126.485	79.677	423.698	185.270	2.185.507
Particip.	73,2	66,1	65,8	71,4	66,8	70,6	64,4	67,7	68,6	67,7
% s/voto										
PP	61,6	48,3	42,2	50,2	53,8	53,1	55,9	48,3	52,5	49,9
PSOE	26,6	31,3	30,8	37,1	33,4	31,7	31,6	35,8	33,6	32,7
IU	6,3	6,7	4,0	5,7	3,8	5,7	5,7	7,5	2,9	5,4
UPL	0,0	0,0	18,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,7
TC	0,0	7,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0
PANE diversos	0,9	0,5	1,5	2,2	3,2	1,1	1,5	1,6	2,7	1,7

Distribución de Escaños

	PP	PSOE	IU	UPL	TC
Ávila	5	2			
Burgos	6	4	1		
León	6	5	3		
Palencia	4	3			
Salamanca	7	4			
Segovia	4	2			
Soria	3	2			
Valladolid	8	5	1		
Zamora	5	3			
Cast. y León	48	30	1	3	1
PANE diversos:	Partido del Bierzo, Partido Regionalista del País Leonés, Unidad Regionalista de Castilla y León, Partido Nacionalista de Castilla y León, Unión del Pueblo Zamorano				
Diversos Derecha:	Falange Española de las JONS, Partido Demócrata Español				
Verdes:	Los Verdes - Grupo Verde, Los Verdes Confederación				
Otros:	Partido de los Autónomos de España y de las Agrupaciones Independientes Españolas, Partido Humanista, Candidatura Independiente de Valladolid, Unidad Salmantina Independiente				

Fuente: Junta Electoral de Castilla y León B.O.C. nº151 06/08/99

CASTILLA - LA MANCHA

Resultados por Comunidad Autónoma

Electores	1.413.503		
Participación	1.058.010	74,9%	
	votos	% s/voto	Diputados
PSOE	561.332	53,1	26
PP	424.531	40,1	21
IU	35.881	3,4	
CDS	2.809	0,3	
PANE Diversos	5.161	0,5	
Diversos Derecha	2.513	0,2	
Verdes	1.034	0,1	
Otros	2.951	0,3	
Nulos	7.146	0,7	
Blancos	14.929	1,4	

Resultados por Provincia

	Albacete	Ciudad Real	Cuenca	Guadalajara	Toledo	TOTAL
Electores	293.775	393.100	167.216	135.838	423.574	1.413.503
Participación	72,2	72,1	81,0	72,7	77,5	74,9
% s/voto						
PSOE	55,5	54,1	49,6	47,1	53,8	53,1
PP	36,8	39,7	44,1	44,3	39,7	40,1
IU	4,1	3,1	2,5	4,3	3,2	3,4

Distribución de Escaños

	PSOE	PP	IU
Albacete	6	4	
Ciudad Real	6	5	
Cuenca	4	4	
Guadalajara	4	3	
Toledo	6	5	
Castilla-La Mancha	26	21	0
PANE diversos:	Tierra Comunera - Partido Nacional. Castellano, Partido Regionalista de Guadalajara, Partido Regionalista de Castilla-La Mancha, Partido Regionalista Manchego		
Diversos Derecha:	Falange Española de las JONS, Partido Demócrata Español		
Verdes:	Los Verdes - Grupo Verde		
Otros:	Unidad Regional Independiente, Unión de Talavera y Comarca, Partido Humanista		

Fuente: Junta Electoral de Castilla-La Mancha D.O.C. M. nº43 02/07/99

COMUNIDAD VALENCIANA

Resultados por Comunidad Autónoma

	votos	% s/voto	Diputados
Electores	3.361.989		
Participación	2.279.805	67,8%	
PP	1.085.011	47,6	49
PSOE	768.548	33,7	35
EUPV	137.212	6,0	5
CDS	2.978	0,1	
UV	106.119	4,7	
BNV-V	102.700	4,5	
PANE Diversos	8.216		
Diversos Derecha	2.973	0,1	
Diversos Izquierda	1.660	0,1	
Verdes	4.176	0,2	
Otros	11.514	0,5	
Nulos	13.530	0,6	
Blancos	35.168	1,5	

Resultados por Provincia

	Alicante	Castellón	Valencia	C. VALENCIANA
Electores	1.092.588	384.335	1.885.066	3.361.989
Participación	67,7	70,4	67,3	67,8
% s/voto				
PP	48,4	48,9	46,9	47,6
PSOE	35,8	34,3	32,4	33,7
EUPV	6,0	4,1	6,4	6,0
UV	1,7	4,3	6,4	4,7
BNV-V	3,6	5,3	4,8	4,5

Distribución de Escaños

	PP	PSOE	EUPV
Alicante	16	12	2
Castellón	12	9	1
Valencia	21	14	2
C. VALENCIANA	49	35	5

PANE diversos: Alternativa Comunitat Valenciana

Diversos Derecha: Falange Española de las JONS

Diversos Izquierda: Izquierda Republicana Federal - Partido Republ. Federal

Verdes: Los Verdes Ecológicos Pacifistas

Otros: Centro Liberal, Iniciativa Independiente, Partido Humanista, Organización Valenciana Independiente, Liga Autónoma Española

Fuente: Junta Electoral de la Comunidad Valenciana D.O.G.V nº3531
05/07/99

EXTREMADURA*Resultados por Comunidad Autónoma*

	votos	% s/voto	Diputados
Electores	885.753		
Participación	650.527	73,4%	
PSOE	313.417	48,2	34
PP	258.657	39,8	28
IU	39.132	6,0	3
EU	10.783	1,7	
CE CREX-PREX	7.437	1,1	
Diversos Izquierda	6.238	1,0	
Verdes	3.410	0,5	
Nulos	4.045	0,6	
Blancos	7.408	1,1	

Resultados por Provincia

	Badajoz	Cáceres	EXTREMADURA
Electores	533.094	352.659	885.753
Participación	73,8	72,8	73,4
% s/voto			
PSOE	49,3	46,4	48,2
PP	39,0	41,0	39,8
IU	7,1	4,4	6,0
EU	0,6	3,3	1,7
CE CREX-PREX	0,6	1,9	1,1

Distribución de Escaños

	PSOE	PP	IU
Badajoz	19	15	2
Cáceres	15	13	1
EXTREMADURA	34	28	3
Diversos Izquierda: Socialistas Independientes			
Verdes: Los Verdes de Extremadura			

Fuente: Junta Electoral de Extremadura D.O.E. n°74 26/06/99

ISLAS BALEARES

Resultados por Comunidad Autónoma

	votos	% s/voto	Diputados
Electores	639.398		
Participación	367.683	57,5%	
PP	160.545	43,7	28
PSOE	80.327	21,9	13
EU	19.793	5,4	3
Pacte	16.161	4,4	6
COP	1.536	0,4	1
PSM-EN	42.748	11,6	5
UM	26.682	7,3	3
PANE diversos	14.187	3,9	
Verdes	643	0,2	
Otros	3.482	0,9	
Nulos	2.852	0,8	
Blancos	6.777	1,8	

Distribución de Escaños

	PP	PSOE	EU	PSM-ENE	UM	Els Verds	Indepen.
I. BALEARES	28	16	3	5	3	1	3
PANE diversos:	Coalición Pueblo Balear, Agrupación Independiente Popular de Formentera Esquerra Republicana de Catalunya, Unión Cívica Pitiusa, Esquerra Alternativa de les Illes Balears, Unión del Pueblo Balear						
Pacte:	Independientes, secciones de Ibiza del PSOE, IU y ERC, Els Verds y ENE						
COP:	Independientes y secciones de Formentera del PSOE e IU						
Verdes:	Los Verdes - Grupo Verde						
Otros:	Agrupación Social Independiente, Socialdemócratas para el Progreso, Coalició Treballadors per la Democràcia						

Fuente: C.A.I.B.

LA RIOJA

Resultados Comunidad Autónoma

	votos	% s/voto	Diputados
Electores	229.433		
Participación	157.126	68,5%	
PP	80.089	51,0	18
PSOE	55.144	35,1	13
IU	6.097	3,9	
Partido Riojano	9.000	5,7	2
Verdes	1.960	1,2	
Otros	419	0,3	
Nulos	1.454	0,9	
Blancos	3.463	2,2	

Distribución de Escaños

	PP	PSOE	P.R.
LA RIOJA	18	13	2
Verdes:	Los Verdes		
Otros:	Movimiento al Socialismo Humanista		

Fuente: Junta Electoral de La Rioja. B.O.L.R. nº78 26/06/99

MADRID

Resultados Comunidad Autónoma

	votos	% s/voto	Diputados
Electores	4.281.075		
Participación	2.606.318	60,9%	
PP	1.324.596	50,8	55
PSOE	944.819	36,3	39
IU-CM	199.488	7,7	8
CDS	8.379	0,3	
Diversos derecha	8.845	0,3	
Diversos izquierda	3.109	0,1	
Verdes	33.390	1,3	
Otros	16.528	0,6	
Nulos	12.830	0,5	
Blancos	54.341	2,1	

Distribución de Escaños

	PP	PSOE	IU-CM
MADRID	55	39	8
Diversos derecha:	La Falange, Falange Española Independiente, Partido Demócrata Español		
Diversos izquierda:	Partido Comunista de los Pueblos de España		
Verdes:	Los Verdes - Grupo Verde, Los Verdes		
Otros:	Unión Comunidad de Madrid, Tierra Comunera - Partido Nacionalista Castellano, Partido Regional Independiente Madrileño, Partido Unidad Ciudadana, Partido Humanista, Partido Roji-Verde, Unidad Regional Independiente, Partido de la Ley Natural, Partido de El Bierzo, Progresistas Federales.		

Fuente: Junta Electoral Provincial de Madrid B.O.C.M. nº154 01/07/99

MURCIA*Resultados Comunidad Autónoma*

	votos	% s/voto	Diputados
Electores	911.054		
Participación	616.397	67,7%	
PP	323.446	52,5	26
PSOE	219.798	35,7	18
IU	42.839	6,9	1
CDS	1.845	0,3	
Diversos derecha	5.527	0,9	
Verdes	5.683	0,9	
Otros	4.093	0,7	
Nulos	4.327	0,7	
Blancos	8.839	1,4	

Distribución de Escaños

	PP	PSOE	IU
MURCIA	26	18	1
Diversos derecha:	Partido Demócrata Español		
Verdes:	Los Verdes		
Otros:	Unión de los Pueblos de Murcia, Partido Independiente Mar Menor, Partido Convergencia Ciudadana del Sureste		

Fuente: Junta Electoral Provincial de Murcia B.O.R.M. nº170 26/07/99

NAVARRA

Resultados Comunidad Autónoma

	votos	% s/voto	Diputados
Electores	461.729		
Participación	305.880	66,2%	
PP	125.497	41,0	22
PSOE	61.531	20,1	11
IU	20.879	6,8	3
EH	47.271	15,5	8
CDN	20.821	6,8	3
EA/EAJ-PNV	16.512	5,4	3
Otros	3.704	0,0	
Nulos	2.539	0,8	
Blancos	7.126	2,3	

Distribución de Escaños

PP	PSOE	EH	IU	CDN	EA/EAJ-PNV
22	11	8	3	3	3

Otros: Independientes de Navarra, Partido Carlista.

Fuente: Parlamento de Navarra

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DEL 13 DE JUNIO DE 1999 EN ARAGÓN

Francesc Pallarés, Joan Serra y Sara Garrido

El marco político

Las elecciones autonómicas de 1999 se celebran después de una legislatura de gobierno de coalición PP-PAR, presidido por Santiago Lanzuela (PP). En los últimos meses las relaciones entre ambos partidos se fueron deteriorando llegando a las elecciones con graves diferencias entre ellos. Estas diferencias serán determinantes en la configuración del nuevo gobierno autonómico después de las elecciones de Junio de 1999. Sin embargo no supusieron la inestabilidad que se había producido en la legislatura de 1991 a 1995, que vio tres presidentes de la Diputación General a causa de una moción de censura y una dimisión por malversación y otras irregularidades.

Durante la legislatura 1995-1999 se ha aprobado una reforma del estatuto y se ha llegado a importantes acuerdos entre los principales partidos de Gobierno y oposición en materias como Educación y Universidades.

Las fuerzas políticas y la campaña electoral

El Partido Popular presenta como cabeza de lista al presidente saliente de la Comunidad, Santiago Lanzuela. Presidente también del PP en Aragón es el candidato más conocido entre la opinión pública y el que obtiene mejor valoración (5,4).

El PP plantea una campaña de baja intensidad, calificada por algunos incluso de fría, basada en la defensa de la labor realizada en el gobierno autonómico. Resalta la normalización de la vida política tras los escándalos socialistas, los traspasos nuevos de competencias, el aumento de ingresos del Gobierno, la reapertura de la Seo, la autovía Zaragoza-Huesca y la política de diálogo y consenso social y político. También utiliza como recurso electoral los logros del Gobierno central, aunque en menor medida que en otras comunidades, con la participación de Aznar y diversos ministros.

El objetivo del PP es conseguir la mayoría absoluta, pero su campaña contempla también un escenario de gobierno en minoría. Así, no reacciona especialmente ante las críticas del PAR, restándoles importancia y atribuyéndolas a estrategias electorales, y concentra sus críticas en el PSOE.

El PSOE se presenta a estas elecciones tras una etapa difícil. Tuvo que adecuarse a la oposición en las principales instituciones, como la Diputación General o el ayuntamiento de Zaragoza. Vio cómo se recuperaron los casos de

corrupción en que se habían visto envueltos en la legislatura 1991-1995. Estos problemas tuvo que afrontarlos con un partido fuertemente dividido después desde la etapa de Marco. El proceso de elección del candidato se hizo mediante unas tensas y competitivas elecciones primarias en las que Marcelino Iglesias se impuso al secretario regional, Isidro Esteban. Iglesias es considerado uno de los artífices del consenso que han permitido cerrar de momento las tradicionales guerras internas del PSOE Aragonés. Presenta un nivel relativamente alto de conocimiento entre la opinión pública.

La campaña del PSOE se orienta a dar una imagen de renovación y dar por superadas las crisis internas y los casos de corrupción. Centra principalmente su campaña en la crítica al gobierno de PP-PAR, en especial, la subordinación del gobierno autonómico del PP al gobierno central, su falta de ideas y el desaprovechamiento de la coyuntura de crecimiento económico. Sus planteamientos hacen especial hincapié en los temas sociales, la igualdad de oportunidades, la sanidad y la educación públicas, contando con la participación de numerosos dirigentes centrales del PSOE. Consciente de la necesidad de alianzas para alcanzar de nuevo el gobierno plantea una «alianza de progreso» si el PP no logra la mayoría absoluta.

El PAR ha vivido durante la última legislatura un lento pero progresivo distanciamiento del PP en los diferentes niveles institucionales, que se aceleró en los meses anteriores a las elecciones y durante la propia campaña electoral. Critican al PP el incumplimiento de los pactos de Gobierno, la apropiación de los logros de los dos consejeros del PAR y el entreguismo a Madrid, advirtiendo que no pactará con quien fomente trasvases de agua.

Se presenta a estas elecciones con José María Mur como cabeza de lista, presidente del partido desde 1987. Fue Diputado en las Cortes de Aragón de 1983 a 1989 y en el Congreso de 1989 a 1996. Cuenta con un nivel medio de conocimiento entre la opinión pública. La gran ausencia de las listas del PAR es la de Hipólito Gómez de las Rocas, fundador y líder del regionalismo aragonés, diputado en el Congreso y ex Presidente de la Comunidad que se retira de la vida política.

El PAR es el partido que protagoniza una campaña más dura en términos comparativos, presentándose como defensor de los intereses de Aragón frente a los partidos estatales (PP y PSOE) aunque la estrategia de distanciamiento del PP es más dura para borrar la imagen de los años de pacto en el gobierno. Considera que existe un «agravio autonómico» respecto a Aragón que le impide situarse como Comunidad de «primera fila», planteando el aumento del autogobierno como la clave para la solución de los problemas de la Comunidad.

La lista de IU destaca por la juventud de sus miembros, incluido el cabeza de lista y candidato a la presidencia Jesús Lacasa que parte con la desventaja de ser el candidato menos conocido y con baja valoración. Sólo lleva cuatro años como diputado y dos como coordinador general de IU en Aragón.

IU busca la defensa de su espacio de izquierdas frente al avance de la Chunta. Acude especialmente a los temas sociales durante la campaña y reclama el «voto útil de la izquierda», mostrando su disposición al pacto con las otras fuerzas progresistas. En su campaña participan también diversos dirigentes centrales.

Por su parte, la Chunta Aragonesista ha intentado durante la última legislatura extender su implantación más allá de su núcleo inicial de votantes ubicado en Zaragoza. La que se iniciaba en 1995 era la primera legislatura en la que obtenían representantes en la Cortes, que han desarrollado una intensa actividad. Se presentan ahora con aspiraciones de aumentar su representación en todos los ámbitos con una lista caracterizada también por su juventud. Se presenta como cabeza de lista el diputado portavoz Chesus Bernal, Secretario General del ChA desde su fundación hasta 1998.

La campaña de la Chunta se basa en la defensa del autogobierno de Aragón frente a la tradición histórica de la que llama «servidumbre» respecto a Madrid. Presenta y defiende su labor en la oposición durante la legislatura y quiere ofrecer una imagen joven y de renovación en la vida política.

Los resultados

La participación

La participación ha sido del 65%, claramente inferior al de 1995, que se sitúa muy cerca del nivel de 1991, el más bajo en elecciones autonómicas. Aragón, pues, sigue el mismo patrón que el resto de las autonomías que celebran elecciones autonómicas presentando un fuerte aumento de la abstención (+ 6 puntos) respecto a las anteriores elecciones autonómicas de 1995. Se mantiene así muy ligeramente por encima (1%) de la media de este conjunto de autonomías. Como ha sido la pauta en el conjunto de España, las oscilaciones de la participación han sido mucho más acusadas en la provincia más urbanizada, Zaragoza (7%), que en las otras provincias, Huesca (4%) y Teruel (2%).

	Resultados 1999	Dif. 99-95	Dif. 99-96	
Participación	64,90%	-6,2	-12,6	
	% s/voto			Diputados
PP	38,0	+0,7	-9,7	28 (+1)
PSOE	30,5	+4,9	-4,0	23 (+4)
IU	3,8	-5,4	-5,3	1 (-4)
PAR	13,2	-7,1	+13,2	10 (-4)
Cha	11,0	+6,2	+4,6	5 (+3)

La orientación del voto

Con un 38% del voto el PP consigue afianzarse como el partido más votado en las elecciones autonómicas aragonesas y mejorar sus resultados respecto a las elecciones de 1995, en las que consiguió superar al PSOE. Esta mejora del voto al PP en términos relativos, sin embargo, no es suficiente para conseguir la mayoría absoluta.

Cabe destacar que estos resultados implican la pérdida de diez puntos respecto a los resultados que obtuvo el PP en esta Comunidad Autónoma en las elecciones generales de 1996. Analizados en términos absolutos sus 250.000 votos suponen la pérdida de casi 15.000 respecto a las últimas elecciones autonómicas y de 122.000 respecto a las generales. Estas variaciones se han producido de manera similar en las tres provincias, manteniendo su mejor implantación en Teruel y Zaragoza que en Huesca.

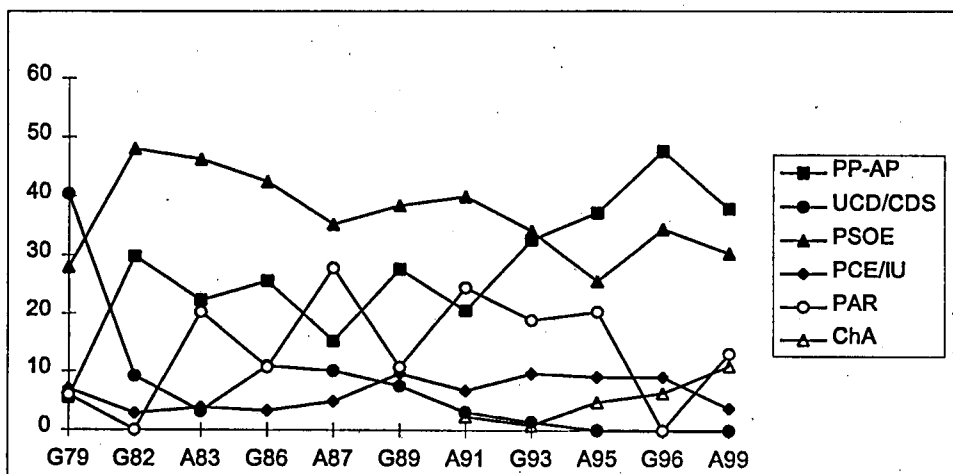
Con el 30% del voto, el PSOE ha conseguido recuperar parte de la ventaja que le sacaba el PP desde 1993. Ha ganado cerca de 20.000 votos respecto a las elecciones de 1995 a pesar del descenso de la participación. Esta mejora se ha producido casi exclusivamente en la provincia de Zaragoza, donde había tenido más dificultades en las dos últimas convocatorias electorales, recuperando así el antiguo equilibrio de su implantación en las tres provincias.

Los retrocesos han sido para el PAR e IU. El Partido Aragonés Regionalista obtiene sus peores resultados hasta ahora en elecciones autonómicas, tanto en términos relativos como absolutos. Agudizando su línea descendente desde las autonómicas de 1987, cuando alcanzó los 180.000 votos (cerca del 30% de los votos), ha obtenido ahora tan solo 86.000 (13%). Su retroceso se ha producido, sobretudo, en Zaragoza, mientras en Teruel, por el contrario, consigue retener su porcentaje de voto.

Por su parte IU ha perdido casi dos terceras partes del número de votos que obtuvo en 1995. Sus mayores pérdidas se han producido en las provincias que le eran más favorables Zaragoza y Huesca, con lo que ahora sólo en Teruel consigue superar el 4% de los votos.

Los mayores avances electorales los ha conseguido, en términos absolutos y relativos la Chunta: con el 11% de los votos ha doblado los que obtuvo en 1995, superando a IU y situándose muy cerca del PAR. Sigue teniendo, sin embargo, una implantación muy descompensada, siendo muy débil en las zonas rurales.

Aragón: Evolución electoral 1979-99



El nivel institucional

La nueva composición del parlamento refleja estos cambios electorales y una mayor fragmentación. El PP con 28 escaños (+1) es el partido mayoritario en la cámara pero queda lejos de la mayoría absoluta, mientras el PSOE dispondrá de 23 representantes ganando cuatro escaños. El PAR ve reducida su representación a 10 diputados, perdiendo cuatro, los mismos que pierde IU que queda con un único representante. La ChA, en cambio ha pasado de 2 a 5 escaños.

Las consecuencias de estos resultados son diversas, pero en primer lugar la posibilidad de configurar mayorías absolutas alternativas, que llevan al inicio de las negociaciones para llegar a pactos de Gobierno e investidura. La llave de Gobierno la tiene el Par, que abre rondas de negociaciones tanto con PP como con PSOE, centradas, sobretodo, en el tema de la financiación autonómica y las obras hidráulicas. Por su parte, el PSOE también negocia el programa de Gobierno a diversas bandas con el Par, el ChA e IU ante la posibilidad de formar una mayoría alternativa. La posición clave del Par lleva a socialistas y populares a apoyar la elección del Presidente del Par, José M. Mur, como Presidente de las Cortes de Aragón.

Después de un largo y complejo proceso de negociaciones, el Par se inclina finalmente, por amplia mayoría de su dirección, a firmar un pacto de Gobierno con el PSOE, aunque el PP intentó hasta el último momento renovar su acuerdo con los regionalistas. También IU decide finalmente dar su apoyo a la investidura de Iglesias, mientras la Chunta se abstiene. De esta manera el 29 de julio Marcelino Iglesias es investido nuevo Presidente de la Comunidad de Aragón, y formará un gobierno de coalición con el Par, correspondiendo 4 consejerías a los regionalistas y 5 a los socialistas.

En principio el gobierno parece gozar de una razonable perspectiva de estabilidad. Dada evolución durante la anterior legislatura, no parece que el Par vaya a variar a corto plazo su política de alianzas. Ha salido debilitado de estas elecciones y achaca su desgaste a la colaboración con el PP que facilitaría la fagocitación por éste de buena parte del espacio político que pretenden ocupar los regionalistas. La participación en el gobierno con los socialistas le facilita la diferenciación respecto al PP y le ofrece resortes para reconstruir y reforzar su proyecto. Complementariamente, la presión autonomista del Par frente al gobierno central del PP dificultaría la capitalización de la oposición por el PP aragonés.

El PSOE complementa la presidencia del gobierno autonómico con el gobierno, en minoría, del ayuntamiento de Huesca, en el que ha conseguido un importante avance electoral. Las alcaldías de Teruel y Zaragoza siguen en manos del PP, que gobierna también en minoría.

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 1999 EN EL PRINCIPADO DE ASTURIAS

Francesc Pallarés, Joan Serra y Sara Garrido

El marco político

La primera legislatura con gobierno del PP en el Principado tuvo un final tormentoso. La crisis había venido desarrollándose desde marzo de 1998 por los enfrentamientos entre el presidente Marqués y la dirección central del PP, y en especial con el vicepresidente del gobierno central, Álvarez Cascos, que deseaba mantener el control sobre el partido en esa región. El enfrentamiento provocó la ruptura y la salida del PP del presidente y de cuatro diputados más que pasaron a formar parte del grupo mixto dando lugar a un nuevo partido regionalista bajo el nombre de Unión Renovadora Asturiana (URAS). De esta forma, desde noviembre de 1998, el presidente de la comunidad fue el líder de un partido minoritario de nuevo cuño dentro del grupo mixto.

La aparición de un nuevo partido escindido del PP hacía prever grandes cambios en la configuración política del parlamento del Principado a partir de las elecciones del 13J. Asturias se convirtió en la comunidad con mayor expectativa de cambio en estas elecciones y en uno de los principales epicentros de la batalla electoral de los dos grandes partidos estatales en estas elecciones.

Las fuerzas políticas y la campaña electoral

El PP asturiano apenas tuvo unos meses para reaccionar y elaborar nuevas candidaturas distanciándose del «fenómeno Marqués». La ruptura obliga a un importante grado de renovación en las listas y se presenta como candidato a la presidencia a Ovidio Sánchez que durante la legislatura recién terminada había sido el Presidente de la Junta General del Principado. De todas maneras es relativamente poco onocido entre la opinión pública.

El PP se enfrenta así a una campaña difícil, y donde no puede defender su gestión de gobierno durante la pasada legislatura y tampoco puede atacar a un PSOE que no ha tenido responsabilidades de gobierno. En este marco su único recurso ha sido presentar la gestión del Gobierno central como base para un proyecto de futuro.

El discurso se centra en la preocupación del Gobierno central por Asturias, las inversiones recientes en infraestructuras y reindustrialización, el acuerdo de la minería y la capacidad de dialogo del PP. En sintonía con este planteamiento se da una presencia masiva de líderes estatales en Asturias: en las seis meses anteriores a las elecciones se hacen 37 visitas de ministros. El vicepresidente Alvarez

Cascos asume un protagonismo especial, siendo incluso acusado de restar protagonismo al candidato Ovidio Sánchez.

Tras la crisis que supuso la pérdida del Principado en 1995, los problemas y la ruptura en el PP sitúan al PSOE de Asturias ante la posibilidad de recuperar el Gobierno del Principado. Ante esta expectativa, presentan a un candidato con reconocido carisma, Vicente Álvarez, alcalde de Gijón desde 1987, líder de la tendencia renovadora del PSOE. Tradicionalmente enfrentado con el núcleo de la Federación Asturiana del partido, era favorable al entendimiento con IU. El candidato socialista es el líder asturiano mejor valorado según los sondeos, y el más conocido después de Sergio Marqués.

El PSOE otorga a esta campaña una trascendencia que desborda el ámbito autonómico. Ante las expectativas ofrecidas por los sondeos el PSOE al completo se vuelca para marcar un hito hacia su recuperación a nivel general. La principal baza de la campaña es resaltar la crisis política provocada por el único gobierno del PP de la Comunidad Autónoma. Es una campaña fuertemente basada en el candidato Areces, sobre la base de su popularidad y buena imagen.

Considerado por una parte de de la opinión como un instrumento que responde únicamente a un proyecto personal de Marqués para mantenerse en el poder, la Unión Renovadora Asturiana afianza sus posiciones y consigue confeccionar sus listas tanto para las elecciones autonómicas como para las municipales (presentan candidatura en 69 de los 78 ayuntamientos del Principado). Sergio Marqués es el líder político más conocido de Asturias pero los enfrentamientos han erosionado su valoración.

La campaña de la URAS tiene dos grandes pilares. Por un lado, la fuerte personalización entorno al presidente del Principado, Sergio Marqués. Por otro, el ataque al PP, ya que el partido no posee un espacio electoral previo y necesita arañar votos en el espacio electoral del PP. Para ello, acusa al PP de responder a intereses personales, partidistas o «de Madrid». La alternativa que se ofrece es la defensa de los intereses asturianos por encima de ideologías e intereses partidistas, y se hace una constante apelación al «espíritu asturiano».

La candidatura de IU está encabezada por Gaspar Llamazares que en el pasado se había caracterizado por su posición muy crítica con los socialistas. Sin embargo la nueva situación en el Principado, y la personalidad del candidato socialista orientan la estrategia de IU a la posibilidad de establecer un pacto con el PSOE. Su campaña, sin embargo, obtiene escaso protagonismo mediático, que todavía se reduce a medida que la batalla electoral se centra en la posibilidad del PSOE de recuperar el gobierno.

Los resultados

Aspectos generales

Tal como venían indicando los sondeos el PSOE vence con una amplia ventaja sobre el PP y alcanza la mayoría absoluta. Por su parte el PP experimenta un fuerte retroceso y vuelve de nuevo a la segunda posición. Por su parte IU tam-

bién retrocede de forma significativa, mientras la URAS obtiene un modesto resultado quedando como cuarta fuerza.

La participación

La participación electoral ha alcanzado el 66%, exactamente la media de participación del conjunto de las trece comunidades autónomas que celebran elecciones autonómicas simultáneas. Siguiendo la pauta general, también en Asturias ha habido un descenso de la participación respecto a 1995, pero más suave que en la mayoría de CCAA. La expectativa de cambio de la elección parece haber contrarrestado los efectos desmovilizadores de la coyuntura general. En este marco Asturias ha abandonado, de momento al menos, su posición de Comunidad poco participativa en el mapa autonómico.

Principado de Asturias: Elecciones autonómicas de 1999
Resultados 1999 Dif. 99-95 Dif. 99-96

Participación	65,9%	-3,5	-10,0	
	% s/voto			Diputados
PP	32,1	-9,5	-8,7	15 (-6)
PSOE	45,7	+12,2	+6,0	24 (+7)
IU	9,0	-7,3	-6,5	3 (-3)
URAS	7,1			3 (+3)
PAS	2,6	-0,6	+1,0	0 (-1)

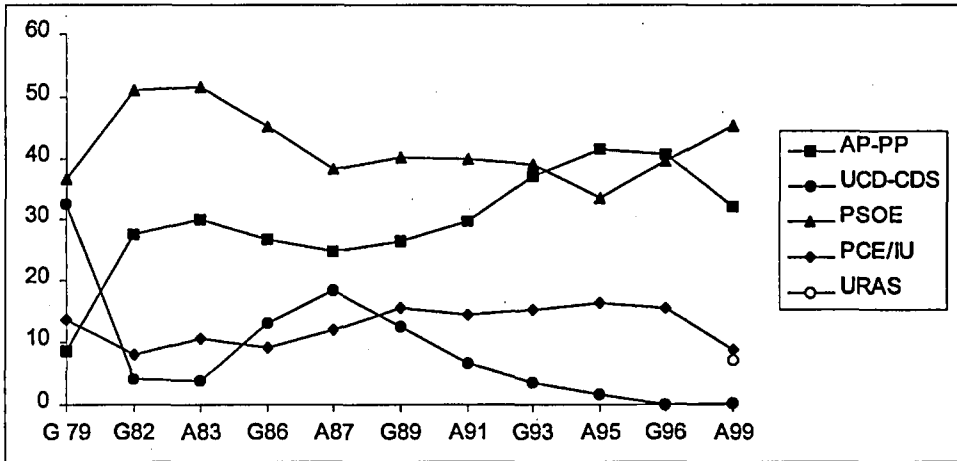
La orientación del voto

El PSOE, con el 46% de los votos, ha sido el partido más votado, superando claramente al PP que con el 32% obtiene en Asturias su peor resultado en el conjunto de CCAA. Los socialistas recuperan así la condición de partido más votado que había perdido en 1995, y con un nivel de voto que no alcanzaba desde la primera mitad de los 80. A pesar del aumento de la abstención el PSOE ha incrementado notablemente su apoyo electoral en más de un 25% (60.000 votos) respecto a 1995, capitalizando fundamentalmente las pérdidas de IU, que con el 9% de los votos se queda tan sólo con la mitad de los votos que obtuvo en 1995 (ver página siguiente).

El PP, en cambio, pierde casi 10 puntos, unos 80.000 votos, que se han dividido entre la URAS y la abstención. También el Partiu Asturianista se ha visto afectado por el clima de la elección, y ha experimentado un pequeño retroceso que le ha dejado sin representación, en contra de sus expectativas de mejorar los resultados. Este «fracaso» ha originado una profunda discusión interna que ha derivado en ruptura y el nacimiento de una nueva formación asturianista.

En conjunto, pues, estas elecciones, pues, han producido un importante vuelco electoral y en el sistema de partidos, siendo Asturias –junto a Cantabria– las

Asturias: Evolución electoral 1979-99



Comunidades con mayor volatilidad electoral respecto a las anteriores elecciones autonómicas.

El nivel institucional

Con estos resultados el PSOE recupera la mayoría absoluta y el gobierno de esta comunidad. Aunque mantiene el discurso de apertura y pacto con IU, con el que llega a acuerdos de nivel municipal, el PSOE se hace en solitario con un ejecutivo presidido por su candidato Areces. En principio, pues, no se apuntan problemas de estabilidad ni de proceso parlamentario para el ejecutivo del PSOE.

Los resultados de las elecciones municipales otorgan también ventaja al PSOE en la mayoría de municipios, pero el gobierno de las dos grandes ciudades, siguiendo la «tradición», ha quedado repartido: el PSOE gana por mayoría absoluta la alcaldía de Gijón, mientras el PP renueva su mayoría absoluta en Oviedo.

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 1999 EN CANTABRIA

Francesc Pallarés, Joan Serra y Sara Garrido

El marco político

Tras las elecciones autonómicas de 1995 se formó un gobierno de coalición PP-PRC que se ha mantenido estable durante esta legislatura dando lugar a que por primera vez el Parlamento autonómico agotara su mandato sin que hubiese un grupo mixto. En este marco, la legislatura de 1995 a 1999 se ha caracterizado por el esfuerzo de todos los partidos por dejar atrás la «etapa Hormaechea» y solucionar los problemas de descrédito político y financieros que dejó, recuperando la confianza de los ciudadanos.

La vida interna del PP en la última legislatura ha sido bastante tranquila después de los problemas de la legislatura anterior con Hormaechea. La candidatura autonómica está encabezada por el actual presidente José Joaquín Martínez Sieso, y cuenta con la presencia como segundo de la lista del presidente del partido, Gonzalo Piñeiro, alcalde de Santander y también candidato a la reelección. La lista mantiene diputados salientes e incluye 9 candidatos nuevos, se busca, según Piñeiro, combinar la experiencia de los mayores y la ilusión de los jóvenes. En la candidatura del PP se han integrado, además, algunos miembros provenientes de la UPCA.

El PP basa su campaña en su acción de gobierno durante la legislatura y presenta un programa de continuidad en los grandes orientaciones. Se enfatizan así las inversiones en infraestructuras, con especial relevancia mediática de la construcción de la autovía del Cantábrico (por finalizar), y el fomento del empleo. Otros temas importantes en su campaña han medidas de bienestar social (incentivos a la natalidad, atención a la tercera edad), y el desarrollo turístico, potenciando los atractivos naturales y el patrimonio cultural. Igualmente aduce la gestión del Gobierno central con la Unión Europea para conseguir ayudas a infraestructuras, a la industria y a la ganadería.

El PSOE de Cantabria afronta las elecciones queriendo mostrar que se han superado los problemas en la composición de las listas que se produjeron entre Angel Duque, alcalde de Camargo y candidato elegido en las elecciones primarias, con la dirección regional del partido. La candidatura del PSOE, por otra parte, incorpora algunos miembros de Izquierda Democrática Cántabra (que no presenta candidatura propia).

La campaña del PSOE se basa en criticar los desequilibrios regionales, en cuanto al desarrollo económico y al grado de bienestar, entre los grandes núcleos y la Cantabria más rural. Igualmente critica al gobierno por el estancamiento de la región y el mal funcionamiento de la Administración autonómica, aludien-

do asimismo a irregularidades y corruptelas en el ejecutivo. También se le acusa de dependencia respecto del Gobierno central del PP, al que se critica su gestión de los temas europeos.

El Partido Regionalista Cántabro presenta como candidato a la Presidencia a Miguel Angel Revilla, hasta ahora vicepresidente del Gobierno Regional y Consejero de Obras Públicas en virtud del pacto PP-PRC. En las encuestas aparece como el líder político más conocido en la región, por encima de los candidatos de PP y PSOE.

El PRC hace una campaña orientada a evitar las mayorías absolutas de PP o PSOE con constantes referencias al peligro que suponen para la Comunidad. Defiende nuevos trasposos de competencias, en especial la Justicia. Da gran importancia a las infraestructuras y el tema de la autovía que ponen como condición a un futuro pacto con el PP. Propone medidas para frenar la migración de las zonas rurales y hacia el exterior de la Comunidad, que plantean como uno de los principales problemas de la región. Se produce un alejamiento del PP durante la campaña y critican la corrupción persistente en el Gobierno autonómico.

La candidatura de UPCA, está encabezada por Vicente de la Hera y cuenta con el apoyo de Hormaechea que, tras varios años en silencio, vuelve a la vida política para la campaña electoral, aunque la inhabilitación por delitos de prevaricación le impida presentarse a él.

IU perdió la representación tras la escisión de Izquierda Democrática Cántabra a mitad de legislatura. Ahora afronta el objetivo de recuperar esta representación. Su lista está encabezada por la única mujer candidata a la Presidencia de la región, María Luz Ruiz Sinde, abogada y elegida coordinadora regional de IU por los militantes. Parte con la desventaja de un muy escaso conocimiento entre la opinión pública.

IU hace una campaña basada en temas muy concretos como mejorar la participación ciudadana en el Gobierno, apoyar la pesca tradicional y costera, así como a las pequeñas explotaciones ganaderas. También se critica la gestión de los temas europeos y la salida de Cantabria del Objetivo 1 de la Unión Europea.

Los resultados

La participación

Cantabria siempre ha tenido una alta tasa de asistencia a las urnas, situando de forma estable su nivel de participación por encima de la media entre las CCAA. Esta convocatoria no es una excepción: el 68,8% de participación se sitúa tres puntos por encima de la media de las comunidades que celebran elecciones. Se trata, sin embargo, del nivel más bajo de participación que se ha dado en Cantabria, con excepción de las elecciones europeas de 1989 y 1994. Siguiendo la pauta general la participación también desciende en Cantabria: algo más de cinco puntos respecto a las elecciones autonómicas de 1995 y más de diez respecto a las generales de 1996.

Cantabria: Elecciones autonómicas de 1999

	Resultados 1999	Dif. 99-95	Dif. 99-96	
Participación	68,8%	-5,3	-10,5	
	% s/voto			Diputados
PP	42,2	+9,9	-7,9	19 (+6)
PSOE	32,8	+7,9	-2,5	14 (+4)
IU	3,7	-3,6	-7,6	0 (-3)
PRC	13,4	-1,0	+13,4	6 (=)
UPCA	3,0	-13,4	+3,0	0 (-7)

La orientación del voto

Estas elecciones han dado como resultado una importante reducción de la fragmentación –electoral y parlamentaria– en el sistema de partidos, con el fuerte retroceso de UPCA e IU, así como un paralelo aumento de la concentración del voto y la representación en los dos grandes partidos estatales, quedando el PRC como *partido bisagra*, como tercera fuerza en posición secundaria electoralmente pero con capacidad de decantar la formación de mayorías parlamentarias.

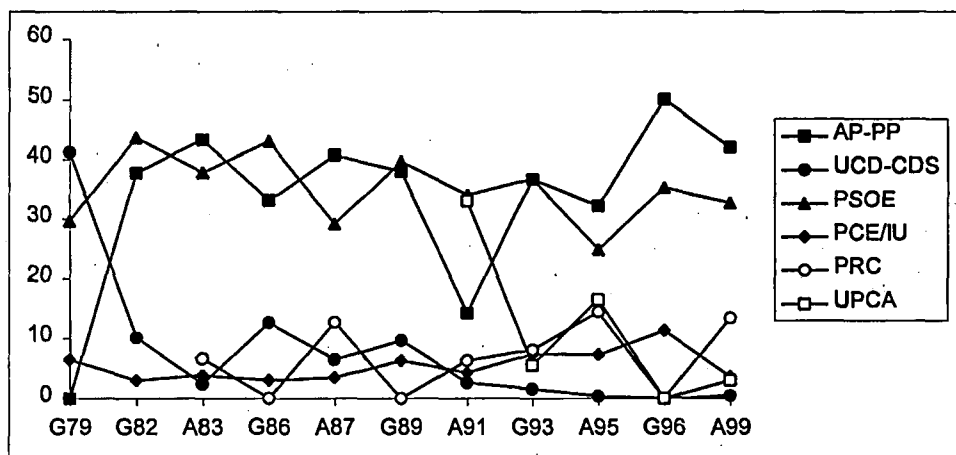
El partido más votado ha sido el PP (42,2%) que vuelve a sus niveles de 1983, antes de que primero el CDS y después la UPCA consiguieran arrebatarle espacio electoral. Ello se deriva del fuerte avance que ha experimentado en estas elecciones (+10 puntos), en buena parte recuperando electorado de la UPCA. Junto a Navarra son, con diferencia, las Comunidades donde el PP consigue mayores avances en estas elecciones, dentro de una tónica predominante de estabilidad en sus resultados.

El PSOE (32,8%) se mantiene como segunda fuerza, y experimenta también un fuerte avance, formando, con Asturias y Castilla-La Mancha el grupo de Comunidades donde el avance socialista es claramente superior a la media. Este avance, sin embargo, es menor que el del PP, con lo que ve aumentar la diferencia que le separa de éste. Su avance no se puede explicar solamente con traspasos desde IU sino que también ha recuperado electorado de UPCA.

El PRC (13,4% de los votos) recupera la tercera posición que había detentado inicialmente hasta que la perdió en 1991. Esta recuperación no viene de la mano de un avance electoral, sino posibilitado por el hundimiento de la UPCA a pesar de un ligero retroceso propio (ver página siguiente).

Después de la crisis que lleva a la escisión de IDECAN, y la pérdida de sus tres parlamentarios que se integran en la nueva formación, estas elecciones se presentaban en un marco también difícil para IU en el contexto general español. No ha tenido nunca buena implantación en Cantabria, pero los buenos resultados de 1995 le habían permitido superar por primera vez el listón del 5% y obtener representación parlamentaria. Los resultados de estas elecciones (3,7%) representan desandar lo andado desde su creación a mediados de los 80. Retrocede así casi 4 puntos, quedando por debajo de la barrera mínima. Sus avances y retroce-

Cantabria: Evolución electoral 1979-99



En estos años han sido paralelos a los del PSOE, pero de sentido contrario, siendo evidente que las pérdidas de IU van principalmente al PSOE, aunque también, como en otras Comunidades, a la abstención.

Finalmente, la UPCA parece haber bajado un peldaño definitivo para su desaparición de la escena política. Después de su elevado resultado en 1991, su porcentaje se reduce a la mitad en las elecciones de 1995, para situarse ahora en el 3%, es decir, perdiendo 13 puntos en relación a las elecciones de 1995. Formación centrada en la rocambolesca figura de Hormaechea, la ausencia de éste es un elemento importante para explicar su rápida caída.

El nivel institucional

Traducidos en escaños estos resultados electorales representan una ganancia de 6 diputados para el PP que con 19 queda a uno solo de la mayoría absoluta. También el PSOE mejora su representación parlamentaria y gana 4 escaños disponiendo de 14 diputados. Como tercera fuerza queda el PRC que mantiene los mismos 6 escaños de que disponía en la legislatura acabada. Dado que tanto la UPCA como IU pierden su representación, el PRC se convierte en el árbitro de la situación.

En las primeras declaraciones del PP ya se apunta la voluntad de reeditar el pacto con PRC, y del que ninguno de ambos socios está insatisfecho. Él PRC, sin embargo, se hace rogar y reclama una explicación por parte de los populares de lo que consideran una actitud desleal durante la campaña y vinculan su apoyo al proyecto de la autovía del Cantábrico. Los regionalistas mantienen incluso negociaciones con el PSOE, que les proponen compartir el Gobierno al 50%.

Finalmente PP y PRC, acuerdan un Gobierno de coalición por el que los populares obtiene la Presidencia y 7 consejerías, mientras que los regionalistas

obtienen la vicepresidencia, dos consejerías y la presidencia del Parlamento autonómico. En virtud de este acuerdo, el 22 de Julio es elegido José Martínez Sieso como Presidente de la Comunidad. El PP combina este resultado con la reedición de su gobierno del ayuntamiento de Santander, por mayoría absoluta, de la mano de Gonzalo Piñeiro, con lo que mantiene el control de las principales instituciones cántabras. Paralelamente los regionalistas, merced al pacto con el PP, acceden a la alcaldía de Torrelavega donde habían gobernado ininterrumpidamente los socialistas desde 1979. En conjunto, y merced a la extensión al nivel local del pacto autonómico, más del 80% de los ayuntamientos cántabros tendrán alcalde del PP o del PRC.

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 1999 EN CASTILLA Y LEÓN

Francesc Pallarés, Joan Serra y Sara Garrido

El marco político

Castilla y León es el principal feudo del PP, que gobierna ininterrumpidamente desde hace 12 años. Las elecciones autonómicas de 1995 supusieron la renovación de la mayoría absoluta del PP y la continuación como Presidente de Juan José Lucas (que lo es desde 1991). En general ha sido una legislatura relativamente tranquila, con un moderado nivel de conflictividad.

La llegada del PP al gobierno central en 1996 se planteó como el fin de lo que se entendía como una discriminación histórica de los gobiernos del PSOE. Lucas mostró una gran beligerancia ante el Gobierno de Aznar en sus reclamaciones, llegando a situaciones muy tensas como en la negociación del modelo de financiación autonómica. La ampliación de competencias y la modificación del estatuto se hizo de forma consensuada con el PSOE, y no llegó a plantear grandes problemas, con la excepción del desacuerdo de la UPL por el no reconocimiento de León como región diferenciada. También el tema del Condado de Treviño ha planteado problemas con la celebración y anulación de un referéndum, aunque parece que va encontrando vías de avance. Por otra parte, el gobierno del PP se ha visto salpicado por diversos casos de corrupción, algunos de ellos de relevancia nacional, como el caso Zamora, o el de los fondos MINER para comarcas mineras, además de haber recibido duras críticas por la gestión de las subvenciones en la política de Medio Ambiente y de Ordenación del Territorio.

No está en el ambiente, sin embargo, que estas elecciones puedan alterar el actual equilibrio de fuerzas con claro predominio del PP.

Las fuerzas políticas y la campaña

El PP basa su campaña en destacar la bonanza de su gestión. Se ofrecen datos económicos positivos en crecimiento, altas en la seguridad social, baja inflación, crecimiento de inversiones extranjeras y balanza comercial. También se hace mención de las inversiones en infraestructuras y de la ampliación de competencias, fijando como objetivo prioritario el traspaso de la educación. La figura de Juan José Lucas y su identificación con la Comunidad castellano-leonesa són otro elemento clave de la campaña. Se contraponen su experiencia política frente al riesgo, la vaguedad y la imprecisión del PSOE al que acusan de realizar promesas imposibles.

Los casos de corrupción se han traducido en cambios en la candidatura por Zamora, donde la renovación es prácticamente total. Sin embargo la tónica gene-

ral es más bien de continuidad. Como cabeza de lista y candidato a la presidencia de la Comunidad se mantiene Juan José Lucas, presidente durante las dos últimas legislaturas, que ha ido afirmando su imagen y goza de un estimable grado de popularidad. La candidatura de Lucas supone una cierta polémica por cuanto había manifestado que no se presentaría a más de dos legislaturas, pero lo justifica por el amplio apoyo recibido del partido y de las bases.

El PSOE protagoniza una intensa y larga precampaña durante la segunda mitad de la legislatura y busca ir acortando distancias con el PP. En octubre de 1997, el comité regional designa al vicesecretario del partido, Jaime González como Candidato a la Presidencia de la Junta en substitución del anterior cabeza de lista Jesús Quijano. Jaime González había sido vicepresidente de la junta en la primera legislatura autonómica con el gobierno del socialista Demetrio Madrid. Su nombramiento fue impulsado desde la Ejecutiva regional y se produjo antes de que se iniciase el proceso de primarias en el PSOE. Para no incumplir el criterio del partido, se convocaron primarias internas a los que sólo se presentó Jaime González quedando confirmado como candidato. El PSOE intenta dar una imagen de cohesión territorial a través de la confección de sus listas y, para ello, presenta a González por León y a Quijano, que continua siendo secretario regional, por Valladolid.

La campaña del PSOE se centra en la crítica al Gobierno del PP y especialmente a Juan José Lucas. Al presidente se le critican sus ambiciones políticas en el gobierno central, la despreocupación por el interés de la comunidad, la utilización de los fondos públicos para fines partidistas, el control de los medios de comunicación, su subordinación a los intereses del PP y su responsabilidad política en los casos de corrupción. Las principales críticas a la gestión del gobierno autónomo se centran en la incapacidad para frenar la despoblación de la comunidad, la pérdida de puestos de trabajo en el sector agrario e industrial, la no asunción del traspaso de competencias de sanidad, el favorecimiento de los especuladores a través de la Ley de Urbanismo y de los adinerados con la Ley de Caza o la caída de la inversión pública. Se hacen diversas propuestas como el fomento de las viviendas de protección oficial, la potenciación de la agricultura como sector básico en la Comunidad y la defensa de la viabilidad de la minería en la región. El ataque se dirige en exclusiva hacia el PP y no se cierra la puerta a pactos post-electorales con IU aunque no se trata de un tema protagonista durante la campaña por las expectativas de victoria popular.

Durante esta legislatura IU ha visto como perdía uno de los cinco escaños obtenidos en 1995 debido a la escisión de Nueva Izquierda. El cabeza de lista de la coalición es Antonio Herreros que a pesar de su larga trayectoria en la política regional, sigue siendo poco conocido fuera de su provincia, Valladolid. La elección de Antonio Herreros como candidato supone la introducción de una cierta bicefalia en el partido pues el coordinador regional sigue siendo Jose Luis Conde, a lo que la coalición resta toda importancia.

Con el objetivo de mantener al máximo los resultados de 1995, dadas las escisiones y los problemas internos sufridos durante esta legislatura, IU plantea su campaña como defensa de un espacio propio de izquierda, estableciendo como principales ejes en su discurso electoral el desempleo y la despoblación. Las crí-

ticas van más dirigidas al Gobierno de Lucas que al PSOE, con el que no niegan la posibilidad de un pacto, pero lo condicionan al programa de gobierno.

De entre los diversos partidos de ámbito no estatal (PANE) que concurren a estas elecciones destaca la Unión del Pueblo Leonés (UPL) que en 1995 obtuvo dos diputados, aunque una de ellos dejó el grupo durante la legislatura, como exponente del descontento de sectores leoneses con la falta de reconocimiento de personalidad política propia para León, y reabriendo el debate sobre la continuidad de León dentro de la Comunidad Autónoma. Sobre esta idea central, el centralismo de Valladolid y el agravio compartivo en temas de infraestructuras, son los principales ejes de la campaña de la UPL.

En general, se trata de una campaña tranquila condicionada en todo momento por las expectativas de renovación de mayoría absoluta del PP que provocan una campaña triunfalista de éstos.

Los sondeos publicados a mitad de campaña pronosticaban el mantenimiento del dominio de las posiciones de los partidos, con mayoría absoluta para el PP.

Los resultados

La participación

Con una participación electoral de casi el 68% Castilla y León se mantiene como una de las comunidades participativas, con un niveles algo más alto que la media de las comunidades que celebran estas elecciones conjuntamente. Este comportamiento participativo no escapa, sin embargo, de la tendencia general a la desmovilización, y desciende 6 puntos respecto a las elecciones de 1995. Su nivel queda así prácticamente igual al de 1991, otra coyuntura depresiva de la participación, marcando los puntos más bajos en la evolución electoral de la comunidad. Este aumento oscila entre los cuatro puntos en Burgos y los más de siete en Salamanca, aunque Soria, donde la participación no llega al 65%, sigue siendo la provincia más abstencionista.

Castilla y León: elecciones autonómicas de 1999

	Resultados 1999	Dif. 99-95	Dif. 99-96	
Participación	67,7%	-5,8	-11,3	
	% s/voto			Diputados
PP	49,9	-1,9	-2,0	48 (-2)
PSOE	32,7	+3,2	-2,1	30 (+3)
IU	5,4	-4,1	-3,7	1 (-4)
UPL	3,7	+1,2	+3,0	3 (+1)
TC	1,0	+0,4	+0,7	1 (+1)

La orientación del voto

Los cambios electorales son suaves, siendo una de las Comunidades con menor volatilidad.

El PP ha vuelto a ganar con casi el 50% de los votos, nivel alrededor del que se mantiene desde 1993 en todo tipo de convocatoria. Ello no obsta para que en el marco del incremento de la abstención el ligero retroceso porcentual implique una pérdida de casi 70.000 votos de los algo más de 800.000 votos que obtuvo en 1995.

Sus mejores resultados los obtiene en Avila (61%), seguida de Soria, mientras su porcentaje más bajo es el de León (42%) en el marco de los buenos resultados que obtiene la UPL en su provincia. En las demás se mantiene alrededor de la media, con pequeñas diferencias. El ligero retroceso a nivel de la Comunidad es pauta general en todas las provincias, con la excepción de Avila donde incluso mejora su ya elevado resultado de 1995.

El PSOE (32,7%) se mantiene a distancia como segunda fuerza, logrando mejorar sus resultados –absolutos y relativos– como en la mayoría de CCAA.

Por provincias su implantación es bastante regular con escasas diferencias por encima o por debajo de la media. La única excepción es Avila donde siempre obtiene unos resultados claramente inferiores, y estas elecciones no han sido una excepción (26%). En sentido contrario destaca el elevado resultado obtenido ahora en Palencia (37%), donde si bien venía obteniendo buenos resultados se situaban moderadamente por encima de la media. En el marco de la tónica general, avanza en todas las provincias, aunque es casi nulo en Zamora y muy pequeño en Salamanca y León.

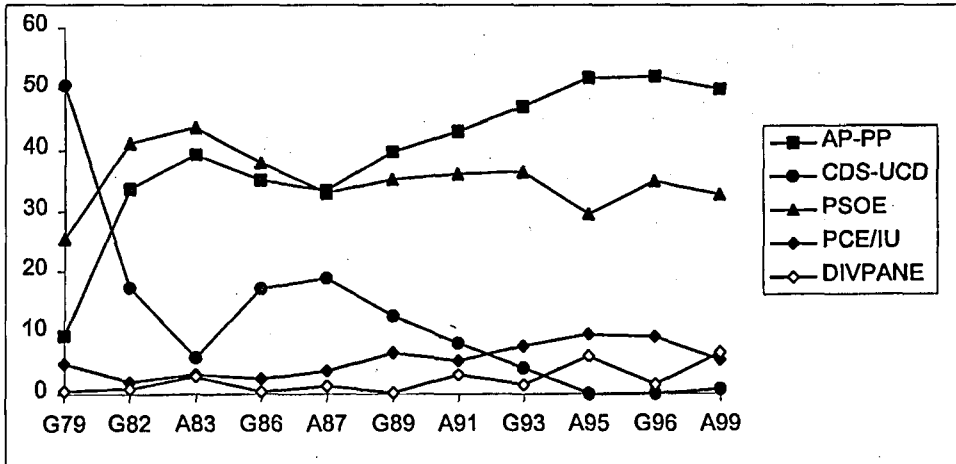
Con el 5,4% de los votos IU retrocede (-4) de nuevo a su nivel de 1991 después del avance que consiguió en 1995. Su retroceso es generalizado, y especialmente fuerte en Burgos y Valladolid, donde mejores resultados obtuvo en 1995. Su pérdidas han sido en buena parte capitalizadas por el PSOE.

En el ámbito de los PANE, la UPL continua afianzándose y llega al 3,7% de los votos a nivel de la Comunidad. Sin embargo su implantación es lógicamente casi exclusivamente leonesa, provincia donde mejora significativamente los ya buenos resultados que obtuvo en 1995, alcanzando casi el 20% de los votos. Se consolida como tercera fuerza de la provincia, acercándose al nivel de la segunda, el PSOE. La sorpresa, sin embargo, ha corrido a cargo de Tierra Comunera, que si bien logra el 1,3% de los votos a nivel de la Comunidad, su buen resultado en Burgos (8%) le permite obtener un escaño. Tanto en Burgos como en Salamanca consigue superar a IU y se convierte en la tercera fuerza en ambas provincias (ver página siguiente).

El nivel institucional

El PP con 48 diputados obtiene nuevamente la mayoría absoluta a pesar de perder dos escaños. El PSOE es el segundo grupo contará ahora con 30 diputados, ganando 3. El descalabro es para IU que pierde 4 escaños y queda con un único representante en las Cortes.

Castilla y León: Evolución electoral 1979-99



El espacio del regionalismo, si bien diverso, contará con más representación que en ninguna otra legislatura. La UPL consolida su presencia parlamentaria y gana un escaño, con lo que tendrá 3 representantes en las Cortes. Por su parte, Tierra Comunera contará con un representante.

Estos resultados ofrecen al PP una sólida base para gobernar sin dificultades durante cuatro años más en Castilla y León. De todas maneras su dominio en la Comunidad no será tan hegemónico al haber perdido la alcaldía de Burgos, Palencia y Soria, y la mayoría absoluta en León y Segovia, gobernando en minoría en la primera y ha pactado la cesión de la alcaldía a UC-CDS en la segunda. Mantiene la mayoría absoluta en las otras 5 capitales, así como el gobierno de las Diputaciones.

El tema de León puede traer sin embargo ciertas complicaciones. Los buenos resultados de la UPL así como la necesidad que tiene el PP de esta formación para mantener el gobierno en el ayuntamiento de León. El «Pacto de León» por el que el PP consigue el apoyo de UPL a la alcaldía de la capital mediante un compromiso de inversiones públicas en la provincia —debe entenderse por parte de la Junta—, es recibido con críticas desde las demás provincias, incluso desde el propio PP. Puede generarse así una dinámica problemática.

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 1999 EN CASTILLA-LA MANCHA

Francesc Pallarés, Joan Serra y Sara Garrido

El marco político

Castilla la Mancha es uno de los tradicionales feudos del PSOE, donde ha ganado todas las elecciones autonómicas celebradas. José Bono es presidente con mayoría absoluta desde 1983 y en 1995 volvió a revalidar esta mayoría, aunque por escaso margen. Aquellos comicios supusieron un importante avance del PP, que redujo sus diferencias con el PSOE y en las elecciones municipales celebradas simultáneamente consiguió el gobierno de las cinco capitales de provincia de la comunidad.

Sobre este marco, la llegada del PP al gobierno central en 1996 supuso un cierto cambio de escenario en la política de la Comunidad. Poco a poco el cierto consenso inicial ha ido derivando hacia una mayor presencia de situaciones conflictivas entre el gobierno autonómico socialista, por un lado, y las instituciones locales y el gobierno central, del PP, por otro. De esta manera al consenso generado en relación a la modificación del Estatuto, con la asunción de nuevas competencias y algunas reformas en el funcionamiento institucional, se contraponen la situación conflictiva interna en relación a la Ley de Cajas de Ahorro, o el conflicto con el gobierno central sobre el tema del traspaso de agua del Júcar a la Comunidad Valenciana.

Las fuerzas políticas y la campaña

La estabilidad ha sido la tónica general del PSOE de Castilla-La Mancha en la última legislatura, lejos de las crisis vividas en las comunidades donde perdió el Gobierno. Por todas estas razones, la candidatura de Bono, hecha pública en diciembre no se cuestionó ni se sometió a elecciones primarias. Las encuestas le colocaban como el líder mejor valorado e incluso los votantes de PP e IU le valoraban positivamente.

El PSOE de Castilla la Mancha está fuertemente personalizado en la figura de José Bono, que ha utilizado siempre como reclamo su defensa de los intereses de la Comunidad por encima de los del partido, enfrentándose en ocasiones a ministros de gobiernos socialistas. Sobre la base de sus victorias en Castilla-La Mancha se ha convertido en uno de los llamados «barones del PSOE» y su nombre sonó como posible candidato a la presidencia del gobierno español.

El PSOE, basa su campaña en la defensa de su labor de gobierno, y propone continuar en la línea de diálogo social, aumentar las infraestructuras para asumir

nuevas competencias, así como diversas medidas sociales (igualdad de oportunidades, ayudas a las familias, contratos de formación para jóvenes, entre otras)

El PP de Castilla-La Mancha se ha visto afectado por diversos problemas a lo largo de esta legislatura, especialmente las repercusiones del «caso Tomey». Para la candidatura a la Presidencia el PP plantea una rotación de papeles: el candidato de 1995 –José Manuel Molina– que había sido anteriormente alcalde de Toledo deja paso al actual alcalde de Toledo –Agustín Conde– que a su vez vuelve a dejar la candidatura de Toledo a Molina. Agustín Conde tiene como aval político haber obtenido la primera mayoría absoluta en Toledo para el PP en 1995.

Orienta su campaña a la crítica del gobierno socialista y la figura de Bono, al tiempo que plantea un programa centrado en el desarrollo de infraestructuras y la mejora de las comunicaciones interprovinciales, iniciativas para las pequeñas y medianas empresas, así como ayudas sociales para las familias, presentando la gestión del gobierno central como referencia.

IU de Castilla-La Mancha se ha visto muy afectada por la escisión interna de Nueva Izquierda. El único diputado autonómico que consiguió en 1995 en Albacete, se incorporó tras esta escisión a la candidatura de PSOE- Progresistas. El cabeza de lista de IU es ahora Gonzalo Gutiérrez. El programa de IU sitúa como aspectos principales la consecución del pleno empleo con la reducción de jornada, el reparto de empleo, la supresión de las ETT, la ley de financiación de la educación, el apoyo a la agricultura familiar y cooperativa, la red de servicios sociales, y la supresión de centrales nucleares.

De todas maneras, el tema estrella durante las elecciones autonómicas en Castilla la Mancha ha sido el escándalo del lino, con una repercusión nacional y con diferente utilización por parte de cada partido. El PSOE lo utiliza para desprestigiar al PP y para afirmar el control y la vigilancia que ejerce la Junta frente a las corruptelas de los ministros, el PP lo utiliza para responsabilizar al gobierno de la Junta y para acusarlo de irresponsabilidad y de atentar contra los intereses de la Comunidad. IU apela a la responsabilidad de ambos partidos y lo utiliza para reclamar el apoyo de los pequeños agricultores y un mayor control en las ayudas y subvenciones.

Tanto la realidad surgida de las elecciones de 1995 como las expectativas formadas a partir de los sondeos, abocaban a la Comunidad a un bipartidismo PP-PSOE que será la principal característica de la campaña electoral. Los ataques frontales entre los dos partidos tienden a excluir a IU y, a menudo, se personalizan en los cabezas de lista, por lo que la campaña electoral puede calificarse de dura. Así, además del tema del lino, en marzo se destapa el escándalo de las navajas y la Junta reacciona con una gran campaña mediática. Ya en la campaña el PP acusa a 3 consejeros de Obras Públicas de la Junta de irregularidades en la adjudicación de obras (el fiscal archiva el caso durante la campaña) y el PSOE saca a la luz una sanción de Ministerio de Hacienda por irregularidades en la declaración de renta del candidato del PP Agustín Conde.

En conjunto el reflejo mediático de esta campaña es bastante desigual y el principal protagonismo se lo lleva el Presidente de la Junta José Bono que no se limita a defender el espacio electoral conseguido sino que lleva a cabo una campaña de ataque que le garantiza una mayor presencia en los medios. Frente a él,

Conde compensa su escasa experiencia con la utilización de líderes estatales para obtener un mayor protagonismo y reforzar la imagen de partido, pero no consigue superar a Bono en la aparición en los medios.

Los resultados

La participación

Castilla-La Mancha repite como la comunidad más participativa entre las que celebran estas elecciones de manera conjunta. El casi 75% de participación le permite mantener el testigo que recogió en 1995 de manos de Cantabria. De todas maneras, siguiendo la pauta general, también la participación ha descendido respecto a las anteriores elecciones autonómicas (-4), aunque en medida algo menor que la media.

Como viene siendo tradicional Cuenca (80%) y Toledo (77,5%) son las provincias con una mayor participación, mientras en las otras tres el nivel es muy parecido (72%). Este descenso de la participación no ha sido homogéneo entre las provincias sino que ha sido más suave en las más participativas aumentando de esta manera las diferencias interprovinciales.

Castilla-La Mancha: Elecciones Autonómicas de 1999

	Resultados 1999	Dif. 99-95	Dif. 99-96	
Participación	74,9%	-4,0	-8,2	
	% s/voto			Diputados
PP	40,1	-3,9	-6,8	21 (-1)
PSOE	53,1	+7,7	+10,7	26 (+2)
IU	3,4	-4,2	-5,0	0 (-1)

La orientación del voto

Después de la ajustada victoria socialista en 1995, y victoria del PP en las generales de 1996, estas elecciones han significado la consolidación del predominio del PSOE que con el 53% de los votos ha conseguido el mejor resultado de su historia en esta comunidad. Por primera vez ha superado los 500.000 votos, ganando 8 puntos -casi 80.000 votos- en relación a las anteriores elecciones a pesar de la mayor abstención..

Ha ganado votos y mejorado su porcentaje en todas las provincias, pero donde más lo ha hecho ha sido en Albacete y Guadalajara, sus peores provincias en 1995. De esta manera ahora tiene una implantación mucho más homogénea en toda la Comunidad, aunque Guadalajara continua siendo su «punto débil» (34%), mientras dentro de la mayor homogeneidad en el resto Toledo continúa siendo la provincia donde obtiene un mejor resultado (41,7%).

El PP ha visto en cambio como perdía 45.000 votos respecto a las últimas elecciones autonómicas y 110.000 respecto a las últimas generales. Esto ha hecho que su porcentaje del voto pasase del 44% al 40% y, combinado con el avance del PSOE, ha visto aumentar su desventaja respecto a los socialistas de 1 hasta los 13 puntos.

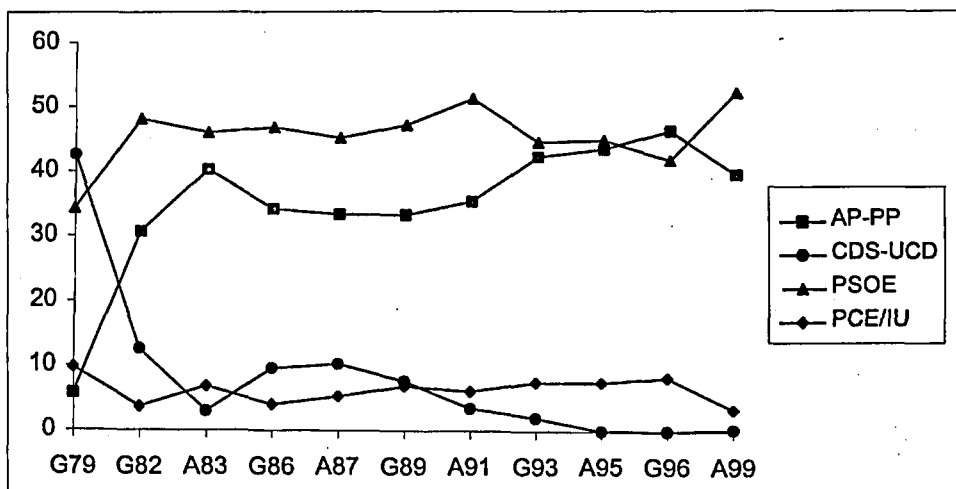
Albacete y Guadalajara son las provincias donde se han erosionado más sus bases electorales, paralelamente al mayor avance de la abstención y del PSOE en ellas. Su implantación provincial es menos homogénea que la del PSOE, siendo Cuenca su «plaza fuerte» (36%) mientras el peor resultado lo obtiene en Albacete (26,6%).

El otro perdedor de estas elecciones ha sido IU que ha visto desaparecer más de la mitad de sus votantes para quedarse con sólo el 3,4% de los votos. Se trata del segundo peor resultado de IU en las 13 CCAA que celebran elecciones, superando sólo al que obtiene en Canarias y muy poco por debajo del que obtiene en Cantabria, Aragón y La Rioja, que en conjunto forma el grupo de CCAA donde IU no llega al 4% de los votos.

Su implantación provincial se ha homogeneizado a la baja, no llegando al 5% en ninguna provincia, obteniendo incluso menos del 3% en Cuenca, donde ya venía obteniendo los peores resultados. Si bien sus pérdidas han sido generalizadas, han sido más fuertes en Albacete y Guadalajara, donde más avanzó sobre el PSOE en 1995 y coincide ahora a su vez con los mayores avances del PSOE y la abstención en ellas, indicando la existencia de un electorado oscilante entre ambos partidos, como sucede en el resto de CCAA.

Con la marginalización de IU, la anterior desaparición del CDS y la inexistencia de PANE mínimamente significativos, Castilla-La Mancha es ya prácticamente una comunidad completamente bipartidista, y aquella donde la concentración del voto en los dos grandes partidos es mayor.

Castilla-La Mancha: Evolución electoral 1979-99



El nivel institucional

Estos resultados han dejado con una holgada mayoría absoluta al PSOE, que obtiene 26 diputados, dos más que en la legislatura anterior, mientras dejan fuera de la cámara a IU que pierde el único escaño que tenía. Por su parte el PP obtiene 21 diputados, uno menos que en 1995.

Sobre esta base, Bono ha sido reelegido como Presidente de la Comunidad, mientras Agustín Conde asume la responsabilidad por los malos resultados del PP, aunque su renuncia no ha sido aceptada por la dirección nacional.

Estos resultados se han interpretado en algunos círculos, en un primer momento, como un aval a una candidatura de Bono como cabeza de lista a las elecciones generales por el PSOE que al final no se producirá.

A nivel del poder local la situación no ha cambiado demasiado en relación a 1995. De todas maneras, siguiendo una pauta general de ligero retroceso, el PP pierde la mayoría absoluta y la alcaldía de Albacete, que pasa al PSOE con el apoyo de IU. En las otras cuatro capitales el PP renueva la alcaldía con mayoría absoluta. Se mantienen, pues los grandes trazos en la distribución de los recursos de poder que han existido durante la última legislatura, con una ligera modificación favorable al PSOE.

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 1999 EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

Francesc Pallarés, Joan Serra y Sara Garrido

El marco político y la campaña electoral

Las elecciones autonómicas de 1995 dieron la victoria al PP que ha gobernado mediante un Pacto con Unió Valenciana que incorporaba a los regionalistas al Consell de la Generalitat. La relación entre ambos socios ha funcionado bien en el gobierno pero ha sido más difícil en el ámbito de las Cortes Valencianas,

La vida interna del PP durante la anterior legislatura fue tranquila, con la única excepción de los coletazos del *caso Naseiro*. La dinámica interna ha tendido a reforzar la figura de Eduardo Zaplana como líder regional, convirtiéndole en referente de la Comunidad y de la nueva política autonómica del PP.

Zaplana repite como cabeza de lista y candidato a la Presidencia. Su objetivo en estas elecciones es conseguir la mayoría absoluta que le permita gobernar en solitario. Para ello, busca consolidar su electorado de 1995 e intenta captar igualmente electorado de UV incluyendo en sus listas a escindidos de la formación regionalista que habían formado Iniciativa de Progreso de la Comunidad Valenciana (IPCV).

La campaña del PP se basa en la defensa de su gestión de gobierno en la Comunidad y está muy centrada en la figura de Zaplana, utilizándose en menor grado que en otras comunidades, el referente del gobierno central. Tiene un mayor énfasis valencianista y autonomista que en anteriores campañas, enfatizando una mayor entidad y protagonismo de la Comunidad en el ámbito estatal, especialmente a raíz de la nueva propuesta de Zaplana sobre financiación autonómica, y en general con apelaciones frecuentes al papel de la Comunidad en relación a España y Europa.

Para el Partido Socialista, la derrota electoral de 1995 supuso el inicio de una etapa de convulsiones internas y enfrentamientos entre las múltiples «familias» que integran la federación valenciana (la segunda del partido tras la andaluza): romeristas, lermistas, ciscaristas, asuncionistas e Izquierda Socialista. Tras un conflictivo proceso Antoni Asunción, que había desempeñado diversos cargos de representación desde Alcalde hasta ministro del Interior, es el principal candidato del PSOE valenciano.

Basa su campaña en la crítica al PP y a Zaplana, especialmente por el aumento de la deuda pública de la Generalitat, pero también denuncia los «negocios» del PP en Terra Mítica y en el hospital de Alzira, así como el control y manipulación de los medios de comunicación.

En general realiza una campaña dura, con un protagonismo muy centrado en

Asunción y en la participación de líderes nacionales. Intenta asimismo evitar la erosión electoral mediante un llamamiento al voto útil de izquierdas.

Al igual que en otras comunidades la organización de IU, Esquerra Unida del País Valencià (EUPV), ha vivido un proceso difícil y que llevó a la escisión Nueva Izquierda (que se presenta coaligada con el PSOE). Su cabeza de lista es ahora Joan Ribó, que aborda la campaña con el handicap de una baja cota de conocimiento en la opinión pública.

Realiza una campaña centrada en la presentación de sus propuestas concretas y la defensa de los planteamientos de izquierdas, más que en denuncias de los otros partidos, contemplando la posibilidad de pactos post-electorales con el PSOE. Su campaña no consigue, sin embargo, el protagonismo mediático del resto de opciones principales.

Unión Valenciana también ha vivido una legislatura difícil por las tensiones que ha suscitado el pacto de legislatura con el PP. El punto de inflexión lo marcó la salida del partido en diciembre de 1996 del ya fallecido Vicente González Lizondo, fundador y referente de UV. Tras él se marcharon algunos de sus dirigentes que más adelante formarían su propia opción política como Iniciativa de Progreso de la Comunidad Valenciana. La reacción de Unión Valenciana fue la de intentar reducir las diferencias con el PP e intentar llevar a cabo un proceso de reorganización del partido.

Presenta a Hector Villalba como cabeza de lista y candidato a la Presidencia. Su campaña se orienta a intentar defender su espacio político regionalista frente a la amenaza del PP y también frente al esperado avance del Bloc. Durante la campaña se distancia progresivamente del PP ante el miedo al trasvase de votos hacia los populares y criticando a los partidos estatales que no priorizan los intereses de la Comunidad.

Finalmente, el Bloc Nacionalista, ahora en coalición con Els Verds insiste en su propuesta nacionalista y de izquierdas y se presenta como una alternativa ante la precaria situación de las tradicionales opciones de izquierdas en la Comunidad, con el objetivo de convertirse en la tercera fuerza política de la Comunidad.

Los resultados

Aspectos generales

Con un elevado nivel de abstención, los resultados del 13-J dieron una holgada mayoría absoluta al PP que obtuvo 49 escaños y el 47,6% de los votos. El PSOE consiguió mantener su nivel de voto, mientras EUPV y UV experimentaron importantes descensos, quedando esta última sin representación parlamentaria al no superar la barrera mínima del 5%.

La participación

Con un nivel de participación del 67,8% la Comunidad Valenciana se sitúa ligeramente por encima de la media de las Comunidades que celebraron eleccio-

nes conjuntamente. Sin embargo es el más bajo registrado en unas elecciones (excepto europeas) en la Comunidad, con un descenso de 8 puntos en relación a las anteriores autonómicas, siguiendo la pauta general, aunque algo por encima de la media del conjunto de Comunidades.

Castellón es la provincia más participativa, en un marco de mayor diferenciación entre las tres, debido al mayor descenso de la participación en Alicante y, sobre todo, Valencia. Estos movimientos se corresponden con el fuerte aumento de la participación registrado en 1995, aunque parece haber otros factores que contribuyan a explicar la desmovilización especialmente fuerte en Valencia.

Comunidad Valenciana: Resultados elecciones autonómicas 1999

	Resultados 1999	Dif. 99-95	Dif. 99-96	
Participación	67,8%	-8,2	-13,8	
	% s/voto			Diputados
PP	47,6	+5,0	+4,1	49 (+7)
PSOE	33,7	-0,1	-4,4	35 (+3)
IU	6,0	-5,5	-5,0	5 (-5)
UV	4,7	-2,3	+1,1	0 (-5)
BNV	4,5	+1,8	+3,4	0 (=)

Elaboración propia sobre datos del DOGV

La orientación del voto

El PP vuelve a ser de nuevo la opción más votada, incrementando de manera notable su resultado, no sólo relativo sino también en número de votos a pesar del incremento de la abstención. Significa su mejor porcentaje en la Comunidad, superando claramente no sólo resultados de elecciones anteriores sino los de las municipales simultáneas, acercándose al nivel del 50% de los votos.

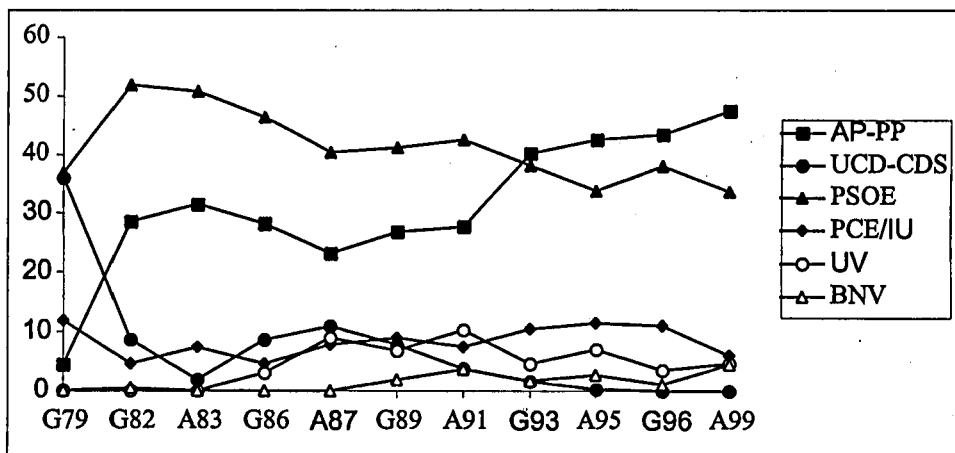
Presenta una implantación relativa casi idéntica en las tres provincias, experimentando un importante incremento en Valencia, donde absorbe electorado procedente de UV. Su avance es también notable, aunque menor, en Castellón, donde por muy poco continua presentando su mejor resultado, y es más suave en Alicante.

El PSOE consigue mantener su porcentaje aunque pierde 36.000 votos en relación a 1995, siendo de las pocas Comunidades donde no consigue mejorar su resultado relativo. Los problemas internos de los socialistas valencianos parecen el factor explicativo de esta menor capacidad de resistencia del PSOE en una Comunidad donde recogía alrededor del 50% de los votos en la primera mitad de los 80. Posteriormente, en el marco del ascenso del CDS y de IU desciende durante un largo período a la cota del 40%, y ya en la segunda mitad de los 90, desaparecido el CDS y con el fuerte ascenso del PP, se ha instalado en la línea del 35% sin capacidad de superarlo a pesar de la crisis de EU en 1999. Su implanta-

ción relativa continua siendo muy parecida en las tres provincias, aunque algo mejor en Alicante, siendo también muy similar su evolución en las tres.

Siguiendo la pauta general, también en la Comunidad Valenciana EU experimenta un fuerte retroceso. Con el 6% de los votos presenta su peor resultado histórico con la excepción del momento de su aparición en las generales de 1986. Retrocede 5,5 puntos en relación a las autonómicas de 1995, perdiendo la mitad de su electorado. Estos malos resultados se producen igualmente en las municipales y europeas simultáneas, evidenciando que se trata de una erosión del proyecto de IU en su conjunto y no un problema específico de la Comunidad Valenciana.

Unió Valenciana continua su tendencia a la baja que viene mostrando desde 1991. Obtiene el 4,6% de los votos, perdiendo 1/3 de sus votos y, lo que es más grave, queda sin representación parlamentaria al no superar la barrera del 5% a nivel de Comunidad que establece la normativa electoral valenciana. UV encuentra dificultades para diferenciarse claramente de un PP que en el marco de su consolidación en la Comunidad parece una referencia demasiado poderosa. Los problemas internos de UV se ubican en buena parte en este marco y los resultados electorales no son más que otra expresión. Mantiene su implantación muy centrada en Valencia, a pesar de que sus pérdidas se han concentrado casi exclusivamente en esta circunscripción.



Por su parte, con el 4'5% de los votos, el Bloc obtiene su mejor resultado, favorecido por la crisis de EU y el PSOE. Logra prácticamente equipararse con EU y UV en tercer lugar, sin embargo tampoco consigue superar la barrera para el acceso a la representación.

El nivel institucional

Como consecuencia de su avance electoral el PP mejora también su representación parlamentaria y, con 49 diputados (+7) alcanza su objetivo de la mayoría absoluta. Por su parte el PSOE con 35 escaños mejora también su representación

en las Cortes (+3), mientras EU obtiene 5 escaños (-5) viendo reducido a la mitad su grupo. Por su parte UV pierde la representación que tenía (-5) dejando así un mayor número de escaños para distribuirse entre el resto de partidos. PP y PSOE son los beneficiados de esta desaparición.

Por primera vez queda así configurada una cámara con mayoría absoluta y amplia del PP que apoya de nuevo la investidura de Zaplana como Presidente de la Generalitat, al frente ahora de un gobierno monocolor del PP también por primera vez en esta Comunidad. En principio, pues, se abre una legislatura en la que no parece pueda haber problemas de inestabilidad gubernamental, excepto situaciones imponderables o por crisis interna del PP, bien sea general o en la Comunidad, escenario para el que hoy no hay ningún elemento que parezca indicarlo.

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 1999 EN EXTREMADURA

Francesc Pallarés, Joan Serra y Sara Garrido

El marco político

Con el socialista Juan Carlos Rodríguez Ibarra como Presidente de la Comunidad desde 1983, el proceso político en Extremadura durante los últimos cuatro años ha venido marcado por la falta de mayoría absoluta de los socialistas, que la habían mantenido desde 1983 hasta 1995. El PSOE ha tenido que gobernar, pues, buscando el apoyo puntual de los regionalistas, IU o incluso el PP. Ello provocó una cierta inestabilidad durante los dos primeros años, que ha ido remitiendo a medida que IU adoptaba una posición menos beligerante. Esta situación ha repercutido sobre el propio proceso de reforma del Estatuto para la ampliación de competencias, que culmina felizmente durante la legislatura.

A destacar igualmente durante la legislatura la fuerte polémica a raíz de la modificación de la distribución provincial de los escaños del Parlamento autonómico, perdiendo uno Cáceres (que pasa a tener 29) y ganándolo Badajoz (que pasa a tener 36). Este cambio, que responde a parámetros poblacionales, fue duramente criticado por los partido regionalistas, y al PP le costó al pérdida de un diputado que pasó a formar la Unidad Cacereña Independiente.

Las fuerzas políticas y la campaña

El PSOE extremeño ha intentado evitar los problemas y crisis del partido en los últimos años. A ello ayudó también que el proceso de elecciones primarias no creó ningún problema apoyando unánimemente la candidatura de Rodríguez Ibarra. De todas maneras, la actuación de éste como uno de los «barones» del PSOE, alineado en posturas «guerristas» que a menudo difieren con las de la dirección, o en su papel de impulsor de la Declaración de Mérida frente a los planteamientos de los nacionalistas, le han dado protagonismo mediático.

Tras dudar inicialmente, en el marco de los problemas internos en el PSOE y de las propias dificultades para sacar adelante algunos proyectos legislativos por falta de mayoría, acepta encabezar de nuevo la candidatura en las autonómicas. Tiene un altísimo nivel de conocimiento entre la opinión pública (98%) y una buena valoración como político (6,1).

Con el objetivo de recuperar la mayoría absoluta, la campaña socialista, muy centrada en la figura de Rodríguez Ibarra, se basa en la defensa de la labor realizada desde el Gobierno de la Junta, fundamentalmente la modernización de Extremadura y su creciente proyección en el Estado autonómico. Cara al futuro

plantea la idea de iniciar un segundo cambio, una nueva etapa en la modernización de la comunidad, como un salto de calidad una vez superados los atrasos históricos. Las críticas al PP se centran en la falta de inversiones del Gobierno de Aznar en la región. Sobre este planteamiento, el objetivo del PSOE extremeño para estas elecciones es

Tradicionalmente el PP extremeño había realizado una oposición poco activa, ante la clara hegemonía de los socialistas. Sin embargo, en la legislatura que acababa la ausencia de mayoría absoluta le había otorgado una mayor capacidad de intervención política.

Como candidato a la Presidencia se presenta el hasta entonces Presidente del Senado Juan Ignacio Barrero, intentando capitalizar esta situación como «trampolín» para conseguir superar a los socialistas.

Sobre esta base el PP juega fuerte en la campaña, centrada en la idea de fin de la etapa socialista, de agotamiento de ideas y proyectos del PSOE y de necesidad de cambio ante una situación muy preocupante, ejemplificada principalmente en las cifras de paro. Plantea el cambio con propuestas moderadas, desvinculado de la derecha tradicional, reclamando más participación de la sociedad civil y menos «dirigismo» en el gobierno extremeño, presentando la gestión del Gobierno central como principal aval para un futuro gobierno del PP en la Comunidad. En esta dirección, su campaña se basa más en la imagen de partido que en el candidato, y participan en la campaña numerosos dirigentes centrales del PP, incluido Aznar.

Durante la última legislatura IU vive un proceso interno difícil, y con un enfrentamiento frontal con el gobierno socialista de la Junta, que se modera algo hacia el final de la legislatura. La escisión de Nueva Izquierda derivó en un pacto entre esta nueva formación y el PSOE en la Comunidad, agravándose las malas relaciones entre IU y los socialistas. El candidato de IU a la presidencia es Manuel Cañada, máximo dirigente del partido en Extremadura y fuertemente enfrentado con Rodríguez Ibarra.

Tras las crisis internas y la escisión, su objetivo es mantener los buenos resultados de 1995. En este sentido, IU quiere desmarcarse de la bipolarización entre PSOE y PP y dirige su crítica a ambos por igual, a unos por su gestión en el gobierno central y en Europa y a los otros por su gestión en el gobierno autonómico, aunque no rechaza la posibilidad de llegar a pactos post-electorales con los socialistas. La ley de las 35 horas semanales, la defensa del empleo público y la propuesta de cierre de la central nuclear, son sus principales temas de futuro en la campaña.

Por lo que se refiere a los regionalistas, la última legislatura se ha caracterizado por las diferencias entre Extremadura Unida y Coalición Extremeña que han impedido que se presenten en coalición a estas elecciones como hicieron en 1995.

El objetivo de ambas formaciones es conseguir representación parlamentaria y en la expectativa de inexistencia de mayoría absoluta poder ser determinantes en la formación del nuevo gobierno. No rechazan, por tanto, la posibilidad de llegar a pactos post-electorales tanto con el PP como con el PSOE. No realizan una campaña especialmente crítica contra ningún partido, y apelan al sentimiento regional y a la defensa de los intereses de Extremadura.

En conjunto, en la campaña no existen grandes temas de polarización entre los partidos, siendo los temas con más eco mediático el paro y, en general, la modernización de la comunidad con inversiones en infraestructura y nuevas tecnologías. Se trata, por tanto, de una campaña relativamente tranquila, sin demasiado recurso a descalificaciones personales agresivas o denuncias de escándalos políticos, a excepción de los últimos días, cuando las críticas se vuelven más duras y personales.

Los resultados

Aspectos generales

Los resultados suponen la recuperación de la mayoría absoluta, el mantenimiento del PP, un notable retroceso de IU y la pérdida de la representación parlamentaria por los regionalistas.

La participación

Con el 73,4% de participación Extremadura continua siendo una de las Comunidades más participativas. Es un nivel medio, en perspectiva evolutiva de la participación en elecciones autonómicas, entre la menor movilización de 1983 y 1991 (28-29%) y la mayor participación de 1995 (21,7%)

De todas maneras, y en el marco de los efectos de la coyuntura general, en las elecciones de 1999 se ha producido un descenso notable de la participación (-4,8 puntos), algo por debajo de la media de las CCAA que celebraban elecciones autonómicas este mismo día.

Por provincias, la similitud de niveles entre Cáceres y Badajoz, ligeramente más participativa esta última, continua siendo la tónica

Extremadura: Elecciones autonómicas de 1999

	Resultados 1999	Dif. 99-95	Dif. 99-96	
Participación	73,44%	-4,9	-8,9	
	% s/voto			Diputados
PP	39,8	+0,6	-0,3	28 (+1)
PSOE	48,2	+4,5	0,0	34 (+3)
IU	6,0	-4,5	-2,9	3 (-3)
Coalición Extremeña	1,1	-2,7	+0,1	0 (-1)
Extremadura Unida	1,7	+1,7	+1,7	0 (=)

La orientación del voto

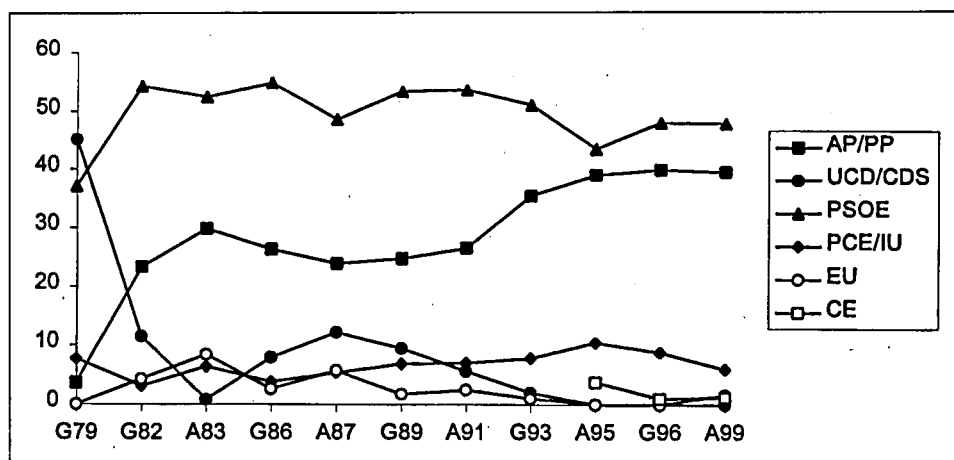
En uno de sus feudos tradicionales, el PSOE (48,2%) vuelve a imponerse como partido más votado, y mejora en 4,5 puntos su porcentaje de votos de 1995. Aumenta así su diferencia sobre el PP, que había quedado reducida a 4 puntos en las anteriores elecciones.

En segundo lugar, con el 39,8% de los votos, el PP consigue parcialmente sus objetivos. Por una parte consolida el buen resultado de 1995, e incluso lo mejora ligeramente a nivel de correlación de fuerzas, alcanzando su mejor resultado histórico en la Comunidad. Pero por otra no consigue avanzar significativamente y situarse a la par o por delante del PSOE como pretendía.

En tercer lugar, paralelamente a lo que sucede en todas las CCAA IU (6%) retrocede de manera significativa (-4,5), apareciendo el PSOE, que gana 25.000 votos respecto a 1995, el principal capitalizador de las pérdidas de IU (30.000 votos). Ello no quiere decir que haya existido un trasvase mecánico, pues también la abstención ha sido el destino de parte de las pérdidas de IU.

Finalmente, Extremadura Unida y Coalición Extremeña, no consiguen sumar por separado el ya magro resultado que obtuvo la candidatura conjunta de las fuerzas regionalistas en 1995. La falta de entendimiento y la bipolarización de la campaña han llevado a estas fuerzas al peor resultado del regionalismo en elecciones autonómicas.

Extremadura: Evolución electoral 1979-99



Por provincias, la tónica general de la evolución es el paralelismo entre ambas. A un nivel menor, puede destacarse el mejor resultado del PSOE en Badajoz, en el marco del más fuerte descenso de IU en esta provincia donde tenía mejor implantación. Lógica diferente sigue el retroceso del regionalismo, pues es en Badajoz, donde siempre ha sido más débil, donde basa ahora su retroceso, mientras mantiene el nivel relativo de 1995 en Cáceres, provincia donde tradicionalmente ha obtenido mejores resultados el regionalismo.

El nivel institucional

Con 34 diputados, el PSOE recupera la mayoría absoluta que había perdido en 1995. Gana pues 3 escaños, los mismos que pierde IU, mientras que el PP pasa

a tener 28, ganando 1, mientras desaparece el único escaño que los regionalistas tenían en la cámara.

Como resultado, una cámara con mayor concentración parlamentaria en los dos grandes opciones, siguiendo la tónica de las demás CCAA, y en la que el PSOE cuenta con mayoría absoluta para poder gobernar. Rodríguez Ibarra es investido por quinta vez Presidente de la Junta de Extremadura, de nuevo por mayoría absoluta, formando un gobierno monocolor socialista.

El gobierno socialista en la Junta tiene su contrapartida en el gobierno del PP en las dos capitales, donde en las elecciones municipales renueva la mayoría absoluta que ya alcanzara en 1995, cuando consiguió desbancar al PSOE en ambos ayuntamientos. En el resto de municipios dominan principalmente los socialistas aunque el PP también mantiene una significativa parcela de poder local en los medianos y pequeños municipios, en un marco general de continuidad.

Se mantendrá por tanto la situación de un gobierno autonómico socialista entre el gobierno central y el de las dos capitales en manos del PP. No ha generado conflictos importantes en la pasada legislatura y, al menos en principio, no parece que las relaciones intergubernamentales en Extremadura vayan a ir por caminos diferentes en la legislatura que empieza.

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 1999 EN LAS ISLAS BALEARES

Francesc Pallarés, Joan Serra y Sara Garrido

El marco político

Las elecciones de autonómicas 1999 llegan tras una tormentosa legislatura que ha visto pasar a tres presidentes distintos del Partido Popular. Las elecciones de 1995 dieron la mayoría absoluta al PP y la Presidencia de la comunidad a Gabriel Cañellas. Sin embargo, apenas un mes después de los comicios, presentó su dimisión a raíz de su implicación en el llamado «caso del túnel de Sóller», acusado de adjudicar las obras del túnel a cambio de comisiones ilegales para la financiación del PP. El sustituto de Cañellas fue Cristòfol Soler, que impulsó reformas para la defensa del medio ambiente y de la lengua catalana. Estas posiciones no fueron bien digeridas por sectores del PP que forzaron su dimisión un año después de tomar posesión del cargo. A Soler le sucedió Jaume Matas, hasta entonces responsable de Economía, que durante los últimos años ha intentado proyectar una imagen de renovación y de unidad del gobierno y del partido.

Los proyectos más importantes llevados a cabo durante esta legislatura han sido el traspaso de las competencias de educación no universitaria, el plan de carreteras y el Plan Mirall para la mejora del entorno y la calidad de vida. En cuanto a la situación económica, las Baleares llegan a las elecciones en un momento de gran expansión fruto sobre todo del buen momento del turismo.

Las fuerzas políticas y la campaña

La vida interna del PP en la pasada legislatura ha sido convulsa, como hemos señalado anteriormente. Sin embargo, durante la segunda mitad de legislatura se fue progresivamente calmando hasta llegar a las elecciones con un discurso de unidad y coherencia interna. El Presidente saliente Jaume Matas, con buena imagen en la opinión pública, se presenta por primera vez como cabeza de lista. En el resto de la candidatura, se busca la renovación y se dejan fuera a diez de los actuales parlamentarios, entre los que figuran destacados miembros del sector «cañellista», como el propio Cañellas o su hermano Carlos. En Ibiza, sin embargo, tras duras disputas se mantienen los mismos candidatos.

Los acontecimientos sucedidos durante la legislatura impiden al PP centrar su campaña en la defensa de su acción de gobierno, y por ello lo combinan con el ataque al resto de fuerzas políticas. Resalta logros como la creación de empleo, la Ley General Turística o las Directrices de Ordenación del Territorio, y hace especial hincapié en las cuestiones medioambientales para hacer frente al discurso de la oposición. Sus críticas se dirigen principalmente al PSOE por su políti-

ca de alianzas con formaciones radicales de izquierdas o nacionalistas. Se presenta como instrumento para la estabilidad de la región dando una imagen de unidad y coherencia, identificando a la oposición con la inestabilidad y el riesgo.

Durante esta legislatura el PSOE ha llevado a cabo un progresivo acercamiento con el resto de la oposición que ha permitido hablar de un frente anti-PP constituido por PSOE, PSM, IU, Unió Mallorquina y Els Verds. En este marco el PSOE enfoca la campaña de manera frontal contra el Gobierno del PP utilizando la unidad de la oposición como un argumento de la conveniencia para el cambio político. Critican la falta de transparencia en la gestión del gobierno y proponen una mayor participación social, así como una política de mayor control urbanístico, protección del entorno ambiental, y de equilibrio territorial, acusando al PP de oportunismo y electoralismo en sus posiciones respecto a este tema.

El PSOE presenta como cabeza de lista a Francesc Antich, que procede del nacionalismo del PSM, y que vence en las elecciones primarias al candidato del aparato del partido. La campaña socialista, sin embargo, no es excesivamente personalizada en el candidato sino que se intenta dar la imagen del PSOE como partido líder de una mayoría social más amplia que busca el cambio.

El PSM plantea su campaña con una combinación de ataque al Gobierno del PP y de defensa de un espacio propio diferenciado, de carácter nacionalista y progresista. En este sentido denuncia supuestas irregularidades del gobierno de Matas y prácticas clientelares como la inclusión de un importante número de funcionarios de la administración autonómica en las listas municipales y autonómicas del PP. Con Pere Sampol como principal candidato busca dar una imagen de renovación política, de juventud e ilusión como alternativa al continuismo del PP. Se evita hacer alusiones directas a las relaciones o acuerdos con el PSOE pero se evitan también los enfrentamientos.

Esquerra Unida se presenta coaligada con Els Verds, y con Eberhard Grosske como principal candidato. Su campaña sigue una estrategia parecida a la de PSM, combinando la crítica al PP con la defensa de un espacio propio que en este caso se busca identificar con la idea de izquierdas y los valores de transparencia, participación, democracia y ecología. Las críticas al PP se personalizan bastante en la figura de Matas, al que se compara con Cañellas. Establecen sus prioridades en la política social y medioambiental, dando prioridad a los jóvenes, las mujeres y las personas mayores.

UM, por su parte, ofrece un discurso de corte nacionalista, reclamando mayor autonomía financiera y fiscal y mayor capacidad de autogobierno. Su candidata a la presidencia balear es María Antònia Munar, presidenta del Consejo Insular de Mallorca, con una dilatada carrera en la política balear.

Su orientación centrista y sus experiencias de colaboración con el PP en el gobierno balear y con el PSOE en el Consell de Mallorca, le sitúan en una posición clave para los pactos y utilizan esta posición como recurso durante la campaña electoral dado, además, que las encuestas presentaban un escenario en el que UM podía ser decisiva en la formación de gobierno ante una pérdida de la mayoría absoluta del PP. La relativa ambigüedad, sin embargo, sólo se da en relación a los pactos post-electorales, pues los ataques al PP son continuos por el

caso de los emigrantes, la política de Ordenación del Territorio, la política agraria y de transporte.

La particularidad insular se expresa además en la configuración de pactos pre-electorales de izquierdas en Ibiza (Pacte de Progrés per Eivissa) y en Formentera (Coordinadora d'Organitzacions Progressistes). Unen a independientes, que encabezan estas candidaturas, y a PSOE, EU, Els Verds, ENE y ERC contra la política poco proteccionista que lleva a cabo PP. Su precedente es la candidatura unitaria de la izquierda para el senado en 1996 que, configurada como coalición de electores, consiguió el senador que eligen Ibiza y Formentera y supuso la primera derrota para el PP en las Pitiüses desde la llegada de la democracia.

Ha sido la campaña más tensa de los 16 años de autonomía, marcada por los problemas en el PP y que la oposición cree posible el cambio. En este contexto se da una campaña marcada por las denuncias, sospechas de fraude, acusaciones de extremismo y radicalidad, descalificaciones personales, etc.. A señalar en este marco el caso de un posible fraude el censo electoral de Formentera, con la inscripción de más de 2000 nuevos votantes, emigrantes a Sudamérica y sus familiares, presumiblemente en interés del PP. Tiene especial trascendencia por cuanto en Formentera el PP y el Pacte se disputan de forma muy ajustada un solo diputado, que puede dirimir el color del Consell de Ibiza y Formentera y la mayoría del Parlamento autonómico. Ha sido uno de los temas protagonistas de la campaña.

Los resultados

Con un bajo nivel de participación el PP vuelve a obtener una amplia victoria en votos, muy distanciado del PSOE que es segundo, mientras el PSM conserva su tercera posición. La amplia victoria no le basta, sin embargo, al PP para alcanzar la mayoría absoluta, perdiendo el gobierno de la comunidad ante el pacto del resto de fuerzas representadas en el Parlamento.

La participación

Islas Baleares: Elecciones Autonómicas de 1999

	Resultados 1999	Dif. 99-95	Dif. 99-96	
Participación	57,50%	-6,0	-14,1	
	% s/voto			Diputados
PP	43,7	-0,8	-1,2	28 (-2)
PSOE	21,9	-1,9	-13,8	13 (-3)
EU	5,4	-1,2	-2,3	3 (=)
PSM-EN	11,9	-0,6	+6,3	5 (-1)
UM	7,3	+2,0	+5,7	3 (+1)
Pacte	4,4	+4,4	+4,4	6 (-)
COP	0,4	+0,4	+0,4	1 (-)
EVIB				0 (-1)
AIPF				0 (-1)

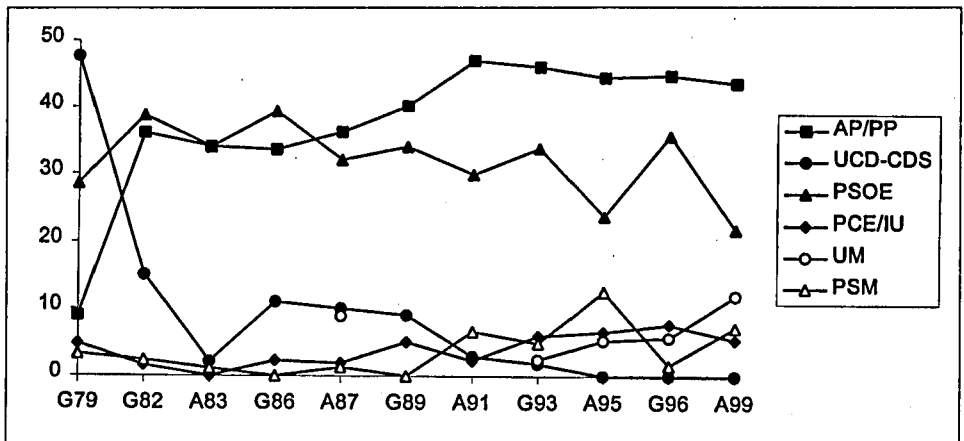
Las Baleares vuelven a ser la comunidad menos participativa de las trece que celebran elecciones autonómicas simultáneas. La participación se sitúa en el 57,5%, 8 puntos por encima de la media. A pesar de la dureza de la campaña, de las expectativas de un resultado ajustado y de un posible cambio de gobierno, la participación, siguiendo la pauta general, desciende 6 puntos respecto a 1995 y alcanza su cota más baja en la democracia.

La orientación del voto

En conjunto no existen grandes cambios en la orientación del voto con respecto a las elecciones de 1995, siendo las Islas Baleares una de las Comunidades con menor volatilidad electoral.

Con casi el 44% (160.000 votos) el PP mantiene su elevado nivel de voto, pero mantiene una tendencia de ligero descenso desde que a inicios de los años 90 alcanzara sus máximas cotas. Los problemas internos no han afectado de manera significativa en el electorado del PP que muestra una importante solidez

Islas Baleares: Evolución electoral 1979-99



Muy distanciado en segundo lugar se sitúa PSOE (22%), que no consigue remontar experimentando incluso un ligero descenso, a diferencia de su evolución positiva en casi todas las demás Comunidades. En realidad este ligero descenso debe imputarse a los votos socialistas ahora incluidos en las candidaturas conjuntas en Ibiza y Formentera, siendo más realista hablar de estancamiento que de retroceso. Por otra parte, en las elecciones autonómicas (como en las municipales y europeas) el PSOE, a diferencia el PP, obtiene un nivel de voto sensiblemente inferior al de las elecciones generales, poniendo de relieve diferencias en el papel de los dos grandes partidos en el escenario electoral y en el sistema de partidos de la comunidad. Esta oscilación en el voto socialista se

expresa fundamentalmente a través de un voto dual que tiene como referente al PSOE en las generales y a candidaturas de la izquierda nacionalista en las autonómicas.

IU obtiene el 5,4% de los votos –también en Mallorca y Menorca– y en cierta manera escapa de la erosión electoral generalizada que sufre en otras comunidades autónomas, aunque en 1995 había obtenido aquí unos resultados inferiores a los de la mayoría de Comunidades.

UM se sitúa en el 7,3% (27.000 votos), obteniendo sus mejores resultados desde la crisis que sufrió a finales de los ochenta y principios de los noventa. El PSM, en cambio, se estanca en el 12%, experimentando un ligero retroceso en relación a 1995, frenando el crecimiento que venía experimentando desde las primeras elecciones autonómicas en 1983.

Por su parte, las coaliciones de izquierdas de Ibiza, el Pacte, y Formentera, la COP, cuajaron electoralmente y obtuvieron 16.000 y 1.500 votos respectivamente, mejorando algo los resultados por separado.

El nivel institucional

Si bien no se producen grandes movimientos de votos, ni grandes variaciones de porcentajes, su dimensión y dirección son suficientes para configurar una cámara distinta.

El PP obtiene 28 diputados (-2), con lo que pierde la ajustadísima mayoría absoluta de la que disponía. Los socialistas obtienen 13 diputados y pierden formalmente 3 pero que quedan subsumidos en los obtenidos por la candidatura unitaria en Ibiza. Por su parte, EU-V mantiene los 3 escaños que ya tenía.

Los PANE tradicionales experimentan pocas variaciones, el PSM obtiene 6 diputados (-1) y la UM recupera un escaño y pasa a tener 3. El cambio en la correlación de fuerzas parlamentaria deriva de los avances en la representación que consiguen las coaliciones progresistas en Ibiza y Formentera, en relación a la presentación separada de candidaturas. La COP consigue ganar el diputado de Formentera, mientras el Pacte consigue 6 de los 12 escaños en Ibiza aumentando en 1 escaño la representación progresista en detrimento del PP.

Los resultados del 13 de Junio suponen el fin de la mayoría absoluta del PP y sitúan al resto de partidos ante la posibilidad de formar gobierno si logran alcanzar un acuerdo a diversas bandas. Se abría una difícil etapa de negociación para la formación del Gobierno Balear y el Consell de Mallorca. Por el contrario, en los Consells de Ibiza y Formentera y Menorca, ganó la izquierda y las nuevas presidentas serán Pilar Costa (Pacte y COP) y Joana Barceló (PSOE), respectivamente.

La suma de los diputados independientes, de IU, PSM y PSOE (que ya habían mostrado durante la campaña su disposición a pactar el Gobierno si el PP perdía la mayoría absoluta) era de 28, igual a los obtenidos por el PP. Así las cosas, la llave del Gobierno, como se preveía, estaba en manos de UM que había mantenido una posición abierta a negociar ambas posibilidades.

La desconfianza hacia el PP y la experiencia del pacto de gobierno en el Consell de Mallorca con los partidos progresistas han hecho que al final UM apoye al bloque de izquierdas. UM da su apoyo a un gobierno presidido por el socialista Francesc Antich, formado por siete consejeros socialistas, cuatro del PSM, dos de IU y uno de Els Verds. A cambio mantiene la presidencia y el control del Consell de Mallorca y la promesa de dotarlo de mayor poder frente al Govern Balear. El PP se queda, por tanto, fuera del gobierno de Baleares y de los tres Consells Insulars, aunque conserva parcelas importantes de poder local como el Ayuntamiento de Palma donde mantiene la mayoría absoluta.

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 1999 EN CANARIAS

Francesc Pallarés, Joan Serra y Sara Garrido

El marco político

Las elecciones de 1995 dieron la victoria a Coalición Canaria pero no obtuvo la mayoría absoluta, llegando a un acuerdo con el PP para un gobierno de coalición, presidido por Manuel Hermoso de CC, paralelamente al apoyo que CC ha venido dando al gobierno del PP en el nivel central. Este pacto se ha mantenido estable durante toda la legislatura a pesar de los continuos roces entre los dos partidos y de las pequeñas crisis internas del PP que llevaron a la sustitución de dos consejeros de este partido. Se llega a las elecciones tras una legislatura marcada por la evolución del pacto de Gobierno PP-CC, la importancia de los temas europeos en la política de la Comunidad y las acusaciones cruzadas de corrupción.

Además de la modificación del Estatuto, los logros de mayor trascendencia durante esta legislatura han sido los relacionados con la UE y con las transferencias del gobierno central, en especial la convalidación del Régimen Económico y Fiscal y el reconocimiento de la especificidad de Canarias dentro del ámbito comunitario, así como los convenios de infraestructuras y empleo con el Gobierno Central. También se ha producido durante esta legislatura una reforma del estatuto de Autonomía que proporciona mayor autogobierno, una modificación del sistema electoral que ha elevado el listón de las barreras mínimas, así como un aumento de la descentralización hacia los cabildos que es también un instrumento de cohesión interna para CC.

Las fuerzas políticas y la campaña

Durante esta legislatura, CC ha mantenido un difícil equilibrio entre sus buenas relaciones con el PP en el Parlamento Español y la estabilidad de su pacto de legislatura, y sus tensiones y discrepancias con el PP canario, acrecentadas en los momentos de crisis de los populares. En este marco, Coalición Canaria se ha visto indirectamente implicada en el caso Bango que afectó al PP durante la precampaña electoral al vincularse a alguno de sus dirigentes con la trama de corrupción.

CC se presenta a la campaña con el objetivo de reeditar y mejorar la victoria conseguida en 1995. Se presenta como garantía del autogobierno de las islas y de la defensa de los intereses de Canarias. Al mismo tiempo busca dar una imagen de unidad ante rumores de disensiones internas. Complementariamente, marca distancias con el PP, su aliado en Canarias y en Madrid, al compartir sectores de electorado. Sobre esta idea CC presenta los logros conseguidos del gobierno central en virtud del pacto de legislatura a la vez que pone de relieve la inestabi-

lidad que ha aportado el PP canario al gobierno autonómico, rechazando hablar de pactos post electorales hasta después del 13J.

Para CC, las elecciones de 1999 suponen la retirada de Manuel Hermoso, hasta entonces presidente de la Comunidad, y se opta por un candidato de renovación, Román Rodríguez, hasta entonces Director General del Servicio Canario de Salud y proveniente de ICAN, el ala izquierda de la coalición

Debe señalarse igualmente que en 1998, CC sufre la escisión de 3 diputados que impulsarán la formación de la Federación Nacionalista Canaria, junto a otros parlamentarios insularistas no integrados en CC, para presentarse a las elecciones.

El PP, por su parte, ha vivido una legislatura difícil a raíz de conflictos internos que provocaron cambios en el gobierno y dificultades en las relaciones con CC, además de una importante convulsión interna en una crisis que ha tenido eco estatal. La primera crisis se produjo por el enfrentamiento entre el PP de Tenerife y la dirección general y acabó con la destitución del Consejero de la Presidencia. La segunda provocó la destitución del Consejero de Agricultura, Pesca y Alimentación. Más recientemente, el PP se ha visto envuelto en dos escándalos, los casos «Bango» y «De la Barreda», en los que dirigentes del partido se han visto involucrados en denuncias de presunta corrupción y prevaricación. El entonces presidente del PP en Tenerife, De la Barreda, que se veía excluido de las listas electorales —aspiraba a encabezar la candidatura al Cabildo tinerfeño— denunció conductas corruptas en el Gobierno autonómico y acabó siendo cesado de su cargo en el partido. Paralelamente, la abogada del PP, Julia Bango, impulsora de un contencioso relacionado con el caso denunciado por de la Barreda, denuncia haber sido objeto de agresiones. Todos estos casos revelan fuertes diferencias internas en el partido y afectaron a la confección de las listas provocando la intervención de la ejecutiva nacional. Tras duras negociaciones entre los comités electorales insular y regional se acordó dejar fuera de las listas a Ignacio González, uno de los políticos del PP con más influencia y apoyo de las bases, que se había visto salpicado por el caso «Bango». (Posteriormente a las elecciones, Ignacio González, coordinador general del PP en Canarias, deja el partido al inicio de su congreso regional con fuertes críticas a la dirección central.)

El cabeza de lista y candidato a la presidencia es, por segunda vez consecutiva, José Miguel Bravo de Laguna, presidente del PP Canario y presidente del parlamento autonómico durante la última legislatura.

Socio de CC en el gobierno canario, el PP basa su campaña en plantear su carácter decisivo en los logros del gobierno autonómico y de los resultados de las relaciones con el Gobierno de Madrid, en especial en el convenio de carreteras y en el Plan Integral de Empleo. Igualmente intenta capitalizar la gestión de los asuntos canarios en el ámbito europeo realizada por el Gobierno Aznar. A pesar de las alusiones al gobierno Aznar, su campaña está mucho más centrada en los aspectos autonómicos en comparación otras campañas del PP, y la presencia de líderes nacionales es mucho menor y de menos trascendencia. Un segundo eje de su campaña es intentar minimizar las repercusiones electorales de las diferencias internas sufridas durante la legislatura y en la precampaña dando una imagen de unidad entorno al candidato a la presidencia. Para consolidar su

electorado frente a CC vinculan a los nacionalistas con posiciones sandinistas y africanistas y critican su inestabilidad poniendo las escisiones como muestra.

El candidato del PSOE a la presidencia de la Comunidad es el histórico Jerónimo Saavedra, que ya fue presidente de la comunidad en dos ocasiones hasta que, en 1993, una moción de censura presentada por el entonces vicepresidente, Manuel Hermoso, le hiciese abandonar el poder. Su etapa de ministro de Administraciones Públicas y Educación ayudan a que sea el más conocido de los candidatos entre la ciudadanía.

El PSOE hace una campaña de crítica contra el Gobierno de la Comunidad y contra PP y CC, aunque con mayor dureza contra el PP. Intentan dar una imagen de renovación de propuestas y pretende concentrar entorno al PSOE el llamado «voto contra la derecha», haciendo énfasis en cuestiones de derechos civiles y de política social. Critican la mala gestión del crecimiento económico que ha provocado un aumento de la desigualdad y la pobreza y acusan al PP de provocar un retroceso en las negociaciones europeas en relación con la etapa socialista y de atribuirse logros de aquella etapa. Se trata de una campaña menos dura que la de CC y PP en cuanto a ataques directos o personales al dirigirse contra la gestión del Gobierno.

Los resultados

La participación

La participación electoral (61%) es baja manteniéndose Canarias como una de las comunidades más abstencionistas. Como era de esperar en un contexto general de desmovilización, la participación se reduce respecto a la de 1995, aunque sólo algo más de tres puntos siendo, junto con Navarra y Asturias, las CCAA donde menos crece la abstención. De todas maneras en 1999 se da la participación más baja en unas elecciones autonómicas en Canarias, aunque en las elecciones de 1983 y de 1991 se alcanzaron niveles muy similares.

Téngase en cuenta además que a pesar del incremento de la abstención no se ha reducido el número de votantes, aparente paradoja debida a un considerable aumento del censo electoral. Junto con Navarra, son las únicas CCAA donde aumenta el número absoluto de votantes, siendo Canarias la Comunidad donde el incremento porcentual del censo electoral ha sido mayor.

Por provincias el nivel de participación en estas elecciones es muy similar en ambas, y sólo por muy escasa diferencia Tenerife continua como la más abstencionista. El incremento de la abstención ha sido superior en La Palmas que en Tenerife, donde el incremento en relación a 1995 ha sido más suave, en correspondencia pues al mayor incremento de la participación que se dio también en Las Palmas en la coyuntura participativa de 1995. Tenerife.

Por islas, Hierro y Fuerteventura son regularmente las más participativas y Lanzarote la más abstencionista. Las elecciones de 1999 no han sido una excepción.

Canarias: Elecciones autonómicas de 1999

	Resultados 1999	Dif. 99-95	Dif. 99-96	
Participación	61,1%	-3,4	-8,0	
	% s/voto			Diputados
PP	26,8	-4,0	-10,6	15 (-3)
PSOE	23,7	+0,8	-6,1	19 (+3)
IU	2,7	-2,4	-2,7	0 (=)
CC	36,5	+3,5	+11,6	24 (+3)
AHÍ	0,3			2 (+1)
PCN				0 (-4)

La orientación del voto

Con algo más de 300.000 votos (36,5%) CC ha sido de nuevo el partido más votado, mejorando en 3,5 puntos los resultados que obtuvo en 1995. Es el mejor resultado alcanzado por CC (o su precursora las AIC) que, como se esperaba, consolida su apoyo electoral y su papel en la política canaria y española.

Tenerife sigue siendo la provincia donde obtiene mejores resultados, especialmente en la isla de Tenerife y en La Palma. En estas elecciones su avance ha sido mayor en la provincia de Las Palmas –especialmente en Lanzarote– equilibrándose mejor su implantación.

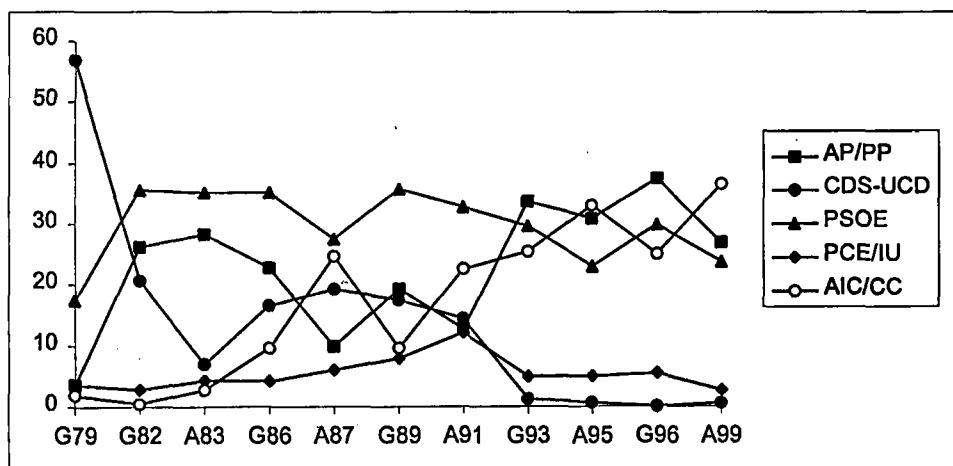
En segundo lugar (27% de los votos) queda el PP, socio de gobierno de CC, que es el perdedor de esta elección. En el marco de los conflictos que le han afectado retrocede 4 puntos en relación a 1995, lo que junto al avance de CC amplía notablemente la distancia que le separa de CC. Es de las pocas CCAA donde el PP retrocede, junto al más fuerte retroceso en Asturias, donde el PP también ha atravesado un proceso conflictivo, y el más suave en Castilla-La Mancha. En cifras absolutas pierde más de 20.000 electores respecto a las elecciones autonómicas de 1995 y casi un tercio –más de 100.000– de sus electores de las elecciones generales de 1996.

Como viene siendo habitual sus resultados son notablemente mejores en la provincia de Las Palmas, y muy especialmente en Gran Canaria, que es su principal enclave electoral. Sus resultados sólo se pueden considerar de buenos en esta última isla, donde obtiene el 40% de los votos y no ha perdido posiciones en relación a 1995. En el resto de islas de la Comunidad no suele pasar del 20%.

En tercera posición se sitúa el PSOE (23,8%) que consigue mejorar ligeramente sus pobres resultados de 1995, y el retroceso del PP le coloca muy cerca de la segunda fuerza. Parece haber conseguido estabilizar el descenso que venía experimentando desde inicios de la década. A pesar de ello es uno de los peores resultados del PSOE en estas elecciones, junto a los que obtiene en Navarra y Baleares.

Sus resultados siguen mostrando una mejor implantación en Tenerife que en Las Palmas, aunque su implantación es bastante homogénea por islas no separándose demasiado 25%. Las excepciones son los elevados porcentajes que obtiene en La Gomera y los bajos resultados en Gran Canaria.

Canarias: Evolución electoral 1979-99



Por lo que se refiere a IU, muy mermada en Canarias desde que un sector de ella pasara a impulsar e integrarse en CC, obtiene el 2,7% de los votos, muy concentrados en Gran Canaria y Tenerife. Siguiendo la pauta general también retrocede, perdiendo la mitad de su electorado.

Entre las fuerzas insularistas debe destacarse el avance de la AHI que supera el 50% de los votos en Hierro. Por otra parte, en Lanzarote el PIL, con el 27,7% de los votos se mantiene, con un ligero retroceso (-2), pero por escasos votos se ve superado por CC que experimenta un fuerte avance en la isla. En Fuerteventura los insularistas de IF (11%) se mantienen, mejorando muy ligeramente su nivel de implantación

El nivel institucional

Con 24 diputados CC se configura, destacada, como mayor minoría en la cámara. Si bien obtiene 3 diputados más que en 1995, todavía queda a 7 escaños de la mayoría absoluta.

Con 19 diputados el PSOE, que gana 3 escaños, se convierte en el segundo grupo de la cámara pese a que su porcentaje global de votos es inferior al del PP. Ello se explica por el sistema electoral, que tiene a la isla como circunscripción, siendo el número de electores por escaño inferior en las islas menores que en las dos grandes. Sobre esta base, dado que el PSOE supera al PP en todas las islas excepto en Gran Canaria, está en condición ventajosa para obtener un mayor número de representantes.

El PP pasa a tercer fuerza parlamentaria al perder 3 escaños y quedar con 15 diputados, casi la mitad de ellos -7- obtenidos en Gran Canaria.

Respecto al resto de formaciones, la AHI, consigue 2 de los tres escaños en

juego en la isla, un diputado más que en la legislatura anterior. Por otra parte, la reforma del sistema electoral elevando las barreras mínimas, impide el acceso de las diversas fuerzas insularistas que impulsan ahora la Federación Nacionalista Canaria, y que en 1995 formaron la Plataforma. Así, el PIL al perder —por un reducido número de votos— la condición de primer partido en Lanzarote, no cumple ninguna de las condiciones para participar en la distribución de escaños, y queda fuera del Parlamento. Por su parte IF tampoco cumple ninguna y queda igualmente sin representación.

Queda así una cámara en la que son necesarios pactos para poder basar un gobierno. A pesar de sus tensiones, PP y CC no habían manifestado reticencias importantes para establecer de nuevo un acuerdo de gobierno, reeditando el «pacto de estabilidad» suscrito entre ambas formaciones tras las elecciones generales de 1996, mediante el cual el PP entraba en el gobierno canario formado inicialmente en minoría por CC tras las elecciones de 1995. Así, si bien los malos resultados del PP llevaron a Bravo de Laguna a presentar su dimisión como líder regional del partido, fue él mismo quien encabezó la comisión negociadora que se estableció con CC nada más saberse los resultados. Ambas fuerzas volvieron a llegar rápidamente a un pacto de gobierno, ratificado por Aznar, en el que el PP cedía en temas como la televisión autonómica o la policía y CC retiraba el veto a la presidenta electa del Cabildo Insular de Gran Canaria, María Eugenia Márquez y a otros dos consejeros populares a los que acusaron de malversación de fondos públicos. En este marco, el reparto de carteras y cargos de representación es muy similar al de la legislatura precedente: el PP obtiene 3 consejerías y mantiene la Presidencia del Parlamento.

Por otra parte este acuerdo se extiende a otras instituciones en las que ambos socios puedan constituir mayorías. En las elecciones locales el PP mantiene la mayoría absoluta en Las Palmas mientras CC la alcanza en Santa Cruz de Tenerife. Ambos socios se reparten también la mayoría de los Cabildos, con excepción del de La Gomera que es para el PSOE y el de Hierro para AHI.

Complementariamente, las tres principales fuerzas establecen el «Pacto por Lanzarote», para evitar el acceso del PIL al gobierno de las instituciones de la isla y garantizar la gobernabilidad de las mismas. Aparte de por las connotaciones específicas del PIL y su líder, que ha tenido diversos problemas con la Justicia e incluso ha cumplido condena de inhabilitación para cargo público, este acuerdo se inscribe en una estrategia para evitar la proliferación de formaciones insularistas, y que ya estuvo en la base de la reforma del sistema electoral.

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 1999 EN LA RIOJA

Francesc Pallarés, Joan Serra y Sara Garrido

El marco político y la campaña

Las elecciones de 1995 supusieron la llegada al poder del PP con mayoría absoluta y el nombramiento de Pedro Sanz como presidente de la Comunidad.

El PP ha vivido una legislatura tranquila desde su gobierno de mayoría absoluta y se presenta a estas elecciones con el mismo candidato a la presidencia, Pedro Sanz, que en los sondeos aparece como el líder regional mejor valorado (6,1) y el más conocido (por el 72%) en la Comunidad. En el resto de la candidatura existe una relativa estabilidad, aunque no figura la actual presidenta del Parlamento regional, Carmen Las Héras y el coportavoz del Grupo Popular queda en el puesto 18 que no garantiza su elección. Por otra parte se incorporan a la lista la directora General de Bienestar Social, Sagrario Loza y el Secretario General para la Unión Europea, Emilio del Río.

Su objetivo es revalidar la mayoría absoluta y su planteamiento es de continuidad. En este marco, basa su campaña en la defensa de su gestión del gobierno, resaltando especialmente la mejora de los datos económicos durante la última legislatura, la reducción del paro, de la deuda, el fomento de la formación, las ayudas a la inversión productiva y la asunción de nuevas competencias (Insero y Educación no universitaria). En su campaña hace poco uso de componentes ideológicos primando, por encima de cualquier otro aspecto, el balance de resultados.

El PSOE mantiene como candidato a José Ignacio Pérez Sáez, expresidente de la comunidad antes de la victoria popular de 1995 y actual presidente del Grupo Socialista en la cámara regional, que cuenta con un nivel de conocimiento y de valoración en la opinión pública algo inferior a Sanz.

En las elecciones primarias celebradas por el PSOE para elegir candidato Pérez Sáenz se presentó en solitario tras el fallecimiento de la diputada Carmen Valle que había anunciado su participación. La lista socialista presenta también renovación. Así no figuran ahora en las candidaturas Mario Fraile y José Medrano, miembros de la Mesa del Parlamento regional, mientras se amplía la participación de mujeres y representantes en los gobiernos municipales, como en el caso Teresa Villuendas y Concepción Arribas, concejales del Ayuntamiento de Logroño.

Su campaña se basa en la crítica a la gestión del PP durante la última legislatura, al que acusa de haber frenando la mejora de infraestructura y servicios en la Comunidad. Culpa igualmente al PP de construir una red de clientelismo y de marginar a la oposición que han llevado a la vida política a una pérdida de cali-

dad democrática durante la pasada legislatura. En este marco, el programa electoral del PSOE tiene como principal baza la inversión en educación, y hace un uso frecuente de referentes ideológicos, de progreso, solidaridad, democratización, pluralismo, participación, etc...

Izquierda Unida presenta como cabeza de lista a Vicente Pascual Ocio, muy poco conocido en la opinión pública, lo mismo que el candidato del Partido Riojano, Miguel González de Legarra.

En un marco de expectativa de continuidad en los resultados electorales, tal como lo indican las diversas encuestas, aunque con cierta incógnita sobre el resultado del PR, la campaña es tranquila, sin grandes escándalos ni temas estrella, girando entorno a la gestión realizada por el PP.

Los resultados

Aspectos generales

Con un importante incremento de la abstención, el PP aumenta su mayoría absoluta al obtener 18 escaños y el 51,2% de los votos, seguido a distancia por el PSOE (35,3%) de los votos. Por su parte el Partido Riojano pasa ahora a tercera fuerza con el 5,7% de los votos y manteniendo sus dos escaños, mientras IU baja al 4% quedando sin representación.

La participación

En el marco del incremento general de la abstención en las elecciones de 1999, La Rioja se mantiene como una comunidad participativa, 68,5% de participación, ligeramente por encima de la media del conjunto de CCAA que celebraban elecciones. Significa sin embargo un incremento de casi 8 puntos en relación a las anteriores autonómicas, algo superior al de la mayoría de Comunidades, llevando la participación en La Rioja a su nivel más bajo, exceptuando las elecciones europeas de 1994.

La Rioja				
	Resultados 1999	Dif. 99-95	Dif. 99-96	
Participación	68,50%	-7,7	-12,4	
	% s/votantes			Diputados
PP	51,0	+1,9	+1,9	18 (+1)
PSOE	35,1	+1,2	-1,3	13 (+1)
IU	3,9	-3,3	-4,8	0 (-2)
Partido Riojano	5,7	-0,9	+2,3	2 (=)

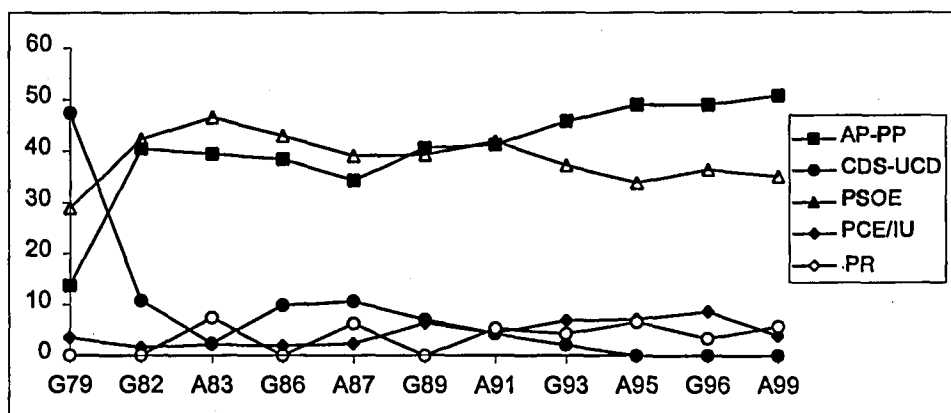
La orientación del voto

En relación a los resultados de 1995 La Rioja es la Comunidad donde la volatilidad electoral ha sido menor, es decir, aquella en que las variaciones en la correlación de fuerzas han sido menos importantes. En este marco el PP revalida y amplía su victoria de 1995, mejorando casi 2 puntos en la correlación de fuerzas. Obtiene así su mejor resultado histórico en la Comunidad. En perspectiva temporal, a la etapa de ventaja socialista en los años 80, le sucede una corta fase de equilibrio al filo del cambio de década, que se resuelve a favor del PP, claro dominador de las elecciones en La Rioja durante los años 90.

El PSOE se mantiene anclado alrededor del 35% de los votos desde 1993, y si bien, siguiendo la tendencia general, presenta un ligero avance es claramente inferior al que obtiene en la mayoría de Comunidades. No parece que esta menor capacidad de recuperación pueda explicarse por la menor entidad que también tiene en la Rioja el retroceso de IU, debido en buena parte a la baja implantación de esta última opción.

El Partido Riojano, por su parte, se mantiene prácticamente estable, a pesar de que su ligero retroceso denota las dificultades para el desarrollo de su proyecto político. Ha quedado situado escasas décimas por encima de la *barrera mínima* —que es del 5% en esta Comunidad— y aunque parece habituado a caminar por el borde de este límite otro pequeño retroceso le dejaría sin representación en la cámara. Sus notables pérdidas en representación municipal limitan además su capacidad de intervención.

La Rioja: Evolución electoral 1979-99



El nivel institucional

La renovación de la mayoría absoluta por el PP y la desaparición de IU del Parlamento son los principales aspectos de los resultados a nivel institucional. El PP, con 18 escaños (+1) refuerza así su mayoría absoluta en el Parlamento de La Rioja, mientras el PSOE con 13 (+1) mantiene su posición, al igual que el PR con

sus dos diputados. IU queda de nuevo fuera de la cámara después que accediera a ella por primera vez en 1995. repartiéndose PP y PSOE los dos escaños que deja. En conjunto, pues, pequeños cambios que marcan una línea de continuidad en la situación parlamentaria, acorde con las pocas variaciones en la orientación del voto

Sobre esta base, Pedro Sanz ha sido elegido de nuevo como Presidente de la Comunidad con mayoría absoluta en la primera votación, formando un gobierno monocolor del PP. Con la actual composición de la cámara no existe posibilidad de configurar una mayoría alternativa, y no se han detectado conflictos internos en el PP que puedan llevar a plantearse esta posibilidad.

Complementariamente el PP también renueva su mayoría absoluta en el ayuntamiento de Logroño, al mismo tiempo que mejora su cuota de representación en los diversos ayuntamientos de la Comunidad. En conjunto, pues, el PP puede gobernar cómodamente en La Rioja donde dispone sólidamente de la mayor parte de los resortes de poder.

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 1999 EN LA COMUNIDAD DE MADRID

Francesc Pallarés, Joan Serra y Sara Garrido

El marco político

Las elecciones de 1995 supusieron la derrota del PSOE frente al PP, que consiguió la mayoría absoluta, pasando Alberto Ruiz Gallardón a ser el nuevo Presidente de la CAM.

Con el traspaso de nuevas competencias (educación, etc...) y la correspondiente reforma del Estatuto ha sido un legislatura de consolidación y en la que culmina el proceso de institucionalización de la autonomía madrileña. En este marco, las políticas desarrolladas por el gobierno de Gallardón convergen en un resultado en el que se combinan intentos de racionalización del uso de los recursos públicos y de aumento del gasto en grandes infraestructuras, como la ampliación del Metro, aumentando el déficit público, en contra de lo que sucedía en la mayoría de Comunidades gobernadas por el PP.

Las fuerzas políticas y la campaña

Durante la última legislatura, gobernar con mayoría absoluta ha permitido al PP un período de estabilidad y de tranquilidad, sólo rota de forma esporádica por los rumores sobre tensiones entre Ruiz Gallardón y la dirección del partido o la Moncloa. Estas tensiones tendrían su razón de ser tanto por algunas de las actuaciones que ha llevado a cabo en la Comunidad como por algunas declaraciones relativas a su posible candidatura a la presidencia del Gobierno central como sucesor de Aznar.

La candidatura del PP muestra un alto grado de continuidad en línea con la propuesta que lanzó Gallardón en 1995 de plantear un proyecto para dos legislaturas. El actual presidente vuelve a ser el cabeza de lista, es uno de los líderes autonómicos más valorados según las encuestas y con un alto grado de conocimiento entre la ciudadanía.

Con la expectativa de renovar triunfo que le daban todas las encuestas, el PP plantea una campaña de baja intensidad, sobre la base de su balance de gestión e intentando evitar la erosión de la dialéctica de campaña. El recurso al gobierno central como garantía del proyecto es menor que en la mayoría de comunidades, realizando una campaña muy centrada en la gestión de la CAM y en el candidato, Ruiz Gallardón.

En este marco, el proyecto estrella del PP es el Metro-sur, que supone la creación de 36 Kilómetros de metro que unan cinco municipios del sur de la comu-

idad. Forma parte del proyecto más amplio de mancomunar los municipios de esta zona creando una unidad en la gestión de los servicios, una especie de gran ciudad en el sur de Madrid.

La creación de empleo, fomentada con fuerte inversión pública, es otra de las prioridades de su programa, así como la vivienda de protección pública y el aumento de gasto en educación, en servicios sociales (en especial el Plan de Mayores, el Plan de Discapacitados y el Plan de Prevención de la violencia doméstica), y la creación de 21 nuevos centros de salud.

El PSOE de Madrid es una de las organizaciones socialistas que más intensamente ha vivido los problemas internos del partido en los últimos años. En un intento de renovación formalizó un pacto con Nueva Izquierda (escindida de IU), por el cual candidatos de esta formación se integrarían en las listas del PSOE tanto en las elecciones autonómicas como en las municipales.

En este marco Cristina Almeida, presidenta de Nueva Izquierda y ex-diputada por IU, es la candidata del PSOE a la presidencia de la CAM. Tiene un alto grado de conocimiento entre la ciudadanía, que la iguala con el Presidente de la Comunidad, obteniendo también buena nota en la valoración (5,6), aunque algo por debajo de Gallardón en este caso. En conjunto la lista del PSOE presenta un elevado grado de renovación y en ella se integran también otros miembros de NI.

Realiza así una campaña basada en difundir una idea de renovación del partido, utilizando la imagen pública de Cristina Almeida. La campaña, sin embargo, no está planteada de forma muy personalizada aunque a menudo la repercusión mediática este muy centrada en la candidata. La campaña socialista es inicialmente intensa pero se va diluyendo un poco ante las expectativas de victoria popular.

Su crítica a la gestión del PP se centra principalmente en el aumento de la deuda de la Comunidad, y el cambio de planteamiento de Gallardón sobre este tema respecto a cuando estaba en la oposición, y en los déficits en servicios sociales, educación, etc... Igualmente defiende una alternativa más modesta frente al macroproyecto de Metrosur, situando la creación de empleo como objetivo prioritario en su programa.

Por su parte IU afronta las primeras elecciones después de haber sufrido las escisiones internas de los últimos tiempos. Presenta como cabeza de lista a Angel Pérez, coordinador General de IU en Madrid desde 1993, pero con un bajo nivel de conocimiento en la opinión pública.

Su campaña está muy centrada en los temas sociales: Sus críticas a la gestión del gobierno se dirigen a los déficits en servicios sociales y la mala planificación de las inversiones en infraestructuras. Paralelamente critican los «delirios de grandeza» de Gallardón rechazando el proyecto de Metrosur y proponiendo una alternativa muy coincidente con la del PSOE. Sin embargo el tema central de la campaña de IU es, como en otras CCAA, la implantación de la jornada de 35 horas semanales.

En conjunto, en una campaña tranquila, con escaso recurso a las descalificaciones personales, los tres grandes partidos coinciden bastante en los temas a los que dan prioridad en su programa aunque mantengan posturas diferentes y planteen diferentes propuestas respecto a ellos: Paro y creación de empleo, infraestructuras de comunicación urbana, así como servicios sociales, sanidad y vivienda.

Los resultados

Aspectos generales

El PP revalida su condición de partido más votado alcanzando la mayoría absoluta. Por su parte el PSOE queda en segundo lugar, alejado del PP, aunque mejora su resultado, capitalizando en buena parte el fuerte descenso de IU que es la gran perdedora de estas elecciones tanto en votos como en representación parlamentaria.

La participación

EL nivel de participación es muy bajo (60,9%) colocándose muy cerca del record negativo de 1991 cuando descendió ligeramente por debajo del 60%. El descenso de la participación es de casi 10 puntos, el más elevado en el conjunto de CCAA que celebraban elecciones. Se convierte así en la segunda Comunidad más abstencionista detrás de Baleares, superando incluso, aunque por muy poco, a Canarias. Las tres forman el grupo de las comunidades más abstencionistas, claramente separadas del resto.

Sin embargo el elevado abstencionismo no es una pauta del comportamiento electoral en Madrid, que fue una de las Comunidades más participativas, por ejemplo, en las elecciones generales de 1996. La pauta es, en cambio, la fuerte oscilación de sus porcentajes de participación/abstención en función de la coyuntura política o del tipo de elección. Es un fenómeno conocido en los estudios electorales que las grandes concentraciones urbanas presentan mayores oscilaciones en el comportamiento electoral que otras zonas del territorio, en función de factores de coyuntura.

Así, por ejemplo, junto a Cataluña, Madrid es la CA que presenta mayores diferencias de participación entre elecciones autonómicas o municipales y las generales, en el marco de explicación de elecciones de «segundo orden». Además fué la CA en que mayor fue el descenso de la participación en la coyuntura depresiva de 1991, y junto a Asturias aquella en que más aumentó en la coyuntura participativa de 1995. El fuerte aumento de la abstención en 1999 se ubica pues en este marco.

Comunidad Autónoma de Madrid: Elecciones autonómicas de 1999

	Resultados 1999	Dif. 99-95	Dif. 99-96	
Participación	60,90%	-9,5	-18,7	
	% s/voto			Diputados
PP	50,8	0,0	+1,7	55 (+1)
PSOE	36,3	+6,6	+4,9	39 (+7)
IU	7,7	-8,3	-8,7	8 (-9)

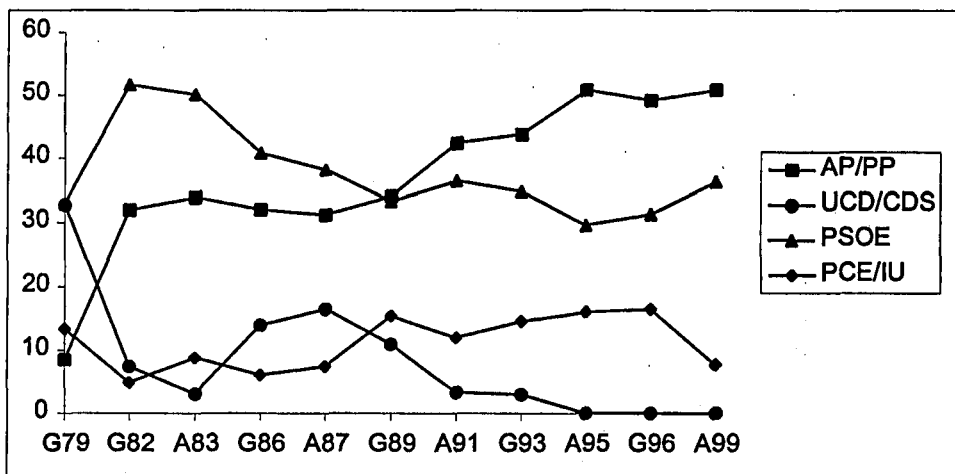
La orientación del voto

El PP renueva como fuerza más votada, superando ligeramente el 50% de los votos, un porcentaje igual al que obtuvo en 1995, aunque con 150.000 votos menos que entonces en el marco de la mayor abstención en estas elecciones. Consolida, pues, su posición como partido hegemónico en la CAM. Debe señalarse, además, que los resultados del PP en las autonómicas son claramente superiores a los que obtiene en las simultáneas municipales tanto en el conjunto de la CAM como en la capital, si bien los niveles de apoyo son en todo caso muy elevados. Ello expresa una elevada valoración de la gestión del Gobierno autonómico.

El PSOE continua como segunda fuerza con el 36,3% de los votos, recuperando 6,6 puntos –y 85.000 votos– en relación a las anteriores elecciones, que le permite reducir distancias respecto al PP. Como en otras CCAA el avance socialista se basa en el retroceso de IU.

También en la CAM IU es la opción que sale peor parada de los resultados del 13-J. Con un 7,7% –200.000 votos– este resultado le retrotrae a los momentos más bajos, cuando su fundación en el período 1986-87. En relación a las anteriores autonómicas pierde 250.000 votos, más de la mitad de los que consiguió entonces, y que sólo en parte son capitalizados por el PSOE, dirigiéndose también buena parte de ellos hacia la abstención.

Comunidad Autónoma de Madrid: Evolución electoral 1979-99



El nivel institucional

Con sus 55 diputados el PP consigue su objetivo de renovar la mayoría absoluta en la Asamblea de la CAM, obteniendo incluso un escaño más que en 1995. También el PSOE, con 39 diputados, pasando a tener 7 escaños más que en la anterior legislatura. En línea con los resultados electorales, IU ve considerable-

mente mermada su representación parlamentaria, perdiendo 9 escaños y quedando con 8 diputados en la nueva Asamblea.

Sobre esta base Ruiz Gallardón recibe nuevamente la investidura como Presidente de la Comunidad, con una cómoda mayoría absoluta para gobernar. En definitiva una situación muy parecida a la de la legislatura anterior con el único cambio de recomposición interna en la concentrada ahora casi exclusivamente en el PSOE.

Complementariamente en el nivel municipal tampoco se producen grandes cambios, y el PP vuelve a obtener la mayoría absoluta en el Ayuntamiento de la capital, así como en buena parte de medianos y pequeños, mientras el PSOE gobierna en la mayoría de las ciudades del entorno metropolitano. La coincidencia política –también con el nivel central– debe facilitar las relaciones intergubernamentales, y esta ha sido la tónica general en la anterior legislatura

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 1999 EN MURCIA

Francesc Pallarés, Joan Serra y Sara Garrido

El marco político

En la Comunidad de Murcia se celebraban las elecciones con el Partido Popular en el Gobierno –central y autonómico– después que acabara en 1995 la hegemonía que hasta entonces había mantenido el PSOE en esta Comunidad. Durante la legislatura finalizada, el PP gobernó con mayoría absoluta, con Ramón Luis Valcarcel como Presidente autonómico.

Los grandes temas a afrontar en la Comunidad de cara a la siguiente legislatura, y que serán referencia común por los partidos durante la campaña, se refieren a las infraestructuras de comunicación (la inclusión de Murcia en la red de transportes de la Unión Europea, la mejora de la red ferroviaria con la llegada de la alta velocidad, la autovía del Noroeste, la terminación de la autovía que une Murcia con Madrid), así como a los trasvases de agua y la descontaminación del Segura y de la Bahía de Portmán. También adquieren cierto protagonismo la asunción de las transferencias de Sanidad y Educación no universitaria, así como algunos aspectos de la organización institucional de la Comunidad.

Las fuerzas políticas y la campaña

El PP ha vivido una legislatura tranquila apoyado en su cómoda mayoría absoluta y para estas elecciones mantiene una candidatura de continuidad, situando de nuevo como cabeza de lista al Presidente saliente R.L.Valcarcel, Presidente también del PP en la comunidad.

Basa su campaña en la defensa de su labor de gobierno (infraestructuras, educación, empleo) como continuación del proyecto de 8 años presentado por Valcárcel en 1985, después del cual Valcarcel no volvería a presentarse. También la estabilidad y la ausencia de escándalos o alteraciones de la vida pública en los últimos años, en contraste con etapas anteriores, forman parte de sus argumentos.

El creciente papel de Murcia en el escenario autonómico es otro de los grandes aspectos de la campaña del PP. En este marco, Valcarcel desarrolla un discurso en el que aduce la concordancia política con el gobierno central, como señal de garantía para obtener recursos del Estado, a la vez que reitera su disposición a enfrentarse por el interés de la región.

Apuesta por la descentralización interna, mostrando claras reticencias a la provincialidad de Cartagena, pero siendo partidario del mantenimiento de la se-

de legislativa en esta ciudad. Por otra parte, renuncia a la propuesta del 1995 de reducir a una las cinco circunscripciones electorales de la Región

Sobre estos ejes desarrolla una campaña muy tranquila, con moderada participación de líderes estatales y muy basada en la imagen de partido.

El PSOE murciano ha vivido una legislatura difícil de adaptación a la oposición después de muchos años en el Gobierno. Durante este período ha vivido muy centrado en el propio proceso y cambios internos, de lo que se ha resentido su labor de oposición y por tanto su capacidad electoral.

En este marco apuesta por la renovación en las candidaturas, presentando como nuevo candidato a la Presidencia de la comunidad a Ramón Ortiz, ex alcalde de Cieza, portavoz del grupo socialista en la Asamblea autonómica y vicesecretario general del partido en la comunidad. La renovación se extiende también al resto de la candidatura, de tal forma que de los actuales quince diputados socialistas sólo tres se mantienen en la lista del PSOE.

El PSOE concibe estas elecciones como el principio de la recuperación del espacio propio, coyunturalmente perdido, y de la consolidación de la renovación en el partido. Así, intentando combinar la renovación interna con una notable participación de dirigentes estatales, centra su campaña en la crítica a la gestión del gobierno intentando contrarrestar la campaña del PP. De todas maneras, sus denuncias ante la Junta Electoral por la utilización del PP de instituciones públicas para su campaña electoral, será el aspecto de mayor resonancia mediática. Por otra parte, se manifiesta partidario del mantenimiento de las cinco circunscripciones electorales en la Región para asegurar la representación territorial.

Izquierda Unida mantiene una línea continuista con sus candidaturas de 1995 que le supusieron obtener 4 diputados en la asamblea autonómica y vuelve a presentar como cabeza de lista y candidato a la presidencia a Joaquín Dolera.

Su discurso electoral se centra principalmente en la defensa del sector público y la crítica a la gestión del Gobierno del PP, en base a las cifras de pobreza de la región, pero también al PSOE. Intenta defender su propio espacio presentándose como único partido de izquierda frente a un PSOE al que acusa de pasividad, dejando abierta la posibilidad de pacto post-electoral con el PSOE si el PP no alcanza la absoluta.

Para obtener más recursos de financiación para inversión pública plantea la existencia de una «deuda histórica» del nivel central con Murcia. Finalmente, se declara contrario a la división de la comunidad en circunscripciones electorales y partidario de una circunscripción única.

Sobre estos ejes realiza una campaña basada en la imagen de partido y el programa, más que en el candidato (aunque en Murcia tiene una mayor relevancia que en otras comunidades).

En este marco se desarrolla una de las campañas más tranquilas de todas las comunidades que celebran elecciones. Los partidos se centraron más en presentar su programa y su particular balance de los últimos cuatro años, que en la crítica destructiva dirigida exclusivamente a erosionar al contrario.

Los resultados

Aspectos generales

El PP con el 53% de los votos revalida su condición de partido hegemónico en la Comunidad murciana así como su mayoría absoluta en la Asamblea. Por su parte, el PSOE con casi el 36% de los votos mejora sus resultados de 1995, mientras IU experimenta un fuerte retroceso y con el 7% ve reducido a casi la mitad el porcentaje de voto que había obtenido en las anteriores elecciones.

La participación

La participación fue del 67,7%, con un sensible descenso respecto a 1995 siguiendo la pauta general. Murcia se mantiene así en un nivel ligeramente inferior a la media de las Comunidades que celebran elecciones conjuntamente. Es uno de los porcentajes más bajos que se han dado en la Comunidad, excepto en algunas elecciones europeas. De todas maneras, un porcentaje de participación entre 67-69% parece ser el «normal» en elecciones autonómicas y municipales en esta Comunidad. La única excepción fueron los procesos de 1995, cuando se llegó al 75% en ambos tipos de consulta.

Comunidad Autónoma de Murcia				
	Resultados 1999	Dif. 99-95	Dif. 99-96	
	67,7 %	-7,7	-14,3	
	% s/voto			Diputados
PP	52,5	+0,7	+2,8	26 (=)
PSOE	35,7	+4,1	-2,2	18 (+3)
IU	6,9	-5,4	-3,5	1 (-3)

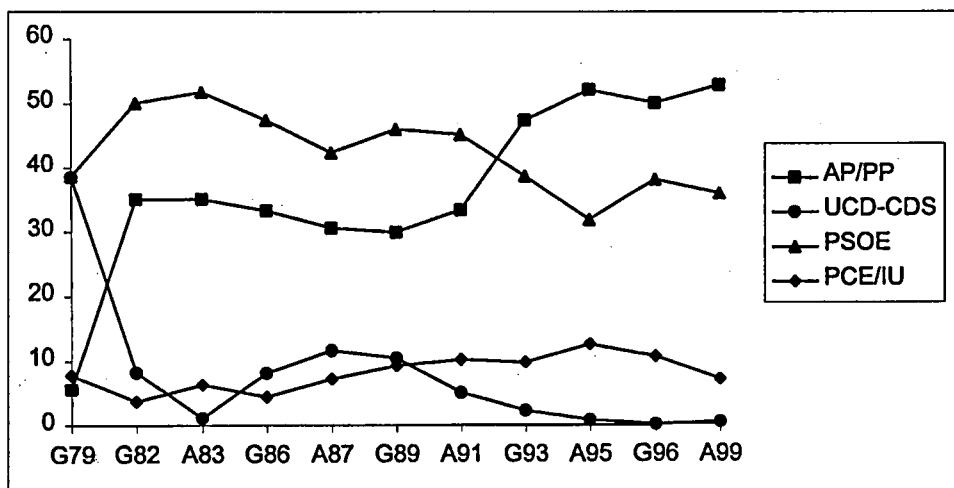
La orientación del voto

Conforme a lo esperado, el PP es de nuevo la fuerza más votada, consolidando, y ampliando ligeramente su porcentaje de 1995. El 52,5% de los votos que alcanza en estas elecciones es el mejor porcentaje obtenido por el PP en esta Comunidad. Ello no obsta para que su cifra de votos sea algo inferior a la que obtuvo en las Generales de 1996 e, incluso, en las autonómicas de 1995, dado el mayor nivel de participación en ambas.

Sin duda beneficiado por el retroceso de IU, el PSOE (35,7%) mejora su porcentaje y su cifra absoluta de votos respecto a 1995 reduciendo algo los 20 puntos de diferencia que entonces le separaron del PP.

El perdedor en estas elecciones ha sido IU, que experimenta un fuerte descenso (-5,4), en un nivel medio en relación al que se produce en el resto de CCAA. El 6,9% que obtiene representa el peor porcentaje desde su constitución, aunque sólo ligeramente por debajo de su resultado en 1987.

Comunidad de Murcia: Evolución electoral 1979-99



En definitiva, los resultados de estas elecciones muestran que el PP ha sido capaz de consolidar la revolución electoral que se produce en la comunidad en 1993 y 1995, en el marco de un ascenso general del PP y un largo camino de problemas en el PSOE murciano. El PSOE, por su parte, muestra una fuerte resistencia a la erosión en su «suelo» del 30-35% y una cierta capacidad de recuperación, en la que se entremezclan los efectos de la renovación y el retroceso de IU.

El nivel institucional

Consecuentemente con estos resultados, pocas cosas han cambiado en la Asamblea de Murcia. El PP mantiene sus 26 diputados y por tanto la mayoría absoluta. Por su parte el PSOE obtiene 18 escaños, ganando 3, los mismos que pierde IU, que queda con un solo representante en la cámara.

Sobre esta base el candidato del PP, R.L. Valcárcel fue reelegido como Presidente de la Comunidad, formando un gobierno monocolor. La cómoda mayoría absoluta asegura estabilidad parlamentaria al gobierno.

Complementariamente, aunque el gobierno de los municipios esté más dividido entre el PP y el PSOE, la mayoría absoluta que renueva el PP en las dos principales ciudades, Murcia y Cartagena, acaba de configurar un escenario ampliamente dominado por el PP, que concentra en sus manos la mayor parte de los recursos y responsabilidades políticas en la región murciana, así como los que corresponden al gobierno central. Así, al dominio socialista a todos los niveles de la década de los 80 e inicios de los 90, le ha sucedido la hegemonía del PP también a todos los niveles en la segunda mitad de los 90.

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 1999 EN NAVARRA

Francesc Pallarés, Joan Serra y Sara Garrido

El marco político

Las elecciones de 1995 dieron como ganador al PP con 17 parlamentarios, pero se formó un gobierno tripartito de PSN-PSOE, CDN y EA, con el apoyo externo de IU, que supuso la llegada a la presidencia del socialista Javier Otano. Sin embargo el descubrimiento en 1996 de cuentas bancarias a su nombre en Suiza, derivadas de delitos de corrupción durante la etapa Urralburu, forzó su dimisión de todos los cargos, así como la caída del tripartito y la llegada al poder de UPN-PP, que gobernó hasta el final de la legislatura en minoría con Miguel Sanz como Presidente. Hacia el final de la legislatura se llegó a un pacto presupuestario y político con CDN.

Durante esta legislatura se han producido importantes enfrentamientos entre Gobierno y Parlamento autonómico por la no observación del Ejecutivo de los pronunciamientos de la Cámara a la vez que se ha conseguido ampliar la lista de competencias transferidas en 16 más, entre ellas las políticas activas del INEM y la Administración de Justicia. Por su parte la negociación en 1997 del Convenio Económico permitió a Navarra aumentar su autonomía financiera con la gestión de los impuestos especiales, así como la reforma de la ley del IRPF.

En el plano estrictamente político, los últimos meses previos a las elecciones han estado marcados por la actualidad de la política vasca con la Declaración de Lizarra, la tregua de ETA, la creación de la Asamblea de municipios, etc... y las consecuencias de estos acontecimientos para Navarra.

Las fuerzas políticas y la campaña

La campaña, o al menos su expresión mediática, se ha centrado principalmente sobre el eje «navarrismo» / «vasquismo» y las enfrentadas posiciones de los partidos ante los acontecimientos que se derivan del proceso político vasco. Las formaciones que más hacen uso de su posición como reclamo electoral son UPN y EH, que se autoubican en los extremos, pero ni PSN-PSOE ni EA-PNV se mantienen al margen de esta utilización, siendo IU-EB y CDN los que menos acuden a ella. EN este marco cobran también especial protagonismo en la campaña la inclusión de miembros de ETA en las listas de EH o el pacto de Gobierno en Euskadi entre PNV y EH. En su conjunto es el gran tema de consenso entre PSN-PSOE y UPN y de discrepancia con EA-PNV y EH.

El segundo gran tema tratado durante la campaña es el de los futuros pactos post-electorales, derivado de la expectativa de que ninguna formación obtenga

mayoría absoluta. En general, los partidos rehuyen pronunciarse entorno a este tema aunque en el caso de IU se muestran abiertamente a favor de un pacto alternativo al PP, pero la presencia en los medios de valoraciones sobre las diferentes combinaciones posibles es continua.

Finalmente un tercer tema que ha tenido gran relevancia mediática durante la campaña (en especial en la prensa navarra) ha sido la polémica sobre la gratuidad de la autopista A-15 y el futuro de sus trabajadores. El tema fue puesto en escena por el PSN, y todos los partidos excepto UPN apoyan la gratuidad.

En este marco, UPN (PP) presenta como candidato al Presidente saliente, Miguel Sanz, Presidente también de UPN. A pesar de ser el candidato más conocido (79%), su valoración media es de las más bajas en comparación con la mayoría de presidentes autonómicos (4,7).

La estrategia de campaña de UPN (PP) se articula alrededor de la defensa de la personalidad de Navarra frente al nacionalismo vasco, intentando identificar al partido con la idea de Navarra como unidad territorial singular y desvinculada del País Vasco, «Navarra como Comunidad Foral autónoma y diferenciada». En la misma línea, Aznar y varios ministros que participan en la campaña de UPN alertan también frente al expansionismo del nacionalismo vasco

Los socialistas han intentado durante la segunda mitad de esta legislatura limpiar la imagen de corrupción que provocó la caída de sus dos líderes y presidentes de la comunidad. El cambio de rumbo se quiere expresar a través de la renovación de caras y de actitudes, en especial frente al nacionalismo vasco.

Así, el cabeza de lista del PSN-PSOE es ahora Juan José Lizarbe, abogado laboralista de 37 años formado en las filas de UGT y Secretario General del PSN-PSOE en Navarra desde finales de 1997. Con su llegada se rompió la dinámica de apoyo presupuestario a UPN y supera algunas tensiones dentro del propio PSN y con la cúpula del PSOE.

La campaña del PSOE combina la crítica al Gobierno de UPN con un mayor énfasis en el tema de la «navaridad», que se verá respaldada y escenificada en la Declaración de Navarra, suscrita en Madrid por Lizarbe junto a Joaquín Almunia. La crítica a UPN se centra en el amiguismo y en la poca capacidad de negociación con el gobeino central al estar integrada UPN en el PP. Su oposición al nacionalismo vasco la concretan en EH, más que en el «Pacto de Estella» en su conjunto, manifestando el compromiso de no llegar al gobierno ni gracias al voto ni por la abstención de EH. Líderes socialistas estatales participan también en la campaña reforzando las posiciones frente a EH.

Sobre este planteamiento se muestran abiertos a pactos, en una campaña difícil, orientada a aglutinar el voto progresista de descontento con el gobierno pero a la vez a evitar la concentración de voto no nacionalista en UPN.

Por su parte, CDN vuelve a presentar como cabeza de lista a Juan Cruz Alli. Se presentan como el auténtico centro progresista navarro, combatiendo en gran parte por un mismo electorado frente a una UPN a la que califican como derechista y que se ha «entregado» al PP. Dispuestos a pactos postelectorales —excepto con EH— argumentan su contribución a la estabilidad del Gobierno durante la pasada legislatura, cuando después de participar en el tripartito, y tras la crisis de éste, facilitaron el gobierno de UPN.

En el nuevo contexto de la política vasca, EH (Euskal Herritarrok) la nueva formación surgida a partir de HB, se presenta en Navarra en coalición electoral con Batzarre, agrupación de pequeñas formaciones de la izquierda radical pero tradicionalmente contrarias al uso de la violencia. Engloban la campaña y las elecciones en el proceso de pacificación y el nuevo marco que se está configurando en la política vasca, buscando dar una imagen de moderación en su defensa de un proyecto integral de territorialidad para Euskalherria. Su cabeza de lista es Fernando Barrena, una de las nuevas caras en la dirección de EH.

IU, que inicialmente se unió a los firmantes de la Declaración de Lizarra abandonó después este foro para defender una imagen diferenciada de Navarra y de la táctica de IU en Euskadi. Su cabeza de lista es Felix Taberna, que mantiene una actitud abierta a la posibilidad de pactos post-electorales que permitan la formación de un Ejecutivo alternativo a UPN, criticando el derechismo y amiguismo de ésta y la pasividad e inhibición del PSOE ante ella.

La coalición EA-PNV se extiende tanto a las elecciones autonómicas como a las municipales (excepto en los municipios donde ocupan alcaldías), pero en Navarra el papel protagonista corresponde a Eusko Alkartasuna.

Su campaña está muy centrada en el proceso vasco, y en el nuevo marco político el nacionalismo moderado radicaliza su discurso respecto a comicios anteriores para evitar posibles trasvases de votos a EH.. A nivel del gobierno navarro su objetivo es desbancar a UPN y la coalición se declara dispuesta a pactos post-electorales sin excluir ningún otro partido.

Los resultados

Aspectos generales

Tal como apuntaban los sondeos, los resultados del 13-J dan efectivamente, la victoria a UPN que sube hasta el 41% de los votos, mientras el PSOE se mantiene en el 20% y EH avanza hasta el 15%. Por su parte CDN experimenta un fuerte retroceso se queda en el 7% emparejada con IU que también retrocede y la coalición EA-PNV.

La participación

La participación es de 66,2%, algo inferior a la media de las Comunidades que realizaban elecciones este mismo día y 2 puntos superior a la de 1995. Navarra es la comunidad donde el incremento de la abstención es más suave, manteniendo una línea de estabilidad que la ha convertido en la Comunidad más estable de España.

Navarra: Elecciones autonómicas 1999

	Resultados 1999	Dif. 99-95	Dif. 99-96	
Participación	66,20%	-2,2	-7,2	
	% s/voto			Diputados
UPN-PP	41,0	+9,9	+4,1	22 (+5)
PSN-PSOE	20,1	-0,6	-10,0	11 (=)
IU	6,8	-2,4	-5,5	3 (-2)
EH	15,5	+4,1	+7,3	8 (+3)
CDN	6,8	-11,6	+1,6	3 (-7)
EA	5,4	+0,9	+1,6	3 (+1)

La orientación del voto

La UPN refuerza su posición como principal fuerza política en Navarra, recuperando buena parte de los votos que perdió en 1995 como consecuencia de la escisión de CDN.

El segundo partido continua siendo también el PSN-PSOE, que se mantiene en el nivel del 20%, aunque perdiendo algunas décimas respecto a 1995 lo que le lleva al peor resultado obtenido nunca en la Comunidad foral. Al mismo tiempo ve crecer su distancia respecto a UPN, la mayor que se ha producido hasta ahora. Los diferentes asuntos de corrupción a los que han estado vinculados dirigentes socialistas navarros, afectan especialmente a este partido en las elecciones autonómicas desde 1995, cuando experimentó una fuerte caída.

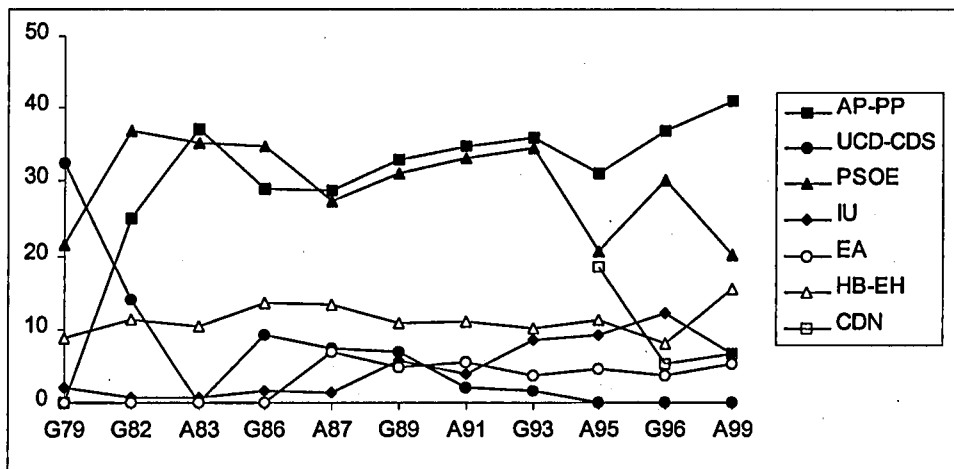
Parece, sin embargo, haber estabilizado la situación, mostrando un «suelo electoral» resistente, sobre el que puede volver a recuperarse si tenemos en cuenta su nivel en las generales, que no se ha visto prácticamente afectado por los asuntos de corrupción en la comunidad.

La tregua de ETA y el planteamiento más moderado que ha intentado transmitir EH, ha repercutido positivamente —como ya sucediera en el País Vasco— en el resultado electoral de EH, que con un avance de 4 puntos y el 15% de los votos se coloca como tercera fuerza en Navarra, recuperando la posición que ya había detentado en las autonómicas de 1987 y 1991.

Finalmente, distanciados en cuarto lugar aparecen IU, CDN y EA-PNV, con el 6-7% de los votos. El elemento más destacado es el fuerte retroceso de CDN que pierde las 2/3 de su electorado tras su buen resultado de 1995. Es un fuerte revés para Cruz Alli y su formación que incluso puede poner en cuestión su viabilidad como proyecto político.

La polarización creada en Navarra en el marco del proceso político vasco, parece haber favorecido la concentración del voto navarrista de centro derecha en UPN.

Navarra. Evolución electoral 1979-99



El nivel institucional

Como consecuencia de los resultados la posición de UPN en la cámara se ve considerablemente reforzada al obtener 22 escaños, 5 más que en 1995. Queda, sin embargo a 4 escaños de mayoría absoluta, una situación que no se ha producido nunca en la comunidad. Por su parte, los socialistas mantienen sus 11 escaños mientras EH obtiene 8, ganando tres en relación a 1995. Finalmente IU, CDN y EA-PNV obtienen 3 escaños cada formación. Las mayores pérdidas han sido para CDN que ha perdido 7 escaños de los 10 que tenía. También IU pierde representación en la cámara (-2), mientras el nacionalismo moderado vasco gana 1 escaño.

Tras estos resultados, se producen múltiples contactos entre las fuerzas políticas, en los que se entrecruzan los planteamientos «navarristas» y «vasquistas». Así UPN propone al PSN-PSOE un gobierno de coalición.

Por su parte EA-PNV ofrecen a los socialistas un pacto global, vinculando los procesos políticos del País Vasco y de Navarra, que incluye su vuelta al Gobierno del País Vasco y la Presidencia de Navarra a cambio de desbancar a UPN, planteamiento apoyado también por EH. Finalmente, la decisión del PSOE es la de dar estabilidad desde el Parlamento al Gobierno de UPN para evitar llegar a pactos con los nacionalistas vascos, integrados en el Pacto de Lizarra.

Así, después de un largo proceso, el 26 de Julio, en tercera votación, Miguel Sanz es reelegido Presidente de la Comunidad con el voto en contra de EH, IU-EB, CDN y EA-PNV, y la abstención pactada del PSOE. A cambio, los socialistas obtienen la presidencia del Parlamento, el senador autonómico y la presidencia de la Mancomunidad de Pamplona, mientras UPN se queda también con la alcaldía de Pamplona.

Tan sólo una coalición del resto de partidos, incluida EH, podría presentar una alternativa a UPN. Es decir, no hay coalición alternativa vencedora sin EH. Dados los planteamientos de las diversas fuerzas esta alianza no es verosímil sin un cambio radical de escenario, y por la tanto el ejecutivo de UPN tiene una sólida base. Deberá complementarla con apoyos estables o puntuales de otros partidos para evitar situaciones de bloqueo en el parlamento.

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DEL 19 DE OCTUBRE DE 1999 EN CATALUÑA

Francesc Pallarés¹

El marco político

Acababa una legislatura en la que CiU no había tenido mayoría absoluta, por primera vez desde el periodo 1980-84. Pujol había gobernado en minoría obteniendo normalmente el apoyo del PP en el marco del pacto CiU-PP a nivel central de 1996. La política de normalización lingüística y el tema de las selecciones deportivas catalanas habían sido los principales puntos de desacuerdo CiU-PP. Por otra parte la imposible alianza de los diversos grupos en la oposición era un factor de estabilidad del gobierno y de tranquilidad para CiU.

A nivel estatal CiU había seguido con su política de favorecer la estabilidad del gobierno central, ahora del PP, y el carácter decisivo de sus votos en el Congreso le otorgaban una fuerza importante en la negociación. Además del apoyo del PP catalán al gobierno de Pujol, el desarrollo autonómico y la ampliación de competencias, la mejora del sistema de financiación y el incremento de la inversión estatal en infraestructuras en Cataluña eran los grandes ejes del pacto con el PP a nivel central, comprometiéndose CiU a apoyar la investidura y asegurar la estabilidad del gobierno Aznar.

En conjunto la legislatura acababa en un clima de bonanza política y económica, y la gestión de gobierno de CiU venía recibiendo un buen nivel de aprobación entre la opinión pública, incluso entre los electores de los demás partidos.

Sin embargo desde antes de la campaña el escenario de competencia electoral se percibía en la opinión pública de manera muy diferente que en anteriores elecciones. En las elecciones municipales de junio CiU había experimentado un nuevo, aunque limitado, retroceso, al igual que sucediera en las generales de 1996. Eran señales evidentes de un cierto agotamiento del modelo y de dificultades para la renovación, elementos que junto a la candidatura de Maragall habían *abierto* una elección que se presentaba muy competida y polarizada alrededor de los dos principales candidatos.

Las fuerzas políticas y la campaña

CiU

La vida de CiU no ha sido tranquila durante esta legislatura, con tensiones importantes entre los dos socios de la coalición y en el propio interior de

1. Con la colaboración de Silvia Otero en la preparación y tratamiento estadístico de las fichas.

CDC. Estas tensiones tenían como referente último la expectativa de la sucesión de Pujol.

Como en anteriores ocasiones la campaña de CiU se ha basado en la figura de Jordi Pujol, que vuelve a presentarse como candidato y aspira a renovar por sexta vez su mandato. En las candidaturas, sin embargo, existe un notable componente de renovación.

La campaña de CiU se articula sobre la defensa de su labor en el gobierno, que además acompaña, durante la campaña, con el anuncio de algunas medidas «de impacto» (pensiones, peajes, inversiones). Nunca este tipo de medidas había tenido protagonismo destacado en una campaña electoral catalana. Intenta igualmente capitalizar su apoyo al gobierno del PP para garantizar la estabilidad y la mejora de la situación económica, pero también por las contraprestaciones obtenidas en competencias y financiación. Complementariamente, el destacado protagonismo del líder de UDC, Duran Lleida, así como una mayor proyección de futuro a partir de ofrecer imagen de equipo pretenden hacer frente a las críticas de la oposición.

PSC

Los socialistas se presentan ahora con Pasqual Maragall, exalcalde de Barcelona, como principal candidato. Es el cuarto liderazgo que prueba el PSC frente al de Jordi Pujol para intentar llegar a la Presidencia de la Generalitat.

El activo político de Maragall y la importancia de Barcelona ofrecían una base cualitativa y cuantitativa que lo situaban al nivel de Pujol en las encuestas. Maragall dimite como alcalde en Septiembre de 1997 para dejar paso a Joan Clos, explicitando al mismo tiempo diferencias importantes con el aparato organizativo del partido. En este marco el proceso que llevó al nombramiento de Maragall como candidato fue complejo y muy lento.

El nuevo liderazgo se acompaña de una nueva forma de candidatura y de una nueva estrategia electoral. En el entorno de Maragall se fue configurando la plataforma *Ciutadans pel Canvi*, que finalmente incorporó sus siglas a las del PSC para presentarse a las elecciones. Igualmente, pocos días después de convocarse las elecciones, Maragall, PSC y IC-V llegan a un acuerdo para presentarse en coalición en las circunscripciones de Girona, Lleida y Tarragona, mientras IC-V y socialistas se presentarían por separado en Barcelona. Todo ello comportará además una importante renovación en las candidaturas socialistas.

La campaña electoral del PSC-CC estuvo muy personalizada en Maragall, otorgando poca visibilidad a otros líderes así como a los símbolos de partido y a los referentes ideológicos socialistas o de izquierdas, situando la expectativa de victoria como principal elemento de movilización. La idea-fuerza de su campaña es que CiU y Pujol llevan demasiado tiempo gobernando, 20 años, y que es necesaria una renovación de personas, de ideas y de estilos. Así, con un planteamiento poco crítico con la gestión de CiU adopta una estrategia de *sucesión* en relación a Pujol, y no de *confrontación*, buscando el voto del electorado moderado pero bien predispuesto a votar Maragall, especialmente el de aquellos elec-

tores que en las generales venían votando socialista/Felipe i/o en las municipales a Maragall (o a candidatos socialistas en las municipales) pero que en las autonómicas votaban a CiU/Pujol.

PP

Paralelamente al cambio de liderazgo en el partido y al afianzamiento de la estrategia centrista y moderada, el PP también cambia su candidato. Ahora es Alberto Fernández Díaz, un candidato joven y con corta trayectoria en funciones de proyección pública. Este cambio, sin embargo, no se hace sin tensiones con la anterior dirección, especialmente con Vidal-Quadras, antinacionalista y partidario de la confrontación radical con CiU.

Su campaña se basa fundamentalmente en el balance positivo de la gestión del PP en el gobierno central, y para reforzar esta idea - y al candidato - un buen número de dirigentes, ministros y el propio Aznar participan en la campaña. La colaboración con CiU en el nivel central crea un escenario difícil al PP catalán para enfocar su relación con CiU en Cataluña. En este marco debe situarse su oposición moderada a la política lingüística de CiU a la que critica por entender que discrimina negativamente el uso del castellano.

Sobre estos ejes su campaña parece orientarse fundamentalmente a intentar mantener al máximo sus buenos resultados de 1995, y evitar la posible erosión de electorado moderado hacia CiU y del no-nacionalista hacia el PSC, como consecuencia de la fuerte polarización Maragall-Pujol.

ERC

ERC ha vivido un proceso interno complejo con fuertes tensiones sobre la orientación política y el estilo de dirección. Este proceso culminó con la marcha de los dos principales dirigentes que, con un pequeño grupo de seguidores crearon *el Partit per la Independència* (PI). El fracaso de esta nueva formación en las municipales y europeas condujo a su disolución poco después.

Con una nueva dirección ERC afronta estas elecciones entre el buen resultado de las municipales y el riesgo de su posición entre los dos grandes polos de la elección. El candidato d'ERC es Josep Lluís Carod Rovira, nuevo Secretario general, que se presenta por primera vez paralelamente a una renovación bastante importante en las candidaturas. Su propuesta combina una ideología nacionalista con énfasis en la integración y planteamientos sociales de la izquierda. Sobre estos parámetros su esfuerzo se centra en evitar la satelización y diferenciarse de PSC y CiU. La dependencia del PSC respecto del PSOE y los pactos de CiU con el PP son los ejes básicos de su crítica a las dos grandes opciones.

IC

También IC-V ha vivido un conflictivo proceso interno. La ruptura con IU conllevó la escisión del sector anguitista, que formó *Esquerra Unida y Alternativa* (EUiA), y perdiendo asimismo un sector de *Els Verds*.

La propuesta d'IC-V incorpora novedades, especialmente por la candidatura conjunta con el PSC-Ciutadans pel Canvi en Girona, Tarragona y Lleida, donde candidatos d'IC-V quedan situados en puestos con cierta probabilidad de elección en la lista conjunta. La falta de consenso sobre la eventual lista de candidatos frustra la candidatura unitaria en Barcelona, donde IC-V se presenta en solitario con Rafael Ribó otra vez como primer candidato.

La coalición se establece sin programa concreto, para evitar que queden sin influencia en la atribución de escaños los votos que podrían ir a IC-V en aquellas circunscripciones donde su expectativa de escaño es muy remota.

En Barcelona IC-V se presenta bajo el tema de «Plantar cara a la derecha» y sitúa la derrota de Pujol frente a Maragall como principal objetivo de la elección. En este marco la campaña d'IC-V evita la crítica a Maragall y no incorpora elementos para hacer frente a la fuerte polarización y evitar sus efectos.

Los resultados

Con una participación más baja que en las elecciones anteriores, los resultados presentaron un «empate tècnico» entre las dos grandes fuerzas, PSC y CiU, con un importantísimo avance de los socialistas que consiguen situarse como opción más votada por un escaso margen de votos. El mantenimiento del PP como tercera fuerza, a pesar de un sensible retroceso, la consolidación d'ERC y el hundimiento de IC-V completan la gran panorámica de los resultados.

La abstención

La abstención ha sido elevada (40,8%), com es habitual en elecciones autonómicas, aunque sin llegar al nivel *record* de 1992. Se situa alrededor del 40% que parece definirse com el nivel *normal* en elecciones autonómicas, al menos hasta ahora.

La abstención en 1999 superó pues en 4'4 puntos la de 1995, cuando las elecciones autonómicas se ubicaron en la fase de movilización generalizada (1993-96) en el marco de la expectativa política de cambio a favor del PP. Però a su vez se ha situado 4 puntos por debajo del nivel de 1992, cuando las elecciones se realizaron en una fase *depresiva* de la movilización, que ya se había manifestado claramente con carácter general en las elecciones municipales y autonómicas de Mayo de 1991.

Abstención 1999: nivel y variación por circunscripciones (%)

	1999	1999-95	1995-92
Barcelona	41,1	+ 3,9	- 9,5
Girona	37,9	+ 5,7	- 6,0
Lleida	39,2	+ 5,8	- 6,5
Tarragona	41,7	+ 5,9	- 6,4
CATALUNYA	40,8	+ 4,4	- 8,7

Elaboración propia sobre datos del Departament de Governació.

Tarragona y Barcelona vuelven a ser las circunscripciones con mayores niveles de abstención en elecciones autonómicas. Sin embargo debe señalarse que en 1999 el incremento de la abstención en Barcelona en relación a las demás circunscripciones no sólo es más suave, sino que también es claramente inferior al descenso de la abstención que se produjo en el marco de la ola participativa de 1995. Si se analiza por municipios también se observa que los efectos del reflujo participativo son más suaves en la ciudad de Barcelona y los grandes municipios a su alrededor que en el resto. Es en estas ciudades, pues, donde las sucesivas olas de movilización y desmovilización han dejado más cambios.

Uno de los fenómenos constantes en las elecciones autonómicas catalanas es la elevada *abstención diferencial* entre las elecciones autonómicas y las elecciones generales. Las elecciones de 1999 no han sido una excepción y se observa un fuerte aumento de la abstención en relación a las generales de 1996. Esta abstención es mucho más urbana que rural, y si bien se mantiene esta pauta, la abstención diferencial en el 99, es decir la diferencia entre el nivel de estas elecciones y el de las generales del 96, es más suave que anteriores procesos en las ciudades del área de Barcelona que en el resto.

Por otra parte, por primera vez en Cataluña el nivel de abstención en las autonómicas ha sido inferior al de las municipales inmediatamente anteriores (14 puntos de diferencia !). Este fenómeno tiene su base también en la evolución en la ciudad de Barcelona y algunos grandes municipios circundantes.

En definitiva, si la ubicación de la elección en una fase de reflujo en la participación nos aporta el vector fundamental para explicar el descenso de la participación como fenómeno general, también existe un fenómeno específico localizado en Barcelona y grandes municipios de alrededor. ¿Cuál es su explicación?

Vayamos por partes. Si bien deben considerarse factores diversos, la mayor competitividad —en términos de equilibrio de fuerzas— de esta elección y la posibilidad de cambio de partido en el gobierno, incorporaban en mayor o menor grado incentivos favorables a la movilización. Sin embargo la mayor o menor potencialidad mobilizadora no deriva tanto del equilibrio de fuerzas como de la expectativa política sobre el cambio. Si la posibilidad de cambio es percibida como una gran esperanza per parte de un sector importante del electorado y como dramático per otro gran sector, habrá fuerte polarización y por ello fuertes incentivos a la participación. En caso contrario la capacidad de movilización a partir del equilibrio de fuerzas será mucho menor.

En términos generales, la situación en las elecciones de 1999 no se caracterizaba por una fuerte polarización ni en el planteamiento ni en la percepción de la competencia electoral. Es decir, ni los partidos plantearon la campaña sobre el antagonismo y la crítica radical, ni la percepción de los principales candidatos entre el electorado generaba rechazos importantes, más bien al contrario. Ello explica que en términos generales la fuerza abstencionista del reflujo se impusiera a la fuerza mobilizadora que podía derivarse de la competitividad.

Sin embargo había sectores de electores con percepciones más «intensas» sobre la importancia de la elección, especialmente entre el electorado del PSC que después de un largo período de frustración veía la posibilidad de llegar por primera vez al gobierno de la Generalitat. En este marco de mayor expectativa,

además, electores de CiU y del PP encontraron incentivos para resistir a la desmovilización y otorgar mayor importancia al referente de la participación (liderazgo, importancia atribuida al resultado, etc....). Estas corrientes se han manifestado claramente en Barcelona ciudad y su entorno, la zona de mayor proyección de Maragall y mejor implantación del PSC, y donde este partido obtiene importantes incrementos, paralelamente a una menor desmovilización. Pero también el retroceso del PP en estas zonas es claramente inferior a los avances que en ellas consiguió en 1995, consolidando electorado metropolitano después de unas elecciones de avance -1995- y otras de retroceso, 1999.

La orientación del voto

Agrupando las dos candidaturas que articula el PSC se convierte en la opción más votada, con el 37,8% de los votos, lo que representa un espectacular avance de 13 puntos y 350.000 votos en relación a las anteriores autonómicas de 1995. La candidatura de Maragall y el planteamiento de la elección han dado un resultado muy positivo. CiU, por su parte, obtiene el 37,6 % de los votos perdiendo 3 puntos en la correlación de fuerzas -unos 150.000 votos- en relación a las elecciones de 1995. Este retroceso se inscribe en una tendencia a la baja que presenta en las elecciones generales, municipales y autonómicas desde 1993.

Con el 9,5 % de los votos el PP se mantiene como tercera fuerza en Cataluña, aunque pierde 3,5 puntos en relación a 1995 y no puede mantener los buenos resultados obtenidos en 1995 en una coyuntura favorable a nivel general. Muy cerca, y en cuarta posición, queda ERC (8,6%) pierde 1 punto pero da un paso importante en su consolidación en un contexto especialmente difícil per la fuerte presión polarizadora ejercida sobre ERC y su electorado.

Elecciones Autonómicas de 1999 (y 1995)

Cataluña	1999	1995	1999	1995
	% s/v.	% s/v.	escaños	escaños
PP	9,5	13,0	12	17
CiU	37,6	40,8	56	60
ERC	8,6	9,5	12	13
PSC/CIPC (*)	30,3	19,2	36	34
PSC/CC/IC-V (**)	7,5	6,8	16	
IC-V (*)	2,5	8,5	3	11
EUiA	1,4	-		

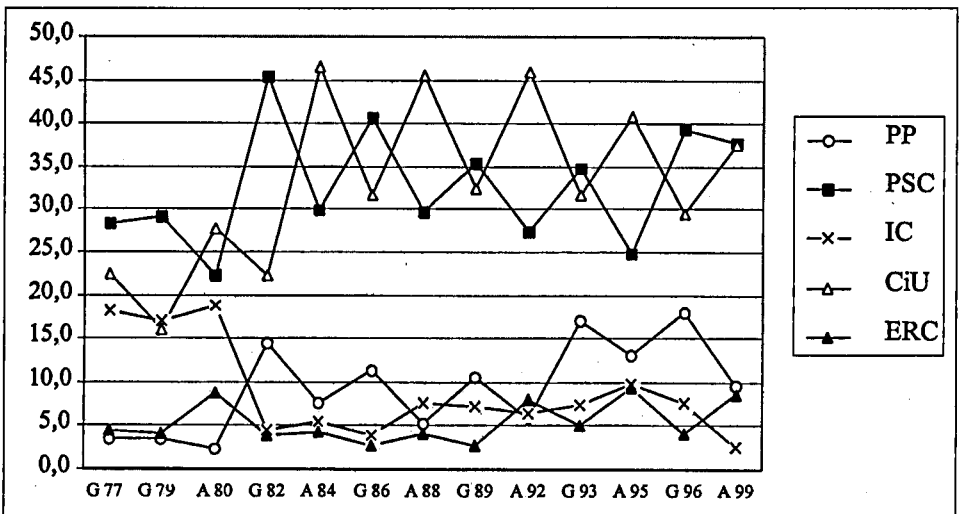
Elaboración propia sobre datos del Departament de Governació.

(*) % sobre el total de Cataluña a partir de los votos obtenidos en la circunscripción de Barcelona

(**) % sobre el total de Cataluña a partir de los votos obtenidos en las circunscripciones de Girona, Lleida y Tarragona.

IC-V, finalmente, sólo se presentaba como tal en la circunscripción de Barcelona. Allí obtiene el 3,3% de los votos, perdiendo 8 puntos y 200.000 votos en relación a 1995, muy por debajo también de los resultados obtenidos en las municipales unos pocos meses antes. La candidatura d'IC-V mantiene sólo el 28% de su electorado de 1995, mientras otro 14% ha ido a EUiA (1,4% de los votos en Cataluña). El resto de los antiguos votantes de IC-V se dirigen fundamentalmente al PSC, con algunas derivaciones menores hacia la abstención y ERC. La integración en la candidatura maragallista en las demás circunscripciones ha dificultado la diferenciación y utilidad d'IC-V como opción de voto en Barcelona.

Catalunya 1977-1999. Evolución electoral



El «modelo» electoral catalán, estable desde 1984 hasta 1996, se ha definido como un particular bipartidismo definido por la alternancia de PSC y CiU en la victoria según el tipo de elección: clara victoria de CiU en las autonómicas y del PSC en las generales. En las municipales el PSC ha sido el partido más votado y CiU la que ha obtenido más concejales y alcaldes. En un segundo nivel, en todo tipo de elección, se situaban PP, ERC y IC, pareciendo últimamente que el PP había conseguido situarse en solitario como tercera fuerza.

Los resultados de las autonómicas de 1999 rompen la lógica de alternancia del «modelo» anterior presentando un equilibrio de fuerzas entre PSC-CiU, así como expresan una recomposición del segundo grupo con el hundimiento de IC y el retorno del PP al mismo nivel de ERC. Sin prejuzgar ahora la estabilidad o no de las nuevas tendencias parece apuntarse el paso a una nueva situación en relación a la cual la estructura de 1999 aparece como de transición.

Territorialmente, los resultados presentan una imagen de dos Cataluñas muy diferenciadas, aumentando de forma notable el contraste en el mapa político-electoral: Por primera vez en unas autonómicas el PSC gana en la circunscripción

de Barcelona, mientras CiU mantiene un claro predominio en las otras tres, a pesar de reducirse algo su ventaja.

En general los cambios siguen unas pautas de orientación parecidas en todas las circunscripciones, avance socialista y retroceso del PP y CiU, pero su expresión cuantitativa presenta diferencias importantes entre las circunscripciones. Los cambios más importantes se producen en la circunscripción de Barcelona, donde el avance del PSC es mayor, es donde se produce realmente el retroceso de CiU, así como el hundimiento de IU, y también el PP experimenta pérdidas notables.

Elecciones Autonómicas 1999: Resultados por provincias (% s/votantes)

Autonómicas 1999	PP	CiU	ERC	PSC-CC	IC-V
Barcelona	9,9	35,0	7,7	39,9	3,3
PSC-CC-IC-V					
Girona	6,0	48,4	12,8	29,1	
Lleida	7,9	47,9	11,6	29,4	
Tarragona	10,6	41,2	10,5	34,0	
CATALUNYA	9,5	37,6	8,6	37,8	2,5

Elaboración propia sobre datos del Departament de Governació.

Girona es la cara opuesta, donde menos cambios se producen, dado que fue en el 95, en el marco de la candidatura del alcalde de Girona, Joaquim Nadal, que se produjeron ya cambios en sentido parecido a los que ahora han sido más generales. Por su parte, los cambios en Lleida y Tarragona, si bien siguen las tendencias generales, son moderados.

La relativa homogeneidad en las tendencias de variación que presentan los resultados en los diversos niveles de agregación (circunscripción, comarca, tramos de municipio) indica la influencia determinante de factores de ámbito general y la especificidad de Barcelona. Por partidos, el retroceso del PP es bastante homogéneo, mientras el de CiU es algo más diverso, pero destacando su notable retroceso en la ciudad de Barcelona. La estabilidad de ERC es también una pauta muy general. En cambio las variaciones de PSC e IC-V son especialmente importantes en los grandes municipios de Barcelona. Es en estos municipios donde IC-V había obtenido tradicionalmente sus mejores resultados y todo parece indicar que este electorado ha optado mayoritariamente por dar su voto directamente a Maragall en estas elecciones. La integración de IC-V en la candidatura del PSC/Maragall en el resto de las circunscripciones parece haber dificultado su diferenciación y utilidad como opción de voto en Barcelona. Sin embargo no todas las ganancias del PSC pueden explicarse sobre las pérdidas de IC-V. El análisis de los resultados indica que donde son más importantes los trasvases con origen distinto a IC-V es en Barcelona-ciudad, donde el capital político de Maragall aparece como decisivo para arrastrar en las autonómicas el voto de sectores moderados que probablemente ya le habían votado como Alcalde.

Una de las pautas específicas de comportamiento que determinan la diferencia de resultados entre autonómicas y generales en Cataluña ha sido el llamado

voto dual. Se trata de un comportamiento muy dependiente del contexto político y de la posición de los actores en los dos niveles institucionales: autonómico y estatal. Así, en relación a los años 80 y primera mitad de los 90, se han producido cambios en muchos de los elementos definidores del contexto institucional estatal y autonómico, así como de la posición de los actores en él, dejando sentir su influencia.

La dualidad más importante es la que ha tenido a CiU i a PSC como referentes. Los datos de que dispongo apuntan ciertamente una reducción de la dualidad, habiendo dado ahora su voto al PSC un grupo importante de estos votantes, mientras otro grupo también importante habría mantenido su pauta habitual de voto a CiU en las autonómicas. De todas maneras teniendo en cuenta la dimensión cuantitativa del voto dual CiU-PSC, esta división implica que además de electorado de CiU, y del comentado trasvase desde IC-V, el PSC ha conseguido captar también voto de otras procedencias, si bien su importancia cuantitativa es mucho menor.

Por lo que se refiere a la segunda dualidad en importancia hasta ahora en Cataluña, la que tiene como referentes a CiU i PP, la consolidación del PP y su acceso al gobierno central modifica el contexto y la posición de los actores. Las autonómicas de 1995 mostraron ya una primera erosión. Sin embargo la bipolarización y el equilibrio CiU-PSC configuraban un contexto con incentivos al voto útil hacia CiU entre electores moderados que podían orientar su voto al PP, los *duales* en primer lugar. Los datos apuntan el mantenimiento de esta dualidad en relación a la situación que había quedado configurada en 1995.

El nivel institucional

Como consecuencia de los resultados se producen cambios importantes en la representación institucional. CiU, con 56 escaños, se mantiene como mayor minoría pero pierde 4 escaños, mientras el PSC se coloca en los 50, con 16 escaños más. El PP pierde 5 escaños y se queda con 12, los mismos que ERC, que pierde uno. Las pérdidas más importantes las experimenta IC-V que pasa de 11 a 5 escaños. En Barcelona supera por una décimas la barrera mínima y 3 obtiene escaños, a los que añade 2 más obtenidos en las listas conjuntas con el PSC-CC en Girona y Tarragona pudiendo así formar grupo parlamentario.

Parlament de Catalunya: Escaños 1999 (y 1995)

	B	G	L	T	Cataluña	1995
PP	8	1	1	2	12	17
CiU	31	9	8	8	56	60
ERC	7	2	1	2	12	13
PSC (*)	36	4	5	5	50	34
IC-V (*)	3	1	-	1	5	11

(*) Se computan a IC-V los diputados de esta formación elegidos en la lista conjunta con PSC-CC en Girona y Tarragona.

Nunca el Parlament había tenido una correlación de fuerzas tan equilibrada. EN buena lógica, sin embargo, sólo son posibles 2 coaliciones *vencedoras mínimas*, CiU+PP y CiU+ERC, aparte de unas pocas versiones de mayorías de *gran coalición* con presencia de CiU y PSC, poco verosímiles hoy por hoy como situación estable pero que puede ganar puntos en función de la evolución política a nivel central.

Para la formación de gobierno, a pesar de que la situación de los actores parecía predeterminar claramente la solución, CiU, que necesita dar seguridad a su base nacionalista después del retroceso electoral, intentó inicialmente llegar a un acuerdo con ERC, que no podía entrar en un pacto sin una substancial aceptación de su programa, cosa que CiU no podía aceptar. Fallido el intento CiU se dirige entonces al PP, como apuntaba el guión desde el principio. El desaire inicial al PP ralentiza la negociación, que sólo dará fruto en el último momento, en el propio pleno de investidura, y Pujol conseguirá salir investido en primera votación por mayoría absoluta, con los votos del PP, la abstención de ERC y el voto en contra de PSC-CC y IC-V.

CiU obtiene el apoyo del PP mediante pacto en clave fundamentalmente de política estatal: no proponer la reforma del Estatuto durante esta legislatura, no reivindicar un sistema de concierto para la financiación de Cataluña —aspectos que tranquilizan al gobierno central—, así como una declaración genérica sobre el respeto a la utilización del catalán y el castellano, para satisfacer al PP de Cataluña.

Debe señalarse que por primera vez la candidatura más votada no es la que obtiene mayor número de escaños. En el marco del gran desequilibrio en la distribución territorial de la población en Catalunya (el 75% vive en la provincia de Barcelona) el sistema electoral vigente, provisional desde 1980, prima el valor de representación del voto en las otras circunscripciones y les otorga un mayor número de escaños del que les correspondería proporcionalmente a su población. Dadas las características de implantación territorial de los partidos, PSC e IC-V salen perjudicados, mientras CiU y, en menor medida, ERC salen beneficiadas. El sistema electoral no había sido objeto de polémica política. Una vez pasada la efervescencia poselectoral sobre esta cuestión, todo indica que estará en la agenda para las negociaciones sobre diversos aspectos del desarrollo institucional en Cataluña y que necesitan muy amplio consenso.

Las elecciones y el proceso político

Estas elecciones han configurado en Cataluña una situación política con importantes elementos de novedad y que contienen un potencial de inestabilidad.

— El sistema de partidos parece orientarse hacia un juego a cuatro, y todos los partidos deberán afrontar en la nueva legislatura importantes problemas de definición de la propia personalidad en uno u otro aspecto.

Por sexta vez CiU y Pujol vuelven a tener las responsabilidades de gobierno, y tanto ambos partidos por separado como la coalición deben abordar un proceso de renovación en las personas, las ideas, las propuestas, los estilos, las formas

organizativas. Un conjunto de temas con elevado potencial conflictivo en su desarrollo, especialmente cuando en su definición y articulación hasta ahora el liderazgo, representado por Pujol, ha jugado un papel tan decisivo.

El PSC y Maragall se encuentran ante la tarea de la elaboración política y la articulación organizativa de la alternativa a CiU. Los resultados han reforzado el papel de Maragall y su proyecto de encontrar unas formas organizativas flexibles y plurales, articuladas mediante el liderazgo. Desarrollar este planteamiento, el papel de la imprescindible estructura organizativa del PSC, la vinculación con el PSOE a nivel estatal, por poner unos ejemplos, son también temas con elevado potencial conflictivo.

ERC tampoco lo tendrá fácil. Las presiones desde CiU y el PSC serán constantes, y ERC se encuentra dividida en sus preferencias hacia uno u otro. Una situación de este tipo contiene un importante potencial de inestabilidad que puede originar procesos difíciles de gobernar.

El PP catalán, por su parte, se encuentra en pleno proceso de una renovación no exenta todavía de problemas, así como de definir una personalidad propia en el seno del PP.

Finalmente, IC-V, se encuentra ante una situación definida por su integración en las candidaturas socialistas y al mismo tiempo su fracaso electoral. Ello puede cuestionar su viabilidad como opción diferenciada que también debe competir por el electorado de izquierdas. La evolución de IU a nivel estatal así como de sus relaciones con el PSOE tendrá gran importancia para el futuro de IC-V al incidir sobre el conjunto de relaciones en el triángulo con EUiA y el PSC.

– A nivel Parlamentario la situación también es nueva. El gran equilibrio de fuerzas y una oposición que parece decidida a jugar un papel mucho más activo que hasta ahora puede dar mucha más relevancia a la institución parlamentaria y al proceso político vinculado a ella.

Un papel más importante del Parlament, pero también de los Parlamentarios individualmente. La formación de mayorías en el Parlament dependerá más que nunca de la presencia y de la disciplina de los diputados en las votaciones. Los dirigentes ya lo han recordado a sus diputados, e incluso algunos grupos han reforzado el sistema de sanciones. Pero tan importante o más en este nuevo marco es la revalorización del papel del parlamentario, incluso el de «segunda línea». Nunca un diputado –su voto– había sido tan importante, y esto le otorga una capacidad de negociación muy importante, tanto en el trabajo parlamentario como a nivel interno, de grupo y de partido. La configuración de mayorías puede depender de un solo voto. Este gran equilibrio de fuerzas en el Parlament configura un escenario que no aporta seguridad precisamente de cara a los difíciles procesos internos que tienen ante sí los principales partidos. La dirección, la organización y el funcionamiento de los Grupos Parlamentarios adquieren así también, en el nuevo contexto, una importancia central que no había tenido hasta ahora.

Pero este equilibrio puede tener también sus consecuencias positivas, y constituirse en incentivo al consenso, especialmente para el desarrollo de grandes temas pendientes como la organización territorial, o el sistema electoral.

En lo inmediato, sin embargo, las elecciones generales del 2000 acabaran de configurar el escenario político catalán. El contexto político, la posición de los actores, sus recursos e incentivos se definen en el doble escenario, autonómico y central. Así se enmarcó el juego en las relaciones PSOE, PSC y CiU. En la situación actual el principal argumento de CiU en relación al PP son sus votos en el Congreso, y a su vez la política del PP en Cataluña se encuentra mediatizada por la necesidad de los votos de CiU en el nivel central. Según qué resultados podrían llevar a CiU a cambiar de socio en Cataluña, pero también a convertir en menos importantes para el PP los votos de CiU en Madrid quedando más libre de condicionamientos la política del PP en Cataluña.

SEGUNDA PARTE
El estado de las AUTONOMÍAS EN 1999:
TEMAS MONOGRÁFICOS

LAS FUNCIONES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL ÁMBITO DE LA INMIGRACIÓN

Eliseo Aja

SUMARIO. I. LA NUEVA DIMENSIÓN DE LA INMIGRACIÓN EN EL ESTADO AUTONÓMICO. II. LAS PRINCIPALES NOVEDADES DE LA LEY. A. Un reconocimiento legal de los derechos y libertades de los inmigrantes; B. La potenciación de la inmigración estable y regular; C. Un esfuerzo para disminuir las causas de la irregularidad; D. Mandatos a las administraciones: reducción de la discrecionalidad administrativa y aumento de la eficacia y de la coordinación; E. La integración social. III. LA VIGENCIA, ÁMBITO Y DESARROLLO DE LA LEY. IV. LAS COMPETENCIAS Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LAS CCAA. A. Determinación de las competencias de las CCAA; B. Las políticas públicas específicas; C. Las diversas formas de participación de los inmigrantes. V. LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL. A. El Consejo Superior de Política de la inmigración; B. Los convenios y procedimientos participados. C. El Foro para la Inmigración.

Durante algunos años se pensó que la competencia establecida en el art. 149.1.2° de la Constitución en favor del Estado

«El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo»

atribuía realmente a las instituciones centrales el tratamiento de todas las cuestiones relacionadas con la inmigración. Tal creencia se fundaba, seguramente, en que la nacionalidad y la extranjería son tradicionalmente una competencia exclusiva de la Federación en casi todos los federalismos, justificada por su proximidad a la idea de soberanía nacional y a las relaciones internacionales, y además, la Constitución española no introducía ninguna delimitación funcional a la materia, como hace en otros apartados (bases, normas básicas, legislación), cuando pretende limitar la competencia estatal para permitir que los Estatutos de Autonomía puedan asumir parte de la competencia. Pero ésta primera aproximación parece errónea, o al menos, incompleta, porque diversas funciones de las CCAA, basadas en otros títulos competenciales, inciden de manera importante sobre la inmigración y, al menos, conducen a interpretar las competencias estatales en sentido muy estricto, e incluso a prever la participación necesaria de las CCAA en las decisiones estatales.

Algo parecido había sucedido en la competencia de «relaciones internacionales» (149.1.3°CE) que también aparece tradicionalmente como una competencia federal y carece, de limitación pero, en cambio, la jurisprudencia constitucional ha matizado su ámbito señalando que no toda acción realizada más allá de las fronteras es competencia del Estado, porque las relaciones internacionales deben interpretarse restrictivamente (firma de Tratados internacionales, creación de embajadas, etc.), y las CCAA pueden realizar actividades exteriores en relación

a competencias que le corresponden en el ámbito interno, como, por ejemplo, la promoción del turismo o el establecimiento de oficinas en Bruselas.

I. LA NUEVA DIMENSIÓN DE LA INMIGRACIÓN EN EL ESTADO AUTONÓMICO

En los primeros años de vigencia de la Ley Orgánica de Extranjería de 1985 (LOE) apenas se planteó la participación de las CCAA en el ámbito de la inmigración, por las razones citadas, quizás también porque ésta era aún muy escasa y carecíamos de experiencia (lo nuestro siempre había sido la emigración) y quizás porque las propias CCAA se encontraban en su primera fase de desarrollo. Pero seguramente también porque la orientación general de la LOE, esencialmente dirigida a mantener el control sobre los inmigrantes, potenciaba la actuación policial y postergaba todos los aspectos sociales del fenómeno inmigratorio.

Sin embargo, la necesidad de interpretar restrictivamente la competencia estatal sobre la inmigración y valorar las funciones que corresponden a las Comunidades Autónomas (CCAA), aparece en cuanto se abordan los problemas de la integración social de los inmigrantes, porque resulta evidente el papel que en la misma corresponde a la educación, la asistencia social, la vivienda, la cultura... materias todas en que las CCAA tienen importantes competencias. Pero además, incluso en la competencia sobre inmigración en sentido estricto, como sería el control de flujos, la conveniencia de contar con la opinión de las CCAA apareció desde que se inició la política de los contingentes anuales (1993), porque el Estado determina el número de inmigrantes admitidos por cada CA. Si el Estado distribuye un número concreto de nuevos inmigrantes entre las diferentes CCAA, las que tienen competencias en educación, sanidad, asistencia social, etc., verán aumentados lógicamente los gastos de su presupuesto y parece lógico introducir alguna forma de participación autonómica en la decisión estatal. Otras formas de coordinación deben establecerse para evitar que las actuaciones de los diferentes poderes públicos generen políticas públicas contradictorias. Sin embargo, hasta hace muy poco, y pese a su voracidad competencial, las CCAA no han demostrado un interés excesivo por participar en las decisiones generales sobre extranjería, tal como reflejaba la opinión de expertos en inmigración, teóricos y prácticos, hace sólo unos pocos años.¹

La creación en 1995 del «Foro para la integración social de los inmigrantes», dando participación a las CCAA, significó un nuevo paso en la concreción de sus responsabilidades, que se acentuó con la formación de órganos autonómicos paralelos (El Consejo de la inmigración de la Generalidad de Cataluña) y también con la elaboración, por los mismos años, de las primeras normativas sectoriales dirigidas a grupos de inmigrantes, particularmente en educación.

Pero ha sido sobre todo la nueva *Ley Orgánica 4/2000 de los derechos y libertades de los extranjeros y su integración social* (LODYLE) la norma que ha pues-

1. Joaquim GIOL AYMERICH y Eva PICH FRUTOS, «Inmigración: los déficits del Estado de las autonomías», *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas, 1994*, Barcelona, 1995, Imprenta municipal de Barcelona, vol. 2, pp. 876-888.

to definitivamente de relieve las importantes tareas que corresponden a las CCAA (y a los municipios) en el ámbito de la inmigración, al prever más o menos explícitamente su intervención en la educación, la sanidad, la asistencia social, la vivienda... y darles además entrada directa en un nuevo órgano de participación y coordinación, El Consejo Superior de la Política de Inmigración. La nueva Ley ha introducido una óptica totalmente diferente a la dominante en la LOE, manteniendo el control de flujos pero además pretendiendo la integración de los trabajadores extranjeros, especialmente si cuentan con cierto grado de permanencia. En este nuevo marco legal las tareas de las CCAA pasan directa e inexcusablemente a un primer plano. Pero justamente para abordar con claridad estas funciones conviene comenzar por resumir las principales reformas que supone el nuevo marco legal.

II. LAS PRINCIPALES NOVEDADES DE LA LEY²

La LOE de 1985 había optado claramente por una inmigración reducida y temporal, dificultando extraordinariamente las vías de acceso y rechazando la idea de núcleos estables de extranjeros, sin plantearse siquiera una estrategia de integración (como refleja la inexistencia, por ejemplo, de la reagrupación familiar), pero estos mismos obstáculos han creado bolsas importantes de inmigrantes en situación irregular... porque es muy difícil poner puertas al campo. La nueva ley, por el contrario, asume la presencia estable de núcleos de inmigrantes en España, acepta un incremento moderado para los próximos años, intenta reducir al máximo la irregularidad, y configura instrumentos para que los extranjeros que se establezcan definitivamente en el país puedan integrarse adecuadamente.

Es bien conocida la polémica surgida en la tramitación de la nueva ley en el Congreso de los Diputados y en el Senado, porque la prensa se ocupó de ella con profusión en los últimos meses de 1999, y no hace falta insistir en el efecto de la ruptura del consenso por el Gobierno, salvo en un aspecto, la importancia de que buena parte de las asociaciones de inmigrantes y de las ONG se manifestaran en apoyo de la ley aprobada; después de años de críticas y manifestaciones contra la LOE, ésta expresión de aceptación de la nueva legalidad no debe minusvalorarse, por lo que tiene de consenso social en materia tan delicada.

Desde este enfoque pueden destacarse los cambios principales que la nueva ley representa respecto a la anterior, examinando sus principales líneas: un reconocimiento pleno de los derechos de la persona, próximo al que corresponde a todos los ciudadanos, un sistema de permisos de trabajo y residencia que potencia a la inmigración estable, un conjunto de instrumentos para disminuir la inmigración irregular, la reducción de la arbitrariedad administrativa y la disminución de la inseguridad jurídica, la búsqueda de la eficacia de todas las administraciones públicas y el impulso a la integración de los inmigrantes.

2. Un análisis sistemático de la Ley Orgánica 4/2000 puede verse en Eliseo AJA (coord.), *La nueva regulación de la inmigración en España*, Valencia, 2000. Tirant Lo Blanc.

A. Un reconocimiento legal de los derechos y libertades de los inmigrantes

El reconocimiento de los derechos y libertades en el Título primero de la ley contrasta con el existente en la LOE de 1985 pero no tanto por la excelencia de la nueva ley como por los defectos de la anterior. Ciertamente, se reconocen casi todos los derechos de la *persona* recogidos en los Tratados internacionales —es obligación que deriva de la Constitución—, y se realiza, en conjunto, una declaración de derechos de los *inmigrantes residentes* próxima a la que corresponde a los propios de los ciudadanos (libertad circulación, reunión, asociación, etc.), salvo en el punto clave del derecho de sufragio y de acceso a la función pública. Además se configura a la reagrupación familiar de los residentes como derecho fundamental, aspecto relevante, porque la reagrupación, además de ser una vía importante de nueva inmigración, resulta un elemento esencial para la integración de los inmigrantes, y constituye un derecho elemental de la dignidad de la persona, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

También se reconocen algunos derechos a los *inmigrantes que se encuentran en situación irregular*, entre los que destacan las prestaciones sanitarias y la educación. Persisten diferencias importantes entre los derechos de los residentes y de los irregulares, en contra de lo expresado por algunas críticas, pero la consideración de los últimos viene en parte exigida por la Constitución y por los Tratados internacionales y, además, es mucho más realista que la estrategia seguida por la LOE que diferenciaba tanto a los dos grupos, que parecía que el segundo no existía; tal estrategia no sólo resultaba contraria a los derechos de todas las personas reconocidas por los tratados, al margen de su situación, sino que ha fracasado rotundamente como demuestra la necesidad de realizar continuas regulaciones, expresas o encubiertas.

La configuración de los derechos tiene además la virtud de superar las declaraciones genéricas para atender a las situaciones concretas más importantes para los inmigrantes, como la atención a su documentación, la asistencia jurídica en los procedimientos de denegación de entrada o expulsión, el silencio positivo para las renovaciones de los permisos de trabajo y residencia, la posibilidad de ser contratado como personal laboral por las administraciones públicas y la posible participación de las ONG en apoyo de los inmigrantes en los procedimientos administrativos y judiciales que les afecten. La mayoría de estos derechos concretos tiene escasa o nula relevancia para los ciudadanos españoles y en cambio pueden resultar decisivos para los inmigrantes.

La ley contiene además un principio general de igualdad interesante por los efectos que puede generar. El artículo 3.1 establece que los extranjeros gozarán en España, *en igualdad de condiciones que los españoles*, de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución y en sus leyes de desarrollo, *en los términos establecidos en esta ley orgánica*; parece lógico derivar de este principio que las demás disposiciones no puede introducir nuevos tratos diferenciadores sin la reforma de esta norma (que sólo se podría realizar por una ley orgánica posterior), y que ese principio de igualdad deroga todas las diferencias injustificadas que puedan existir en las numerosas normas, estatales y autonómicas, que regulan diferentes aspectos conectados con los derechos de los extranje-

ros. A su vez, el art. 21 constituye una auténtica cláusula antidiscriminatoria que, fundamentada en el Convenio contra toda forma de discriminación, sanciona toda conducta de agentes públicos y de particulares que suponga una minusvaloración de las personas por razón de su origen, raza o nacionalidad.

La ley intenta incluso sistematizar en un capítulo las garantías de los derechos que reconoce, pero con desigual fortuna, porque mientras configura con mucha amplitud —y algún error técnico— la asistencia jurídica gratuita, tanto en los procedimientos administrativos conducentes a la expulsión como en los judiciales, no se ha atrevido a establecer una tutela judicial eficaz, especialmente necesaria en las denegaciones de entrada y en las expulsiones. Se mantiene el recurso ordinario ante la jurisdicción contencioso-administrativa que puede tardar años en dictar sentencia, y aunque cabe la solicitud de medidas cautelares, ampliadas por la reciente ley de la jurisdicción, para frenar momentáneamente la expulsión, no se ha establecido un órgano judicial o cuasi-judicial, como los existentes en la mayoría de países europeos, para una decisión rápida sobre la legalidad de la decisión administrativa de prohibición de entrada o de expulsión.

Ciertamente el reconocimiento de los derechos y libertades de los inmigrantes supone un progreso importante respecto a la LOE, pero, en el fondo, la mayor virtud del reconocimiento de derechos por la nueva ley orgánica estriba justamente en que los derechos aparezcan claramente en esta norma de rango superior (y no sólo como hasta ahora en la jurisprudencia de los tribunales o en disposiciones reglamentarias ínfimas), para facilitar su aplicación por los funcionarios y los Jueces. Por ejemplo, el derecho a la sanidad de los hijos de familias en situación irregular viene exigida por los Tratados internacionales pero, antes de la nueva Ley, los hospitales no siempre lo aceptaban.

B. La potenciación de la inmigración estable y regular

La entrada en España y los permisos de trabajo y residencia mantienen, globalmente, los requisitos de la normativa anterior, pero se introducen elementos adicionales que cambian su sentido general, algunos que ya estaban en el Reglamento de 1996 pero son reforzados, como la reagrupación familiar y el contingente, y otros nuevos, como la regularización temporal por arraigo y la desaparición de la sanción de expulsión para quienes trabajan sin permiso.

En general, se mantiene la distinción entre el permiso de estancia (máximo 3 meses, con medios económicos suficientes, porque no permite trabajar) y permiso de residencia, que puede ser temporal (hasta 5 años) y permanente. Se mantiene también el eje tradicional de la regulación de la inmigración, que liga los permisos de residencia y trabajo, porque el permiso de residencia requiere al mismo tiempo permiso de trabajo (salvo los familiares reagrupados), y éste se obtiene cuando se recibe una oferta de trabajo y en base a ella se consigue, en el país de origen, el visado para entrar en España. Por otra parte, si se tiene derecho a una prestación contributiva por desempleo o a una prestación económica asistencial para la reinserción, el permiso de residencia temporal se extiende, aunque finalice el permiso de trabajo, al período que duren las prestaciones.

Junto al permiso de trabajo por cuenta ajena, que es la situación de la mayoría de los inmigrantes, se mantiene el permiso de trabajo por cuenta propia, como comerciante, industrial, agricultor o artesano, pero se le ha cambiado el nombre, denominándose ahora «autorización administrativa para trabajar». Como antes, se exigen las autorizaciones administrativas propias de cada sector, comunes a todos los ciudadanos que desean realizar ese tipo de actividad, pero en cambio desaparecen exigencias anteriores tan exageradas como la creación de nuevos puestos de trabajo y disminuye la excesiva discrecionalidad de la administración en su concesión. Aparte de su realismo, hay que tener en cuenta que el Tribunal Supremo ha admitido como trabajo por cuenta propia la actividad de venta en mercadillos que permite la subsistencia del vendedor.

En los permisos de trabajo, lo más relevante es la regulación del permiso permanente, que requiere más de 5 años de residencia legal continuada, pero ya no esta sometido a renovaciones y, sobre todo, permite trabajar sin necesidad de permiso de trabajo; en realidad, por tanto, no es un permiso permanente sino el derecho a trabajar sin necesidad de permiso (art. 39.2.a). El permiso permanente se encontraba ya en el Reglamento de 1996 pero ahora se regula con más coherencia y se consagra legalmente, reforzando la idea de que los inmigrantes con más de cinco años de residencia reflejan una tendencia al establecimiento definitivo y se equiparan a los ciudadanos en el acceso al mercado de trabajo, con la excepción parcial del acceso a la función pública. Tampoco requieren permiso de trabajo los extranjeros nacidos y residentes en España, lo que resulta coherente con la regulación general, pero es importante que se consigne expresamente.

En la LOE de 1985 la vía única para obtener el permiso de trabajo era la contratación directa entre el empresario y el inmigrante, desde su país, pero las dificultades prácticas y la existencia de miles de inmigrantes en situación irregular, porque no había conseguido renovar los permisos, condujo a introducir en 1993, y reforzar en los últimos años, la aprobación de contingentes. Curiosamente, en la nueva ley, el contingente aparece como la vía principal y la contratación directa como secundaria, aunque habrá que esperar a ver cómo se articulan las políticas públicas para comprobar la evolución de los contingentes, porque si no se posibilita la inscripción de nuevos inmigrantes en los consulados españoles de su país de origen, los contingentes probablemente seguirán siendo, como hasta ahora, regularizaciones encubiertas. Se mantienen también regímenes especiales, escasamente configurados en la ley, para los estudiantes, los trabajadores transfronterizos y los inmigrantes temporeros, y a éstos últimos se les intenta garantizar unas condiciones mínimas de vivienda y servicios sociales.

La reagrupación familiar, que tras un primer reconocimiento vergonzante había sido acogida por el Reglamento de 1996, presenta novedades positivas porque puede ejercitarse inmediatamente, sin esperar el transcurso de un año como hasta ahora, presenta una regulación más generosa de los reagrupables, se configura como derecho de los familiares del inmigrante y presenta mayor seguridad jurídica, porque hasta ahora la situación del reagrupado estaba ligada a la propia del reagrupante, mientras que en el futuro tendrá una situación independiente, que le permite trabajar y que se mantiene aunque se produzca ruptura del vínculo matrimonial. Ya se ha dicho, además, que tiene naturaleza de derecho fundamental como parte de la intimidad familiar reconocida en el art. 18.1 CE, por-

que deriva del Convenio Europeo de Derechos Humanos, aunque de nuevo el reconocimiento expreso en la ley favorecerá su aplicación por los funcionarios y los jueces.

El supuesto más novedoso de la ley (art. 29.3), que se puede denominar «regularización temporal por arraigo» permite que una persona en situación irregular obtenga un *permiso de trabajo y residencia por un año* si acredita que lleva dos años de estancia continuada en territorio español, se halla empadronado en un municipio y cuenta con medios de vida, que normalmente significará tener una oferta de trabajo. Esta nueva vía pretende disminuir las bolsas de inmigrantes irregulares, hasta ahora generadas por la misma legislación, permitiendo la regularización en cualquier momento, y no merece tantas críticas como ha recibido porque hasta ahora la misma función era realizada por la convocatoria de los contingentes, que era anual y con publicidad generadora de nueva irregularidad; elimina además la contradicción del contingente que obligaba al extranjero, una vez regularizado, a volver a su país de origen en busca del visado; esta exigencia provocaba que una parte importante de quienes eran aceptados en el contingente no pasaran a recoger nunca su permiso por no realizar el viaje para recoger el visado.

Consecuencia de toda la nueva regulación de los permisos de trabajo y residencia será seguramente la distinción progresiva de los inmigrantes en algunos grandes grupos sociales, diferenciados tanto por sus condiciones jurídicas como sociales. Los inmigrantes que llevan más de 5 años en condiciones de legalidad, y tienen permiso permanente de residencia, quedan prácticamente equiparados a los españoles, salvo en el sufragio. Es previsible que hayan realizado la reagrupación familiar, o formen una familia en España, consigan una vivienda en condiciones aceptables, obtengan normalmente los servicios educativos, sanitarios y sociales y posean, o se encuentren en condiciones de alcanzar, cierto grado de integración social. Todo ello si las previsiones de la ley se llevan a cabo con las políticas adecuadas. Los inmigrantes en situación legal con una estancia inferior a 5 años tienen jurídicamente casi los mismos derechos que los anteriores pero en situación de provisionalidad, porque deben renovar periódicamente sus permisos, y probablemente se encuentren también en peores condiciones económico-sociales y con mayores dificultades para abordar la integración, aunque en esto pueden haber variaciones personales notables. Los inmigrantes que se hallan en situación irregular tienen reconocidos los derechos que se consideran propios de la persona, el derecho a la educación de sus hijos y a la sanidad, pero en todo lo demás padecen la inseguridad de su situación, aunque de nuevo las circunstancias pueden ser muy diferentes (recién llegado o con varios años de estancia, sólo o integrados en una familia, etc.). Recordemos que la falta de documentación ya no conduce a la expulsión (otro de los grandes cambios de la ley), aunque se puede producir por la repetición de varias infracciones.

C. Un esfuerzo para disminuir las causas de la irregularidad

Si una persona se ve obligada a emigrar, dejar la familia, los amigos, el país y todo el entorno donde ha crecido para entrar en una sociedad muy diferente, trabajar muy duramente, a menudo con problemas añadidos de idioma o de xeno-

fobia, lo menos que puede esperar es contar con una situación de seguridad legal. Ningún inmigrante desea la situación de irregularidad, que le sume en una zozobra constante ante el peligro de una detención inesperada y, quizás, de la expulsión. Sin embargo, durante todos estos años de aplicación de la LOE los grupos de inmigrantes en situación de irregularidad han sido relativamente grandes, porque la propia ley los generaba, y no se han podido evitar ni con regularizaciones periódicas (1986, 1991, 1996), ni con los contingentes, que han cumplido una función semejante en los años noventa, porque la normativa vigente impulsaba a los recién legalizados a la irregularidad. Los sociólogos han resaltado como al año siguiente de la gran regularización de 1991 casi 30.000 extranjeros dejaron de renovar los permisos ¿habían regresado a sus países o habían perdido las condiciones para continuar como residentes legales?³ A final de los años noventa, los cálculos más fiables, imposibles de contrastar, sitúan la cifra de inmigrantes irregulares en España entre 60.000 y 90.000 personas, es decir, casi una cuarta parte de los inmigrantes residentes.

Las causas principales de la irregularidad en la legislación anterior eran las escasas vías existentes para la inmigración legal, y por consiguiente el recurso a la entrada ilegal, por iniciativa individualizada o acudiendo a las redes de tráfico de inmigrantes (polizones, pateras, camiones) o bien a la entrada legal (con visado de turista o por visita a familiares), que se convertía en irregular al superar el plazo de la estancia o ponerse a trabajar. Una vez situado en la irregularidad, la distinción demasiado rígida entre legalidad e irregularidad, impedía el paso de una condición a la otra, salvo a través de las convocatorias extraordinarias de regularizaciones o contingentes, que en ambos casos tenían la duración de un año, tras el cual podía reiniciarse el problema.

Combatir la situación de irregularidad no resulta nada fácil, porque los propios inmigrantes la prefieren a su expulsión, y por tanto se convierten en cómplices de los traficantes o de los empresarios sin escrúpulos. Las vías previstas por la nueva ley para eliminar o reducir la irregularidad pueden resultar más o menos polémicas pero constituyen el esfuerzo más serio intentado hasta ahora para evitar la cara más dramática de la inmigración.

Frente a la estrechez de vías para inmigrar legalmente al país, ahora se abre la posibilidad anual del contingente, con la voluntad de que represente realmente un incremento moderado de nueva inmigración y no una falsa puerta para la regularización. Además, la contratación directa del empleador puede resultar ahora mucho más real que hace unos años, porque al existir un cierto volumen de inmigrantes, se activa la «cadena migratoria», es decir, la oferta de contratos de trabajo a los familiares y amigos de quienes ya están aquí. En todos los países de Europa con presencia importante de inmigrantes una vía importante de su incremento ha sido, y sigue siendo, la reagrupación familiar, y seguramente en nuestro caso pasará lo mismo, ahora que tiene una regulación razonable.

Frente a la pérdida del trabajo que impedía renovar el permiso, bien por crisis de las empresas o por la corta duración de los contratos que se ha impuesto en los últimos años, aparece la vía de la regularización temporal por arraigo, del

3. Antonio IZQUIERDO, *La inmigración inesperada*, Madrid, 1996, ed. Trotta, pp. 73-74.

art. 29.3 citado. Tanto si la entrada fue legal y luego se cayó en la irregularidad como si desde el origen la situación ha sido irregular.

Por otra parte, la supresión de la expulsión como sanción a la simple carencia de «papeles», facilitará enormemente la denuncia de los traficantes de inmigrantes y de los empresarios que contratan irregulares, porque hasta el momento la amenaza de expulsión era la barrera que frenaba cualquier posible denuncia. Además, la ley endurece y amplía el delito de tráfico de inmigrantes, prevé efectos positivos para quienes denuncien estas actividades y da facilidades para comparecer como testigo a quien ha sido objeto del negocio, lo que quizás permita las primeras condenas de los traficantes que hasta el presente han sido absueltos porque quienes podían testimoniar ya habían sido expulsados.

D. Mandatos a las administraciones: reducción de la discrecionalidad administrativa y aumento de la eficacia y de la coordinación

La disminución de la discrecionalidad de la administración, que daba lugar a múltiples casos de arbitrariedad, y quizás algunos de corrupción, y la modificación de las infracciones y de las sanciones era una exigencia directa de los principios democráticos de la Constitución, que finalmente se han atendido. Alguna solución concreta puede ser discutible y seguramente otras pueden ser mejoradas por las futuras disposiciones reglamentarias, pero en conjunto la ley actual respeta mucho mejor que la anterior los principios constitucionales y la seguridad jurídica de cada persona extranjera, lo que facilitará la desaparición de su desconfianza y a la larga influirá en su integración.

La ley ha sido criticada por atar demasiado las manos de la administración en la concesión de los visados y de los permisos, porque obliga a la motivación o establece plazos de tres meses para su resolución. Pero tales obligaciones no son excesivas para una administración moderna, y, en cambio, la ley mejora notablemente la objetividad en la propia concesión de los visados, porque hasta ahora la decisión dependía de la interpretación del funcionario del consulado español sobre si la presencia del extranjero beneficiaba o no los intereses nacionales (!), mientras que a partir de ahora la concesión del visado por los consulados sigue siendo discrecional, pero los criterios ya no deben ser conjugados libremente por los funcionarios sino que han de constar en el reglamento que dicte el gobierno.

La desaparición de las infracciones de la LOE que daban lugar a la expulsión, redactadas con la mayor ambigüedad, responde a una exigencia mínima de la democracia para evitar la arbitrariedad de los funcionarios y la inseguridad de las personas. Hasta el Reglamento de 1996 casi todas las sanciones acababan en expulsión, pero incluso después se mantenían unas causas de expulsión tan ambiguas que dejaban en manos de la administración la permanencia de los inmigrantes o su expulsión, especialmente si recordamos que la posible garantía judicial no era eficaz. La solución actual, es su extremo, puede ser polémica al eliminar la situación de irregularidad como causa de expulsión y sustituirla por multas probablemente difíciles de cobrar, pero seguramente el resultado dependerá más del conjunto de las políticas públicas que organice el gobierno que de las previsiones genéricas de la ley.

La expulsión no ha desaparecido del todo, porque puede imponerse en los casos de infracción muy grave o de las graves tipificadas en las letras d), e) y g) del art. 49. Entre éstas, las que pueden ser decisivas en la práctica son la entrada por lugares diferentes de las fronteras o contraviniendo una prohibición de entrar (que a menudo serán objeto de devolución o retorno), y la participación en «actividades ilegales». La última presenta una gran dificultad interpretativa, porque actividad ilegal puede incluir literalmente actuaciones totalmente diversas, la mayoría de las cuales no pueden significar la expulsión de un extranjero. Esta expresión aparecía también como causa de expulsión en la ley anterior, pero entonces iba unida a «carecer de medios lícitos de vida», que era más fácil de determinar y en cambio ahora ha desaparecido, de modo que deja tan difícil la definición de actividad ilegal que merece una pronta cuestión de inconstitucionalidad.

Se mantienen en cambio las expulsiones dictadas por el Juez tras una sentencia condenatoria o con su autorización a petición de la administración en caso de delitos castigados con penas inferiores a 6 años, figura que ha sido criticada porque puede vulnerar el derecho a la tutela judicial (a obtener una sentencia, quizás absoluta), y más en general, por mezclar a los jueces en las decisiones sobre políticas inmigratorias.

En la legislación anterior la devolución se caracterizaba por aplicarse a quienes habían entrado ilegalmente en España, o lo habían hecho contraviniendo la prohibición de entrar; pero, más que por las causas, la devolución se diferenciaba de la expulsión porque no precisaba expediente y, porque desde el Reglamento de 1996, se prohibía el envío a centros de internamiento, supuestamente porque se ejecutaba inmediatamente. La nueva ley cambia la denominación—retorno por devolución— pero además parece configurar dos supuestos diferentes, aunque en ambos sigue ausente la previsión de un expediente de expulsión. Para los ya expulsados que contravengan la prohibición de entrada, se establece que si el retorno no puede ejecutar en el plazo de 72 horas se puede solicitar al Juez la medida de internamiento prevista para las expulsiones.

Otra consecuencia del cambio de las causas de expulsión puede también operar sobre los Centros de Internamiento de Extranjeros, donde éstos permanecían detenidos para asegurar la aplicación de la expulsión. La disminución de los supuestos de expulsión, y aún más, la desaparición del anterior procedimiento urgente de expulsión, reducirá probablemente su función al mínimo. En cambio, pueden adquirir una importancia notable los nuevos «lugares de internamiento» en puertos y aeropuertos en los que antes se mantenía a los extranjeros sin ningún control judicial, situación que había sido desautorizada por la STC 174/1999, en algunos casos en que la detención supere las 72 horas, y ahora corrige la ley.

La ley contiene una última parte dedicada a lograr una administración más eficaz y la coordinación entre las distintas administraciones competentes. En la primera dirección se inscribe la generalización de la Oficina única provincial «de inmigración»; en el segundo, la creación del Consejo Superior de Política de Inmigración, donde estén representadas las CCAA y los municipios, y el reforzamiento del Foro para la Inmigración, que tiene una representación terri-

torialmente plural y además puede plantear sus opiniones y exigencias respecto al conjunto de las administraciones. Ya se ha visto cómo tanto CCAA como municipios poseen competencias importantes para una política de integración de la inmigración y, por tanto, la previsión de su coordinación resulta totalmente positiva. Sus términos se examinan con mayor detalle después.

E. La integración social

Aunque pueda sorprender, no existe en la ley, pese a su formulación en el título, un apartado específico referido a la integración social, seguramente con razón, porque la integración dimanará del conjunto de la regulación y no de una previsión específica. Los efectos de los permisos permanentes, la mayor facilidad para la reagrupación familiar, el respeto a los derechos y libertades... serán sin duda la mejor vía para la integración. Socialmente puede ser decisiva la regulación generosa, como se establece, de la reagrupación familiar, porque sin ella resulta casi imposible la permanencia y la integración.

En la ley no aparecen principios que impulsen el reconocimiento de la multiculturalidad, que será a la larga un criterio decisivo de la integración, quizás porque se piense que ésta depende más de las leyes sectoriales (de educación, de cultura, etc.) y de las políticas de las CCAA y de los Ayuntamientos que de grandes proclamaciones legales. Como instrumento específico quizás pueda considerarse únicamente la cláusula antidiscriminatoria del extenso artículo 21, que apunta posibles formas destacadas de discriminación que pueda ser cometida por funcionarios y particulares, especialmente como discriminación indirecta de los empresarios.

El derecho de sufragio mantiene en la ley, lógicamente, la exigencia de reciprocidad que exige la Constitución, que en la práctica excluye a la inmensa mayoría de los inmigrantes residentes en España de la participación electoral. Como sucedáneo se reconoce a los extranjeros residentes, empadronados en un municipio, la posibilidad de elegir entre ellos a representantes para participar en los debates y decisiones municipales que les afecten, remitiendo sus formas a lo establecido en la legislación local. Esta vía puede rendir algunos progresos estimables, especialmente en los municipios con una proporción alta de inmigrantes regulares, pero sus efectos dependerán en gran parte de la forma en que se organice.

III. LA VIGENCIA, ÁMBITO Y DESARROLLO

Desde el punto de visto externo, se trata de una ley relativamente extensa —63 artículos, 1 disposición adicional, 3 transitorias, 1 derogatoria y 9 finales— y mucho más amplia que la anterior Ley Orgánica de Extranjería. Su extensión responde a una opción consciente por una normativa más detallada, que precisa por sí misma buena parte de los conceptos que en la LOE se dejaban al reglamento y a la práctica administrativa, y que por lo tanto significa una considerable reducción de la discrecionalidad; y ello referido tanto a la discrecionalidad

gubernamental que afecta al Reglamento, como a la discrecionalidad administrativa en las actividades de aplicación de la norma.

En cuanto a su ámbito de aplicación, la ley regula el denominado «régimen general de extranjería». Aunque su título se refiera a los extranjeros, excluye a los ciudadanos de los Estados de la Unión Europea, tal como viene sucediendo desde el ingreso de España en las Comunidades Europeas, aunque la propia ley señala (art. 1.2) que podrá aplicárseles en aquellos aspectos que resulten más favorables que la normativa comunitaria. Formalmente se aplica, pues, a todos los demás extranjeros (todos los que carezcan de nacionalidad española), pero en la práctica gran parte de las normas legales no va dirigida a los extranjeros en general (turistas, ejecutivos americanos o japoneses) sino a los inmigrantes, es decir a los trabajadores extranjeros, y sus familias, que provienen de países extracomunitarios más pobres que España y que han venido en busca de un trabajo que no encuentran en su país.

La ley tiene carácter orgánico (Disposición final cuarta), salvo en cuatro preceptos: los artículos 10 (derecho al trabajo y a la Seguridad Social), 12 (derecho a la asistencia sanitaria), 13 (acceso a las ayudas para vivienda) y 14 (prestaciones de la Seguridad Social y de servicios sociales). Ello significa que cualquier modificación futura deberá realizarse igualmente por una nueva ley orgánica, que requerirá la aprobación por mayoría absoluta del Congreso de los Diputados en una votación sobre el conjunto. Analizados con atención, seguramente muchos de sus preceptos no deberían ser orgánicos, de acuerdo con la doctrina estricta del Tribunal Constitucional, pero el cambio de carácter sólo podría realizarlo una sentencia del alto tribunal en caso de que se interpusiera un recurso de inconstitucionalidad o se suscitara una cuestión de inconstitucionalidad. En todo caso, su carácter orgánico no significa que la competencia sobre todas las materias consideradas corresponda por entero al Estado (STC 137/1986). Hay que analizar cada materia, aplicando las categorías generales de la distribución de competencias, para ver qué intervención corresponde a las CCAA o los municipios.

La entrada en vigor de la ley se produjo el día 1 de febrero, y ello significa que a partir de ese día todos los preceptos de la ley son aplicables, salvo en aquellos aspectos que resulte imposible por necesitar una disposición reglamentaria que les concrete; éstos son relativamente pocos, porque se mantienen muchas disposiciones del reglamento anterior, como enseguida se verá. Al margen de ello, resulta directamente aplicables la mayoría de los derechos reconocidos a los extranjeros y bastantes efectos derivados del cambio de legislación, como se reflejó con la puesta en libertad, días antes de la entrada en vigor de la ley, de la mayoría de extranjeros que se encontraban en centros de internamiento, ya que al desaparecer la mayor parte de las causas de expulsión que justificaba su detención en el centro de internamiento, resultaba ilegal mantenerlos allí.

Las normas que precisan desarrollo reglamentario son de diferentes tipo. Inmediatamente debía ser aprobado el reglamento para la regularización de los extranjeros prevista en la Disposición Transitoria Primera, y así se ha hecho mediante el RD 239/2000, de 18 de febrero (BOE 19 de febrero). Al margen de otras previsiones, el reglamento más importante de desarrollo y ejecución general de la ley deberá ser aprobado por el gobierno en el plazo máximo de seis

meses (Disposición Final Sexta). Como sostiene la mejor doctrina constitucional europea, no se trata de una habilitación de la ley al Gobierno, porque éste posee poder reglamentario, y mucho menos de una delegación, sino de un auténtico mandato de la ley al gobierno («el Gobierno en el plazo de seis meses *aprobará...*») para que elabore el reglamento que requiera la aplicación de las normas legales. El gobierno no puede obviarlo ni incumplirlo.

La ley pretende, además, lograr su eficacia no solo jurídica sino también social estableciendo una especial obligación del Gobierno de informar a los funcionarios de las diferentes administraciones, a los directivos de las asociaciones de inmigrantes, a los Colegios de Abogados, a los sindicatos y a las organizaciones no gubernamentales de los cambios que supone esta nueva ley respecto a la normativa vigente hasta su entrada en vigor (Disposición Final Séptima). Este mandato, poco habitual en las leyes, se justifica plenamente por la importancia del cambio realizado por la nueva ley y por la especial necesidad que tienen los inmigrantes de asesoramiento correcto para la solución de sus problemas legales. El gobierno central debe pues realizar un esfuerzo para divulgar el contenido de la nueva ley, especialmente entre los profesionales citados expresamente (funcionarios, abogados, ONG, etc.), realizando en su caso los convenios necesarios para que otras administraciones, con competencias sobre los mismos, lleven a cabo una labor paralela.

La cláusula derogatoria de la ley es rotunda e inteligente: deroga totalmente la Ley Orgánica de Extranjería de 1985 «y cuantas disposiciones se opongán a lo establecido» por la nueva ley. La LOE está derogada, y es importante prescindir también de sus categorías dogmáticas, para que no sobrevivan en los entresijos de la nueva ley, que tiene una orientación muy diferente.

En cambio, no se derogan todas las disposiciones, especialmente los reglamentos, derivadas de aquella, porque en muchos casos —especialmente el reglamento de 1996— ya se apartaban notablemente de la LOE y su pervivencia puede facilitar la aplicación de los nuevos preceptos legales hasta que se apruebe el nuevo reglamento.

Los funcionarios y los jueces deberán realizar respecto a las normas reglamentarias una operación de interpretación preguntándose si se ajustan o no a la nueva ley. En caso positivo, pueden utilizarse para la aplicación inmediata de las normas legales; en caso negativo, deben desecharse por estar derogadas, en cuanto se oponen a las nuevas normas legales. Por ejemplo, aunque la nueva ley no determina la duración de los permisos temporales de trabajo y residencia (que puede ser entre tres meses y cinco años), el sistema de renovación de permisos no tiene por qué interrumpirse, porque, mientras el futuro reglamento no los cambie, se pueden aplicar los plazos fijados por el Reglamento de 1996. Cabe incluso una técnica más matizada, la «interpretación de los reglamentos de acuerdo con la ley», para considerar derogadas *parcialmente* las disposiciones reglamentarias incompatibles con la ley pero mantener en vigor y aplicar las partes de aquellos reglamentos que, interpretados de acuerdo con la nueva ley, son susceptibles de mantener su validez. La propia ley establece la continuidad de los permisos vigentes (Disposición Transitoria Segunda) y la normativa existente para los procedimientos ya iniciados (Disposición Transitoria Tercera), manda-

tos que pueden extenderse a la continuidad de todas las situaciones jurídicas de los extranjeros que les sean favorables (interpretación constitucional en favor de los derechos), mientras el nuevo reglamento no cambie sus términos.

Las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias sobre educación, sanidad, servicios sociales, cultura, etc. pueden aprobar leyes y reglamentos para adaptar su propio ordenamiento a la nueva ley, especialmente si algunas de sus normas son contrarias al contenido de la ley o al principio de igualdad de los extranjeros con los ciudadanos en el ejercicio de los derechos y libertades.

La nueva ley contiene numerosas orientaciones sobre la política que deben seguir las instituciones en el tratamiento de los problemas de la inmigración y por tanto su aplicación requiere la elaboración de diversas políticas públicas (programas, financiación, personal, etc.), desde la adecuación de los consulados a las nuevas vías de entrada legal hasta los planes de acceso a la vivienda o los programas de integración educativa o cultural. Si el Estado, las CCAA y los municipios no organizan políticas públicas en estos y otros ámbitos se estará ignorando los objetivos principales de la ley y el fracaso no será de la norma sino de las administraciones que no habrán desarrollado correctamente sus orientaciones. Cualquier ley que suponga prestaciones, como ésta, puede fracasar, no por su contenido, sino por la inactividad de las administraciones.

Los sucesos de El Ejido, que estallaron a los pocos días de aprobarse la ley, son el mejor ejemplo de las consecuencias que puede generar la ausencia de políticas públicas. En aquella población, entre una tercera parte y la mitad de los 15.000 inmigrantes estaban en situación irregular, a pesar de que llevaban varios años trabajando en el pueblo; la mayoría vivía en chozas o en almacenes sin las mínimas condiciones de habitabilidad; apenas se relacionaban con la gente del pueblo, porque habían sido colocados expresamente en las afueras... ¿Qué supone El Ejido? La ausencia casi total de la aplicación de las normas y de las políticas públicas más elementales. Ciertamente, El Ejido durante estos años ha dejado de ser el pueblo más pobre de la provincia para convertirse en la localidad con la renta per capita más alta de Almería, pero sus vecinos pueden tardar varios años en recuperar el deterioro de la convivencia que se ha producido, no sólo respecto a los trabajadores extranjeros, sino también entre los nacionales que han contemplado las actitudes salvajes de una parte de la población. Sólo hay una vía para impedir esos brotes de racismo que hunden la convivencia de la población, son contrarios a la democracia y resultan insoportables para la dignidad de la persona: prevenir la marginación de la población inmigrante aplicando las políticas públicas dirigidas a su integración. Desde este punto de vista, la nueva ley esta llena de posibilidades; la clave esta en desarrollarlas.

Existen además sectores delicados en los que la norma resulta secundaria frente a las posibilidades de políticas realistas, por ejemplo, la inmigración de temporada que presenta características muy especiales o los llamados «niños de la calle», que difícilmente aceptarán la escolarización general o el internamiento en centros de protección tradicionales. Igualmente la situación de muchas mujeres inmigrantes en situación especialmente subordinada requiere un tratamiento muy especial. Para abordar éstos y otros problemas difíciles quizás

la mejor vía sea la realización de convenios entre las administraciones y las ONG más preparadas.

La misma puesta en marcha de estas políticas requerirá importantes reformas de las administraciones, tanto para alcanzar mayor eficacia como para articular la colaboración entre todas ellas. Ciertamente un instrumento ideal puede ser el Consejo Superior de Política de Inmigración, pero una vez más su eficacia dependerá de la existencia de un buen reglamento interno y de la voluntad de colaboración de todas las administraciones.

IV. LAS COMPETENCIAS Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

A pesar de que la LO 4/2000 termine su largo título con la referencia a la «integración social» de los inmigrantes, la Ley no contiene especiales referencias a mecanismos de integración social específicos, sino que articula su consecución sobre dos ejes: el primero ya examinado, es una legislación de entrada y residencia orientada a la finalidad de la permanencia, sin la presión continua que suponía la amenaza de expulsión; el segundo, la articulación de políticas sociales sectoriales, en especial sanidad, educación, servicios sociales y cultura. La competencia sobre estos ámbitos corresponde esencialmente a las Comunidades Autónomas, que, por esta vía, desempeñan un papel fundamental en el ámbito de la inmigración, convirtiendo lo que parece una competencia exclusiva estatal en un ámbito de cooperación intergubernamental necesitado de mecanismos especiales de relación, como se verá más adelante.

Ahora se trata simplemente de destacar la necesidad de despliegue del ámbito de «integración» de la nueva Ley también por parte de las Comunidades Autónomas. Tal desarrollo, adicionalmente, se encuentra orientado (y en ocasiones vinculado) por algunas previsiones legales, y especialmente por el catálogo de derechos examinado anteriormente (con las previsiones fundamentales en los ámbitos educativo, sanitario y asistencial) y por la cláusula general de igualdad.

A estos efectos debe recordarse, en primer lugar, la necesidad de adecuar las numerosas normas que disciplinan el acceso a los servicios públicos al estatuto que la LODYLE prevé para los extranjeros en situación regular y sobre todo para aquellos en situación irregular. Se necesita urgentemente un repaso, en cada Administración, de los diversos preceptos que contienen las exigencias más gravosas o excluyentes con los extranjeros para revisar hasta qué punto son compatibles con las nuevas normas.

A. Determinación de las competencias de las CCAA

Las políticas públicas de las CCAA pueden elaborarse en virtud de competencias concretas o incluso para el desarrollo de principios constitucionales o la protección de bienes constitucionalmente reconocidos cuando la CA posee alguna conexión con un título competencial. Estos a su vez pueden figurar de forma directa en los Estatutos de Autonomía o deducirse de otras competencias secto-

riales. En todo caso, las reglas para determinar las competencias de las CCAA en materia de inmigración son las comunes a la distribución competencial diseñada por la Constitución, tal como viene siendo interpretada por la doctrina del Tribunal Constitucional.

a) La mención expresa del Estatuto de Canarias

En general, los Estatutos de Autonomía no contienen ninguna alusión directa a la materia inmigración o extranjería y por tanto las competencias autonómicas derivarán, como ya se ha apuntado de sus competencias sectoriales en educación, sanidad, etc. La excepción es el Estatuto de Canarias que en su artículo 37.1 señala:

«La Comunidad Autónoma de Canarias podrá elevar al Gobierno las propuestas que estime pertinentes sobre la residencia y trabajo de extranjeros en Canarias»

Este precepto se incorporó en la reforma del Estatuto canario de 1996, por tanto, cuando ya se habían planteado los problemas de la inmigración, que afecta de forma particular a Canarias por su proximidad al continente africano. La norma establece una forma de colaboración autonómica consistente en la posibilidad de propuesta de la Comunidad Autónoma al Gobierno central, inspirada seguramente en el art. 87.2 de la Constitución, primer inciso («Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley...»), pero con una amplitud mucho mayor, porque no se exige que se trate de una iniciativa legislativa sino que podría consistir en la elaboración de normas reglamentarias o en la celebración de Convenios internacionales. La formalización de esta vía en el Estatuto requiere que exista respuesta del Gobierno, atendiendo o no la propuesta de la CA, pero puede estimarse que cualquiera otra CA podría adoptar una iniciativa semejante.

b) Las competencias sectoriales de carácter general

Las principales competencias de las CCAA en el ámbito de la inmigración derivan, por lo tanto de las competencias sectoriales, tal como se determinan en el bloque de la constitucionalidad. En los casos de educación, sanidad y Seguridad Social no aparecen dudas: al Estado corresponde la aprobación de la legislación básica y a las CCAA todas las demás funciones, es decir, la aprobación de las leyes de desarrollo, de los reglamentos ejecutivos de la ley y de los reglamentos organizativos y toda la ejecución o gestión. No parece necesario extenderse ahora en el concepto de legislación básica y las relaciones con las normas autonómicas.⁴ Sí debe recordarse que así como la educación ha sido ya traspasada íntegramente a todas las CCAA, la sanidad sólo se ha transferido a 7

4. Ver la síntesis en J. TORNOS MAS, «La delimitación constitucional de las competencias. Legislación básica, bases, legislación de desarrollo y ejecución», en VARIOS, *El funcionamiento del Estado autonómico*, 2ª edición, Madrid, 1999, MAP, pp. 129-161.

CCAA y por tanto en el territorio de las otras 10 será el INSALUD quien continúa prestando los servicios. Otras dos materias destacadas asistencia social y vivienda aparecen como competencias exclusivas de las CCAA, si bien en ambos casos destaca la importancia de los convenios entre el Estado y las CCAA, como después se verá. En algún otro sector puede ser que el Estado posea toda la legislación mientras las CCAA tienen su ejecución, de acuerdo con las reglas generales de esta categoría, que tampoco se abordará en sus rasgos generales.⁵

c) Supuestos particulares: la inspección de trabajo y la policía autonómica

Pero además deben destacarse brevemente dos ámbitos en los que la actuación autonómica va más allá de las políticas de integración para penetrar decididamente en el ámbito de la situación administrativa de residencia y trabajo de los extranjeros: la inspección laboral y la existencia de policías autonómicas en algunas CCAA.

En cuanto a la inspección laboral debe recordarse su carácter fundamental en la lucha contra el trabajo clandestino, así como la importancia de su eficacia para conseguir el respeto de los derechos de los inmigrantes y una adecuada convivencia e integración de los mismos. La existencia de grandes grupos de trabajadores en situación irregular (y en consecuencia en condiciones laborales inaceptables) en algunos ámbitos agrícolas o industriales es un auténtico polvorín que, por lo menos en una ocasión, en El Ejido, ha estallado ya en nuestro país. La actuación de la inspección laboral debe mejorar extraordinariamente para evitar en la medida de lo posible tales situaciones. Además, debe tenerse en cuenta que la nueva Ley focaliza la lucha contra el trabajo ilegal en el empresario contratante y no en los trabajadores, lo que colabora al incremento de protagonismo de la inspección laboral frente a la policía. La particular (y difícilmente explicable) situación de la inspección laboral, con su doble dependencia orgánica del Estado y funcional de la Comunidad Autónoma hace difícil someter efectivamente sus actuaciones a líneas políticas clara marcadas desde el Estado o desde las Comunidades, lo que resulta especialmente grave en este ámbito. A este respecto quizás puedan deducirse procedimientos de colaboración de las previsiones específicas del art. 60.2 LODYLE:

«El Gobierno elaborará planes, programas y directrices sobre la actuación de la Inspección de Trabajo previa al procedimiento sancionador (...) todo ello sin perjuicio de las facultades de planificación que correspondan a las Comunidades Autónomas con competencias en materia de ejecución de la legislación laboral.»

La segunda cuestión se refiere tan sólo a algunas Comunidades, el País Vasco, Cataluña y Navarra, donde existe una policía autonómica con competencias generales en el territorio de la Comunidad y que por lo tanto asume el primer control de los inmigrantes y la regularidad de su estancia. En la medida en que la

5. Puede verse en R. JIMENEZ ASENSIO, *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado*, Madrid, Civitas, 1993.

ejecución de la legislación de extranjería (ahora, en especial, las sanciones) depende de la Administración del Estado y en concreto de la Subdelegación del Gobierno (con un papel muy importante hasta hoy de las Brigadas de Extranjeros de la policía nacional) se necesita que la coordinación entre las diversas administraciones participantes funcione con especial facilidad. Los primeros pasos al respecto se han dado ya (desde la conexión de las policías autonómicas a los bancos de datos del SIS hasta tratamiento específico en el ámbito de la Junta de Seguridad, por ejemplo) pero adolecen de poca formalización y necesitan probablemente un impulso adicional.

d) Las competencias de las entidades locales y la posible intervención de las CCAA.

Si recordamos la importancia de las políticas sectoriales de prestación de servicios, con la posibilidad de desarrollar mecanismos de tratamiento diferenciado de la población extranjera, su desarrollo resulta especialmente relevante en el caso de los municipios porque ellos son la primera administración con la que el inmigrante va a establecer contacto normalmente, en la medida en que gestionan buena parte de los servicios primarios de atención social o de las prestaciones educativas.

En unos casos estos servicios dependen totalmente de los Ayuntamientos, como puede ser la creación de oficinas de acogida para orientar la instalación de los inmigrantes recién llegados o la actuación de los municipios como avaladores de los contratos de alquiler firmados por inmigrantes. Pero en otros casos, los poderes locales actúan en ejecución de la legislación del Estado y de las CCAA, como sucede en el empadronamiento, factor clave en la nueva ley para la recepción de servicios por los inmigrantes en situación irregular. En otros casos, los Ayuntamientos podrían actuar por delegación de las CCAA o bien bajo la coordinación de las mismas, seguramente con mayor eficacia que ellas por la proximidad a los afectados.

e) Sometimiento de las normas autonómicas a los criterios generales de la distribución competencial y al principio de igualdad en los servicios consagrado por la LODYLE

Se trata de nuevo de un elemento general del sistema competencial y basta por lo tanto su recordatorio. Cada CA tiene la posibilidad de ejercer sus competencias en la forma que considere más adecuada —como opción político-organizativa que corresponde al mismo concepto de autonomía— y ello se revela especialmente eficaz en este ámbito dada la desigual distribución de la población inmigrante por CCAA. Pero el desarrollo de las propias competencias de las CCAA debe respetar los criterios generales de la distribución competencial fijados por la Constitución; en el caso de las competencias concurrentes (educación, sanidad, Seguridad Social), por ejemplo, la vinculación de las leyes de desarrollo a las leyes básicas estatales. Esta categoría presenta algunos ejemplos conflictivos, cuando, por ejemplo, en educación, una CA prima el llamado derecho de los padres a la elección de centros docentes públicos sobre la programación educa-

tiva, en contra de los criterios fijados por la LODE, la LOGSE y la LOPEG, que son las leyes básicas estatales en la materia.⁶

De forma semejante, el respeto a los principios constitucionales, tanto de carácter general (dignidad de la persona, art. 10.1 CE) como en el ámbito territorial (libertad de circulación y establecimiento), se impone al ejercicio por las CCAA de sus mismas competencias exclusivas (asistencia social, vivienda), o en la competencia sobre cultura, que pueden desarrollar todas las administraciones. En este plano se plantea especialmente el problema del límite introducido a la actividad de las CCAA por el principio de igualdad entre españoles y extranjeros en el acceso a los servicios públicos (art. 3):

«Los extranjeros gozarán en España, en igualdad de condiciones que los españoles, de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución y en sus leyes de desarrollo, en los términos establecidos en esta Ley Orgánica»

De acuerdo con la primera jurisprudencia constitucional (STC 107/1984, especialmente), las leyes podían introducir diferencias entre los españoles y los extranjeros en todos los derechos que la Constitución lo permitiera, quedando excluidos esencialmente los derechos de la persona que, como tales, pertenecen a todos de la misma manera. Posteriores Sentencias constitucionales limitaron progresivamente esta disponibilidad (SSTC 115/1987 y 94/1993), pero la Ley actual ha dado un paso más, fijando el principio contrario, la igualdad como principio y la diferenciación sólo cuando la propia ley lo establece. ¿Vincula este principio de igualdad a las CCAA incluso en los ámbitos de su exclusiva competencia? Parece que la respuesta debe ser positiva, no tanto por derivación directa de la Constitución sino porque así lo establece la presente Ley dictada en virtud de la competencia del Estado sobre inmigración y extranjería. Justificado de esta manera, el principio de igualdad entre españoles y extranjeros constituye un límite negativo a la disponibilidad de las competencias autonómicas y un principio que deben respetar en el ejercicio de todos los poderes.

f) Posible delegación de la Oficina Unica por el Estado a las CCAA

El art. 60.2 LODYLE viene a asumir legalmente la existencia de las Oficinas de Extranjeros, creadas con base en el RD 1521/1991, de 11 de octubre, como principal órgano de la administración estatal para la concesión de los permisos de trabajo y residencia. Creadas con el objetivo de aumentar la eficacia administrativa, la LODYLE parece apuntar, aunque no se diga expresamente, a la generalización de las Oficinas a todo el territorio español, superando así la previsión de la Disposición Final Primera del citado RD, según la cual se determinarían por los Ministros del Interior y de Trabajo «las provincias en que se constituirán las oficinas de Extranjeros». Sin embargo, el funcionamiento práctico de las oficinas

6. Eliseo AJA, «La regulación de la educación de los inmigrantes en VARIOS, *La inmigración extranjera en España. Los retos educativos*, Barcelona, 1999, Fundación «La Caixa», pps. 69 y ss.

de Extranjeros existentes hasta la actualidad pone de manifiesto serios problemas de dotación personal y material, especialmente de personal cualificado, que provocan enormes retrasos en la resolución de los diversos expedientes y esencialmente de los permisos de residencia y trabajo. Los propios funcionarios de la Oficina de Barcelona, por ejemplo, realizaron una huelga en noviembre de 1999 en reclamación de aumento de personal y medios. Por otro lado los funcionarios destinados a las oficinas acostumbran a permanecer poco tiempo en ese puesto de trabajo, solicitando el traslado cuanto antes, debido a los problemas de sobrecarga pero también de cierta «marginación» en la carrera funcionarial.

Ante esta situación podría incluso plantearse, aunque la Ley no ha optado claramente por esta línea, (sin embargo siempre abierta por la vía del 150.2 CE), la conveniencia de un cambio drástico en las Oficinas y de modo más general en la ejecución de la normativa de extranjería. Se trataría de transferir tales potestades a las Comunidades Autónomas, lo que significaría en primer lugar una mejor incardinación en una administración con importantes competencias ejecutivas, pero, sobre todo, situaría a las Oficinas en el mismo ámbito administrativo que los servicios sociales y de integración a los inmigrantes, y determinaría de modo mucho más claro un responsable político de su funcionamiento. Dicho de otro modo, resulta más improbable una cola permanente de centenares de personas en locales sin las mínimas condiciones y con retrasos muy relevantes cuando esa cola y los retrasos se producen bajo la ventana del Consejero políticamente responsable o por lo menos en su ciudad; los mecanismos de presión y defensa frente a estas situaciones reclaman la existencia de un responsable político claro y no excesivamente lejano (no el Ministro del Interior), que deba dar cuenta de la realidad administrativa. En una correcta interpretación del art. 150.2 CE y de las relaciones interadministrativas, nada impediría el mantenimiento de la orientación general de las Oficinas por el Estado, por ejemplo, a través de directrices y resoluciones, pero ganando en eficacia por la dirección administrativa de la CA.

B. Las necesidad de políticas públicas específicas

La inmigración no constituye un sector más de la actuación de los poderes públicos sino que abarca la práctica totalidad de sus competencias, porque además de los ámbitos tradicionales de seguridad pública, y permisos de trabajo y residencia incluye la sanidad, la educación, la cultura, la vivienda... y múltiples subsectores dentro de cada uno de ellos. La actuación pública sobre la inmigración se caracteriza también por la importancia de las políticas públicas más allá de las virtudes o defectos de las normas, porque frecuentemente la resolución de los problemas requiere prestaciones positivas de las administraciones y sin su programación y dotación adecuada la norma puede quedar en papel mojado.

La LODYLE exige la elaboración de múltiples políticas públicas a las CCAA, a los municipios y al Estado, para llevar a la práctica los derechos que reconoce y los principios generales que proclama. Aunque, como se ha dicho, no se refiere al fomento de la multiculturalidad, porque éste dependerá principalmente de las CCAA, de los entes locales y de las propias asociaciones privadas, el art. 3.2 contiene un límite negativo que presupone su existencia, al decir que la

profesión de creencias religiosas o convicciones ideológicas o culturales de signo diverso no pueden justificar los actos o las conductas contrarios a la Declaración Universal de Derechos Humanos y a los Tratados internacionales vigentes en España.

La imposibilidad de aproximación siquiera a las posibles políticas públicas no impide prever una notable diferenciación entre las diferentes CCAA, porque son muchas las causas que influyen en esta diversidad, y singularmente: el volumen de población extranjera que exista en la CA; y sus características, la orientación política de cada CA y su capacidad para generar políticas más o menos adecuadas; el tipo de problemas más acuciantes de la población interesada; e incluso la propia actitud de la población autóctona, que puede estimular o frenar las iniciativas públicas.

Sin embargo, la diversidad de políticas posibles presenta algunas características comunes que deben atenderse. En primer lugar, la insuficiencia en la mayoría de los casos de la simple igualdad jurídica en el acceso a los servicios públicos, porque en muchas ocasiones los inmigrantes no están ni siquiera en condiciones de acceder, por razones culturales o económicas. En segundo lugar, la necesidad –casi siempre– de que participen varias administraciones públicas, que a menudo requiere la formalización ágil de esta colaboración (convenios, procedimientos participados) y normalmente la formación de órganos mixtos, integrados por todas las administraciones, a veces con doble nivel, político y técnico. En tercer lugar, la conveniencia de que intervengan asociaciones, ONG y sindicatos que pueden tener conocimientos más profundo de los problemas y mayor capacidad de intervención que las propias administraciones. En cuarto lugar, la oportunidad según las circunstancias de que intervengan como interlocutores los propios interesados, bien directamente o mediante representantes legitimados. Para finalizar, porque seguramente es posible detectar otros rasgos comunes, por ejemplo, en toda la planificación y gestión, es importante la consideración de la actitud de la población autóctona, no para la determinación de actuar o no, pero sí para evitar actitudes de recelo que, especialmente ante situaciones de deterioro social, puedan generar expresiones de xenofobia contraproducentes. Un breve estudio del Instituto Universitario Ortega y Gasset sobre *La política para la integración Social de los inmigrantes*⁷ describe tres experiencias muy concretas sobre vivienda, formación y empleo y convivencia multicultural que resultan aleccionadoras de algunas de las condiciones comunes que deben observar las políticas de inmigración para la integración.

Además, normalmente la mayoría de las políticas sobre inmigración operan sobre una condición común: la tendencia a la concentración de la población inmigrante no sólo en algunas provincias y ciudades, sino dentro de las últimas en algunos barrios o zonas determinadas de ellos, e incluso en ciertos ámbitos muy concretos. En la educación básica, se produce la llamada «concentración artificial» en algunos centros docentes públicos, no sólo por la concentración de

7. J. A. RAMOS, I. BAZAGA, L. DELGADO, E. DEL PINO, *La política para la integración social de los inmigrantes: una perspectiva intergubernamental*, Madrid, 1998, IUOG, pp. 10-19. También B. SANTOS y A. ZOLLIN, «Vivienda: una experiencia local», en *La Factoría*, nº 11, febrero-mayo 2000, pp. 59 y ss.

las familias inmigrantes en el mismo barrio sino por la huida de los niños autóctonos a centros públicos concertados que, ilegalmente, están evitando la matriculación de los niños inmigrantes, en cuanto la proporción de éstos llega a determinado nivel.⁸ Las políticas de vivienda ilustran también varios de los caracteres apuntados por la tendencia a la concentración en algunos barrios (precios más baratos, proximidad a familiares y amigos) y los peligros que comporta la formación de guetos. Muestra también la necesidad de programar soluciones diferentes a las previstas para la población autóctona: aunque el art. 13 LODYLE reconoce la igualdad con los españoles en el acceso al sistema público de ayudas para la vivienda, una parte de los inmigrantes no puede siquiera aspirar a ello y en cambio existen experiencias positivas en la provisión de avales realizados por algunos Ayuntamientos o ONG para facilitar que los propietarios les alquilen viviendas. Esta resistencia de algunos propietarios (el miedo a no cobrar, al deterioro de los pisos, a la caída de los alquileres...), así como las previsibles reacciones de la población ante una mayor facilidad para acceder a la vivienda en las muchas localidades donde constituye un bien escaso, refleja la conveniencia de considerar la actitud de los nacionales.

Al respecto debe insistirse en la necesidad de que las Comunidades adopten este tipo de medidas, del modo más coordinado posible tanto entre los diversos Departamentos como respecto del Estado. La aprobación de planes interdepartamentales de integración puede ser una solución positiva, siempre que tales planes cuenten con las disponibilidades presupuestarias necesarias y los mecanismos de seguimiento y control adecuados, así como, ante todo, con la voluntad política de aplicación, circunstancias todas ellas que no han podido predicarse de los planes adoptados hasta hoy, a partir del primer ensayo realizado por la Generalidad de Cataluña (Plan Interdepartamental de Inmigración, aprobado en septiembre de 1993).

C. Las diversas formas de participación de los inmigrantes

Igual que la Constitución prevé formas muy diversas de participación de los ciudadanos, desde el derecho de voto en las elecciones (23 CE) hasta la participación en el Jurado (125 CE), pasando por la audiencia en los procedimientos de las Administraciones (105.1 CE), la LODYLE contempla formas muy variadas de participación directa o indirecta de los inmigrantes.

a) *El impulso del asociacionismo*

Los inmigrantes tienen plena libertad para asociarse. La LOE intentó recortar este derecho pero la STC 115/1987 anuló las limitaciones. El art. 8 LODYLE reconoce pues la asociación de los extranjeros sin los límites que la anterior ley vinculaba a las formadas mayoritariamente por extranjeros, pero reduce en cam-

8. E. AJA, *Op. cit.* y F. CARBONELL, «Desigualdad social, diversidad cultural y educación», en VARIOS, *La inmigración extranjera... cit.* pp. 99 y ss..

bio a los residentes la condición de promotor de una asociación, exclusión que no tiene mayor importancia pero seguramente resulta inconstitucional.

Pero desde el punto de vista de la inmigración la importancia no reside tanto en el derecho como en la existencia de asociaciones fuertes que ayuden a los recién llegados, constituyan lugar de encuentro y de amistad, orienten en la obtención de permisos o vivienda y faciliten la integración del inmigrante, arrancado de hábitat social, en un primer círculo de convivencia. El papel positivo que pueden realizar las asociaciones esta fuera de duda y constituye una experiencia universal de la inmigración. Un pequeño libro sobre la historia de 10 años de una asociación de la comarca catalana de Osona, *Jameiat Essalam*, revela muy gráficamente los avances y las frustraciones que se pueden alcanzar.⁹ Pese a todas las dificultades, en sus últimas páginas puede leerse:

«Las cuatro mezquitas de Osona, los casi seiscientos niños y niñas escolarizados en los centros de Primaria y Secundaria, los comercios y las carnicerías Halal, la celebración del ramadán, los trabajos que realizan en el servicio doméstico, en la construcción o en los mataderos, la música que escuchamos en las calles o a través de las antenas parabólicas... son signos de esta identidad. La multiculturalidad es, desde hace tiempo, una realidad».

Sin duda todas estas perspectivas han conducido al apoyo del movimiento asociativo de los inmigrantes (la propia ley utiliza este término y no el de extranjeros) en su art. 62:

«Los poderes públicos impulsarán el fortalecimiento del movimiento asociativo entre los inmigrantes y apoyarán a los sindicatos y a las organizaciones no gubernamentales que, sin ánimo de lucro, favorezcan su integración social, facilitándoles recursos materiales y ayuda económica, tanto a través de los programas generales, como en relación con sus actividades específicas»

b) Participación de las asociaciones en los procedimientos

La Ley prevé, en primer lugar (art. 18.3 LODYLE), su capacidad general para intervenir en procedimientos administrativos y judiciales en materia de inmigración.

«En dichos procedimientos [el art. 18.1 se refiere a la tutela judicial efectiva y el 18.2 a los procedimientos administrativos en materia de extranjería] estarán legitimadas para intervenir como interesadas las organizaciones representativas constituidas legalmente en España para la defensa de los inmigrantes.»

Esta previsión se ve enfatizada en el caso de resoluciones sancionadoras (especialmente, expulsiones) desde el extranjero, puesto que el art. 59.2 especifica que el recurso (administrativo o jurisdiccional) podrá cursarse a través de «organizaciones de asistencia a la inmigración debidamente apoderadas...».

Junto a estos cauces se encuentra la posible prestación de servicios adminis-

⁹ *Jameiat Essalam, Associació d'Osona per la Pau*, Barcelona, 1999, Fundació Serveis de Cultura Popular.

trativos por parte de las entidades de defensa de derechos de los inmigrantes, lo que existe ya actualmente en la normativa reglamentaria referida a los Centros de Internamiento y podría extenderse de modo especialmente útil a la prestación de la asistencia jurídica gratuita en procedimientos administrativos y especialmente en la entrada de extranjeros, lo que significaría un cierto cambio en la orientación de la actividad de las ONG de inmigración que, de su posición fundamentalmente reivindicativa frente a la Administración en la actualidad, se transformarían en entidades de cooperación con la propia Administración en muchas ocasiones.

c) *La elección por los extranjeros residentes de sus propios representantes para tomar parte en los debates y decisiones municipales*

La tendencia hacia la igualdad de derechos entre extranjeros y españoles se ha detenido en el derecho de sufragio, como no podía ser de otro modo, porque lo limita el propio art. 13.2 de la Constitución. Como es sabido, a partir del Tratado de Maastricht, y la consiguiente reforma de la Constitución, se introdujo el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones locales para los ciudadanos comunitarios en España, pero la extensión del voto para la inmensa mayoría de los inmigrantes no ha ido más allá, porque España no ha ratificado el Convenio del Consejo de Europa que impulsa la participación política de los extranjeros ni ha seguido la línea de los Estados europeos más democráticos que han reconocido la participación de los extranjeros en las elecciones (países escandinavos, Dinamarca, Holanda, etc.).¹⁰

Pese a ello, el art. 6 LODYLE contiene una redacción ambigua porque afirma que los extranjeros residentes podrán ser titulares del derecho de sufragio en las elecciones municipales «en los términos que establezcan las leyes y los Tratados», sin decir que la Constitución exige la reciprocidad y como ésta no existe en los Estados de los que proviene la mayoría de la oposición, seguirá sin existir participación de los inmigrantes en las elecciones. Ante esta evidente ausencia, el mismo artículo en su número 2 establece un sucedáneo:

«Los extranjeros residentes, empadronados en un municipio, que no puedan participar en las elecciones locales, podrán elegir de forma democrática entre ellos a sus propios representantes, con la finalidad de tomar parte en los debates y decisiones municipales que les conciernen, conforme se determina en la legislación de régimen local»

Para ello, continúa el número siguiente, los Ayuntamientos mantendrán actualizado el padrón de extranjeros residentes en el municipio, lo que muestra una vez más la importancia de la actuación de la administración local para la efectividad de varios derechos reconocidos en la ley. Sobre todo en referencia a la regulación de los mecanismos y alcance de la participación, pues estos elementos (no concretados por la LODYLE) tienen un indudable componente de organización que deben llevar a que la normativa estatal y autonómica no agote todo el

10. J. RODRIGUEZ-DRINCOURT, *Los derechos políticos de los extranjeros*, Madrid, 1997, Civitas.

ámbito de regulación y reconozca un margen de desarrollo normativo a los propios municipios. Adicionalmente debe recordarse que la distribución de la inmigración es enormemente desigual entre los municipios de una misma Comunidad Autónoma, de modo que resultaría disfuncional establecer un único esquema organizativo para todos ellos.

Pero si bien las formas de participación en los debates y decisiones de los Ayuntamientos encuentran algunos cauces, que quizás debieran ampliarse, en las previsiones de la Ley de Bases del Régimen Local y en su reglamento de desarrollo, la forma de elección debe ser configurado como un elemento nuevo, que no entra en la LOREG, pero seguramente corresponde al Estado a partir de su competencia en extranjería del 149.1.2 CE. Aunque este sistema, experimentado en algunos países europeos, puede representar avances muy interesantes para la integración de los inmigrantes e incluso una forma eficaz de que los poderes públicos tengan interlocutores eficaces, parece llegado el momento de que se proceda a la revisión de la Constitución para que los inmigrantes con larga residencia en España puedan participar en las elecciones; mientras ello no suceda la democracia española seguirá con una deficiencia estructural porque los inmigrantes están sometidos a las leyes y pagan los impuestos igual que los españoles pero no puede elegir a quienes aprueban unas y otros.

V. LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL

En todo Estado compuesto las relaciones entre los gobiernos de las diferentes instancias resulta fundamental, pero aún lo es más en inmigración porque la mayoría de las políticas públicas requiere la participación de los Ayuntamientos, las CCAA y el Estado, frecuentemente a través de varios órganos de cada instancia. Para volver al ejemplo citado de un programa de vivienda en la Comunidad de Madrid, relativamente pequeño en términos cuantitativos, sus participantes fueron los siguientes: por el Estado, la Delegación del Gobierno en Madrid y el Ministerio de Asuntos Sociales; por la CA, la Consejería de Integración Social y el Instituto de la Vivienda de Madrid; por el Ayuntamiento, la Junta Municipal de Fuencarral, el Área de Servicios Sociales y la Empresa Municipal de Vivienda, además de una asociación sin ánimo de lucro, Provivienda.¹¹ En otras ocasiones la pluralidad de entidades públicas y privadas es aún mayor, pero la ley no podía, lógicamente contemplar más que los órganos y los instrumentos más generales, dejando las demás posibilidades a la regulación de las CCAA y de los propios entes locales.

A. El Consejo Superior de Política de la Inmigración

El art. 61 LODYLE viene a reconocer la realidad de la compartición de las actuaciones administrativas con relevancia para la Administración, así como la necesidad de la decisión acordada por todas ellas en cuanto a las grandes líneas de la política de integración:

11. *op. cit.* p. 12.

«Para asegurar una adecuada coordinación de las actuaciones de las Administraciones Públicas con competencias sobre la integración de los inmigrantes se constituirá un Consejo Superior de Política de la Inmigración en el que participarán representantes del Estado, de las Comunidades Autónomas y de los municipios»

La novedad frente a otros órganos similares en otras materias es la presencia de las entidades locales en el Consejo, lo que evidencia una vez más la relevancia de la actuación municipal en esta materia. En cuanto a la composición del Consejo debe intentarse en primer lugar que estén presentes en el mismo representantes (suficientemente relevantes) de los diversos Ministerios estatales afectados, de modo que se asegure la presencia, si no de una posición gubernamental única (que sería lo deseable) sí de todas las diversas posiciones gubernamentales existentes. En cuanto a los representantes autonómicos es de suponer que la presencia posible de todas las CCAA en la actividad en la Conferencia se compaginará con un mayor protagonismo de aquellas Comunidades que tengan un relevante porcentaje de inmigrantes. Una situación similar, pero con mayor intensidad aún, se produce en relación con los municipios. Independientemente del mecanismo formal de designación de sus representantes, la eficacia del sistema exige que en el mismo tengan un protagonismo dominante los municipios en que existe una importante población inmigrante, asegurando a un tiempo la suficiente representación de las diversas situaciones posibles en función del origen predominante de la inmigración, la actividad laboral de la misma o su peso porcentual en la población del municipio.

En cuanto a las funciones del Consejo, la Ley le atribuye el establecimiento

«...de las bases y criterios sobre los que se asentará una política global en materia de integración laboral y social de los inmigrantes...»,

lo que parece centrar su actividad en el campo de las políticas sectoriales de integración. Sin embargo, no debe olvidarse que la propia LODYLE asume que la regulación de la situación administrativa (permisos de residencia y trabajo) de los inmigrantes en España es el factor primario y fundamental de su integración social, de modo que el debate y evaluación de la aplicación de la ley en estos aspectos debe considerarse incluido en el ámbito de actuación del Consejo.

La referencia a las «bases y criterios», finalmente, muestra la orientación del Consejo como órgano de fijación de las líneas fundamentales de la política de integración de los inmigrantes, y por lo tanto en materia de situación de los inmigrantes en España (y sólo mediatamente en materia de entrada de extranjeros). Debe entenderse por lo tanto que el Consejo no es un simple órgano de información del Estado a las CCAA y a los municipios y de discusión de éstos entre sí en referencia a la ejecución de políticas y al logro de medios financieros estatales adicionales. Por el contrario se trata de un auténtico órgano de participación en las decisiones fundamentales estatales o autonómicas, de modo que todo proyecto normativo o planificador en materia de inmigración debe ser sometido al Consejo, sin perjuicio de su intervención especial en algunos procedimientos por previsión expresa de la Ley.

Esta última situación es la que se produce en relación con el establecimiento anual de los contingentes por parte del Gobierno (art. 37 LODYLE), que se

somete ala audiencia preceptiva del Consejo, solucionando así los problemas que se habían despertado hasta la actualidad por la previsión de un contingente distribuido territorialmente en función de las necesidades de empleo de los diversos territorios pero sin consulta ninguna con las autoridades de la Comunidad Autónoma, que, al margen ya de su interés general en el contingente, son, no se olvide, las competentes en materia de ejecución laboral. Naturalmente dicha audiencia debe permitir la expresión de las diversas consideraciones de las Comunidades y municipios presentes y debe garantizar la adecuada consideración de las mismas por parte del Estado, siendo imaginables mecanismos adicionales que garanticen tal consideración. De hecho, lo deseable sería que, avanzando un poco más allá de lo que prevé el art. 37 LODYLE, el contingente se formara sobre las propuestas de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de la potestad estatal de alterar las mismas por razones de política de entrada, laboral, o de distribución de la presencia de inmigrantes entre Comunidades.

B. Los convenios y los procedimientos participados

Desde hace ya varios años vienen existiendo Convenios entre el Estado (IMERSO) y las Comunidades Autónomas (Consejerías de Bienestar Social) sobre la creación de instrumentos comunes de información estadística y de evaluación de la situación de la inmigración. Nada introduce la nueva Ley al respecto, pero recientemente y en una línea absolutamente coherente con la finalidad de integración social de la LODYLE han empezado a concluirse Convenios referidos concretamente a la prestación de determinadas ayudas sociales o a programas concretos de prestaciones sociales para los inmigrantes, financiados parcialmente por el Ministerio. Esta línea viene a reforzar la orientación de concertación interadministrativa a la que venimos haciendo constante referencia.

En la misma línea debería plantearse el avance más allá de las cuestiones de asistencia social, para posibilitar la intervención, a través de procedimientos participados previstos normativa o convencionalmente, en actuaciones estatales como la concesión de visado: el informe laboral, necesario en ocasiones, podría así probablemente corresponder a la Comunidad Autónoma competente.

Siempre es posible, y muchas veces conveniente, la colaboración horizontal, entre municipios o entre CCAA, acudiendo a las diferentes técnicas previstas en el primer caso por la LBRL y en el segundo por la Constitución y los Estatutos. Limitándonos ahora a este segundo nivel, y sin posibilidad de realizar un tratamiento general, baste señalar la escasa instrumentación y aún menor frecuencia de la colaboración entre CCAA. Sin embargo, en 1999 se realizó un convenio, justamente en materia de inmigración, que vale la pena señalar no sólo por su carácter pionero sino también por la elasticidad de los suscriptores: la Junta de Andalucía y la Generalidad Valenciana como CCAA participantes; la CA de Murcia como observadora; y lo más novedoso, la Diputación de Barcelona y el Consejo Insular de Mallorca también como participantes.

12. Puede verse publicado en el Boletín Oficial de las Cortes, Congreso de los Diputados, 28 de junio de 1999.

Este convenio marco, celebrado el 3 de marzo de 1999,¹² se fundamenta en la competencia sobre asistencia y servicios sociales que tienen todos los participantes y se justifica en la necesidad de que todos emprendan políticas públicas para la integración de los inmigrantes, para lo que acuerdan cooperar para la creación de productos y servicios comunes como el intercambio de información y de experiencias positivas, así como actividades de formación para abordar situaciones parecidas en las demás demarcaciones. El propio convenio crea una Comisión de Coordinación y un Grupo de trabajo que abordarán de forma inmediata la elaboración de una guía de recursos para los inmigrantes, la realización de estudios e investigaciones sobre el sector agrario en la cuenca mediterránea y acciones para la inserción laboral de los inmigrantes.

C. El Foro para la Inmigración

La Ley abre una segunda línea de participación, ahora no ya interadministrativa sino centrada en la intervención de los propios inmigrantes a través de sus asociaciones. El instrumento que debe canalizar esta intervención en las grandes decisiones de política de inmigración es el Foro para la Inmigración regulado en el art. 63 LODYLE:

«El Foro para la Inmigración, constituido, de forma tripartita y equilibrada, por representantes de las Administraciones públicas, de las asociaciones de inmigrantes y de las organizaciones sociales de apoyo, entre ellas los sindicatos de trabajadores y organizaciones empresariales con interés e implantación en el ámbito inmigratorio, constituye el órgano de consulta, información y asesoramiento en materia de inmigración.»

Con ello la Ley asume el modelo vigente del Foro cuyos resultados hasta el momento no han sido plenamente satisfactorios, por lo menos en cuanto a su actuación como órgano de asesoramiento y consulta en el diseño de la política de inmigración, aunque su actuación como órgano de información y de impulso del debate pueda valorarse más positivamente. Si esta situación puede cambiar dependerá enteramente de que el reglamento, al que se remite la «composición, competencias, régimen de funcionamiento y adscripción administrativa» del Foro incida en un cambio de dinámica que asuman posteriormente el propio Gobierno y los participantes en el Foro.

A este respecto la doble línea de un órgano de participación administrativa y de otro de asesoramiento y discusión social (en el que sin embargo están presentes todas las Administraciones) apunta ya a garantizar una participación más intensa de CCAA y municipios, independientemente de que se logre un funcionamiento ágil del Foro, que en cualquier caso sí se constituye como un órgano de asesoramiento y debate.

COLEGIOS PROFESIONALES, EJERCICIO PROFESIONAL Y TITULACIONES ACADÉMICAS. COMPETENCIAS Y ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Germán Fernández Farreres

SUMARIO: I. EL REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE COLEGIOS PROFESIONALES RESULTANTE DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA. II. UNA PRECISIÓN SOBRE LAS DIFICULTADES EXISTENTES PARA CONCRETAR EL EFECTIVO ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS ESTATALES Y AUTONÓMICAS. III. EXAMEN DE ALGUNAS CUESTIONES PROBLEMÁTICAS. 1. La determinación de las profesiones colegiadas y el requisito de la colegiación como condición para el ejercicio profesional. 2 Estructura territorial: agrupaciones y segregaciones de Colegios. 3 Los Consejos Generales: el necesario reajuste de algunas de sus tradicionales funciones.

I. EL REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE COLEGIOS PROFESIONALES RESULTANTE DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Desde la perspectiva del sistema de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA, la materia «Colegios Profesionales» presenta la singularidad de que, enunciada como tal —lo mismo sucede, por lo demás, con la más genérica de «Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos y profesionales»— no aparece en las listas de los artículos 148.1 y 149.1 de la CE. De otra parte, la previsión del artículo 36 del mismo texto constitucional, según la cual «la ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas», no especifica si esa ley ha de ser dictada por el Estado.¹ Por todo ello, las CCAA limitadas transitoriamente por el listado de competencias del artículo 148.1 CE no pudieron asumir de manera efectiva ninguna competencia relativa a la ordenación y régimen jurídico de los Colegios Profesionales, mientras que, por el contrario, las constreñidas únicamente por las competencias constitucionalmente reservadas al Estado pudieron hacer-

1. Téngase en cuenta, además, que el artículo 36 no es norma atributiva de competencia a favor del Estado, tal como ha declarado la jurisprudencia constitucional (STC 20/1988, de 18 de febrero, f.j. 3). Cuestión distinta es que, como de inmediato se verá, esa misma jurisprudencia haya llegado a la conclusión de que, dado el reparto competencial resultante del bloque de la constitucionalidad, la Ley a la que se refiere el señalado precepto tiene que ser una Ley estatal.

lo con la máxima amplitud. Se explica así que en los EEAA de éstas últimas —con la sorprendente excepción, no obstante, de Galicia²— se tomara en consideración la materia «Colegios Profesionales» para atribuirla a la competencia exclusiva de las respectivas CCAA.³ En cuanto a las CCAA que inicialmente no pudieron asumir competencia alguna en la materia, debe recordarse que en la transferencia de competencias que operó la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, se incluyó la relativa al desarrollo legislativo y la ejecución en la materia «Corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales», todo ello «en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca [artículo 3.a)]. Y ha sido con esa misma formulación, o similar —en concreto, mencionando expresamente a los Colegios Profesionales, así como a otros tipos de entes corporativos—, como las subsiguientes reformas estatutarias les han atribuido definitivamente dichas competencias.⁴

2. El EA Galicia únicamente se refiere a la competencia exclusiva en materia de «Cofradías de Pescadores. Cámaras de la Propiedad Agraria, de Comercio, Industria y Navegación y otras de naturaleza equivalente, sin perjuicio de lo que dispone el artículo 149 de la Constitución» (artículo 27.29), lo que, en estrictos términos, determina que la CA no haya asumido competencia alguna en materia de Colegios Profesionales; un dato que se confirma a la luz de la Ley Orgánica 16/1995, de 27 de diciembre, de transferencia a la CA gallega de la competencia de «desarrollo legislativo y ejecución en materia de Corporaciones de Derecho Público representativas de interés económicos y profesionales, en el marco de la legislación básica del Estado» (artículo 3).

3. Así, el EA País Vasco atribuye a la CA la competencia exclusiva en materia de «colegios profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 36 y 139 de la Constitución» (artículo 10.22); una formulación que se repite en los EEAA de Cataluña (art. 9.23) y de Andalucía (artículo 13.24). Aunque como competencia transferida (LO 12/1982, de 10 de agosto), el EA de Valencia también adoptó la misma formulación, sin que haya sufrido alteración tras las reformas estatutarias de 1991 y 1994 (artículo 31.22). Algo más rocambolesca fue la inicial formulación del EA de Canarias (artículo 34.A.8), por cuanto, sin perjuicio de ser también una competencia transferida (LO 11/1982, de 10 de agosto), la atribución de las competencias legislativa y de ejecución en la materia de Colegios Profesionales lo fue «sin perjuicio de lo que dispone el número 10 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución», «en el marco de lo que establezca la legislación básica del Estado reguladora de las Corporaciones de Derecho Público» y «sin perjuicio de lo establecido en los artículos 36 y 139 de la Constitución». Tras la reforma estatutaria de 1996, las referidas competencias aparecen ahora configuradas como competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de «Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos y profesionales y ejercicio de profesiones tituladas en el marco de lo dispuesto en los artículos 36 y 139 de la Constitución» (artículo 32.13). Distinta es, en fin, la previsión de la LORAFNA, mucho más escueta: la Comunidad Foral ostenta competencia exclusiva sobre «Colegios profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas conforme a la legislación general» (artículo 44.26).

4. Con ligeras variantes, todas las previsiones estatutarias responden al mismo patrón: competencia de desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que la misma establezca (artículos 25.5 EA Cantabria; 11.9 EA Asturias; 27.6 EA Madrid; 32.5 EA Castilla-La Mancha; 9.10 EA La Rioja; 8.6 EA Extremadura; 11.10 EA Murcia; y 11.15 EA Islas Baleares).

La excepción en el EA Aragón, que atribuye a la CA la «competencia exclusiva en materia de Colegios Profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas» (artículo 35.1.22).

Por tanto, en la actualidad todas las CCAA –con la excepción ya señalada– son titulares de competencias respecto de los Colegios Profesionales. Lo son, además, en términos de igualdad, dado que las diferentes calificaciones estatutarias de esas competencias no suponen diferencia alguna en cuanto al verdadero y efectivo alcance de las mismas. Y es que también las CCAA cuyos EEAA les atribuyen las competencias sobre Colegios Profesionales como competencias exclusivas deben ajustarse a las normas básicas que pueda dictar el Estado. Homogeneidad competencial, en definitiva, porque todas las CCAA disponen de las mismas competencias y todas se encuentran en idéntica posición respecto de las que corresponden al Estado.

Conviene recordar de inmediato que la clarificación definitiva del reparto competencial –con la consecuencia fundamental que acaba de señalarse– se debe, en gran medida, a la jurisprudencia constitucional. A pesar de que la CE no reserva al Estado ninguna competencia específicamente referida a la materia –razón por la cual, como hemos visto, algunas CCAA llegaron a asumir la integridad de las competencias–, el TC ha considerado que, dado que los Colegios Profesionales no dejan de asimilarse, siquiera sea parcialmente, a las Administraciones Públicas, sobre los mismos incide la competencia estatal para fijar «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» (artículo 149.1.18ª CE). Según reiterada doctrina del TC,⁵ los Colegios Profesionales son Corporaciones de naturaleza mixta que, aun cuando no constituyen propiamente Administraciones Públicas, ostentan una personalidad jurídico-pública que está acompañada del ejercicio de funciones de carácter público atribuidas por la Ley o delegadas por la Administración. Por eso, por tratarse de Corporaciones de Derecho Público que, en determinados aspectos, actúan como una Administración Pública, se ha concluido que la competencia resultante del artículo 149.1.18ª CE permite al Estado incidir transversalmente en la regulación de dichas Corporaciones.⁶

5. Fundamentalmente contenida en las SSTC 76/1983, de 5 de agosto, 23/1984, de 20 de febrero, 123/1987, de 15 de julio, 20/1988, de 18 de febrero, y 87/1989, de 11 de mayo.

6. Esa doctrina quedó sintetizada, de manera destacada, en la STC 20/1988, de 18 de febrero. En el f.j. 4 se puede leer:

«Los Colegios Profesionales son corporaciones sectoriales que se constituyen para defender primordialmente los intereses privados de sus miembros, pero también atienden a finalidades de interés público, en razón de las cuales se configuran legalmente como personas jurídico-públicas o Corporaciones de Derecho Público y cuyo origen y funciones no dependen sólo de la voluntad de los asociados, sino también, y en primer término, de las determinaciones obligatorias del propio legislador, el cual, por lo general les atribuye asimismo el ejercicio de funciones propias de las Administraciones territoriales o permite a estas últimas recabar la colaboración de aquellas mediante delegaciones expresas de competencias administrativas, lo que sitúa a tales Corporaciones bajo la dependencia o tutela de las citadas Administraciones territoriales titulares de las funciones o competencias ejercidas por aquellas. Ciertamente es que el carácter de Corporaciones públicas de los Colegios Profesionales no logra oscurecer la naturaleza privada de sus fines y de sus cometidos principales (...). Pero no es menos verdad que la dimensión pública de los entes colegiales, en cuya virtud, como antes se dijo, están configurados por la Ley bajo formas de personificación jurídico-pública que la propia representación actora no discute, les equipara sin duda a las Administraciones públicas de carácter territorial,

De este modo, lo que inicialmente pudo parecer susceptible de calificarse como competencia exclusiva se demostró que no lo era, sin que, por tanto, ninguna virtualidad presente esa exclusividad.⁷ Por ello, clarificado el alcance de las competencias autonómicas a la luz de esa competencia estatal, tanto la LO 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias, como las subsiguientes reformas estatutarias, han ceñido –con la injustificable excepción del EA Aragón– las competencias autonómicas al desarrollo legislativo y la ejecución en el marco de la legislación básica del Estado.

Así pues, la competencia estatal para fijar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas es el principal argumento que ha llevado a rechazar la exclusividad de las competencias autonómicas. Pero aún debe añadirse que esa competencia no es el único título que permite al Estado incidir en la ordenación y régimen jurídico de los Colegios Profesionales. Como ya he expuesto en otra ocasión,⁸ en la medida en que los Colegios Profesionales constituyen –o cuando

si bien tal equiparación quede limitada a los solos aspectos organizativos y competenciales en los que se concreta y singulariza la dimensión pública de aquellos. De ahí que, en la STC 76/1983, de 5 de agosto, este Tribunal declarara que «corresponde a la legislación estatal fijar los principios y reglas básicas a que han de ajustarse su organización y competencias las Corporaciones de Derecho público representativas de intereses profesionales». Y aun cuando en tal declaración no se invocara expresamente el artículo 149.1.18ª de la Constitución (...), es del todo claro que el fundamento constitucional de esta legislación básica estatal no puede encontrarse sino en el mencionado artículo 149.1.18ª de la Constitución (...).

7. Se trata de una puntualización que la misma STC 20/1988, de 18 de febrero (f.j. 3), ratificó expresamente, apelando al fundamental principio de interpretación conforme a la CE. Dice así:

«Ahora bien, que el artículo 36 de la Constitución no reconozca directamente al Estado competencia normativa para fijar el régimen jurídico de los Colegios Profesionales no significa que aquél carezca de todo título habilitante para intervenir en esta materia, ni tampoco que el nivel o grado de competencia estatal sea sólo el que resulte de los propios términos de cada uno de los Estatutos de Autonomía, de tal manera que, según cree equivocadamente el órgano impugnante (el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña), el Estado carecería de toda competencia legislativa cuando el Estatuto de Autonomía haya operado una asunción íntegra y exclusiva de todas las facultades y funciones sobre la materia que ahora nos ocupa. Debe recordarse a este propósito que la calificación jurídica que las competencias de las Comunidades Autónomas debe merecer no deriva de una lectura aislada de la denominación que tales competencias reciban en los textos estatutarios, sino de una interpretación sistemática de todo el bloque de la constitucionalidad, dentro del cual, como es evidente, la Constitución conserva intacta su fuerza normativa dominante como *lex superior* de todo el ordenamiento; fuerza normativa que no se agota ni disminuye con la promulgación de los Estatutos de Autonomía, cuyos preceptos, por más que califiquen como exclusiva la competencia asumida *ratione materiae*, nada pueden frente a las normas constitucionales que, en su caso, reconozcan al Estado títulos competenciales sobre esa misma materia».

8. Vid. G. FERNANDEZ FARRERES, «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El contenido posible de una Ley básica estatal reguladora de las peculiaridades del régimen jurídico de los Colegios Profesionales», en vol. col. (coord. L. Martín-Retortillo), *Los Colegios Profesionales a la luz de la Constitución*, Madrid, Cívitas, 1996, págs. 125 ss.

menos, deberían constituir— una forma organizativa típica de determinadas profesiones tituladas, entra, asimismo, en juego la competencia del Estado para regular el ejercicio de tales profesiones, lo que encuentra fundamento en las previsiones de los artículos 36 y 149.1.30^a CE.⁹ Y es que esa competencia del Estado para regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales, se vincula directamente a la existencia misma de las llamadas profesiones tituladas. Una conexión que la jurisprudencia constitucional tampoco ha dejado de destacar en diversas ocasiones,¹⁰ de manera que

9. En mi trabajo «La distribución de competencias ...», *op. cit.*, págs. 135 ss., ya advertí sobre la íntima relación existente entre los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. El propio texto constitucional así lo refleja con claridad en el artículo 36, al referir conjuntamente la reserva de Ley a los Colegios Profesionales y a las profesiones tituladas, sin perjuicio, además, de que en la tradición histórica siempre ha estado presente, como fundamento mismo de los Colegios, la ordenación, representación y defensa de las correspondientes profesiones. Sobre este particular, entre los estudios más recientes, baste remitirse a los de A. Fanlo Loras, «Encaadre histórico y constitucional. Naturaleza y fines. La autonomía colegial», en vol. col. *Los Colegios Profesionales a la luz de la Constitución*, *op. cit.*, págs. 67 ss., y L. CALVO SANCHEZ, *Régimen jurídico de los Colegios Profesionales*, Madrid, Cívitas, 1998, págs. 61 ss.

10. La STC 122/1989, de 6 de julio, f.j. 3, lo ha explicado con todo detalle:

«Sobre la interpretación que haya de darse al precitado precepto constitucional, este Tribunal se ha pronunciado ya en anteriores ocasiones. Así, en la STC 42/1981, de 22 de diciembre, se declaraba que la competencia reservada al Estado por el citado art. 149.1.30 de la Constitución comprende como tal «la competencia para establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de las profesiones tituladas, es decir, aquellas cuyo ejercicio exige un título (ad ex: Graduado Escolar, Bachiller, Diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico en la especialidad correspondiente, Licenciado, Arquitecto, Ingeniero, Doctor), así como comprende también la competencia para expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean expedidos por el Estado». Y esta misma doctrina se reitera en la STC 82/1986. Es claro, por tanto, que la competencia que los órganos centrales del Estado tienen para regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos profesionales se vincula directamente a la existencia de las llamadas profesiones tituladas, concepto éste que la propia Constitución utiliza en el art. 36, y que implícitamente admite, como parece obvio, que no todas las actividades laborales, los oficios o las profesiones en sentido lato son o constituyen profesiones tituladas. Como ha declarado este Tribunal en la STC 83/1984, tales profesiones tituladas existen cuando se condicionan determinadas actividades «a la posesión de concretos títulos académicos», y en un sentido todavía más preciso, la STC 42/1986 define las profesiones tituladas como aquellas «para cuyo ejercicio se requieren títulos, entendiendo por tales la posesión de estudios superiores y la ratificación de dichos estudios mediante la consecución del oportuno certificado o licencia». Según señalábamos en esta última Sentencia, corresponde al legislador, atendiendo a las exigencias del interés público y a los datos producidos por la vida social, determinar cuándo una profesión debe pasar a ser profesión titulada, y no es dudoso que, con arreglo al texto del art. 149.1.30 de la Constitución, es el legislador estatal quien ostenta esta competencia exclusiva».

De este modo, según la STC 330/1994, de 15 de diciembre (f.j. 2), «es claro, pues, que el cumplimiento de ciertos requisitos para poder ejercer una determinada actividad pro-

la determinación de las profesiones tituladas cae en el ámbito competencial del Estado y, con ello, también la determinación de las condiciones del ejercicio profesional, lo que entronca directamente con el carácter colegiado o no con que se configuren las profesiones.

En consecuencia, el Estado, además de su competencia para regular los aspectos funcionales y organizativos básicos de los Colegios Profesionales, se halla facultado para regular aquellos otros aspectos que caracterizan jurídicamente a las profesiones tituladas, tales como la determinación de las actividades que se comprenden en las mismas, las obligaciones y derechos de los profesionales o, en fin, para decidir sobre su carácter colegiado o no. Una intervención estatal sobre el ejercicio de las profesiones tituladas que, por lo demás, queda aún más reforzada cuando, por las características de las profesiones, el ejercicio de éstas incida o se desarrolle en específicos ámbitos materiales competencialmente reservados al Estado. Tal es el caso de los Abogados y Procuradores,¹¹ o el de los Notarios y Registradores de la Propiedad y Mercantiles.¹² Incluso, por relación a determinadas actividades profesionales no necesitadas de titulación académica específica, el Estado también puede ejercitar determinadas competencias ordenadoras. Así, por ejemplo, la competencia en materia de «seguros» prevista en el artículo 149.1.11ª CE, permite que el Estado pueda establecer una regulación homogénea en todo el territorio nacional de las condiciones de ejercicio de las profesiones de peritos tasadores de seguros, comisarios de averías y liquidadores de averías, si bien esa regulación sólo pueda extenderse a aquellos aspectos básicos para la ordenación del seguro.¹³

Es preciso señalar, asimismo, que, en función del contenido que se pretenda dar a la regulación de las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y del ejercicio de las profesiones tituladas, otros títulos competenciales reservados al Estado pueden entrar en juego. En particular, la competencia estatal sobre «legislación de defensa de la competencia»,¹⁴ o la resultante del ar-

fesional es cosa distinta de la creación y ejercicio de una profesión titulada», mientras que en la STC 11/1993, de 25 de marzo (f.j. 9), quedó establecida la distinción entre «capacitación oficial» y «título académico profesional», que es precisamente lo que permite identificar a las profesiones tituladas. Por todo ello, en fin, como se dijo en la STC 386/1993, de 23 de diciembre (ff.jj. 3 y 5), regular una actividad profesional no es, forzosamente, regular una profesión y, menos aún, regular la organización corporativa de unos determinados profesionales.

11. Vid. STC 56/1990, de 29 de marzo (f.j. 43), a propósito del artículo 439.2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

12. Refiriéndose específicamente a los Notarios y a su organización colegial —aunque lo mismo cabe afirmar de los Registradores de la Propiedad y Mercantiles—, vid. la STC 87/1989, de 11 de mayo [f.j. 3.b)].

13. Vid. STS 86/1989, de 11 de mayo, f.j. 34, en relación con lo dispuesto en el artículo 48.1 de la Ley 33/1984, de 2 de agosto, sobre Ordenación del Seguro Privado, cuya pretendida inconstitucionalidad quedó descartada.

14. Sobre el alcance del referido título competencial, debe tenerse en cuenta la conclusión alcanzada en la reciente STC de 11 de noviembre de 1999, resolutoria de los recursos de inconstitucionalidad planteados contra la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia.

título 149.1.13ª CE, relativa a la ordenación de la actividad económica en el sector concreto de los servicios profesionales, son títulos suficientes para legitimar determinadas medidas estatales; también, desde luego, la competencia reservada por el artículo 149.1.1ª CE.¹⁵

Una última precisión. Como se ha visto, algunos EEAA, al atribuir a las correspondientes CCAA la competencia exclusiva sobre Colegios Profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas, expresamente dejan a salvo —«sin perjuicio» es la expresión que utilizan— lo dispuesto en el artículo 139 CE; una expresa salvedad que obliga a recordar que las libertades de circulación y de establecimiento afectan por igual a todas las autoridades y poderes públicos, sin que, por ello mismo, el Estado aparezca como único y exclusivo garante de las mismas; es decir, que el artículo 139 CE no apodera al Estado con competencias que no resulten de lo dispuesto en el artículo 149 CE, lo que reiteradamente ha sido advertido por la jurisprudencia constitucional.¹⁶

La regla delimitadora de las competencias en materia de Colegios Profesionales puede formularse, pues, con seguridad. Las CCAA disponen de competencias normativas y ejecutivas para la ordenación de los Colegios Profesionales, si bien el ejercicio de esas competencias queda vinculado a la legislación que el Estado dicte al amparo de los referidos títulos competenciales.

II. UNA PRECISIÓN SOBRE LAS DIFICULTADES EXISTENTES PARA CONCRETAR EL EFECTIVO ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS ESTATALES Y AUTONÓMICAS

La regla competencial que resulta de la CE y los EEAA —las CCAA disponen de competencia legislativa y ejecutiva en el marco de la legislación básica del Estado— debe dar paso a la determinación subsiguiente del alcance de unas y otras competencias a la luz de los diversos aspectos que componen el régimen jurídico de los Colegios Profesionales. Una determinación, sin embargo, que, atendiendo al actual marco normativo regulador de los Colegios Profesionales, resulta verdaderamente compleja.

La complejidad se debe a dos causas que es preciso destacar debidamente. En primer término, a la propia indefinición constitucional de los perfiles que caracterizan a la institución colegial; una institución —no se olvide— que, configurada como materia, es el presupuesto mismo sobre el que opera la asignación de com-

15. Como más adelante veremos, las modificaciones introducidas en la LCP de 1974 por la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y colegios profesionales, se han efectuado, si a la expresa declaración de la D.F. 2ª de dicha Ley nos atenemos, al amparo del artículo 149.1.1ª y 18ª CE, aunque no deja de ser llamativo que el propio Estado haya apelado a esas competencias omitiendo, sin embargo, toda alusión a las relativas a la ordenación de la economía y defensa de la competencia.

16. Por todas, vid. STC 95/1984, de 18 de octubre (f.j. 7). Y en la doctrina el completo estudio de E. ALBERTI ROVIRA, *Autonomia política i unitat econòmica. Les dimensions constitucional i europea de la lliure circulació i de la unitat de mercat*, Barcelona, IEA, 1993.

potencias al Estado y a las CCAA. En segundo lugar, a la acción del legislador estatal, que no sólo no ha reajustado en su conjunto la LCP de 1974 al nuevo orden de competencias, sino que, al amparo de esa indefinición constitucional, no ha dejado de crear Colegios Profesionales que no se ajustan por completo al modelo colegial previsto en la propia LCP, con lo que resulta aún mucho más problemático poder deducir qué previsiones de la misma pueden considerarse materialmente básicas.

Por lo que se refiere a la primera causa, hay que tener presente que, según la jurisprudencia constitucional, de la CE no cabe colegir la existencia de un único modelo de Colegio Profesional.¹⁷ La STC 32/1984, de 20 de febrero (f.j. 4), ya afirmó que, aun cuando los entes de base asociativa representativos de intereses profesionales y económicos —a los que se refieren los artículos 36 y 52 del texto constitucional— pueden llegar a ser configurados como corporaciones de derecho público en determinados supuestos, lo cierto es que la CE no los configura directamente como tales. Algo más tarde, la STC 89/1989, de 11 de mayo (f.j. 5), sin perjuicio de admitir la constitucionalización de la existencia de los Colegios Profesionales, declaró que el artículo 36 CE se limita a imponer una reserva de ley para su regulación y a ordenar que su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos, sin predeterminedar su naturaleza jurídica. Y de una manera definitiva, en la STC 330/1994, de 15 de diciembre (f.j. 9) se ha concluido:

«Interesa recordar que la Constitución no impone en su art. 36 un único modelo de Colegio Profesional. Bajo esta peculiar figura con rasgos asociativos pueden englobarse por el legislador estatal, en ejercicio de su competencia para formalizar normas básicas de las Administraciones públicas ex. art. 149.1.18 de la Constitución, situaciones bien distintas como son las que corresponden al ejercicio de funciones públicas en régimen de monopolio o de libre concurrencia en el mercado como profesión liberal, y con colegiación forzosa o libre. Del mismo modo, no tiene por qué erigirse, en los supuestos legales de colegiación voluntaria, una inexistente obligación constitucional de colegiarse, en un requisito habilitante para el ejercicio profesional. Y es asimismo posible que los

17. En la doctrina también se ha mantenido por algunos autores esa misma conclusión. Vid., por ejemplo, S. Muñoz Machado-L. Parejo Alfonso-E. Ruiloba, *La libertad de ejercicio de la profesión y el problema de la atribución de los técnicos titulados*, Madrid, IEAL, 1983, págs. 129 ss., que, si bien por relación fundamentalmente al principio de colegiación obligatoria —un principio que se ha considerado como consustancial a la institución colegial—, afirman que la CE no impone en este punto al legislador ningún criterio. También, con más contundencia, F. Sainz Moreno, «Comentario al artículo 36 (Colegios Profesionales)», en *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978* (dirigidos por O. Alzaga), Madrid, Edersa, 1983, t. III, págs. 556-557, que, a propósito del artículo 36 CE, afirma literalmente: «Dada la redacción final del precepto y su colocación en el sistema de la Constitución, está claro que no se ha querido predeterminedar el tipo de colegio profesional al que la Constitución se refiere (corporación de derecho público o asociación privada, colegiación obligatoria o voluntaria, etc.), quedando a la responsabilidad del legislador optar por alguno de los sistemas posibles; opción que, sin embargo, tiene que ejercerse dentro de los límites que la Constitución traza de modo expreso (estructura interna y funcionamiento democrático) y tácito (respeto del contenido esencial de la libertad profesional)».

Colegios profesionales asuman la defensa de actividades profesionales que no configuren, en realidad, profesiones tituladas. Todos estos extremos pueden ser regulados libremente por el legislador estatal, desarrollando el art. 36, y con cobertura competencial en el art. 149.1.18, ambos de la Constitución».

Esta interpretación jurisprudencial aboca, desde luego, a la coexistencia, bajo la misma rúbrica de Colegios Profesionales, de realidades muy distintas, tantas que prácticamente imposibilitan reconocer la existencia de la institución colegial.¹⁸ Realidades que, a mi juicio, más allá del mero *nomen iuris*, en algunos casos determinan que los llamados Colegios Profesionales no presenten ya singularidad ni especificidad alguna por relación a lo que son simples entes asociativos. Pero es que, además, encierra en sí misma una contradicción difícilmente superable, por cuanto esa indefinición constitucional que permite al legislador estatal optar por muy diversos regímenes jurídicos, no parece compatible con el presupuesto argumental en el que se ha legitimado prioritariamente la competencia estatal sobre Colegios Profesionales: concretamente, su condición de Corporaciones de Derecho Público que, por ejercer funciones públicas relativas al ejercicio profesional, se asimilan a las Administraciones Públicas. De manera que la existencia de la competencia estatal para establecer las normas básicas del régimen jurídico de los Colegios Profesionales se fundamenta a partir de una determinada concepción jurídica de éstos y, sin embargo, simultáneamente, se reconoce que el legislador, en el ejercicio de esa competencia, puede configurarlos sin condicionamiento de ningún tipo.¹⁹

18. Aunque en las SSTC 113/1994, de 25 de abril y 179/1994, de 16 de junio, a propósito de las Cámaras Oficiales, se ha afirmado que el artículo 36 CE contiene una garantía institucional, es evidente que, a la luz de la jurisprudencia expuesta sobre los Colegios Profesionales, dicha garantía es una pura afirmación retórica, que no presenta ninguna virtualidad. No obstante, en la doctrina (G. Ariño y J.M. Souvirón, S. del Salz, J.L. Piñar Mañas, etc.) se ha defendido, con argumentos más que razonables, que el Colegio Profesional es una institución garantizada por el señalado precepto constitucional: vid. las síntesis doctrinales, y las propias opiniones, que al respecto efectúan A. FANLO LORAS, «Encadre histórico y constitucional. Naturaleza y fines. La autonomía colegial», en vol. col. *Los Colegios Profesionales a la luz de la Constitución, op. cit.*, págs. 74 y ss., y L. CALVO SANCHEZ, Régimen jurídico ..., págs. 669 ss.

19. Baste esta otra declaración de la STC 386/1993, de 23 de diciembre (f.j. 3): «... no hay en la Constitución ningún precepto que establezca a favor de los Colegios Profesionales una concreta reserva material indisponible para el legislador, ni tampoco materias consustanciales a los Colegios Profesionales».

El profesor J.M. BAÑO LEON, *Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre Colegios Profesionales*, en Derecho Privado y Constitución, núm. 11 (1997), págs. 48 ss., tomando como punto de referencia el hecho indiscutible de que existen profesiones para cuyo ejercicio es requisito *sine qua non* el alta en el Colegio, mientras que en otros el ingreso es voluntario, también advierte de las consecuencias que para la competencia estatal tiene el reconocimiento de esa plena libertad de configuración legal de los Colegios Profesionales. Y es que, como bien dice, «... la distinción es esencial desde el punto de vista de las competencias del Estado», ya que «los Colegios de adscripción obligatoria ejercen funciones públicas con indudable relevancia en el régimen profesional, (mientras que) los Colegios de adscripción voluntaria no tienen ninguna repercusión

A esta primera dificultad se suma el hecho de que el Estado no ha dictado una Ley básica de Colegios Profesionales. Y es que, sin perjuicio de algunas modificaciones de muy distinto alcance, se mantiene la vigencia de la LCP de 13 de febrero de 1974,²⁰ lo que, más allá de los preceptos de la misma declarados básicos por la D.F. 2ª de Ley 7/1997, de 14 de abril,²¹ plantea la duda de su aplicabilidad directa o supletoria.

Esa duda, por lo demás, se ha agravado en la medida en que la mayoría de las CCAA se han dotado ya de su propia normativa,²² incorporando previsiones no

en el ámbito del ejercicio profesional». De manera que, aun cuando éstos últimos «... podrán ejercer las funciones públicas que se les encomiende, esto no justifica la competencia del Estado, ex art. 149.1.18ª, puesto que la encomienda de concretas funciones es una decisión de claro carácter organizativo». Inexistencia de competencia estatal en tales casos que, por otra parte, tampoco podrá justificarse en la invocación del título de las condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales (art. 149.1.1ª), pues esa invocación «... sólo será factible cuando esté en juego la libertad profesional, cuando la colegiación sea requisito de acceso y el Colegio ostenta la competencia disciplinaria sobre el profesional, pero no cuando el Colegio sea de adscripción voluntaria, pues la actividad colegial no puede limitar el libre ejercicio de la actividad».

20. En concreto, la Ley 74/1978, de 26 de diciembre, introdujo algunas pequeñas modificaciones, sin que las mismas -a excepción, si acaso, de la previsión que vinculaba expresamente la colegiación a las profesiones con titulación académica- afectasen a ningún aspecto sustancial. Mayor importancia ha tenido, desde luego, la reforma efectuada por la Ley 7/1997, de 14 de abril, que, precedida del Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, ha establecido, con el carácter de normas básicas, nuevas reglas en orden al sometimiento de las profesiones colegiadas al régimen de la libre competencia, al sistema de colegiación y al régimen de honorarios profesionales, sustituyendo el de honorarios mínimos por el de baremos orientadores. Por lo demás, deben tenerse en cuenta las complementarias previsiones del artículo 15 y Disposición Transitoria de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico.

21. En concreto, artículos 2.1, 2.4, 3.2, 3.3 y 5.ñ), p) y q), que, con la excepción del artículo 6.3.j), son precisamente los preceptos modificados por la referida Ley 7/1997 (D.F. 2ª).

22. En concreto, por orden cronológico: *Cataluña*: Ley 13/1982, de 17 de diciembre, de Colegios Profesionales, modificada por Decretos Legislativos 1/1986, de 4 de agosto, y 12/1994, de 26 de julio, así como el Decreto 329/1983, de 7 de julio, que aprueba el Reglamento de Colegios, y la Orden de 31 de octubre de 1983, que crea y regula el funcionamiento del Registro de Colegios Profesionales; *Canarias*: Ley 10/1990, de 23 de mayo, de Colegios Profesionales, y Decreto 277/1990, de 27 de diciembre, que aprueba el Reglamento de Colegios, modificado por Decreto 16/1992, de 7 de febrero; *Andalucía*: Ley 6/1995, de 29 de diciembre, que regula los Consejos Andaluces de Colegios Profesionales, y Decreto 5/1997, de 14 de enero, que aprueba el Reglamento de los Consejos Andaluces de Colegios profesionales; *Galicia*: Decreto 161/1997, de 5 de junio, que regula los Consejos Gallegos de Colegios Profesionales y crea el Registro de Colegios Profesionales y sus Consejos; *Castilla y León*: Ley 8/1997, de 8 de julio, de Colegios Profesionales; *Madrid*: Ley 19/1997, de 11 de julio, de Colegios Profesionales, y Decreto 140/1997, de 30 de octubre, sobre contenido, organización y funcionamiento del Registro, modificado por Decreto 32/1998, de 26 de febrero; *País Vasco*: Ley 18/1997, de 21 de noviembre, que regula el ejercicio de profesiones tituladas y de Colegios y Consejos Profesionales; *Comunidad Valenciana*: Ley 6/1997, de 4 de diciembre, de

siempre conciliables con la estatal. Se constata, en efecto, la existencia de colisiones normativas que no dejan de suscitar inseguridad a la hora de tener que determinar si la normativa autonómica incurre en inconstitucionalidad, por extralimitación competencial, o si, por el contrario, resulta plenamente válida por no ser básicas las previsiones estatales que contradice. Pero, como a continuación podrá verse, también se constata que, aun cuando puedan depurarse interpretativamente esas colisiones, los perfiles característicos de la institución colegial tienden a difuminarse, lo que en cierto modo termina condicionando el alcance mismo del reparto competencial.

III. EXAMEN DE ALGUNAS CUESTIONES PROBLEMÁTICAS

1. La determinación de las profesiones colegiadas y el requisito de la colegiación como condición para el ejercicio profesional

Las profesiones a las que pueda extenderse la estructura colegial y la exigencia o no de colegiación para el ejercicio de las profesiones colegiadas, son, por de pronto, dos cuestiones que, guardando entre sí una directísima relación, resultan capitales para la configuración de la institución colegial y para la concreción última del régimen de distribución de competencias.

En relación con la configuración de nuevas profesiones colegiadas —es decir, aquellas que se dotan de una estructura colegial—, el artículo 4.1 de la LCP se limita a sancionar el principio de reserva de ley y a reconocer la iniciativa de los profesionales interesados.²³ Una regla que, a falta de otro contenido sustancial, también ha sido sancionada por la normativa autonómica,²⁴ por lo que resulta

Colegios Profesionales, subsistiendo en todo lo que no se oponga a la misma los Decretos 123/1986, de 20 de octubre y 17/1987, de 13 de abril, sobre los Consejos Valencianos de Colegios Profesionales y el Registro de Colegios y de Consejos; Aragón: Ley 2/1998, de 12 de marzo, de Colegios profesionales; Navarra: Ley foral 3/1998, de 6 de abril, de Colegios Profesionales; Islas Baleares: Ley 10/1998, de 14 de diciembre, de Colegios Profesionales; La Rioja: Ley 4/1999, de 31 de marzo, de Colegios Profesionales; Castilla-La Mancha: Ley 10/1999, de 26 de mayo, de creación de Colegios Profesionales; y Murcia: Ley 6/1999, de 4 de noviembre, de los Colegios Profesionales de la Región de Murcia.

23. Debe recordarse que, inicialmente, el artículo 1.2.c) de dicha Ley, expresamente se refería a los Colegios Profesionales que se constituyan «por titulados universitarios en cualquiera de sus grados». Esa explícita referencia a la titulación desapareció, sin embargo, con la reforma de 1978 (Ley 74/1978, de 26 de diciembre). Con todo, en la doctrina se ha mantenido que la derogación del referido artículo no ha supuesto que la titulación universitaria haya dejado de ser condición necesaria para la creación de Colegios Profesionales: vid. L. CALVO SANCHEZ, *Régimen jurídico ...*, op. cit., págs. 391 ss.

24. En este sentido, el artículo 3.1 de la Ley de Cataluña establece que «la extensión de la organización colegial a profesiones distintas de aquellas que actualmente la posean sólo será posible por Ley del Parlamento de Cataluña». También, las demás normas autonómicas han recogido esa reserva de ley: así, artículos 6 de la Ley de Canarias; 6 de la Ley de Castilla y León; 6 de la Ley de Madrid; 29 de la Ley del País Vasco; 7 de la Ley de Valencia; 8 de la Ley de Aragón; 8 de la Ley foral Navarra; 5 de la Ley de La Rioja; 10 de la Ley de Castilla-La Mancha; y 3 de la Ley de Murcia.

necesario precisar a quien corresponde decidir si una determinada profesión se constituye o no como profesión colegiada y si en esa decisión deben observarse algunas condiciones previas.

En principio, de acuerdo con la legislación autonómica y ante la falta de norma estatal básica que contemple esta cuestión, en los ámbitos territoriales de las CCAA, y por relación a los profesionales que desarrollen su actividad en los mismos, la decisión parece que a ellas debe corresponder. Una decisión, además, que, con arreglo a la LCP de 1974, no está condicionada por exigencia alguna distinta a la de que se adopte por ley. De manera que al igual que el Estado puede extender la colegiación a cualesquiera profesiones tituladas o, incluso, no tituladas —aunque no es menos cierto que empieza a ser excepcional la existencia de profesiones no tituladas, dada la eclosión del sistema educativo y de los nuevos planes de estudio—, también las CCAA pueden hacerlo, si bien la generalidad de las Leyes autonómicas han condicionado la extensión de la colegiación a que se trate de profesiones —o actividades profesionales— que requieran titulación oficial.²⁵

25. Vid. artículos 7 de la Ley de Canarias; 6.2 de la Ley de Madrid; 11 de la Ley de Aragón; 8.2 de la Ley foral Navarra; 3 de la Ley de las Islas Baleares; 5 de la Ley de La Rioja; y 11 de la Ley de Castilla-La Mancha. En algún caso, la extensión de la organización colegial se reserva para las «profesiones que (...) requieran para su ejercicio de titulación universitaria y concurren suficientes razones de interés público que justifiquen el carácter colegiado de las mismas» (artículo 23 de la Ley del País Vasco).

No obstante, con ser importantes tales previsiones, nada impide que las Leyes de creación de los Colegios prescindan de esa exigencia. Sin pretensiones de exhaustividad, la extensión de la estructura colegial a nivel autonómico ha alcanzado hasta la fecha a las siguientes profesiones: *Bibliotecarios-Documentalistas* (Ley 13 de junio de 1985, de Cataluña); *Periodistas* (Ley de 8 de noviembre de 1985, modificada por Ley 1/1988, de 26 de febrero, de Cataluña; y Ley 2/1999, de 24 de febrero, de Galicia); *Fisioterapeutas* (Ley 7/1990, de 30 de marzo, de Cataluña; Ley 1/1996, de 31 de mayo, de Canarias; Ley 6/1996, de 27 de diciembre, de Asturias; Ley 9/1996, de 17 de diciembre, de Murcia; Ley 10/1997, de 14 de abril, de Madrid; Ley 5/1997, de 3 de julio, de Aragón; Ley 9/1998, de 12 de junio, de Cantabria; Ley 3/1998, de 30 de junio, de Galicia; y Ley 8/1998, de 24 de diciembre, de Andalucía); *Protésicos Dentales* (Ley 4/1989, de 3 de abril, de Cataluña; Ley 45/1996, de 27 de diciembre, de Asturias; Ley 2/1998, de 6 de febrero, de Cantabria; Ley 4/1998, de 30 de junio, de Galicia; Ley 7/1998, de 14 de diciembre, de Andalucía; Ley 2/1999, de 8 de marzo, de La Rioja; Ley 3/1999, de 31 de marzo, de las Islas Baleares; y Ley 14/1999, de 29 de abril, de Madrid); *Podólogos* (Ley 3/1989, de 6 de marzo, de Cataluña; Ley 9/1992, de 10 de diciembre, de Canarias; Ley 10/1996, de 17 de diciembre, de Murcia; Ley 7/1996, de 27 de diciembre, de Asturias; Ley 12/1996, de 27 de diciembre, de Galicia; Ley 2/1997, de 31 de marzo, de La Rioja; Ley 9/1997, de 14 de abril, de Madrid; Ley 6/1997, de 3 de julio, de Aragón; Ley 8/1998, de 12 de junio, de Cantabria; Ley 5/1998, de 18 de junio, de Extremadura; y Ley 9/1998, de 14 de diciembre, de Andalucía); *Detectives Privados* (Ley 2/1999, de 30 de marzo, de Cataluña); *Publicitarias y Publicitarios y Relaciones Públicas* (Ley 12/1998, de 5 de noviembre, de Cataluña); *Logopedas* (Ley 2/1998, de 19 de febrero, de Cataluña); *Educadoras y Educadores Sociales* (Ley 15/1996, de 15 de noviembre, de Cataluña); *Censores Jurados de Cuentas* (Ley 7/1995, de 28 de junio, de Cataluña); *Técnicos de Empresas y Actividades Turísticas* (Ley 6/1991, de 27 de abril, de Cataluña; y Ley 21/1996, de 8 de julio, de Canarias); *Ingenieros de Informática* (Ley 1/1998, de 28 de abril, de Murcia); e *Ingenieros Técnicos de Informática* (Ley 2/1998, de 28 de abril, de Murcia).

No obstante, esa competencia autonómica para configurar nuevas profesiones colegiadas no deja de ser problemática. En la medida en que la colegiación condiciona –o cuando menos, debería condicionar– el ejercicio profesional, resulta más que dudoso que las CCAA, al amparo de la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de Colegios Profesionales, puedan adoptar tales medidas. En la práctica, ciertamente, no se han cuestionado las Leyes de creación de nuevos Colegios –de nuevas profesiones colegiadas, por tanto–; pero ello no es óbice para reconocer que, si se mantiene el alcance que a la competencia estatal relativa al ejercicio profesional se ha dado por la propia jurisprudencia constitucional, sólo al Estado tendría que corresponder la determinación de las profesiones colegiadas, obviando así que una misma profesión pueda ser colegiada en unos ámbitos territoriales y no en otros. La unidad de la profesión y la igualdad de derechos y deberes de los profesionales (artículo 149.1.1ª CE) queda en otro caso seriamente afectada. Incluso, desde la estricta consideración de la competencia estatal *ex* artículo 149.1.18ª CE, se ha mantenido que «si algún aspecto hay respecto del que no cabe dudar acerca de su carácter básico en la legislación estatal sobre Colegios Profesionales, es precisamente éste: la creación de nuevos Colegios Profesionales».²⁶

Es verdad, de todas formas, que el problema puede perder entidad si la extensión de la organización colegial no se acompaña de la exigencia de colegiación como requisito ineludible para el ejercicio profesional, o si, aun exigida, no se prevén, o no se adoptan, medidas efectivas contra aquellos profesionales que actúan sin estar colegiados.²⁷ Y es que el reconocimiento de la competencia autonómica para extender la organización colegial a profesiones que el Estado no ha configurado como colegiadas no puede dejarse de valorar atendiendo al alcance de la colegiación.

La exigencia o no de colegiación –cuestión central en el régimen jurídico de los Colegios Profesionales, tanto que bien puede afirmarse que de la posición

26. Vid. L. CALVO SANCHEZ, *Régimen jurídico ...*, *op. cit.*, pág. 782. A juicio de este autor, «si el Colegio Profesional sólo se justifica cuando existan causas cualificadas de incidencia y responsabilidad social; si la titulación y las profesiones son contenidos de alcance nacional; la decisión sobre la existencia (o no) del Colegio Profesional debe ser también estatal. Y así lo entiendo desde la exclusiva consideración como base estatal *ex* art. 149.1.18 CE». No obstante, el mismo autor añade que, «desde otros parámetros, incluso se puede reforzar esta consecuencia: como los que apelan al desarrollo de la profesión (entendida como libertad profesional constitucionalmente garantizada), y por tanto competencia estatal *ex* art. 149.1.1 CE». Una conclusión que, aun cuando no se formula expresamente, también parece implícita en el razonamiento de Baño Leon, al que ya me he referido en la anterior nota 19.

27. Lo cierto es que la debilidad del sistema en este extremo es manifiesta, ya que no existe un mecanismo efectivo que garantice la obligatoriedad de la colegiación. La eliminación en el vigente Código Penal de la falta que el anterior Código tipificaba en el artículo 572 (que castigaba con multa al «titulado o habilitado que ejerciere su profesión sin hallarse inscrito en el respectivo Colegio, Corporación o Asociación Oficial, siempre que sea exigido reglamentariamente este requisito»), unido al hecho de que la potestad sancionadora de los Colegios no alcanza a quienes no forman parte de la Corporación, ha determinado, en efecto, un vacío que relativiza muy mucho el alcance efectivo de la colegiación obligatoria.

que al respecto se adopte depende que pueda reconocerse la existencia de una estructura colegial y de una profesión colegiada propiamente dicha²⁸— encuentra, en principio, una respuesta clara y taxativa en el artículo 3.2 de la LCP. Desde su versión inicial, establece que «es requisito indispensable para el ejercicio de la profesión la incorporación al Colegio en cuyo ámbito territorial se pretende ejercer la profesión». Carácter obligatorio, por tanto, de la colegiación a los efectos del ejercicio de la profesión. Cuestión distinta es, ciertamente, el alcance de esa colegiación cuando la estructura colegial está organizada territorialmente, lo que se abordará más adelante. Pero lo que interesa destacar en este momento es el inequívoco pronunciamiento de la Ley estatal; un pronunciamiento que formalmente ha pasado a calificarse como norma básica (Disposición Final 2ª de la Ley 7/1997), si bien ese carácter básico parece referido a los efectos de la colegiación —colegiación única, en concreto— en el caso de que la misma sea exigible para el ejercicio profesional.

Las Leyes generales de Colegios profesionales que han dictado las CCAA no se apartan de la referida norma básica estatal.²⁹ Sin embargo, aunque excepcionalmente, no han dejado de constituirse Colegios para determinadas profesiones sin que la adscripción colegial sea requisito obligatorio y condicionante del ejercicio profesional.³⁰ Un supuesto que automáticamente debería conducir a consi-

28. Ya hemos visto que para la jurisprudencia constitucional, la CE deja imprejujada la cuestión de la colegiación obligatoria. También algunos autores se han pronunciado en esa dirección. Sin embargo, la mayoría de la doctrina sigue considerando, con razón, que la colegiación obligatoria, junto al carácter único o monopolístico de las funciones públicas encomendadas, es una condición característica e imprescindible de la institución colegial. Por todos, recogiendo una completa síntesis doctrinal, A. FANLO LORAS, «Encaadre histórico y constitucional ...», *cit.*, págs. 74 y ss.

29. Por ejemplo, el artículo 9.2 de la Ley de Cataluña es buena prueba de lo que se afirma: «Es requisito indispensable para el ejercicio de la profesión la incorporación al Colegio en cuyo ámbito territorial se pretende ejercer la profesión». Igualmente, artículos 9 de la Ley de Canarias; 16 de la Ley de Castilla y León; 3 de la Ley de Madrid; 30.1 de la Ley del País Vasco; 12.2 de la Ley de Valencia; 22 de la Ley de Aragón; 16 de la Ley foral Navarra; 16 de la Ley de las Islas Baleares; 16 de la Ley de La Rioja; 6.3 de la Ley de Castilla-La Mancha; y 6.2 de la Ley de Murcia.

30. Vid., por ejemplo, la Ley de 8 de noviembre de 1985, de creación del Colegio Profesional de Periodistas de Cataluña, que, tras su modificación por la Ley 1/1988, de 26 de febrero, dispone que «el Colegio agrupa a los periodistas que lo solicitan ...». En otros casos, se adopta una calculada ambigüedad. Así, las diversas Leyes de Galicia, de creación de los Colegios de Periodistas (Ley 2/1999, de 24 de febrero), de Protésicos Dentales (Ley 4/1998, de 30 de junio), de Podólogos (Ley 12/1996, de 27 de diciembre), etc., nada establecen al respecto, limitándose a fijar las condiciones y requisitos de los que pueden acceder a la colegiación. En otras ocasiones, aunque no se establezca directamente la obligatoriedad de la colegiación, la remisión que se hace a «las leyes reguladoras de los Colegios profesionales», determina que la adscripción sea obligatoria: así sucede, por ejemplo, con las Leyes de Murcia (Colegios de Ingenieros Técnicos en Informática y de Ingenieros en Informática), o con la mayoría de las Leyes de Cataluña (de creación de los Colegios de Detectives Privados, de Publicitarios y Relaciones Públicas, de Logopedas, etc.), aunque tampoco faltan otras, también de Cataluña, que guardan silencio y se limitan a señalar que el correspondiente Colegio «agrupa a los profesionales que tienen el

derar inconstitucional la correspondiente Ley autonómica si no fuera porque tampoco han faltado Leyes estatales de creación de Colegios que han optado por configurar el requisito de la colegiación como voluntario.³¹ De este modo, es el propio legislador estatal el que, más allá de la declaración de la LCP, pone más que en entredicho el carácter básico de la referida exigencia. Por ello, difícilmente puede tacharse de inconstitucional la Ley autonómica que extiende la organización colegial a una profesión sin imponer la obligatoriedad de la colegiación. Y, por ello mismo, tampoco parece objetable que, en tales casos, las CCAA no puedan, en sus ámbitos territoriales, dotar a nuevas profesiones de esa estructura colegial, ya que desde el punto de vista del ejercicio profesional no se produce ninguna consecuencia efectiva que pueda afectar a la competencia estatal ex artículo 149.1.1ª CE.

Si se prescinde, pues, de la colegiación obligatoria, se resuelve en gran parte el problema competencial. Pero, como vengo diciendo, las consecuencias para la institución son decisivas. Una profesión colegiada —dotada de una estructura colegial— que no obliga a los profesionales a colegiarse para ejercer la profesión no deja de ser un contrasentido, pues, en definitiva, tales Colegios, más allá del nombre dado, no pasan de ser meras asociaciones —cualificadas o de configuración legal si se quiere³²— o, incluso, Corporaciones públicas,³³ pero en forma

título de ...» (Colegio de Censores Jurados de Cataluña; Colegio de Técnico de Empresas y Actividades Turísticas; de Podólogos; de Bibliotecarios-Documentalistas; etc.). Ninguna duda ofrecen, sin embargo, Leyes como las de Andalucía, Asturias, Cantabria, La Rioja, Aragón, Canarias o Extremadura, que expresamente declaran que «para el ejercicio de la profesión (...) será requisito indispensable la incorporación al Colegio Profesional» o que «en el Colegio (...) se integrarán, con carácter obligatorio para el ejercicio profesional, los profesionales que en dicha Comunidad posean la titulación ...» (así, en relación con los Colegios de Podólogos, Fisioterapeutas y Protésicos dentales) (vid. citadas dichas Leyes en la anterior nota 25).

31. Vid., por ejemplo, Ley de 26 de diciembre de 1978, de creación del Colegio Oficial de Geólogos, cuyo artículo 2 dispone que el Colegio «agrupará a los licenciados y doctores en Ciencias Geológicas que voluntariamente se integren en el mismo». En otros casos, a las Corporaciones profesionales se les sustrae en su totalidad el control y la disciplina de la profesión, atribuyéndolo a la Administración, con lo que el requisito de la colegiación pasa a ser innecesario: así sucede, por ejemplo, respecto de la actividad de los auditores de cuentas, si bien la STC 386/1993, de 23 de diciembre, no apreció las impugnaciones de inconstitucionalidad formuladas contra la Ley 19/1988, de 12 de julio: sobre todo ello, vid., específicamente, C. FERNANDEZ RODRIGUEZ, *El Auditor de Cuentas*, Madrid, Marcial Pons, 1997, págs. 139 ss., y el comentario a la citada sentencia constitucional de N. MARTINEZ DE AZAGRA, *La constitucionalidad de la Ley de Auditoría de Cuentas y la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre el artículo 36 de la Constitución*, en RAP núm. 134 (1994), págs. 265 ss.

32. Sobre esa modalidad de asociación, vid. GERMAN FERNANDEZ FARRERES, *Asociaciones y Constitución*, Madrid, Cívitas, 1987, págs. 192 ss., así como la fundamental STC 67/1985, de 24 de mayo.

33. En la actualidad no resulta problemática, ciertamente, la configuración jurídica de los Colegios Profesionales, ya que la normativa estatal y las normativas autonómicas son en este extremo prácticamente coincidentes, habiéndose ajustado éstas últimas a la definición que recoge el artículo 1.1 de la LCP: «Los Colegios Profesionales son

alguna verdaderos Colegios Profesionales. Claro es que, de esa forma, se llega también a evitar el límite de la libertad negativa de asociación (artículo 22.1 CE), que, tal como ha señalado la jurisprudencia constitucional, obliga a justificar el interés público y las funciones concurrentes para que el profesional quede obligado a formar parte de la Corporación.³⁴ Dicho en otros términos: lo que podría constituir un límite para el legislador —sea estatal o autonómico— a la hora de calificar a una profesión como colegiada, se soslaya no imponiendo la colegiación. Se cierra de este modo el círculo, pero, insisto en ello, a costa de distorsionar por completo las características diferenciadoras —que dejan de existir— de los Colegios Profesionales.

En cualquier caso, aunque no se cuestione esa competencia autonómica para extender la estructura colegial a nuevas profesiones, parece indiscutible que ello no excluye —no puede excluir— la correlativa competencia del Estado para configurar a toda una profesión como profesión colegiada. Consecuentemente, si el Estado también puede calificar una profesión como colegiada a nivel nacional, es obvio que las CCAA sólo podrán dotar de la estructura colegial a aquellas profesiones —y, por lo demás, limitadamente, es decir, para su ámbito territorial— que el Estado no haya calificado como tales. La competencia autonómica en este extremo es, por tanto, dependiente de la del Estado, con lo que, a la postre, profesiones colegiadas en los ámbitos territoriales de las CCAA son todas aquéllas que el Estado así haya calificado y aquellas otras que, específicamente, para sus respectivos ámbitos, las propias CCAA hayan determinado.

Resta indicar que cuando la colegiación es obligatoria para el ejercicio de la actividad profesional y la estructura colegial está territorializada, el problema ulterior de la necesidad de que los profesionales se colegien en todos y cada uno de los Colegios en cuyos ámbitos territoriales pretendan prestar sus servicios ha

Corporaciones de derecho público, amparadas por la Ley y reconocidas por el Estado, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines».

No obstante, esta caracterización como Corporaciones de Derecho Público, que es la tradicional, resulta por sí sólo insuficiente para marcar la singularidad y especificidad de los Colegios respecto de las simples asociaciones —una exigencia ésta que resulta del propio artículo 36 CE, tal como ha destacado la STC 20/1988, de 18 de febrero (f.j. 3)—, ya que es necesario que el efectivo régimen jurídico previsto sea coherente con esa personificación pública y con los fines y funciones que se les asignen. Por ello, aun cuando se configuren como Corporaciones públicas, si los Colegios no tienen encomendado el control del ejercicio profesional —y para que ello sea posible es necesaria la colegiación obligatoria—, su sustantividad y especificidad quedará absolutamente difuminada, equiparándose prácticamente a simples asociaciones de configuración legal.

34. Vid. la fundamental STC 89/1989, de 11 de mayo, en la que se señala que la colegiación obligatoria para el ejercicio de una profesión no constituye una vulneración del derecho de libertad asociativa, activa o pasiva, ni tampoco un obstáculo para la elección profesional siempre que concurran efectivos intereses públicos vinculados al ejercicio de determinadas profesiones. En suma, son los fines públicos los que justifican la obligatoriedad de la pertenencia al ente colegial, de manera que de no concurrir tales fines esa obligatoriedad puede ser lesiva de la libertad negativa de asociación. Para un mayor detalle, vid. A. FANLO LORAS, *El debate sobre Colegios Profesionales y Camaras Oficiales*, Madrid, Cívitas, 1992, págs. 101 ss.

quedado definitivamente resuelto. Con la nueva redacción dada al artículo 3 de la LCP 1974 por el Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, y la posterior Ley 7/1997, de 14 de abril, basta la incorporación a un Colegio –el del domicilio profesional único o principal– para poder ejercer la profesión en todo el territorio del Estado (artículo 3.2, párrafo 1º). Se ha establecido, en definitiva, un sistema de colegiación única, aunque el mismo no impide múltiples colegiaciones.³⁵

No obstante, el sistema de colegiación única puede requerir de la previa habilitación del Colegio en cuyo ámbito territorial se pretenda actuar (artículo 3.3 de la misma LCP). A tal fin, los Estatutos Generales y, en su caso, los Estatutos de los Consejos Autonómicos –debe entenderse que cuando se trate de profesiones colegiadas autonómicas– pueden exigir la comunicación previa del colegiado, lo cual parece, por otra parte, plenamente razonable que así sea, ya que de no hacerlo el ejercicio de la potestad disciplinaria en relación con la actividad profesional no podrá ser ejercitada por el Colegio en cuyo ámbito territorial se desarrolla dicha actividad, una vez que el control disciplinario sólo puede proyectarse sobre quienes sean miembros de la Corporación. Todo ello sin perjuicio, en fin, de que las referidas reglas –que tienen el carácter expreso de normas básicas (D.F. 2ª de la Ley 7/1997)– deben complementarse con la que, siendo también básica, establece el mismo artículo 3.2, párrafo 2º, de la LCP, y que, aquí sí, supone una excepción plena al criterio de la colegiación única.

Dado el carácter básico de las referidas normas, es obvio que cualquier regulación autonómica que no se ajuste a las mismas deberá entenderse incurso en «inconstitucionalidad sobrevenida» y, por tanto, sin eficacia de ningún tipo, si bien no es ese el caso. Incluso, con anterioridad a la Ley estatal 7/1997, las Leyes autonómicas ya habían anticipado el criterio que luego ha sancionado el Estado.³⁶

2. Estructura territorial: agrupaciones y segregaciones de Colegios

El artículo 4.2 de la LCP establece que «la fusión, absorción, segregación, cambio de denominación y disolución de los Colegios Profesionales de la misma profesión será promovida por los propios Colegios, de acuerdo con lo dispuesto en los respectivos Estatutos, y requerirá la aprobación por Decreto, previa audiencia de los demás Colegios afectados». Una previsión que hay que entroncarla con la del artículo 4.3 de la misma LCP, según la cual «dentro del ámbito

35. Esa multiplicidad de colegiaciones era necesaria antes de la reforma, a no ser que se hubiesen entablado convenios entre los Colegios a fin de posibilitar, en términos de reciprocidad, la habilitación de los colegiados en los respectivos ámbitos territoriales de unos y otros Colegios. Sobre el alcance de la reforma en este extremo, vid. el comentario de J. GALVEZ, «Las medidas liberalizadoras del Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, en materia de Colegios Profesionales», en vol. col. *Reforma y liberalización económica*, Madrid, Cívitas, 1996, págs. 116 ss.

36. *Vid.*, por ejemplo, artículos 10 de la Ley de Cataluña y 9 de la Ley de Canarias, si bien exigiendo la previa solicitud de habilitación. Un criterio que se ha generalizado en las demás Leyes autonómicas: artículos 17 de la Ley de Castilla y León, 3.1 de la Ley de Madrid, 12.2 de la Ley de Valencia, 22 Ley de Aragón, 16.5 de la Ley de La Rioja, 6.3 a 5 de la Ley de Castilla-La Mancha, etc.

territorial que venga señalado a cada Colegio no podrá constituirse otro de la misma profesión».

La regla, por tanto, es que la profesión colegiada se organice por Colegios de distinto ámbito territorial (Colegios territoriales). Esa estructura territorial de los Colegios es susceptible de cambios y alteraciones como consecuencia de fusiones, segregaciones o disoluciones de determinados Colegios. Alteraciones de los ámbitos territoriales cuya aprobación corresponde, según la LCP, al Gobierno, mediante Decreto. Sin embargo, en función del reparto constitucional de competencias, las Leyes autonómicas de Colegios Profesionales han regulado también los supuestos indicados, atribuyendo la competencia a las correspondientes CCAA.³⁷ Se produce, en consecuencia, una contradicción que, dejando a salvo las singularidades que pueden concurrir en el caso de determinados Colegios únicos de ámbito nacional –caso de los Colegios de Registradores de la Propiedad y Mercantiles y de Notarios–, debe resolverse, en principio, a favor de la competencia autonómica, toda vez que, efectivamente, las citadas operaciones de alteraciones territoriales se configuran como actuaciones de carácter puramente ejecutivo.

No es menos cierto, sin embargo, que las CCAA asumen necesariamente sus competencias –legal y estatutariamente– circunscritas a sus respectivos ámbitos territoriales, razón por la cual en aquellos supuestos en los que en la fusión o segregación se hallen implicados Colegios situados en el territorio de varias CCAA, cabe apelar a la regla de la extraterritorialidad a fin de justificar la reten-

37. En concreto, el artículo 7.1 de la Ley de Cataluña establece que «la modificación del ámbito territorial de Colegios por unión o fusión de dos o más de la misma profesión será acordada por los Colegios afectados de acuerdo con lo dispuesto en sus estatutos respectivos y deberá obtener la aprobación del Departament de la Presidencia del Gobierno de la Generalitat, previo informe del Consejo de Colegios de Catalunya respectivo». Y el artículo 7.2, tanto para los casos de segregación como de disolución fija igual criterio. Unas previsiones que también se acompañan de la regla de que «no se puede constituir más de un Colegio Profesional de idéntica profesión dentro de un mismo ámbito territorial» (artículo 8). Incluso, la Disposición Transitoria.2 se refiere a la posible «recomposición» de los Colegios únicos de ámbito estatal, para establecer que «los profesionales integrados en un Colegio único de ámbito estatal incorporados a él a través de cualquiera de sus delegaciones radicadas en Catalunya, sin perjuicio de mantener su colegiación actual, podrán formar un solo Colegio de ámbito catalán y aprobar los estatutos por los que deberán regirse en los términos previstos en esta Ley», si bien se añade que «en ningún caso la creación de este Colegio podrá afectar los derechos adquiridos». La misma Disposición Transitoria.3 reconoció expresamente la posibilidad de modificar el ámbito territorial de los Colegios existentes a su entrada en vigor, puntualizando seguidamente que «el Departament de la Presidencia del Gobierno de la Generalitat impulsará, si fuera necesario, los procedimientos citados» (Disposición Transitoria.4).

En similares términos –con la diferencia de que en algunos casos se exige Ley para aprobar la alteración–, vid. artículos 11 a 15 de la Ley de Canarias; 9 a 11 de la Ley de Castilla y León; 10 a 12 de la Ley de Madrid; 29 de la Ley del País Vasco; 8 de la Ley de Valencia; 13 y 14 de la Ley de Aragón; 11 de la Ley foral de Navarra; 9 de la Ley de las Islas Baleares; 5 de la Ley de La Rioja; artículos 14 a 16 de la Ley de Castilla-La Mancha; y artículos 12 y 13 de la Ley de Murcia.

ción por el Estado de la aprobación de dichas alteraciones.³⁸ Con todo, también se han planteado supuestos en los que perteneciendo los dos Colegios afectados por la segregación a la misma CA, tanto el acto de aprobación de la segregación, como el acto de constitución del nuevo Colegio, han sido adoptados por el Estado.³⁹ Una solución a todas luces contraria al orden constitucional de competencias, como así se ha reconocido finalmente por el propio Estado al aceptar los requerimientos de incompetencia que en supuestos similares se han planteado.⁴⁰

En definitiva, el reparto competencial obliga a reconocer que en los casos en los que la segregación afecta a Colegios ubicados en el territorio de una misma CA, ésta será la competente, tanto para aprobar la correspondiente segregación, como para constituir el nuevo o nuevos Colegios, siempre, desde luego, que éstos circunscriban su ámbito territorial al de dicha CA.

Por el contrario, en los casos en los que los Colegios implicados en la segregación pertenezcan a diferentes CCAA, respecto de la segregación es posible que la misma sea aprobada por el Estado —en atención a la señalada regla de la extraterritorialidad—, o que, alternativamente, mediante acuerdo de las CCAA afectadas sea aprobada por una de ellas. En todo caso, independientemente de la opción que se siga, delo que no cabe ninguna duda es que la constitución del nuevo o nuevos Colegios corresponderá a la CA en cuyo ámbito territorial vayan a desarrollar su actuación.

Por lo demás, aunque corresponde a las CCAA fijar las demarcaciones territoriales, el Estado puede establecer, en ejercicio de su competencia organi-

38. Tal como ha recordado L. CALVO SANCHEZ, Régimen jurídico ..., pág. 728, esta fue, concretamente, la tesis mantenida en el dictamen del Consejo de Estado de 5 de diciembre de 1990 (expte 55106), a propósito de la consulta formulada acerca del procedimiento a seguir para la integración de los ingenieros técnicos facultativos y peritos de minas en un único Colegio que debía abarcar todo el territorio de la CA de Castilla-La Mancha y que implicaba la segregación de Colegio incluido en las CCAA de Madrid y Murcia; una alteración que finalmente fue aprobada por el Estado. Asimismo, el citado autor señala la existencia de otros supuestos en los que encontrándose implicadas varias CCAA en la segregación, se ha procedido a disociar las dos operaciones que integran dicha alteración territorial (por ejemplo, a propósito de la constitución del Colegio de Economistas de Navarra por segregación del Colegio Oficial Vasco-Navarro, el Estado procedió a la segregación de la sección navarra del Colegio, a partir de lo cual fue la Comunidad Foral la que procedió a la creación del nuevo Colegio circunscrito a su ámbito territorial).

39. Tal fue el caso, por ejemplo, del Real Decreto 2278/1996, de 25 de octubre, por el que se constituyó el Colegio Oficial de Graduados Sociales de Avila por segregación del Colegio de Salamanca.

40. Así ha sucedido por relación a los Reales Decretos 1874/1997 y 1875/1997, ambos de 12 de diciembre, sobre constitución por segregación de los Colegios Oficiales de Profesores y Licenciados en Educación Física de Aragón y Madrid, respectivamente. Los requerimientos fueron aceptados por el Consejo de Ministros mediante acuerdos de 20 de marzo y 2 de abril de 1998, por considerar que, a la vista de las competencias de dichas CCAA, a éstas corresponde la constitución por segregación de dichos Colegios, de manera que dejó sin efecto los Reales Decretos en cuestión y ordenó la remisión de los expedientes a las CCAA requirentes para su definitiva resolución.

zativa básica, la existencia de estas Corporaciones dentro de determinado ámbito territorial, siempre, claro es, que dicha exigencia se configure como un mínimo.⁴¹

3. Los Consejos Generales: el necesario reajuste de algunas de sus tradicionales funciones

De acuerdo con las previsiones de la LCP (artículos 4.3 y 9) y de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico (artículo 15.3 y Disposición Transitoria), siempre que exista una previa estructura colegial en todo el territorio nacional, no existe obstáculo competencial para la creación por el Estado del correspondiente Consejo General, así como para la aprobación de sus Estatutos.⁴²

Sin embargo, las funciones asignadas a los Consejos Generales deben reajustarse, en todo caso, al ámbito de las competencias estatales. En concreto, esas funciones, a mi juicio, deben circunscribirse al ámbito nacional o internacional, o bien conectarse con otros títulos competenciales del Estado, quedando al margen, claro es, las funciones que afecten exclusivamente al ámbito de su organización interna.⁴³

41. En esos términos se ha pronunciado la STC 132/1989, de 18 de julio (f.j. 8), cuya doctrina, aunque establecida a propósito de otro tipo de Corporaciones, concretamente las Cámaras Agrarias, es perfectamente aplicable a los Colegios Profesionales.

42. En concreto, el artículo 4.4 de la LCP establece que «cuando estén constituidos varios Colegios de la misma profesión de ámbito inferior al nacional existirá un Consejo General cuya naturaleza y funciones se precisan en el artículo 9», si bien es de todo punto manifiesto que la referida previsión queda referida a Colegios creados por Ley estatal (en suma, a profesiones colegiadas de ámbito estatal). Por su parte, el artículo 15.3 de la Ley del Proceso Autonómico, inciso primero, puntualiza que «por Ley del Estado podrán constituirse Consejos Generales o Superiores de las Corporaciones a las que se refiere el presente artículo para asumir la representación de los intereses corporativos en el ámbito nacional o internacional». Y la Disposición Transitoria de la misma Ley previó que «los Consejos Generales o Superiores ya existentes de las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos o profesionales subsistirán con la organización y atribuciones que les confiere la legislación estatal vigente, hasta tanto se dicte la normativa prevista en el artículo 15.3 de la presente Ley».

43. En lo sustancial han de quedar ceñidas a los aspectos siguientes: a la promoción y defensa de los intereses corporativos en el ámbito nacional e internacional; a dirimir los conflictos y a coordinar las actividades de las actividades de los Colegios con sede en distintas Comunidades Autónomas; a colaborar con la Administración del Estado, procediendo a informar normas estatales, realizar estadísticas, asesorar y ejercer otras funciones consultivas; a colaborar con las Comunidades Autónomas, a solicitud o requerimiento de las mismas; a ejercer funciones vinculadas a competencias estatales; y, finalmente, a ejercer todas aquellas funciones relacionadas con su ámbito organizativo interno. En este mismo sentido, vid. J.M. BAÑO LEON, *Las competencias del Estado...*, cit., pág. 56. Una posición distinta, no obstante, es la de L. CALVO SANCHEZ, *El régimen jurídico...*, op. cit., págs. 762 ss., que considera que el artículo 15.3 de la Ley del Proceso Autonómico «no ha operado ninguna modificación de las funciones, ni en la posición jurídica, de los Consejos

Por su especial trascendencia, importa destacar que no pueden seguirse atribuyendo a los Consejos Generales las tradicionales funciones de tutela sobre los Colegios como la aprobación de sus Estatutos particulares y el visado de Reglamentos de régimen interior [artículos 6.4 y 9.1.c) LCP], dirimir los conflictos que puedan suscitarse entre los mismos [artículo 9.1.d)], resolver los recursos que se interpongan contra sus actos [artículo 9.1.e)] y ejercer funciones disciplinarias respecto de los miembros de las Juntas de Gobierno de aquéllos [artículo 9.1.g)]. Y es que todas esas funciones se han visto afectadas por las competencias normativas y ejecutivas asumidas por las Comunidades Autónomas, las cuales han previsto, además, la creación de Consejos de Colegios de ámbito autonómico.⁴⁴

La legislación autonómica, por de pronto, ha atribuido a los propios Colegios la aprobación de sus Estatutos particulares, sin perjuicio de la calificación de legalidad de los mismos que se reserva a la Administración autonómica.⁴⁵ La

Generales», basando esa apreciación en que la Disposición Transitoria de la misma Ley «ha realizado exactamente la operación opuesta, esto es, la congelación de las atribuciones y de la organización vigente de los Consejos Generales al momento de dictarse la Ley del Proceso Autonómico». Sin embargo, como bien ha puntualizado BAÑO LEON, la referida Disposición Transitoria «tiene un efecto exclusivamente limitado al Derecho estatal y en nada afecta a las competencias autonómicas, puesto que el ejercicio de las que la Constitución y los Estatutos atribuyen a las Comunidades no pueden quedar al arbitrio del Estado, según es jurisprudencia constitucional bien establecida» (pág. 57).

La STS de 21 de septiembre de 1999 ha reconocido, en fin, que la señalada Disposición Transitoria no ha congelado las funciones y organización de los Consejos vigentes al momento de dictarse dicha Ley y hasta que se dicte una nueva legislación, aunque tampoco ha dejado de rechazar que la única función de los Consejos haya pasado a ser la de representación de la profesión en el ámbito del Estado, pues también les corresponden aquellas que tengan ámbito o repercusión nacional, y el criterio para valorar esa dimensión o repercusión nacional de las funciones colegiales que han de asumir los Consejos Generales es el de la igualdad en el ejercicio de la profesión, considerado desde la doble óptica activa -igualdad de protección del ejercicio profesional frente a los ciudadanos- y pasiva del ejercicio profesional -igualdad de los profesionales-: para un mayor detalle, vid. el comentario de J.F. ALENZA GARCIA, *Las funciones de los Consejos Generales de los Colegios Profesionales en el Estado autonómico*, en REDA núm. 104 (1999), págs. 643 ss.

44. Así ha sucedido, en efecto, con todas las Leyes autonómicas de Colegios Profesionales y normas específicamente referidas a la regulación de los correspondientes Consejos Autonómicos (vid. anterior nota 22).

45. Por ejemplo, el artículo 11.1 de la Ley de Cataluña dispone que «los Colegios aprobarán sus Estatutos de forma autónoma sin más limitaciones que las impuestas por las Leyes», y el artículo 12 añade que «los Colegios Profesionales y los Consejos de Colegios deberán comunicar al Departamento de la Presidencia de la Generalitat: a) El texto de los Estatutos y sus modificaciones para que, previa calificación de legalidad, sean inscritos y posteriormente publicados en el Diari Oficial de la Generalitat». Las demás Leyes autonómicas se han pronunciado en parecidos términos: artículos 19.e) y 20.1 de la Ley de Canarias; 13.1 de la Ley de Castilla y León; 15.1 y 16 de la Ley de Madrid; 33 de la Ley del País Vasco; 5.p) y 10.1 de la Ley de Valencia; 19 de la Ley de Aragón; 6 de la Ley foral de Navarra; 11.1.f) y 19 de la Ley de las Islas Baleares; 9.m) y 12 de la Ley de La Rioja; 21.e) y 22.1 de la Ley de Castilla-La Mancha; y 8.1 y 9.c) de la Ley de Murcia.

colisión, por tanto, entre la norma estatal y las normas autonómicas es manifiesta; una colisión que, a mi juicio, debe resolverse a favor de la legislación autonómica, por cuanto las previsiones de la LCP de 1974 no pueden considerarse, en este concreto extremo, como normas básicas.

El Consejo de Estado viene manteniendo, no obstante, un criterio radicalmente opuesto a admitir que los Consejos Generales hayan quedado desapoderados de esa potestad. Se trata, sin embargo, de un criterio que en forma alguna se justifica, pues parte de la plena eficacia y aplicabilidad directa de todas las previsiones de la LCP de 1974, como si la materia Colegios Profesionales no hubiese sido objeto de atribución competencial alguna a favor de las CCAA y, consecuentemente, como si la referida Ley estatal de 1974 no tuviese que ser necesariamente reinterpretada a la luz de ese reparto competencial.⁴⁶

Lo mismo cabe decir respecto de la competencia de los Consejos Generales en orden a resolver los recursos contra acuerdos de los Colegios y de los Consejos Autonómicos de Colegios. También el Consejo de Estado mantiene en este extremo idéntica postura. En el mismo dictamen que acaba de citarse se afirma:

«Han de recordarse al respecto las claras previsiones existentes al respecto en las disposiciones generales relativas a los Colegios Profesionales. En concreto, el artículo 9, número 1.e), de la Ley de Colegios Profesionales reputa competente

46. Vid., por ejemplo, dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado de 14 de enero de 1999 (expte. 999/98), relativo al proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía Española, en el que, en relación a la aprobación de los Estatutos particulares de los Colegios que el proyecto atribuía a los Colegios «sin perjuicio de su visado por el correspondiente Consejo, cuando procediere», mientras que en otros, tras reiterar esa competencia de los Colegios, aludía a la «ulterior» sanción de los Estatutos particulares por el Consejo General de la Abogacía o por el Consejo de Colegios de la Comunidad Autónoma, el Consejo de Estado declara que «el referido régimen no resulta ajustado al que se encuentra claramente previsto en las Leyes estatales de carácter básico aplicables a los Colegios Profesionales». Y es que, «en concreto, los artículos 6, número 4, y 9, número 1.c) de la Ley de Colegios Profesionales prevén que esos Estatutos se elaborarán por los respectivos Colegios y serán aprobados por el respectivo Consejo General». A lo que apostilla el Consejo de Estado: «En su intervención en numerosos casos de aprobación de Estatutos Generales de Colegios Profesionales, este Consejo ha tenido ocasión de recordar la vigencia y aplicabilidad de ese régimen legal, por lo que resulta forzoso que los citados preceptos del Proyecto se reformulen para acomodarlos a tal régimen, teniendo esta observación carácter esencial».

Así pues, para el Consejo de Estado las referidas previsiones de la LCP de 1974 son básicas -aunque en forma alguna se justifica ese carácter básico-, por lo que no cabe dudar de la competencia de los Consejos Generales. Claro es que, según ese criterio, todas las previsiones de las diferentes Leyes autonómicas que atribuyen la competencia a los propios Colegios, con el posterior control de legalidad de la Administración autonómica, incurrir en inconstitucionalidad. Una inconstitucionalidad que, sin embargo, en momento alguno ha sido planteada por el Estado, lo que más bien hace pensar que el propio Estado reconoce el carácter no básico de los indicados preceptos de la LCP de 1974 y la plena constitucionalidad, por tanto, de las Leyes autonómicas. Por lo demás, oportunidad ha tenido el Estado de declarar expresamente lo contrario, lo que en forma alguna ha hecho.

al Consejo General para resolver los recursos que se interpongan contra los actos de los Colegios, mientras que el artículo 15, número 3, de la Ley del Proceso Autonómico sienta que los actos de los Consejos de ámbito inferior al nacional sólo serán recurribles en alzada ante el respectivo Consejo General cuando los Estatutos de esos Consejos Territoriales lo prevean expresamente.

A la luz de esas previsiones legales, suscita algunas dudas la actual redacción del apartado j) del artículo 68 del Proyecto, en la medida en que no queda claro si la alusión que contiene a «cuando proceda» se refiere únicamente a los acuerdos de los Consejos Autonómicos de Colegios o alcanza igualmente a los acuerdos de los Colegios.

A fin de despejar tales dudas en una cuestión que está regulada con precisión en las aludidas normas, resulta necesario que el referido apartado estatutario diferencie con claridad entre la competencia para resolver los recursos contra los acuerdos de los órganos de los Colegios —que corresponderá en todo caso al Consejo General de la Abogacía Española— y la competencia referida a resolver los recursos contra los acuerdos de los Consejos Autonómicos de Colegios de Abogados —que sólo corresponderá al mencionado Consejo General cuando los Estatutos de los citados Consejos Autonómicos lo contemplen expresamente».

Ahora bien, fácilmente se puede observar como el Consejo de Estado interpreta indebidamente el alcance del artículo 15.3 de la Ley del Proceso Autonómico; un precepto que ha modificado el artículo 9.1.e) de la LCP de 1974, sin que pueda decirse —tal como hace el Consejo de Estado— que atiende exclusivamente a la relación Consejos Generales-Consejos Autonómicos a fin de ceñir a ese supuesto la regla que remite la determinación de la competencia para resolver los recursos administrativos que contra los actos de las «Corporaciones con competencias en ámbito inferior al nacional» a lo que en los Estatutos de dichas Corporaciones se establezca. Sin perjuicio de que a esa norma, que formalmente no tiene el carácter de básica, no puede atribuírsele carácter materialmente básico, pues, en todo caso, habría que justificar ese carácter atendiendo a la propia jurisprudencia constitucional, lo que no parece posible, sin perjuicio de ello, digo, es palmario que el artículo 15.3 se refiere tanto a los acuerdos de los Consejos Autonómicos como a los acuerdos de los Colegios, sin distinguir entre unos y otros. Baste recordar el tenor literal del referido precepto:

«Por Ley del Estado podrán constituirse Consejos Generales o Superiores de las Corporaciones (...). Sin embargo, los acuerdos de los órganos de estas Corporaciones con competencias en ámbito inferior al nacional, no serán susceptibles de ser recurridos en alzada ante los Consejos Generales o Superiores, salvo que sus Estatutos no dispusieran lo contrario».

Es evidente que los «órganos de las Corporaciones con competencias en ámbito inferior al nacional» incluye a los Consejos Autonómicos y a los propios Colegios Profesionales. No cabe otra interpretación. Y por eso, frente a lo que afirma el Consejo de Estado, bien puede concluirse que el artículo 9.1.e) de la LCP ha quedado rectificado por el artículo 15.3 de la Ley del Proceso Autonómico. Si en aquél era competencia de los Consejos Generales resolver los recursos contra los actos de los Colegios, éste remite la atribución de dicha competencia a lo que se disponga en los Estatutos de los Colegios y de los Consejos

Autonómicos. De ahí que no sea incorrecta —todo lo contrario— la previsión de los Estatutos de los Consejos Generales que, en orden a la competencia de dichos Consejos Generales para conocer de los recursos administrativos que puedan interponerse frente a los actos de los Colegios y de los Consejos Autonómicos, se remiten a lo que en los Estatutos de éstos se disponga.

En suma, la objeción «esencial» del Consejo de Estado determinaría, de observarse, la ilegalidad de los Estatutos, por ser contrarios, no ya al régimen de distribución de competencias, sino por ser contrarios a la Ley del Proceso Autonómico.

Pero es que, además, y aún prescindiendo de lo que acaba de observarse, el Consejo de Estado incurre en el mismo defecto antes señalado, ya que en momento alguno justifica el carácter básico de las referidas previsiones estatales; un carácter básico que sería radicalmente inconciliable con las previsiones que al respecto se han incorporado a las Leyes autonómicas.⁴⁷

Finalmente, aún debe ser mencionado un tercer supuesto. Se trata del relativo a las competencias de índole disciplinaria respecto de los integrantes de los órganos de gobierno de los Colegios y de los Consejos Autonómicos. Cuestión en relación a la cual el Consejo de Estado ha apelado de nuevo a la LCP de 1974 —concretamente, a lo dispuesto en el artículo 9.1.g)— para afirmar taxativamente que corresponde a los Consejos Generales el ejercicio de las potestades disciplinarias respecto de los miembros de los órganos de gobierno de los respectivos Colegios

47 Téngase en cuenta, por ejemplo, el artículo 16.e) de la Ley de Cataluña, que dispone que corresponde a los Consejos Autonómicos «resolver los recursos que se interpongan contra los acuerdos de los Colegios, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19.1 de esta Ley» (precepto éste que, con arreglo a la redacción dada por el Decreto Legislativo 12/1994, de 26 de julio, de la Generalidad de Cataluña, de adecuación de la Ley de Colegios Profesionales de Cataluña a la Ley estatal 30/1992, puntualiza que «los actos y resoluciones de los Colegios profesionales sujetos a derecho administrativo son recurribles mediante recurso ordinario ante el órgano superior jerárquico que los dictó según los respectivos estatutos, de acuerdo con lo que establece la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común» y que «contra las resoluciones de este recurso y también contra todos los otros actos y resoluciones de los consejos o colegios únicos en el ámbito de Catalunya sujetos al derecho administrativo, que pongan fin a la vía administrativa, se podrá recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de acuerdo con lo que establece la ley reguladora de esta jurisdicción»). Otras Leyes han establecido que sólo en el caso de que no existan Consejos Autonómicos la competencia corresponderá al Consejo General (así, artículos 22 de la Ley de Canarias, o 24.2 de la Ley de Castilla y León) (lo que, en todo caso, ante el silencio de la norma autonómica se impondría por el juego de la supletoriedad del Derecho estatal), aunque tampoco faltan otras respuestas, como la de la Ley de Madrid, que en su artículo 24.j), tras atribuir la competencia a los Consejos Autonómicos, para el caso de que no se hayan constituido arbitra una Comisión de recursos, configurada como un órgano colegial interno independiente creado ad hoc, que asumirá dicha función, o la de la Ley de las Islas Baleares, que en el artículo 25 posibilita que los Estatutos colegiales atribuyan la resolución de los recursos a un órgano colegial dotado de autonomía funcional. Toda una amplia realidad normativa, pues, que inexplicablemente no parece existir para el Consejo de Estado, al prescindir llanamente de la misma para seguir operando, tan exclusiva como indebidamente, con la preconstitucional LCP de 1974.

(además, claro es, de la que ejerzan respecto de los miembros de los Consejos Generales).

En el mismo dictamen al que vengo refiriéndome así se afirma literalmente:

«A fin de despejar cualquier incertidumbre en esta materia objeto de las expresadas previsiones legales anteriormente recordadas, resulta necesario reformular el referido artículo 68.k) del Proyecto en el sentido de reconocer las competencias disciplinarias reservadas al Consejo General y de precisar que este último sólo ejercerá potestades disciplinarias respecto de los miembros de los órganos de gobierno de los Consejos Autonómicos en los casos en que se la atribuyan disposiciones legales vigentes».

Si la solución dada en relación con los órganos de gobierno de los Consejos Autonómicos puede aceptarse, no puede decirse lo mismo respecto de los miembros de los órganos de gobierno de los Colegios Profesionales, por cuanto, por idénticas razones a las ya expuestas, los Consejos Generales sólo podrán ejercer la competencia disciplinaria cuando los legisladores autonómicos no la hayan atribuido a los Consejos Autonómicos. Una atribución que, por lo demás, se ha hecho efectiva en la mayoría de los casos en los que las CCAA se han dotado de una legislación propia.⁴⁸

Esta posición del Consejo de Estado –claramente calificable como preconstitucional– no es excepcional. Todo lo contrario. Está siendo reiterada últimamente de manera sistemática,⁴⁹ lo que, además de poder provocar desconcierto en el seno de la propia Administración del Estado, por cuanto se trata de cues-

48. Vid. artículos 16.f) de la Ley de Cataluña; 27.f) de la Ley de Canarias; 6.g) de la Ley de Andalucía; 20.f) de la Ley de Castilla y León; 24.e) de la Ley de Madrid; 42.e) de la Ley del País Vasco (aunque no se especifica el alcance de dicha potestad disciplinaria); 28.e) de la Ley de Aragón; 15.e) de la Ley foral de Navarra; y 20.g) de la Ley de Murcia. No obstante, el artículo 31.f) de la Ley de Castilla-La Mancha ciñe esa potestad disciplinaria de los Consejos Autonómicos a los miembros de los órganos de los propios Consejos, mientras que no se contiene ninguna previsión en las Leyes de Valencia, las Islas Baleares y La Rioja.

49. Vid., por ejemplo, en los mismos términos, los dictámenes de 5 de marzo de 1998 (expte. 5903/97), a propósito de los Estatutos Generales del Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales, y de 27 de mayo de 1999 (expte. 4183/98), en relación con los Estatutos Generales de los Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales. En este último, de nuevo se vuelve a afirmar que «... las normas estatales básicas en la materia reservan a los Consejos Generales de los Colegios Profesionales la competencia para sancionar a los integrantes de los órganos de gobierno de los Colegios [artículo 9. número 1.g) de la Ley de Colegios Profesionales]», por lo que «en ese sentido resulta pues preciso corregir el artículo 36, número 2, del Proyecto, que, en su actual redacción, atribuye esa competencia al correspondiente Consejo Autonómico de Colegios y sólo contempla que corresponda al Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales en los casos en que tales Consejos Autonómicos no existan». Y, asimismo, en relación a los recursos contra los acuerdos de los Colegios Oficiales, que, por las razones ya conocidas, «... resulta necesario corregir en ese sentido los artículos (...) del proyecto, que, en su actual redacción supeditan esa competencia resolutoria del Consejo General (...) a que así lo prevea la legislación autonómica de Colegios profesionales».

ciones que parecían plenamente asentadas, de seguirse por el Gobierno de la Nación necesariamente engendrará innecesarios conflictos y controversias.

Cabe añadir, para concluir, que, atendiendo una vez más al reparto de competencias, no resulta dudoso que los Consejos Generales puedan seguir elaborando los Estatutos Generales de las profesiones colegiadas que serán aprobados por el Gobierno (artículo 6.2 y 3 LCP), si bien parece excesiva la extensión con que dichos Estatutos se conciben en el citado artículo 6.3 LCP. En este sentido, de acuerdo con el alcance de las competencias estatal y autonómicas, resulta necesario que el Estado se circunscriba a regular los contenidos básicos de las correspondientes profesiones, adecuándolos, en todo caso, a la organización colegial de que se trate.⁵⁰

50. Como he señalado en mi trabajo «La distribución de competencias ...», *cit.*, págs. 152 ss., esos contenidos deberían concretarse en la fijación de los criterios básicos de organización y competencia de la organización colegial; en los aspectos básicos del ejercicio profesional; en la obligatoriedad de la colegiación y la regulación de las condiciones de adquisición, denegación y pérdida de la condición de colegiado; y en la regulación del régimen disciplinario en cuanto a las sanciones que conlleven inhabilitación para el ejercicio de la profesión.

TERCERA PARTE

**PRINCIPALES RASGOS DE LA EVOLUCIÓN DE LOS ESTADOS
COMPUESTOS EN EL DERECHO COMPARADO EUROPEO
DURANTE 1999**

ALEMANIA*

Hans-Peter Schneider

Tres aspectos diversos han marcado el desarrollo del sistema federal alemán en 1999: un aspecto de orden político, otro jurídico-constitucional y por último un tercero de orden político-constitucional. *Políticamente* debe reconocerse una especial significación a las elecciones a los Parlamentos de seis distintos Länder, las primeras tras las elecciones al Bundestag de 17 de septiembre de 1998. 1999 se presentaba pues no sólo como un severo examen para el nuevo gobierno rojiverde del Canciller Gerhard Schröder sino prácticamente— observando sus resultados *a posteriori*— casi como un año de importancia vital para la propia existencia del Gobierno (I). Desde el punto de vista *jurídico-constitucional* el primer plano corresponde a la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal sobre el sistema de compensación financiera entre los Länder (*Länderfinanzausgleich*), esperada ansiosamente por algunos, en tanto que con preocupación por otros. No se trataba sólo de una más justa distribución de las cargas entre los Länder y con la Federación, sino también de la cuestión de si, y cómo, debía desarrollarse y financiarse en el futuro la llamada «reconstrucción del Este», esto es, el Pacto de Solidaridad alcanzado en 1994 entre la antigua RFA y los nuevos cinco Länder, previsto a diez años y por lo tanto con plazo final en el 2004 (II). Finalmente, desde una perspectiva de política constitucional, las largamente discutidas iniciativas y proyectos de reforma del ordenamiento federal han tomado forma concreta y han ganado una propia dinámica y mayor capacidad de convicción a partir de las iniciativas de los Presidentes de los Länder (III).

I

1. El federalismo alemán se ha enfrentado en 1999 a un fenómeno que podría calificarse como su mayor desafío hasta hoy. En 6 de los 16 Länder (tres de ellos orientales) han tenido lugar elecciones que han coincidido globalmente en devastadoras derrotas de la coalición rojiverde gobernante a nivel federal. Tras tan sólo seis meses de la mayor victoria electoral de la historia del SPD a nivel federal, el 17 de setiembre de 1998, las elecciones en Hessen en febrero de 1999 iniciaron un continuo y pronunciado descenso tras el cual, y en el transcurso de un solo año, la propia existencia del Gobierno federal se encontraba en peligro. El propio Canciller Federal admitió públicamente a finales de 1999 haberse sentido «al borde del abismo». Ante la general sensación de inestabilidad política resultante se escucharon las primeras voces que recomendaban fijar una única fecha para las elecciones a todos los Parlamentos de los Länder, bien en coincidencia con las elecciones al Bundestag, bien a la mitad de la correspondiente legislatura federal. Otros se pronunciaban por una limitación de las potestades del Bundesrat

para evitar que acontecimientos regionales comportaran finalmente una plena parálisis de la política federal. Otros por fin exigían con carácter general legislaturas más prolongadas (entre cinco y seis años) tanto en la Federación como en los Länder, con la finalidad de evitar la excesiva dependencia de los «coyunturales» resultados electorales en la Federación, los Länder y las entidades locales. En Alemania se suceden en un período de cuatro a cinco años 34 procesos electorales que, progresivamente, cobran una creciente significación federal: unas elecciones federales, unas elecciones europeas, dieciséis elecciones a los Parlamentos de los Länder y otras dieciséis elecciones locales en los correspondientes Länder. Por otro lado, la realización de las aludidas propuestas llevaría a una considerable pérdida de legitimidad democrática y de sustancia política, así como a sacrificios en la diversidad y la originalidad del sistema federal. ¿Cómo debe entenderse el sorprendente cambio político en la población en 1999?

2. La primera sorpresa tuvo lugar en Hessen. Hasta pocas semanas antes de las elecciones de 7 de febrero de 1999, el SPD gozaba, de acuerdo a las encuestas, de una considerable ventaja frente a la CDU, y disponía de las mejores perspectivas de una nueva victoria en las elecciones regionales. El popular Presidente Eichel (hoy ministro federal de hacienda) era unánimemente considerado como el depositario de las simpatías generales, prácticamente invencible en el ruedo electoral. El SPD aprovechaba todavía su espectacular victoria electoral en las elecciones federales de septiembre de 1998. Tan sólo la discutida política educativa del SPD en Hessen se presentaba como un tema electoral aprovechable por la CDU. Entonces surgió a nivel federal la discusión entre los miembros de la coalición de gobierno sobre la política de inmigración y de nacionalización. El proyecto objeto de debate contemplaba la posibilidad de adquirir la nacionalidad alemana para todos los extranjeros nacidos en Alemania y con una residencia regular superior a ocho años. La CDU con una campaña populista y cuidadosamente organizada despertó la xenofobia y el miedo a una invasión de extranjeros entre la población y consiguió así en el último momento cambiar la orientación del resultado electoral. En las elecciones regionales de 7 de febrero de 1999 la CDU consiguió el 43,5 % de los votos (4,2 % más que en 1995) y devino así el partido más votado. El SPD obtuvo el 39,4 % (un incremento del 1,4 %). Las pérdidas se concentraron en los verdes, con un 7,2 % de los votos (- 4,0 %) y en el FDP que obtuvo un 5,1 % (pérdidas del 2,3 %). De este modo se llegó a una mínima mayoría para una coalición CDU - FDP bajo la Presidencia del cristiano-demócrata Roland Koch. Así perdía el SPD el Gobierno de Hessen y se iniciaba la tendencia conservadora que devendría característica de las restantes elecciones del año.

3. Cuando poco después el Presidente del SPD y nuevo Ministro de Hacienda Oskar Lafontaine, dimitió sorprendentemente por razones personales, los socialdemócratas cayeron en un profundo abismo político que no podrían superar hasta noviembre de 1999. Así las siguientes elecciones que tuvieron lugar simultáneamente tras el verano en Brandenburgo y en el Sarre confirmaron este aparentemente imparable descenso de la coalición gobernante a nivel federal. En Brandenburgo, donde el SPD había gobernado hasta entonces en solitario, el partido obtuvo tan sólo el 39,33 % de los votos (con una caída del 14,81 % frente a los resultados de 1994), mientras que la CDU, aún obteniendo sólo el 26,55

% de los votos creció un 7,83%. También el PDS (a pesar de ser el sucesor del partido único de la antigua RDA) creció un 4,63% para obtener un 23,34% del total de votos, convirtiéndose así en la tercera fuerza de la Cámara, lo que indica una creciente polarización en los nuevos Länder. Como los otros partidos (verdes y liberales) no consiguieron superar la barrera del 5% no quedaba otra solución que la formación de una gran coalición SPD-CDU, puesto que el candidato del SPD, Manfred Stolpe, hasta entonces y también después Presidente del Land, había descartado rotundamente gobernar con el apoyo de los comunistas.

4. El SPD sufrió una nueva derrota el mismo día en las elecciones al Parlamento del Sarre, el Land más pequeño de Alemania, pero patria política del antiguo presidente del Partido Socialista, Lafontaine. Hasta entonces el Gobierno regional pertenecía en exclusiva al SPD bajo la presidencia de Reinhard Klimmt, hombre de confianza de Lafontaine. El SPD sin embargo sólo logró el 44,4% de los votos, mientras que la CDU obtuvo la victoria con el 45,5% de los sufragios. Ante la ausencia de otros grupos en el Parlamento (FDP y Verdes no superaron la barrera del 5% con resultados del 2,6% y del 3,2% respectivamente), el Gobierno cambió de manos y fue elegido presidente el candidato de la CDU, Peter Müller. Más adelante se hará una breve referencia a las consecuencias en la composición del Bundesrat y la mayoría dominante en el mismo.

5. El cambio de Gobierno en Hessen en Febrero de 1999, pero sobre todo el desplazamiento del SPD en el Sarre, tuvieron como consecuencia pérdidas de alcance inimaginable del SPD en las tres elecciones siguientes: en Berlín y en dos nuevos Länder. El 12 de septiembre de 1999 se escogió el Parlamento de Turingia. En este Land gobernaba hasta entonces un gabinete de coalición entre el SPD y la CDU bajo la presidencia de Bernhard Vogel. A pesar de esta complicada situación política, que normalmente conduce a una desgaste de los miembros de la coalición, la CDU pudo ampliar su ventaja frente al SPD de manera considerable. El 42,6% de los votos obtenido en 1994 se convirtió ahora en un 51,0% con lo que se alcanzaba la mayoría absoluta que iba a posibilitar un gobierno en solitario de la CDU. El PDS creció igualmente hasta lograr el 21,3% de los votos frente al 16,6% logrado en 1994. De nuevo las pérdidas se concentraron en el SPD que debió contentarse con un 18,5% de los votos lo que significaba una pérdida del 11,1% frente a los resultados de 1994, con lo que, por primera vez en la historia de la RFA, el SPD pasaba a ser el tercer grupo parlamentario en un Parlamento Regional, por detrás del PDS.

6. La derrota fue aun mayor una semana después en Sajonia, el 19 de septiembre dd 1999. Aquí la mayoría absoluta de la CDU bajo la Presidencia de Kurt Biedenkopf se confirmó (el 58,1% de los votos de 1994 se convirtió en un 56.9%), mientras el SPD perdió un 5,9% y se vio prácticamente condenado a la irrelevancia con un 10,7% del total de los sufragios. En cambio el PDS aumentó su 16,5% de 1994 hasta un 22,2% de los votos, con un aumento prácticamente idéntico a las pérdidas del SPD. Igual que ocurrió en Turingia, el resto de partidos (verdes y liberales) no consiguió superar la barrera del 5%.

7. Ante la dramática pérdida de confianza de la ciudadanía, tal y como se había mostrado sobre todo en las elecciones en Sajonia y Turingia, se instaló a fina-

les de 1999 una cierta conciencia de «fin de un período» tanto en el SPD como en el Gobierno Federal. Se esperaba con tensión el último proceso electoral del año en Berlín, el 10 de octubre de 1999. La capitalidad de Berlín despertaba por sí misma una relevante atención, incluso internacional, por los resultados electorales; pero adicionalmente debe tenerse en cuenta que esta ciudad era considerada tradicionalmente (a pesar de los resultados de las últimas elecciones) una fortaleza del SPD (Willy Brandt había sido presidente de la ciudad), y que tras la reunificación Berlín se trata de la ciudad en que confluyen los dos mundos, Occidental y Oriental. Así las elecciones a la Cámara de Diputados de Berlín devinieron el último examen para el Gobierno federal. También aquí la victoria correspondió claramente a la CDU encabezada por el Presidente Eberhard Diepgen, con el 48,0% de los votos; los socialdemócratas sin embargo consiguieron evitar pérdidas importantes y estabilizarse en un nivel del 22,4% de los votos —en cualquier caso muy bajo para la tradición socialista de Berlín y que significa el peor resultado del SPD en toda la historia de la ciudad. El PDS subió hasta el 17,7% de los votos mientras que los Verdes vieron reducido su peso al 9,9%. Como el SPD no podía alcanzar la mayoría con uno solo de estos partidos ni quería hacerlo en una coalición con ambos, el resultado electoral condujo al mantenimiento de la gran coalición entre la CDU y un relativamente aliviado SPD, que en Berlín salvó los muebles de lo que parecía un naufragio irremisible.

8. Si se observan *a posteriori* los efectos de estas elecciones en la composición del Bundesrat y en las relaciones de mayoría reinantes en esta Cámara puede afirmarse que, tras un claro dominio en 1998 de los Länder gobernados por el SPD y los Verdes, la situación actual es de empate en el cual ninguno de los partidos o coaliciones dispone de mayoría absoluta. El fiel de la balanza se encuentra en las manos de los Länder cuyos gobiernos están constituidos por una gran coalición (Berlín, Bremen, Brandenburgo) o por una mayoría SPD/FDP (Renania-Palatinado). El Gobierno Federal por lo tanto tiene mayores dificultades para desarrollar sus políticas que a principios de 1999. Por otro lado, este empate simplifica un resquebrajamiento de los frentes políticos rígidos y la búsqueda de compromisos asumibles para todas las partes. Debe valorarse positivamente la circunstancia de que los partidos de extrema derecha o extrema izquierda en ninguna de las elecciones consiguieron éxitos remarcables, y ni tan sólo consiguieron estar presentes en alguno de los parlamentos elegidos. Incluso el gran perdedor de las elecciones de 1999, el SPD, obtuvo a finales del año un inesperado consuelo. Se descubrieron estados contables incompletos o falsificados de la CDU, así como una contabilidad paralela en el extranjero, de manera que el partido se sumergió en un escándalo de financiación que todavía no ha superado en la actualidad, y que ha aportado de nuevo simpatías al SPD y su Gobierno y le ha abierto un nuevo espacio de actuación política.

II

1. La compensación financiera entre los Länder es un tema político y jurídico de permanente discusión en Alemania. Tres años apenas tras su reordenación en 1995 los Länder de Baden-Württemberg, Baviera y Hessen (tres Länder económicamente poderosos) impugnaron la Ley sobre el sistema de compensación

financiera entre los Länder aprobada unánimemente por todos ellos años antes. Con su Sentencia de 11 de noviembre de 1999, el Tribunal Constitucional Federal –con una rapidez sorprendente ante la complejidad del tema– ha afirmado la aplicabilidad de la Ley de 1993 hasta el final del año 2004 si el legislador fija antes del 31 de diciembre del 2002 los criterios o parámetros generales que deben configurar los fundamentos del sistema de compensación financiera futuro, en desarrollo y complemento de los conceptos indeterminados de la Ley Fundamental de Bonn en la materia.

La decisión del Tribunal no contiene ningún pronunciamiento expreso sobre la constitucionalidad de la Ley y se limita a la limitación temporal condicionada de la aplicabilidad de la Ley a través de una regulación de la ejecución de la Sentencia. En los fundamentos jurídicos se destaca que una definitiva valoración de las concretas reglas o del sistema en su conjunto no corresponde por ahora al Tribunal. La vigencia ilimitada en el tiempo de la actual normativa resulta inconstitucional tan sólo porque el legislador no ha precisado los fundamentos constitucionales en una específica norma de criterios o principios. Este procedimiento limita desde el punto de vista dogmático-constitucional los efectos vinculantes de la sentencia. Desde el punto de vista político-constitucional el mensaje es sin embargo muy claro: El Tribunal reenvía el conflicto permanente y la configuración adecuada de la compensación financiera al ámbito político, y vincula este reenvío con una elevada presión –políticamente vinculante– temporal y de actuación a través de la fijación de un plazo, transcurrido el cual la Ley vigente deviene nula.

2. El Tribunal Constitucional, contra muchas esperanzas y otros temores, no ha señalado al legislador ningún elemento material propio para la próxima revisión y configuración de los elementos fundamentales del sistema de compensación financiera. Ha resistido al intento de actuar, contrariamente a su función, como impulsor de procesos de modernización, con lo que ha garantizado la estabilidad y continuidad del marco constitucional para los procesos políticos abiertos. El Tribunal recuerda y confirma su jurisprudencia de los años 1986¹ y 1992² para los principios materiales de la financiación, y se refiere en diversas ocasiones a la necesaria implementación por el legislador de diversos mandatos que el tribunal realizó en dichas sentencias de reexamen y reconsideración de las normas impugnadas. De este modo se reconoce el espacio de decisión libre del legislador para su tarea de desarrollo y concreción de la Constitución.

Los argumentos esgrimidos por los Länder recurrentes no han sido asumidos por el Tribunal. La Sentencia no significa ningún cambio de paradigmas desde el Estado federal cooperativo y solidario hacia un sistema de compensación basado en principios de competencia federal, y no asume el principio, polémico en la discusión económica, del «fiscal federalism», según el cual el sistema de distribución de competencias fiscales y de compensación financiera puede y debe fijar estímulos para el desarrollo y potenciación de las fuentes tributarias propias. La exigencia político-constitucional de construcción de una «garantía frente a la

1. BVerfGE 72, 330.

2. BVerfGE 86, 148.

sobrecarga financiera» a través de un límite máximo a la compensación, de modo semejante a lo que ocurre en el ámbito del derecho tributario con el polémico principio del «reparto por mitades» (*Halbteilungsgrundsatz*) no se cita ni en una sola ocasión en la Sentencia. Por el contrario los pronunciamientos previos del Tribunal de 1986 y 1992 sobre el sistema de compensación se asumen en su núcleo fundamental, y simplemente son desarrollados y concretados en algunos puntos.

3. La continuidad en los elementos materiales se ve complementada en la Sentencia con la innovación cualitativa de exigencia de una Ley de criterios (*Masstabegesetz*) para la compensación financiera. En las dos sentencias previas no se aludió en ningún momento a la necesidad de una tal Ley; el fundamento jurídico que da cobertura a tal exigencia es sorprendente y no se refiere a la desidia de la actuación política. A la amplia capacidad de configuración del legislador se superpone un correspondiente deber de expresión pública de los principios conformadores adoptados. Se exige mayor racionalidad, rigor sistemático y transparencia para el sistema de compensación financiera, mientras que se pretende la disminución de la relevancia de los elementos de compromiso político, de «negociación» de concretos elementos configuradores del sistema. Racionalidad, realidad y justicia material de la compensación deben ser en el futuro expuestos y fundamentados por el legislador; las afirmaciones de hecho necesitan igualmente de una fundamentación empírica superior.

4. La apertura de la sentencia en cuanto a los elementos materiales de la cuestión es la razón principal para que todas las partes hayan considerado que el Tribunal adopta sus posiciones de partida. Si bien la Sentencia no exige ninguna reforma fundamental del sistema de compensación en sus elementos configuradores y en la eficacia de su función distributiva, tampoco excluye tales cambios. El sistema vigente puede ser asumido sin cambios relevantes si el legislador desarrolla y expresa razones objetivas y aceptables para su permanencia. Su potestad de concretar y complementar los conceptos constitucionales indeterminados en la distribución tributaria y el sistema de compensación permiten esta opción. Pero por otro lado el marco constitucional al que se somete la potestad configuradora del legislador permite sin embargo que se adopten cambios relevantes del sistema.

La discusión desarrollada con argumentos jurídico-constitucionales ante el Tribunal Constitucional vivirá ahora una segunda vuelta marcada por consideraciones de política constitucional y financiera, cuyo momento de partida no está todavía determinado. La Sentencia de 11 de noviembre de 1999 no despeja todas las cuestiones polémicas sobre la interpretación de la jurisprudencia previa del Tribunal, y además crea, a través de los acentos y complementos que contiene (así como de las modificaciones de confuso alcance) nuevos elementos de disenso. Por lo tanto en el futuro el debate político se verá igualmente impregnado de consideraciones jurídico-constitucionales. Entre Estados ricos y pobres, occidentales y orientales, de mayor o menor población, o entre las Ciudades-Estado y el resto de Estados existen en la actualidad divergencias y convergencias de intereses complejos y heterogéneos en referencia a la compensación financiera, con una significación financiera en ocasiones considerable, o incluso vital. En el futuro debe conseguirse un equilibrio federal adecuado y justo de estos intereses. La vía para lograr el objetivo del consenso, y por lo tanto de un sistema de compensación menos conflictivo es larga y espinosa; las orientaciones del Tribunal

para la distribución vertical del Impuesto sobre el Valor Añadido —otro conflicto permanente entre Federación y Länder, dificultan adicionalmente la tarea.

5. La futura revisión de la compensación financiera debe abordarse desde la discusión, que se desarrolla ya desde hace años, en torno a una modernización global del sistema federal.³ La Conferencia de Presidentes de los Länder acordó en diciembre de 1998 los elementos de una amplia discusión sobre el federalismo que, junto a la posición de los Länder en la UE, se concentra sobre todo en la distribución competencial en el ámbito legislativo y administrativo, el sistema tributario, las aportaciones financieras de la Federación ajenas al sistema de compensación financiera (financiación mixta, tareas comunes), los principios de distribución de cargas del art. 104a GG y las múltiples relaciones financieras con efectos regionales (incluyendo especiales efectos compensatorios como los existentes en los ámbitos de la radiotelevisión y los seguros sociales). Esta óptica global, desplazada por el proceso constitucional ante el Tribunal Constitucional Federal, ofrecía la oportunidad de superar la limitación estrecha de las discusiones a la compensación financiera, y especialmente de incluir en el debate los principios de compensación del art. 104a GG y así también la relación entre asunción de competencias y responsabilidad de gasto; la discusión, pues, debiera haberse planteado de modo global. La Sentencia se limita sin embargo a desarrollar y orientar las previsiones de los art. 106 y 107 GG, que deben configurarse de modo más preciso en la futura ley de criterios. La vinculación con los ámbitos, objetiva y lógicamente precedentes, de la distribución de tareas y de gastos (incluyendo los principios de distribución de las cargas), que presentan considerable significación para los problemas que debe resolver el sistema de compensación financiera, sólo se ve abordada tangencialmente con la manifestación según la cual las otras prestaciones federales (en especial la financiación mixta y las tareas comunes) y sus efectos regionales se encuentran en cuanto a sus parámetros y consecuencias jurídicas fuera de este sistema de distribución compensatoria.

6. La limitación temporal de la vigencia del sistema actual de compensación comporta una elevada presión, también desde el punto de vista temporal, para el legislador. Esta situación lleva a esperar una concentración en las cuestiones del sistema de compensación, incluyendo aquí las nuevas reglas necesarias para la extensión hasta el año 2004 del pacto de solidaridad a favor de los Länder orientales y de la reconstrucción del Este. De este modo se podrá conseguir acabar, a medio plazo y de modo razonable una discusión que se cerró en falso en el marco de la Comisión de reforma constitucional del año 1994. Sin embargo se critica también el hecho de que este enfoque aleja la solución de la necesidad de adoptar medidas de reforma y refederalización que signifiquen una modernización intensa del sistema federal. A corto plazo, la vinculación del debate sobre el sistema de compensación con las necesidades globales de modernización plantea sin embargo algunos problemas de coordinación. Sin embargo no debería renunciarse a solucionar parcialmente los problemas del sistema de compensación financiera aprovechando la presión para ello que representa la sentencia, aun cuando el marco temporal fijado pueda excluir, para una primera etapa, una

3. H. P. SCHNEIDER, «Acht an der Macht. Das BVerfG als Reparaturbetrieb des Parlamentarismus?», en NJW, 1998, p. 3757.

reforma global de las previsiones constitucionales sobre financiación y de la distribución competencial.

7. La concentración en el sistema de compensación significará, de hecho, la finalización del permanente debate sobre la reordenación territorial de los Länder,⁴ que era la opción que, desde la doctrina y desde la práctica política, aparecía como la vía más adecuada para solucionar los problemas de equilibrio financiero en y entre los Länder. La Sentencia no hace referencia alguna a la reordenación territorial; por el contrario, para la futura configuración de la compensación financiera parte del objetivo de asegurar la suficiencia financiera de los Länder en su configuración territorial actual. Con ello se intenta disimular el rechazo del tribunal a una reformulación del sistema de compensación desde una perspectiva favorable a la reordenación territorial. De acuerdo con su jurisprudencia tradicional, el Tribunal no ha asumido las críticas al sistema de cómputo y ponderación del número de habitantes de las Ciudades-Estado, que constituye un elemento fundamental de su posición especial estructural en el sistema federal alemán. Con ello se rechazan los intentos de reducir su carácter específico a un simple problema de relación entre la ciudad y su entorno, lo que posibilitaría una solución centrada en una «regionalización» de la compensación financiera (limitada a la ciudad y los Länder fronterizos) en lugar de la actual ponderación del número de habitantes en el sistema global de compensación.

La referencia a la delimitación territorial actual de los Länder se confirma con el mandato de revisar las valoraciones y ponderaciones de población de cada Land de acuerdo a indicadores objetivos y fiables, para respetar el principio de igualdad entre los Länder. La fijación y ponderación del número de habitantes de las Ciudades-Estado debe revisarse exclusivamente en relación con la inclusión de los nuevos Länder en el sistema, para determinar si una población muy inferior a la media con una densidad muy reducida, como la que presentan Brandenburgo y Mecklenburg-Vorpommern justifica la aplicación de mecanismos que garanticen ingresos por habitante superiores a la media. La Sentencia acepta también la introducción de subvenciones federales adicionales para los costes adicionales de dirección política y administrativa derivados del tamaño reducido de estos Länder, que los recurrentes consideraban un obstáculo fundamental para la reordenación territorial de la República. El Tribunal demanda sin embargo una más adecuada precisión de las razones de las subvenciones y una revisión de sus cantidades.

III

1. Como puede comprobarse precisamente en el debate sobre el sistema de compensación financiera entre los Länder, todavía actual a pesar de haberse iniciado hace decenios, o también en la discusión sobre la reforma de las pensiones y del sistema tributario, el proceso de decisión política en Alemania resulta cada vez más lento y complejo: Existía una creciente unanimidad social en la necesi-

4. Vid. por ejemplo *Ottnad/Linnartz*, *Föderaler Wettbewerb statt Verteilungsstreit*, 1997, p. 175 y ss.

dad de reformas fundamentales de nuestro sistema institucional. En la práctica política esta convicción encontró un eco menor. Los partidos se han bloqueado recíprocamente con las diversas mayorías en Bundestag y Bundesrat, lo que aunque no ha provocado naturalmente la paralización absoluta de la actuación política en Alemania, sí ha comportado ciertamente el bloqueo de la acción política en una serie de cuestiones esenciales. Este tipo de parálisis, de la que habrá que hablar de nuevo más adelante, es en buena parte el resultado de una excesiva imbricación de los diversos actores políticos. La simplificación eficaz es por ello el punto nuclear de las reformas con posibilidades de efectividad. Tras las últimas elecciones en el Bundestag las mayorías en ambas cámaras eran de idéntico signo; pero esa situación, de acuerdo con la experiencia histórica, no podía durar mucho tiempo. Ya con las primeras elecciones regionales en Hessen la coalición rojiverde en el Gobierno Federal perdió su apoyo en una mayoría de igual color en el Bundesrat. La experiencia de los últimos cincuenta años muestra que la divergencia entre las mayorías de ambas cámaras es el supuesto normal en la realidad constitucional alemana. Esta situación lleva en el mejor de los casos a grandes coaliciones que se forman sobre el mínimo denominador común. Ello equivale frecuentemente a una intensa parálisis decisoria, que se incrementa cuando se acercan las fechas electorales.

En último extremo este potencial de bloqueo a partir de las diversas mayorías en ambas Cámaras se encuentra fundamentado en el federalismo cooperativo de la Constitución Alemana. Las competencias legislativas federales han crecido sin límite mientras los Länder ven reducidas sus correspondientes capacidades normativas y son competentes casi únicamente para la ejecución de las leyes federales. En cualquier caso, las condiciones para esta distribución de tareas han cambiado esencialmente con la reunificación y el proceso de integración europeas. Esto puede debilitar a largo plazo la capacidad de actuación política. Las razones para ello son fáciles de identificar: Los costes en el federalismo alemán se atribuyen no a quien decide sino a quien ejecuta. Esto significa que frecuentemente la Federación adopta leyes cuyas consecuencias financieras deben asumir en primer lugar los Länder. Este sistema tradicional se mantuvo fundamentalmente tras la reunificación. Los nuevos Länder deben asumir, a pesar de su débil base financiera, idénticas funciones ejecutivas que los antiguos. Para situar a los Länder en la situación de poder hacer frente a sus obligaciones, las cargas financieras, derivadas del sistema de compensación, de los Länder más ricos crecen también constantemente. Una simplificación de las estructuras de distribución competencial entre la Federación y los Länder, y un refuerzo de las competencias legislativas de los Länder puede contribuir a solucionar este problema. Una mayor responsabilidad legislativa de los Länder implica de hecho que los Länder deben financiar por sí mismos sus tareas. De este modo se coloca a los Länder en la situación de adecuar su ámbito de actuación a sus capacidades financieras. Simultáneamente posibilita una reforma de la vigente constitución financiera que excluya la exagerada carga de los cinco Länder «pagadores netos». Naturalmente ello debe hacerse sin menoscabo de la necesaria solidaridad frente a los actuales Länder receptores.

Pero también el proceso de unificación europea y la globalización económica han transformado de modo fundamental las condiciones-marco de dirección

política en el Estado federal. Ambos procesos marcan también la tendencia de un refuerzo de las competencias legislativas en el nivel de los Länder. A largo plazo, la legislación nacional no puede garantizar la igualdad de las condiciones de competencia. En el mercado único compiten productos que han sido elaborados bajo condiciones muy distintas. La integración de los mercados internacionales exige de las empresas en los países con altos costes una especialización cada vez más intensa. Tal especialización y los costes tiene como consecuencia que la diferenciación sectorial y regional en la competencia entre centros económicos y de inversión deviene cada vez más relevante. Precisamente en estados extensos como la RFA esto lleva a la creciente importancia de los Länder como actores de política económica. Hasta ahora los Länder disponen sólo de instrumentos fiscales propios y de mecanismos administrativos para mantener su posición en el mercado internacional. Ejemplos a este respecto son las medidas de fomento económico, la política de infraestructuras, la oferta educativa y de estudios de especialización y las estrategias y planes de innovación.

Sin embargo los Länder no pueden reaccionar a la nueva situación con una actuación administrativa suficientemente flexible. Por ello debería elevarse la posibilidad de una diferenciación jurídica superior entre ellos. Para ello es necesario un incremento de las potestades legislativas. El cambio en esas condiciones-marco muestra suficientemente que la revisión de la GG es un tema político urgente. Se trata en lo fundamental de la cuestión de la distribución de tareas y de su creciente imbricación interadministrativa, así como de la reforma de la constitución financiera.

2. Esta necesidad resulta cada vez más clara para la opinión pública. Por lo tanto hay razones para la esperanza: Mientras hasta hace poco las exigencias de una reforma del sistema federal chocaban con la advertencia inmediata ante una «economización de la Constitución», ahora en cambio debe tener lugar finalmente una revisión global de los procesos de decisión de nuestro sistema federal. El Canciller Federal y los Presidentes de los Länder han acordado en diciembre de 1999 la creación de una comisión que hasta octubre de 2000 debe trabajar propuestas para una reforma del federalismo. También la Conferencia de los Presidentes de los Parlamentos de la Federación y los Länder se ocupará de esta cuestión en el mes de mayo. Estas iniciativas ofrecen una gran oportunidad para la política alemana. En cualquier caso el muy relativo éxito de la «Comisión Conjunta para la reforma constitucional» del BT y el BR de 1993 debería ser una advertencia: el nuevo proceso podría acabar en una disputa partidista de miras muy limitadas; en ese caso será muy difícil que exista una nueva posibilidad a medio plazo.

La actual relación entre Federación y Länder se observa con incomodidad, frecuentemente a causa de sus múltiples imbricaciones y solapamientos; sin embargo no existe unanimidad sobre la diagnosis de las causas y sobre las propuestas de terapia. Aun cuando las decisiones de reforma necesarias no sean realizables en su totalidad —dada la disparidad de intereses no sólo entre la Federación y los Länder sino sobre todo entre éstos— sigue siendo inaplazable el logro de un consenso sobre los objetivos deseables de la reforma. No se trata de apartarse del principio social presente en la GG sino, por el contrario, de su modernización productiva y constructiva. Debe partirse aun de la convicción de

que el «modelo alemán», tal y como se muestra actualmente en la Constitución, es un modelo inusualmente fructífero; a pesar de la crítica limitada a algunos aspectos concretos. La forma y resultados en que la RFA ha abordado la cuestión de la reunificación es una muestra suficientemente expresiva de esta afirmación.

Lo que actualmente se critica a menudo a los alemanes bajo expresiones como «pensamiento corporativo» o «fetichismo del consenso», fue durante largo tiempo el fundamento de este éxito germano. Su origen puede encontrarse en la división histórica de Alemania en pequeños Estados; los ciudadanos, la economía y la administración estaban estrechamente vinculados con la dirección política del Estado. De este modo, el federalismo, la existencia de un detallado ordenamiento impregnado de la idea de Estado social y una constitución empresarial orientada a la comunidad son raíces profundas de la tradición alemana. Buena parte de la fortaleza de Alemania, hoy como en otras ocasiones históricas, se fundamenta en estas bases. Sin embargo, las condiciones sociales y económicas han cambiado de modo muy relevante desde entonces. Mientras que las empresas, como consecuencia de la cambiante celeridad de las fuerzas que compiten en el mercado en vías de globalización, han avanzado pasos decididos en dirección a la descentralización y la propia responsabilidad de los trabajadores, de modo simultáneo a la centralización de los centros de dirección de los grupos empresariales, la *Grundgesetz* sufrió reformas en la dirección contrapuesta a fines de los años sesenta: se añadieron reglas cada vez más estrictas y detalladas, tareas comunes y un sistema nivelador de compensación financiera. Comisiones planificadoras centralistas de la Federación y los *Länder* substituyeron la administración subvencionadora unilateral, pero por lo menos aun controlable de la Federación. Vinculación e igualdad, no la movilidad y responsabilidad propia de las corporaciones territoriales, fueron la divisa político-constitucional alemana.

3. Las estructuras federales «petrificadas» de la GG permiten apenas reaccionar a las transformaciones sociales modernas con la necesaria flexibilidad. Mientras las fuerzas de los mercados y sus sistemas de distribución exigen del sistema político una capacidad de reacción cada vez más flexible, la realidad constitucional alemana ha convertido el sistema en una entidad aun más inmóvil, a través de tareas comunes, de un sistema perfeccionista de compensación financiera y de la constante ampliación de la categoría de las leyes que necesitan de la aprobación del *Bundesrat*. Todos los esfuerzos de renovación de la *Grundgesetz* y sus estructuras federales deberían implicar en su configuración a aquéllos que se ven afectados por ellos. El refuerzo de la responsabilidad a todos los niveles no es por lo tanto un cliché neoliberal, sino el requisito necesario para la supervivencia del sistema federal. Igualmente la exigencia de responsabilidad democrática de cada miembro es el fundamento de legitimación central de todo Estado federal. Responsabilidad propia significa sobre todo asumir las consecuencias de los propios actos. Una tal responsabilidad es cada día más vital para una sociedad exitosa. Simultáneamente, a través de una consecuente distribución y ejercicio de la responsabilidad se mejora no sólo la capacidad de dirección política sino también la transparencia de los procesos de decisión. De este modo la política se aproxima a los ciudadanos y, en último término, se refuerza la democracia.

El sistema político alemán discute por lo tanto en la actualidad sobre la optimización de su capacidad de acción bajo nuevas condiciones, y no sobre la refor-

ma a cualquier precio, especialmente no sobre una renovación caracterizada ideológicamente o de modo partidista. Ello exige —junto con un consenso fundamental sobre lo común— espacio para que surja la máxima diversidad de respuestas posibles. Tal diversidad sin embargo tan sólo puede estimularse con más responsabilidad propia y mayor aceptación del riesgo: tanto a nivel individual como a nivel institucional, en especial en los Länder. El Estado federal de la *Grundgesetz* necesita reformas que restauren el equilibrio federal, de modo que se supere el énfasis unilateral en la consecución de la unidad y la igualdad, y en cambio se pongan en primer plano los principios de competencia solidaria —entendida como igualdad de oportunidades— y de responsabilidad propia.

4. Si quiere reformarse el federalismo alemán debe darse expresión a los elementos determinantes de tal reforma. Esta forma de actuación, consensuado primero las líneas fundamentales y construyendo sobre las mismas concretas propuestas de reforma resulta adecuada por varias razones: en primer lugar porque con ella se puede fijar una clara línea de avance entre la multitud de debates y propuestas de reforma del federalismo que se han desarrollado en la historia reciente de la República Federal. Por otro lado ofrece la posibilidad de desarrollar las propuestas de reforma fundamentales al margen de la coyuntura política diaria. Esta última línea de argumentación puede reconocerse precisamente en la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal del pasado mes de noviembre, antes comentada. Allí, en referencia a la «Ley de criterios» sobre estructuración de un futuro sistema de compensación financiera puede leerse que «aún cuando no puede extenderse un «velo de ignorancia» sobre las decisiones de los diputados, la previsibilidad de una «ley de criterios» permite garantizar una orientación constitucional según la cual se desarrollen criterios de actuación sin cuando no pueden preverse los concretos casos de aplicación. El efecto temporal clásico de la primacía y sobre todo de la reserva de ley debe encontrar de nuevo su aplicación y garantía en el ámbito del sistema federal»: Esta forma de actuación se refiere por ahora, de forma exclusiva, al sistema de compensación financiera; sin embargo es igualmente válida para las consideraciones sobre una reforma federal en profundidad.

Sobre la base de estas consideraciones previas se presentan a continuación cinco orientaciones fundamentales. Estas decisiones son: clara distribución de las responsabilidades, abarcabilidad y transparencia de las estructuras políticas, mejora de las posibilidades de participación, refuerzo de la capacidad de decisión y garantía del carácter común (*Gemeinsachftligkeit*) del Estado. El conjunto de estos parámetros se deriva tanto de la prosecución de ideales democráticos como de principios de funcionalidad económica y de consideraciones específicamente federales. No son además consideraciones nuevas, sino que jugaron ya un papel fundamental en las intenciones originales de los redactores de la Constitución. Con la expresión de estos parámetros no se pretende encontrar algo completamente nuevo. Se trata más bien de trabajar sobre los argumentos nucleares de los debates sobre el federalismo para hacerlos útiles para las necesidades actuales de reforma. Por la misma razón debe prestarse atención a la evolución de otros estados compuestos, que puede aportar elementos de juicio sobre la relevancia política y las posibilidades de realización práctica de los citados parámetros. Naturalmente se asume con ello que es posible, por lo menos en sus elementos

más generales, aprender de las experiencias desarrolladas en otros países y trasponer a Alemania las soluciones acreditadas en ellos, con la necesaria adecuación y a pesar de las diferencias en los sistemas jurídicos y culturales entre los diversos países federales.

a) *Clara distribución de responsabilidades*: La claridad en la atribución de decisiones políticas a un concreto nivel de decisión es muy relevante, puesto que la competencia política implica también la responsabilidad frente a los electores. En las condiciones actuales de intensa «imbricación de políticas» (*Politikverflechtung*) entre la Federación y los Länder la atribución clara de responsabilidades de decisión es ya apenas posible. El sistema actual ha sido descrito de modo muy adecuado como un «sistema de irresponsabilidad organizada» —organizada en la medida en que la difusión de la carga de la responsabilidad entre una multitud de sujetos presenta indudables ventajas políticas: los fracasos pueden siempre imputarse al contrario político. Cuando los entes locales o los Länder se ven afectados por decisiones federales deberían participar en las mismas. La afectación por decisiones políticas, la competencia para adoptarlas y la responsabilidad por las mismas deberían, en la medida de lo posible, recaer en las mismas personas. Esta es una condición elemental para el funcionamiento del proceso democrático. El pueblo tiene el derecho a saber quién es responsable para qué tareas: la Federación, un Land determinado, o una concreta mayoría de los Länder en el Bundesrat. Sólo entonces pueden los correspondientes gobiernos ser «recompensados» por sus éxitos o puede exigírseles que rindan cuentas de sus decisiones erróneas.

b) *Transparencia de las estructuras políticas*: Con la creciente imbricación de los niveles de decisión en el sistema federal, los procesos decisorios devienen opacos e imposibles de seguir por parte de los ciudadanos. Sobre todo la auto coordinación de los Länder en el llamado «tercer nivel» tiene lugar casi siempre a puerta cerrada. Existe una multitud de conferencias ministeriales sectoriales, grupos de trabajo, comités y otros órganos que están completamente controlados por las burocracias de los Länder; que frecuentemente escapan al conocimiento, por no hablar del control, de los correspondientes parlamentos regionales. El ejemplo más relevante es la Conferencia de Ministros de Cultura en la que se han adoptado desde hace varios años las decisiones más relevantes en los ámbitos de educación sin que los Parlamentos hayan tenido ninguna oportunidad de ejercer su influencia al respecto. ¿Cómo puede conseguirse la participación democrática en las decisiones estatales cuando ni tan sólo se conoce cuando, en qué materias, dónde y por quién se toman las decisiones efectivas? Por esto la transparencia de los procesos de decisión es condición fundamental para la participación ciudadana. Junto a la necesaria simplificación burocrática debe reconsiderarse en qué medida en la era de la Sociedad de la Información es posible regular y organizar mejor el acceso a las informaciones de las administraciones públicas. Sobre este aspecto sin embargo es necesario detenerse aquí, pues exigiría una discusión propia.

c) *Mejora de las posibilidades de participación*: En una democracia, idealmente, cada ciudadano afectado por una decisión debería poder participar en la misma. Por ello su o sus «voces», tanto en el sentido estricto como electoral de la palabra, deben tener una influencia real en la decisión. Las posibilidades de que esto sea real son, tendencialmente, superiores cuanto más pequeña es la unidad de decisión: la voz de un ciudadano concreto pesa mucho más a nivel local que

a nivel federal. El incremento en la influencia de los ciudadanos se corresponde directamente con la posibilidad de aportar de modo inmediato los específicos conocimientos y capacidades técnicos en el debate previo a una decisión. Por estas razones las competencias para la decisión de cuestiones políticas deberían atribuirse al nivel de decisión más cercano al ciudadano que sea posible. Esto significa la devolución de competencias a los entes locales o los Länder. Sólo cuando tal atribución no es adecuada o funcional por motivos razonables debería actuar la Federación. Sin embargo, junto con la, en una democracia representativa, necesaria atribución de las competencias a la esfera más cercana al ciudadano, una segunda cuestión resurge con fuerza en el actual debate: Con creciente frecuencia se plantea la modificación de la Constitución para la inclusión de mecanismos de democracia directa con vistas a mejorar las posibilidades de participación ciudadana.

d) Refuerzo de la capacidad de decisión: El objetivo de todas las propuestas es la mejora de la capacidad de decisión del sistema político, o incluso, en algunos casos, su restablecimiento. En este sentido debe tenerse en cuenta que la elevación de la capacidad de decisión en ocasiones se contrapone a los parámetros antes señalados. Para elevar la eficiencia de los procesos decisorios puede ser necesario renunciar a un mínimo de elementos de participación o trasladar la decisión a un nivel político superior al necesario por la naturaleza de la decisión.

El criterio de la capacidad de decisión va más allá de la eficiencia económica. Una regulación ineficiente conlleva frecuentemente, en el sistema federal, elementos de desparlamentarización y de imbricación y confusión de los niveles de decisión. Este es el caso, por ejemplo, cuando por razones de simplificación o de practicidad los intereses de los Länder son defendidos por la Federación como representante de los mismos, a cambio de lo cual los Länder exigen mayores posibilidades de intervención en el nivel federal a través del Bundesrat. La mejora de la capacidad de decisión debe servir simultáneamente, pues, a los objetivos económicos y democráticos.

e) Garantía de la solidaridad: Principio fundamental de toda constitución federal es que los estados miembros forman parte de una unidad estatal global y quieren mantenerla. Esto no exige sin embargo la plena igualdad de las condiciones de vida en todo el territorio federal. El carácter de comunidad (*Gemeinschaftlichkeit*) o la solidaridad sólo pueden existir donde hay diferencias. En cualquier caso las diferencias y las opciones políticas diversas deben mantenerse en los límites de un mínimo de sentido de pertenencia y sentido de comunidad (*Gemeinschaftssinn*). Así si se reforzaran las competencias de los Länder debería evitarse que algunos de ellos se desarrollaran exclusivamente a costa de otros. A través de la reconducción de las propuestas de reforma al elemento constitucional de pertenencia a una comunidad debe posibilitarse la existencia de un modelo de federalismo competitivo solidario.

Los parámetros expresados constituyen el fundamento de la decisión de introducir una más clara distribución de funciones entre Federación y Länder. Así se consigue incrementar la capacidad de actuación política en el seno del sistema vigente. La competencia de decisión debe fijarse allí donde puede ejercerse eficazmente una tarea. Por otro lado se facilita la participación de los ciudadanos

en los procesos políticos de decisión puesto que la responsabilidad para determinadas decisiones puede atribuirse también de modo claro. En referencia a la relación entre Federación y Länder todos estos objetivos pueden alcanzarse a través de un decidido respeto del principio de subsidiariedad. En este marco el principio de actuación puede sintetizarse en un «*in dubio pro Länder*». La determinación de una lista de parámetros como la presentada para la valoración de las propuestas de reforma es frecuente en otros Estados. Como elementos de comparación pueden servir los trabajos del Advisory Committee de 1981 para la Constitutional Commission en Australia. Los criterios desarrollados para la distribución competencial entre Federación y Estados por la Constitutional Commission australiana son considerablemente más amplios que los aquí citados. Sin embargo los parámetros australianos pueden reconducirse en su mayor parte a los aquí presentados. La concentración en los cinco criterios antes contemplados facilita una mejor practicabilidad de las correspondientes atribuciones competenciales.

5. El federalismo alemán se ha mostrado en el pasado como un modelo satisfactorio. Para seguir siéndolo necesita de reformas urgentes. Sobre estas cuestiones se desarrollará en el futuro, a raíz de la sentencia sobre el sistema de compensación financiera, un debate intenso. La discusión se limita en la actualidad, de modo prácticamente exclusivo, a los aspectos financieros. Sin embargo, la reforma del sistema federal significa algo más que una reordenación del sistema de compensación financiera. El sistema político alemán se encuentra en una crisis estructural. Esta crisis se expresa, entre otras consecuencias, en el fenómeno descrito frecuentemente como parálisis de las reformas. La innovación o la evolución en importantes ámbitos sociales se ven obstaculizadas o incluso evitadas con excesiva frecuencia. El federalismo significa responsabilidad descentralizada y transparente, y capacidad de decisión flexible. No se trata sólo del reparto de dinero, sino fundamentalmente de la clara distribución de funciones, distribución que no existe actualmente en el sistema alemán. Estas necesidades son especialmente relevantes en referencia a las competencias normativas y a los procedimientos legislativos, así como a la forma y organización de la cooperación entre los Länder.

Una causa relevante para el bloqueo de las reformas está en la innecesariamente densa imbricación de las estructuras decisorias de los Länder y la Federación. Esta imbricación lleva a una creciente parálisis política. En consecuencia la acción gubernamental deviene casi imposible. El Bundesrat y el Bundestag se obstaculizan recíprocamente en incontables propuestas de reforma, y en el ámbito tributario el sistema se ha prácticamente bloqueado. Los Länder carecen casi por completo de un ámbito de configuración propia. En el pasado se desplazaron a la Federación competencias legislativas muy relevantes, de modo que se imposibilitó una competencia fructífera entre los distintos Länder. Pero incluso en los ámbitos con una clara atribución competencial a los Länder, las innovaciones se sacrifican a menudo a la presión en favor de un consenso que abarca la práctica totalidad de ámbitos. Para mejorar esta situación deben revitalizarse las virtudes originales del federalismo alemán: clara distribución de competencias y responsabilidades, aplicación sistemática del principio de subsidiariedad, disposición para el incremento de la competitividad en una comunidad

estatal que mantenga, sin embargo, su solidaridad. Sólo de este modo puede el sistema federal alemán satisfacer sus dos funciones fundamentales: localizar la responsabilidad lo más cercano que sea posible al ciudadano y posibilitar vías diversas de solución a los problemas apremiantes. En este sentido el federalismo constituye aún en la actualidad un excelente modelo para el debate y ejercicio de los conceptos políticos del futuro.

6. La reconducción a estas virtudes puede ser el punto de partida de una reforma global del sistema federal. Tal reforma debe atender a los siguientes tres principios fundamentales, que valen no sólo para la relación entre Länder y Federación, sino también para el ámbito local:

a) *Responsabilidad*: Ante los opacos y complicados procesos de decisión en el sistema federal resulta imposible situar con claridad las competencias y responsabilidades para cada decisión. Debe intentar alcanzarse una mayor correspondencia entre competencia de decisión y responsabilidad política resultante.

b) *Transparencia*: Con la creciente imbricación de los niveles en el sistema federal, los procesos de decisión resultan de imposible seguimiento por parte de los políticos y, sobre todo, de los propios ciudadanos. Debe repensarse especialmente cómo pueden configurarse tales procesos de modo que resulten más transparentes y comprensibles para los propios participantes y los ciudadanos.

c) *Solidaridad*: Igualmente, los Länder más ricos deben continuar apoyando de modo solidario a aquéllos que necesitan realmente de tal apoyo. Debe alcanzarse un compromiso aceptable entre competencia y solidaridad. La propia historia alemana tras 1945 muestra esta necesidad: el sistema económico alemán fue tan exitoso tras la Segunda Guerra Mundial porque se concibió como economía *social* de mercado. Igualmente el federalismo alemán tendrá éxito en el futuro sólo como un federalismo *solidario* competitivo.

Una consecuente aplicación de estos tres principios para alcanzar un federalismo funcional significaría con carácter de ejemplo en los siguientes ámbitos:

– Horarios comerciales: regulación de los horarios de acuerdo a las necesidades regionales;

– Ley de bases en materia de educación superior: eliminación de la uniformización innecesaria en el sector educativo;

– Plazas de guardería: una correspondencia más clara entre la decisión y los costes financieros;

– Compensación financiera entre los Länder: una configuración claramente más simple y justa del sistema.

Asumiendo esta línea de avance, el sistema federal alemán puede aumentar simultáneamente sus capacidades de innovación, mejora y de solidaridad. Los políticos deben estar dispuestos a reformar el federalismo con vista a los nuevos retos en un contexto en evolución constante. Ello significa en primer lugar la apertura a las experiencias positivas extranjeras. Por otro lado los alemanes deben aprender a aceptar el ensayo de distintas soluciones en ámbitos políticos importantes en el interior de la RFA, con los resultados de diversidad interestatal resultantes.

EL DESARROLLO DEL FEDERALISMO AUSTRIACO EN EL AÑO 1999

*Peter Pernthaler
Ernst Wegscheider*

I. Consideraciones generales sobre la situación política

En el año 1999 como acontecimientos políticos destacados deben mencionarse las diferentes elecciones celebradas, las actuaciones en la lucha contra el paro, las medidas para la consolidación de la posición económica de Austria, el acuerdo sobre la reforma del sistema impositivo y, de nuevo, el saneamiento del presupuesto estatal para alcanzar los criterios para la Unión económica y monetaria. Numerosos proyectos de reformas quedaron paralizados a causa de la finalización anticipada de la legislatura en el Consejo Nacional y el inicio de la campaña electoral. El federalismo austriaco se encuentra estancado y esta parálisis ha sido objeto de discusión.

1. De interés relevante fueron las elecciones celebradas en cuatro Parlamentos de los *Länder*, las del Parlamento Europeo el 13 de junio y, sobre todo, las elecciones al Consejo Nacional. El 7 de marzo de 1999 fue elegido un nuevo Parlamento en los *Länder* de Carintia, Salzburgo y Tirol.

1.1 En Carintia, el Partido Liberal de Austria (FPÖ), con su candidato a la Presidencia Dr. Haider, se convirtió en el partido más votado, con un aumento de votos del 8,8%, obteniendo el 42% de los sufragios y 16 escaños (aumentando en tres). Junto con el Partido Socialdemócrata de Austria (SPÖ), que perdió el 4,5% de los votos y dos escaños (contando ahora con 12), el Partido Popular Austriaco (ÖVP) perdió el 3,1% de los votos y un escaño (contando con 8). En la sesión constitutiva del Parlamento de 8 de abril de 1999 fue elegido el Dr. Haider (FPÖ) como nuevo Presidente del *Land* relevando al Dr. Zernatto (ÖVP). La elección se produjo ya en la primera vuelta con la mayoría simple exigida por la Constitución¹ (para algunos de forma sorprendente). Los diputados del SPÖ votaron por su propio candidato y los del ÖVP no tomaron parte en la votación. De acuerdo con el sistema proporcional de la formación del Gobierno del *Land* (art. 49 de la Constitución) le corresponden al FPÖ 3 miembros del Gobierno, 3 al SPÖ y 1 al ÖVP.

1.2. Las elecciones en Salzburgo se caracterizaron por una gran subida del SPÖ (aumentó el 5,3% de los votos y un escaño, obteniendo 12) y por el escaso aumento del ÖVP (el 0,2% de los votos, obteniendo 15 escaños, con lo que gana uno). Los Verdes perdieron el 1,9% de los votos y un escaño (tienen dos escaños).

1. Vid. art. 49.1 de la Constitución del *Land*.

Después de que en 1998 se suprimiera el denominado «sistema proporcional» en la composición del Gobierno del *Land*² –como en el Tirol– el Gobierno se formó tras las negociaciones de ÖVP y SPÖ y fue designado en la sesión constitutiva del Parlamento, el 28 de abril de 1999. Fue reelegido Presidente del *Land* el Dr. Schausberer (ÖVP).

1.3. En Tirol las elecciones al *Land* fueron especialmente interesantes. El ÖVP perdió el 0,1% de los votos y un escaño. Ello tuvo lugar tras la revisión posterior de sus resultados por la existencia de ciertas irregularidades en las votaciones en el distrito electoral de la ciudad de Innsbruck (quedándose con 18) con lo que perdió la mayoría absoluta que hasta el momento tenía en el Parlamento. El SPÖ obtuvo 8 escaños (1 más con un aumento del 2,0% de votos), el FPÖ 7 (1 más, con un aumento del 3,5% de los votos) y Los Verdes perdieron 1 (ahora tienen 3) y el 2,7% de los votos. Los resultados de las elecciones fueron impugnados ante el Tribunal Constitucional. En la Sentencia de 16 de octubre de 1999,³ se decretó un nuevo recuento parcial de los votos por parte de la administración electoral en la ciudad de Innsbruck, que supuso la pérdida del escaño señalado. El ÖVP anunció a final de año que impugnará la decisión.

En las negociaciones para la formación del Gobierno hubo un acuerdo entre el ÖVP y el FPÖ pero el pacto de coalición que se había negociado se rompió en el último momento. Entonces se pusieron de acuerdo el ÖVP y el SPÖ sobre la formación de un Gobierno que, con cinco ministerios ocupados por el ÖVP y dos por el SPÖ, fue elegido en la sesión constitutiva del Parlamento de 30 de marzo de 1999. Como presidente del *Land* fue reelegido Dr. Weingartner (ÖVP).

1.4. En las elecciones en Vorarlberg de 19 de septiembre de 1999, el ÖVP perdió su mayoría absoluta ya que sufrió una merma del 4,2 de los votos y dos escaños (tiene 18). Perdedores fueron también el SPÖ (disminuyendo el 3,3 por ciento de votos y 1 mandato, obteniendo 5) y Los Verdes (perdieron el 1,7% y 1 escaño, tienen 2). Claro ganador fue el FPÖ, que con un aumento del 9,1% de los votos ganó 4 escaños (tiene 11). La colaboración (voluntaria) existente hasta el momento entre el ÖVP y el FPÖ tuvo continuación y en la sesión constitutiva del Parlamento el 5 de octubre de 1999 fue reelegido como presidente el Dr. Sausgruber (ÖVP).

1.5. Tras la disolución anticipada del Consejo Nacional⁴ se fijó como fecha de las elecciones el 3 de octubre de 1999. La campaña electoral estuvo dominada por los temas relativos a los extranjeros, a la protección de la familia y las pensiones. La reforma del federalismo no fue tema de campaña. Las elecciones al Consejo

2. Vid. PERNTHALER, P., WEGSCHEIDER, E., «Principales rasgos de la evolución de los Estados compuestos en el Derecho Comparado Europeo durante 1998. Austria», *Informe Comunidades Autónomas*, 1998, TORNOS, J. (dir.), Instituto de Derecho Público Barcelona, 1999.

3. Sentencia W I-5/99, W I-6/99, W I-7/99 de 16 de octubre de 1999; el Tribunal Constitucional estimó la impugnación por ilegalidad del procedimiento electoral.

4. Vid. la Ley federal a través de la cual se disolvió la XX Legislatura del Consejo Nacional (BGBl I Nr 109/1999).

Nacional cambiaron el panorama político en Austria y sus resultados dieron lugar a una incertidumbre inicial sobre la mayoría de gobierno que se formaría. Los resultados fueron los siguientes:

SPÖ	33,15%	- 4,91%	65 Escaños	-6
FPÖ	26,91%	+ 5,02%	52 Escaños	+ 11
ÖVP	26,91%	- 1,38%	52 Escaños	-/ +0
Verdes	7,40%	+ 2,59%	14 Escaños	+ 5
Foro de los Liberales	3,65%	-1,86%	0 Escaños	-10

Inmediatamente se vislumbró que los resultados electorales conducirían a unas difíciles negociaciones para la formación del Gobierno federal. El SPÖ descartó bajo cualquier circunstancia una coalición con el FPÖ y el ÖVP manifestó su intención de pasar a la oposición en caso de que fuese desplazado al tercer puesto. El Presidente federal ordenó que se llevaran a cabo unas «conversaciones especiales» entre todos los partidos representados en el Consejo Nacional. El 9 de diciembre de 1999 el hasta ahora Canciller Federal Mag. Klima (SPO) fue encargado para la formación del gobierno. Por parte del SPÖ se establecieron como principios para las negociaciones «*Las posiciones socialdemócratas para un programa de gobierno*» y por parte del ÖVP «*Los 6 puntos esenciales para el futuro de Austria*». El FPÖ declaró querer obtener responsabilidades de gobierno.

A finales del año 1999 no se había adoptado ningún acuerdo de coalición entre el SPÖ y el ÖVP.

Los *Länder* formularon sus posiciones en la «Declaración de los *Länder* para la formación del Gobierno federal» así como sus posiciones comunes sobre los temas relativos a la reforma del Estado federal,⁵ la compensación financiera, la reforma de la administración y la situación de Austria como Estado federal en Europa.

2. También en 1999 continuaron las discusiones sobre la elección directa del Presidente del *Land* aunque sin concretos resultados.⁶ Mientras los Presidentes de *Länder*, Stix (SPÖ) y Klasnic (ÖVP) se manifestaron en favor de su rápido establecimiento, algunos estudiosos alertaron ante lo que podía suponer una nueva «desvalorización del parlamentarismo». Los grupos de trabajo establecidos por los *Länder* concluyeron sus informes, en los que fueron expuestos los distintos problemas y exigencias que tal reforma plantearía. Sin modificación de la Constitución federal (art. 101 CA) ésta no puede llevarse a cabo.

3. También en 1999 se formularon propuestas para una revalorización del

5. Acuerdo de la Conferencia de Presidentes de los *Länder* de 29 de octubre de 1999.

6. Vid. PERNTHALER, P., WEGSCHEIDER, E., «Principales rasgos de la evolución de los Estados compuestos en el Derecho Comparado Europeo durante 1997. Austria», *Informe Comunidades Autónomas*, 1997, AJA, E., (dir.), Instituto de Derecho Público Barcelona, 1998.

Consejo Federal, la Cámara⁷ de los *Länder* del Parlamento austríaco. Éstas iban desde las que propugnaban el envío de los Presidentes de los *Länder* a esta Cámara, los Presidentes de sus Parlamentos o aumentar en dos los representantes en el Consejo Federal, hasta la supresión de este órgano y sustitución por una representación de los distritos.⁸ También fue planteada la instauración de un veto del Consejo para determinadas leyes federales. A pesar de que la consolidación del Consejo Federal es necesaria para la reforma del Estado federal, en las negociaciones oficiales sobre la misma no se incluye esta cuestión.

II. Desarrollo y tendencias de interés federal

1. No se ha avanzado en la largamente discutida reforma del Estado federal, ni en el establecimiento de la jurisdicción administrativa de los *Länder*, ni en la reforma del Consejo Federal ni en la consecución de derecho industrial unitario. De los pocos avances habidos en este campo destacan la entrada en vigor de los acuerdos sobre el mecanismo de consulta y acerca del Pacto de Estabilidad austríaco⁹ y la abolición de la obligación de homogeneidad en el derecho de la función pública. Una razón importante para esta paralización fueron, sin duda, las elecciones al Consejo Nacional de 3 de octubre, ya que el Parlamento estuvo inactivo la segunda mitad del año 1999.

El mecanismo de consulta pretende proteger a las entidades territoriales ante cargas financieras de otras entidades (sobre todo de la Federación) y cabe hacer referencia a sus primeros efectos. Así, los *Länder* se opusieron con éxito a determinadas previsiones en relación a ciertas repercusiones de costes (como en la Ley de sanidad federal) y fueron discutidas cuestiones polémicas (como el caso de la Ley federal de archivos)

2. En 1996 se presentó ante el Consejo Nacional proyecto de ley gubernamental sobre la modificación de la Constitución federal, para su tramitación y aprobación,¹⁰ con el que se pretende la reforma del Estado federal, acordada en

7. Como ocurre en relación con los Presidentes de los *Länder* alemanes en el *Bundesrat*.

8. Los distritos administrativos políticos son unidades administrativas en los *Länder*, que tienen como máximo órgano ejecutivo el Presidente del distrito.

9. Vid. Pernthaler, P., WEGSCHEIDER, E., «Principales rasgos de la evolución de los Estados compuestos en el Derecho Comparado Europeo durante 1998. Austria», op.cit.

• Acuerdo entre la Federación, los *Länder* y los municipios sobre el Mecanismo de Consulta y sobre un futuro pacto de estabilidad de las entidades territoriales, BGBl I Nr 35/1999; entró en vigor el 15 de enero de 1999.

• Acuerdo entre la Federación, los *Länder* y los municipios relacionado con la coordinación en la ejecución del presupuesto de la Federación, los *Länder* y los municipios (Pacto de Estabilidad austríaco), BGBl I Nr 101/1999; entró en vigor el 5 de junio de 1999; Vid. WEISS, «Der Konsultationsmechanismus: Beruhigungsspiel oder wirksames Instrument?», en *Österreichische Gemeindezeitung*, Heft 10/1999, pp. 44 y ss.

10. 14 B1g StenProt NR XX.GP. Vid. también PERNTHALER, P., «Principales rasgos de la evolución de los Estados compuestos en el Derecho Comparado Europeo durante 1996. Austria», *Informe Comunidades Autónomas*, 1996, AJA, E., (dir.), Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1997.

el Pacto de Perchtoldsdorf en octubre de 1992. Las negociaciones acerca de la posición común de los *Länder* para la reforma del Estado federal y la reforma de la Administración,¹¹ adoptada en 1998, se paralizaron a pesar de que a principios del año 1999 numerosos y destacados políticos se declararon en favor de su realización en la legislatura en curso. Ante la poca probabilidad de que tal reforma se llevase a cabo, la Conferencia de Presidentes de los *Länder*, que siempre había sido el motor incansable en ese proceso, no incorporó tal proyecto en el orden del día de su sesión de principios del año 1999.

Con la finalización de la vigésima Legislatura del Consejo Nacional ha caducado el proyecto de ley gubernamental. Con ello, los intensos esfuerzos para fortalecer el federalismo austríaco, sobre todo por parte de los *Länder*, no se han visto recompensados. De momento no se puede prever en que rumbo y con qué contenido se va a retomar la discusión sobre la reforma del Estado federal.

3. En cuanto a otro proyecto también discutido durante años como es el del establecimiento de los tribunales administrativos de los *Länder*¹² se dieron numerosas negociaciones y reuniones con expertos. También en esta cuestión existen diversos posicionamientos (incluso entre los *Länder*), concretamente sobre las competencias de estos tribunales. Continúa sin decidirse si estos tribunales pueden anular las resoluciones impugnadas (casar) o modificar su contenido (reformular). En cuanto a la valoración de los costes para su creación, la Cancillería federal, en abril de 1999 envió a los ministerios federales y a las autoridades de los gobiernos de los *Länder* un nuevo presupuesto donde hay un aumento –considerable– de los costes. A finales de año la cuestión no había sido resuelta.

4. Prosiguieron las discusiones sobre el proyecto planteado en 1997 por el miembro del Gobierno del *Land* de Estiria, Dr. Hirschmann (ÖVP) acerca de la conversión de los *Länder* austríacos en tres grandes regiones.¹³ Así, un miembro del ÖVP propuso la sustitución del Consejo Federal y los parlamentos de los *Länder* por un único «Parlamento de los Länder» (*Generallandtag*). Esta idea es sumamente rechazable, puesto que no parece que pueda significar el ahorro de costes que se propone. También fueron objeto de discusión las declaraciones el Presidente del Tribunal de Cuentas y del Director del Instituto de investigación económica, que manifestaron que a la vista del problema presupuestario, se debería reflexionar sobre el federalismo, reformar la administración de los *Länder* y también discutir una posible una unión entre *Länder*. Estas manifestaciones llevaron a algunos destacados políticos –especialmente de los *Länder* del oeste– a objetar que no se pueden sacrificar uniones consolidadas históricamente en favor de estructuras administrativas más centralizadas y alejadas de los ciudadanos.¹⁴

11. Vid. PERNTHALER, P., WEGSCHEIDER, E., «Principales rasgos de la evolución de los Estados compuestos en el Derecho Comparado Europeo durante 1998. Austria», op.cit.

12. Vid. PERNTHALER, P., WEGSCHEIDER, E., «Principales rasgos de la evolución de los Estados compuestos en el Derecho Comparado Europeo durante 1998. Austria», op.cit..

13. Vid. PERNTHALER, P., WEGSCHEIDER, E., «Principales rasgos de la evolución de los Estados compuestos en el Derecho Comparado Europeo durante 1997. Austria», op.cit..

14. Vid. «Braucht der österreichische Föderalismus eine Gebietsreform oder eine Bundesstaatsreform, um «europatauglich» zu werden?», *Informationsblatt des Instituts für Föderalismusforschung* Nr 6/99.

5. En relación con la Ley federal de reforma de la contratación en el ámbito de la función pública de la Federación¹⁵ se adoptaron dos medidas importantes para los *Länder*¹⁶ que representan un pequeño avance en la reforma del Estado federal. Se eliminan las limitaciones existentes hasta el momento para los *Länder* en relación con las reglas sobre la contratación en la función pública. De especial relieve es la desaparición del «mandato de homogeneidad».¹⁷ Éste había conducido a una vinculación de los *Länder* al derecho de la Federación ya que no podían dictar norma alguna que supusiera un cambio en la adscripción de un servicio (por ejemplo de la Federación a servicio de un *Land*). Con la supresión del mandato de homogeneidad se dio cumplimiento a una larga exigencia de los *Länder*.¹⁸ En el contexto de la modernización de la Administración se permite a los *Länder*, en un marco de «federalismo competitivo», dictar normas acerca de las remuneraciones en el ámbito de los servicios públicos y el establecimiento de un derecho de la función pública ajustado a sus necesidades.

6. Hasta el momento, las empresas, para obtener las autorizaciones administrativas pertinentes deben seguir distintos procedimientos ante la Federación, los *Länder* y los municipios. Se halla en curso un nuevo «derecho industrial unitario» que debe significar una mayor rapidez en el proceso a través de la concentración de procedimientos, una simplificación administrativa y una disminución de la burocracia y, con todo ello, el fortalecimiento económico del país. Desde mayo de 1998 tienen lugar numerosos esfuerzos por parte de la Federación, los *Länder* y los sectores económicos para la realización de este proyecto. En abril de 1999 el ministerio federal competente elaboró el proyecto de Ley medioambiental en relación con el sector industrial (UGBA), acompañado de una reforma de la Constitución, el cual sometió al correspondiente dictamen. Los *Länder* plantearon numerosas objeciones a este proyecto. En él se propone una modificación de la Constitución federal para la introducción de una competencia de la Federación sobre el derecho industrial que afecta al núcleo de las competencias de los *Länder*, de modo que aquélla tendría la posibilidad, en todo momento, de dictar la normativa en este campo en materia de edificación, urbanismo, residuos y protección de la naturaleza, que se encuentra hasta en momento en el ámbito de competencias de los *Länder*. La promulgación del citado proyecto de ley federal supondría importantes cargas administrativas para los *Länder* ya que deberían ser controladas todas las empresas obligadas a obtener una autorización preceptiva. A pesar del acuerdo sobre el mecanismo de consulta, el proyecto de ley no contiene la correspondiente descripción de los costes.

Los *Länder* manifestaron que una solución acorde con el modelo federal, sería aquélla según la cual debería procederse a una concentración de todos los

15. BGBl I Nr 10/1999.

16. Vid. la nueva redacción del artículo 21.1 BIS 4 B-VG mediante la Ley de reforma constitucional 1999, BGBl I Nr 8/1999.

17. Ello se produce a través de la supresión de segunda frase del art. 21.1 de la Constitución federal. Vid. PERNTHALER/WEBER, *Landeskompetenzen und bundesstaatliches Homogenitätsprinzip im Dienstrecht*, FS Schnorr, Wien, 1088, pp. 557 y ss.

18. Vid. Punto A/8 del Programa de peticiones de los *Länder*, 1964.

procedimientos administrativos sobre instalaciones industriales de acuerdo con el modelo acordado por los Länder.¹⁹

Dadas las distintas propuestas de los dos partidos en el gobierno, no se llegó a ningún acuerdo acerca de un proyecto de ley o una propuesta de iniciativa ante el Consejo Nacional.

7. En relación con la nueva regulación y regularización del sector eléctrico en Austria llevada a cabo en 1998,²⁰ los *Länder* han dictado en 1999 las correspondientes leyes en este ámbito, con el objeto de acomodarse al mercado interior eléctrico en el marco de la Unión Europea, para lo cual ya habían entrado en vigor algunas normas en 1998. En relación con ello hubieron numerosos esfuerzos para conseguir una «solución austríaca» a través de acuerdos de las sociedades correspondientes, para evitar ser dominados por consorcios eléctricos extranjeros. Los *Länder* solicitaron tener más influencia en la «Sociedad común». En septiembre de 1999, se adoptó una fórmula de la sociedad «Energie Austria», en la que deben fusionarse la Sociedad Común, la Sociedad de Energía de Alta Austria y la ESTAG (Steiermark). Frente a ello hubo oposición por parte de los *Länder* de Viena, Baja Austria y Tirol, cuyas sociedades no están en la Sociedad común. A finales de año todavía no había ningún acuerdo concreto acerca de la forma en que el sector eléctrico austríaco, organizado de acuerdo con la estructura federal, puede actuar de forma competitiva en el liberalizado sector eléctrico europeo.

8. Continuaron los esfuerzos que el SPÖ viene realizando durante años para transformar en competencia federal la competencia de los *Länder* en materia de la protección de animales.²¹ A pesar de que los *Länder* han aprobado leyes más modernas en este ámbito²² y los convenios adoptados para la mejora de la protección de los animales,²³ el SPÖ anunció un proyecto de ley federal de protección de los animales. La nueva competencia federal fue rechazada medida innecesaria de nuevo centralismo, tanto por los *Länder* como por el ÖVP, miembro de la coalición gubernamental, debiendo tenerse en cuenta que en el ámbito de competencias ejercidas por la Federación que inciden en la protección de los animales, por ejemplo en el transporte de animales, no dejan de existir problemas.

19. «Modelo de los *Länder* para un procedimiento unitario», acordado por la Conferencia de los Presidentes de los Länder, el 20 de mayo de 1998; publicado en, *Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich*, Wien, 1999, pp. 183 y ss.

20. Se realizó a través de la Ley de organización y regulación del sector eléctrico (EIWOG), BGBl I Nr 1437/1998. Vid. PERNTHALER, P., WEGSCHEIDER, E., «Principales rasgos de la evolución de los Estados compuestos en el Derecho Comparado Europeo durante 1998. Austria», op.cit

21. Vid. PERNTHALER, P., «Principales rasgos de la evolución de los Estados compuestos en el Derecho Comparado Europeo durante 1996. Austria», op.cit

22. Vid. la Ley de protección de los animales de Salzburgo, 1999, LGBl 1999/86.

23. Vid. el Convenio de los *Länder* según el art. 15ª para la mejora de la protección de los animales en general y sobre todo los animales domésticos. Vid. PERNTHALER, P., WEGSCHEIDER, E., «Principales rasgos de la evolución de los Estados compuestos en el Derecho Comparado Europeo durante 1998. Austria», op.cit.

III. Aspectos destacados de la legislación federal

1. En 1999 el legislador federal ha aprobado numerosas reformas de la Constitución a través de diversos mecanismos. Así, tales modificaciones se han llevado a cabo mediante dos reformas de la Constitución, una ley constitucional federal, un tratado internacional con preceptos de modificación constitucional y cuarenta preceptos constitucionales en dieciocho leyes federales ordinarias.

Un repaso a la XX Legislatura del Consejo Nacional²⁴ muestra que en la misma se han adoptado en total 12 reformas de la Constitución, 8 leyes constitucionales federales y 183 preceptos constitucionales en 60 leyes federales. No hace falta volver a repetir que ello conduce a un fraccionamiento y una complejidad excesiva del derecho constitucional austríaco.

2. Las más importantes modificaciones son las siguientes:

2.1. Junto con la supresión del «mandato de homogeneidad» (vid. supra) destaca la Ley de reforma constitucional 1999 (BGBl I Nr 8/1999). Según ésta la introducción y organización de un cuerpo de vigilancia local²⁵ recae en el ámbito de decisión de los *Länder* y este cuerpo le pueden ser atribuidas tareas ejecutivas especialmente en materia de seguridad pública.²⁶

2.2. Con la Ley de reforma constitucional 1999 (BGBl I Nr 148/1999) se adoptó la medida más importante desde el punto de vista federal para los *Länder*, ya que éstos pueden prever mediante ley constitucional que, en caso de discrepancias entre un órgano equivalente al Tribunal de Cuentas (Tribunales de Cuentas de los *Länder*) y una institución sometida a su control, éstas pueden ser llevadas ante el Tribunal Constitucional.²⁷

3. En 1999 se ha hecho un uso frecuente de la posibilidad prevista en el artículo 44.1 de la Constitución, de aprobar preceptos constitucionales en leyes ordinarias. Fueron aprobados 40 preceptos constitucionales en 18 leyes federales, de los que se destacan los más importantes.

3.1. A través de la modificación de la Ley de protección de los monumentos (BGBl I Nr 170/1999) fueron revisadas considerablemente las normas de protección de los monumentos con la inclusión de la prohibición de exportación para los bienes culturales. A través de un precepto constitucional²⁸ se sometieron a la Ley de protección de los monumentos determinados parques y jardines históricos. A pesar de que los *Länder* se pronunciaron en contra de esta ampliación competencial, ésta fue aprobada y además sin compensación para los *Länder*. En razón de la importante contribución financiera de los *Länder* en la

24. Duración de la XX Legislatura de 15 de enero de 1996 hasta el 28 de octubre de 1999.

25. Vid. art. 10.1.14 CA.

26. Vid. el nuevo art. 118a CA.

27. Vid. el nuevo art. 127c B-VG.

28. Vid. En el precepto constitucional contenido en el art. 1.12 del Anexo 2 fueron relacionados 56 parques y jardines históricos en todos los *Länder*.

protección de los monumentos éstos han venido exigiendo desde hace años la competencia en esta materia, sin haber obtenido resultados.

3.2. En razón del Tratado firmado en el marco de la Organización Mundial del Comercio sobre la contratación pública (Government Procurement Agreement), Austria debe adaptar sus normas de trasposición de las directivas de la Comunidad sobre adjudicación pública para evitar la discriminación de empresas de la misma. Ello se hizo con la Ley de modificación de la Ley de contratación federal de 1997 (BGBl I Nr 80/1999). Mediante un precepto constitucional²⁹ se reformuló la competencia de los *Länder* en el ámbito de la contratación pública en relación con las sociedades de los *Länder*, empresas municipales y otras empresas de suministro eléctrico. En la medida en que las Leyes de contratación de los *Länder* se remiten a la Ley federal, éstos deben realizar la correspondiente adaptación a la modificación acaecida.

4. Hay que destacar otras leyes federales, algunas con efectos para los *Länder*.

4.1. Tras largas negociaciones durante meses, los dos partidos de la coalición, SPÖ y ÖVP, se pusieron de acuerdo sobre una importante reforma tributaria. Esta reforma, que implica importantes medidas para la mejora de la situación económica de Austria (entre otros una simplificación del procedimiento de creación de nuevas empresas), la seguridad en el empleo y la simplificación administrativa, supone, ante todo, una modificación de la tarifa sobre el impuesto sobre la renta. La plasmación legislativa tuvo lugar mediante la Ley de reforma tributaria 2000 (BGBl I Nr 106/1999) con la cual fueron modificadas 25 leyes tributarias y de seguridad social. En el curso de las negociaciones se dieron discrepancias entre los *Länder* y la Federación, sobre todo con el Ministro de Finanzas. Aquéllos rechazaron una asunción parcial de los costes de las medidas adoptadas por la Federación. El Ministro de Finanzas emplazó a los *Länder* a la reducción del gasto en su ámbito respectivo. Finalmente los *Länder* y los municipios aceptaron la reforma, pero manifestaron que las disminuciones de ingresos provocadas por la reforma se tendrían en consideración en las negociaciones sobre la Compensación financiera 2001. Como las cuentas muestran, en el año 2000 los ingresos por los impuestos federales (sobre todo en el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre el tráfico de empresas) se van a reducir en 16,4 miles de millones de chelines, de los cuales 4,1 corresponden a los *Länder* y 2,3 a los municipios. Ello muestra, una vez más, que la Federación hace recaer las medidas de reforma de los impuestos en las espaldas de los *Länder* y municipios y éstos deben enfrentarse con graves problemas en sus presupuestos.

4.2. Tras años de negociaciones entre la Federación, los *Länder* y los municipios se adoptó la Ley federal sobre el transporte público regional y de cercanías 1999, BGBl I Nr 204/1999. En el año 1998, los *Länder* rechazaron un proyecto de ley por no resultar claras las normas sobre el reparto competencial y por sus consecuencias financieras. La tramitación de la ley en el Consejo Nacional tuvo lugar a partir de una iniciativa de los grupos parlamentarios con lo que no se sometió al correspondiente dictamen. La Ley con la finalidad del mantenimiento de la estructura del transporte público regional y de cercanías de personas,

29. Vid. el precepto constitucional en el art. 11.1.5 de la Ley.

vincula en numerosas ocasiones la existencia de subvenciones federales a los consorcios de transporte, con la previsión de las correspondientes prestaciones por parte de los *Länder*. Hay que destacar la autorización a los municipios para el establecimiento de un tributo sobre comunicaciones para grandes empresas (por ejemplo centros comerciales).³⁰

4.3. La Ley sobre la seguridad, conservación y utilización de los archivos de la Federación (Ley federal sobre archivos, BGBl I Nr 162/1999) contiene normas sobre la seguridad de los contenidos de los archivos de la Federación y su acceso por parte de los estudiosos y los ciudadanos. Esta ley provocó mucha controversia entre la Federación y los *Länder*. Se rechazó la previsión del proyecto federal de someter al ámbito de aplicación de la ley actos de oficinas de los *Länder* o de los municipios tramitados en la administración federal indirecta o delegada³¹ al considerarlos dentro de la archivística de la Federación. Ahora la ley establece una habilitación para transferir a los archivos de los *Länder* archivos de la administración federal bajo determinadas condiciones.³²

4.4. A través de la Ley de reforma de la radiodifusión regional (BGBl I Nr 2/1999) se llevaron a cabo numerosas adaptaciones legislativas a la ley sobre la difusión por cable y satélite. Con respecto a los *Länder* es importante el procedimiento para la concesión de licencias de emisión. Frente a la regulación anterior se prevé una vinculación más fuerte al Gobierno del *Land*, ya que se requiere el informe y acuerdo de éste.³⁴

La reforma de la Ley de telecomunicaciones (GBI I Nr 27/1999) contiene reglas sobre la utilización conjunta de postes para antenas con el objetivo de limitar tales objetos que se han convertido en una plaga en los *Länder*. Los *Länder* también han adoptado normas urbanísticas y de protección medioambiental³⁵ que prevén la posibilidad de establecer un impuesto en relación con estos postes.

5. La participación del Consejo federal fue la siguiente: no se hizo uso, como en años anteriores, de la posibilidad de vetar las leyes aprobadas por el Consejo Nacional (art. 42.2 CA). De acuerdo con el art. 44.2 CA, dio su aprobación en 6 ocasiones a leyes constitucionales o preceptos constitucionales en leyes ordinarias que introducen limitaciones a las competencias de los *Länder*. Junto con algunas reformas de la Constitución, dentro de esas normas se encontraban las necesarias cláusulas de fundamento competencial de la Federación en las denominadas «leyes de orientación económica». Además, el Consejo Federal dio su aprobación a la conclusión de dos tratados internacionales que contenían dis-

30. Vid. arts. 32-37 de la Ley.

31. Vid. art. 102 y 104 CA.

32. Vid. art. 3.6 de la Ley.

33. Vid. PERNTHALER, P., WEGSCHEIDER, E., «Principales rasgos de la evolución de los Estados compuestos en el Derecho Comparado Europeo durante 1997. Austria», op.cit.

34. Vid. art. 16 de la Ley.

35. Vid. la Ley de reforma de la Ley de edificación 1998 (LGBI 1999/7) y la de la Ley de protección medioambiental de 1997 en Tirol (LGBI 1999/8).

posiciones modificativas de la Constitución y que afectaban a las competencias de los *Länder*.³⁶ Desde la introducción de la aprobación obligatoria del Consejo Federal el 1 de enero de 1985,³⁷ el número de modificaciones constitucionales que han debido ser aprobadas por esta Cámara por suponer afectación de las competencias de los *Länder* suman 153.

IV. Aspectos destacados de la legislación de los *Länder* y su participación de los *Länder* en los asuntos comunitarios

1. En el año 1995 los *Länder* han ido desarrollando su derecho constitucional habiendo reformado sus constituciones en seis casos. Junto con ello, numerosos preceptos constitucionales en leyes ordinarias han contribuido al aumento de la complejidad del derecho constitucional en este ámbito. Destacamos los cambios constitucionales más destacados.

1.1. En Baja Austria la reforma de la Constitución (LGBl 0001-10) introdujo un precepto sobre la trasposición de directivas de la UE en relación con el procedimiento de información en el ámbito de los disposiciones técnicas.³⁹

La modificación del Reglamento del Parlamento del *Land* (LGBl 0010-4) prevé que los diputados que no puedan formar un grupo parlamentario⁴⁰ pueden designar un representante en la Conferencia de Presidentes.⁴¹

1.2. El *Land* de Alta Austria ha establecido mediante la Ley Constitucional (LGBl 1999/37) un Tribunal de Cuentas para el control de las actividades del *Land*.⁴² Al igual que en Baja Austria, se adoptó la Constitución a la modificación de las directivas de la UE para la ejecución del procedimiento de información en el ámbito de las disposiciones técnicas⁴³

En la Ley del Tribunal de Cuentas de Alta Austria (LGBl 1999/38) se establecieron las funciones, su actividad de control y dictamen, sus competencias, el tratamiento de los informes y la organización de este nuevo órgano.

1.3. En Salzburgo con la Ley constitucional dirigida a adicionar la reforma de la Ley constitucional 1998 (LGBl 1999/6) se autorizó al gobierno del *Land* a

36. Aprobación del Consejo Federal según el art. 50.1 CA o 50.3 en relación con el art. 44.2 CA.

37. Vid. Reforma de la Constitución federal, BGBl 1984/490.

38. Vid. art. 63 de la Constitución del Land.

39. Directiva 98/34/UE del Parlamento europeo y del Consejo de 22 de junio de 1998 sobre un procedimiento de información en el ámbito de las normas y disposiciones técnicas, Abl Nr L 204, de 21 de julio de 1998; Directiva 98/34/UE sobre un procedimiento de información en el ámbito de las normas y disposiciones técnicas, Abl Nr 217 de 5 de agosto de 1998.

40. Según el artículo 9 de la ley se requieren un mínimo 3 diputados del mismo partido para formar un grupo.

41. Vid. el precepto constitucional contenido en el art. 10.1 de la Ley.

42. Vid. art. 35 de la Constitución del Land.

43. Vid. art. 69.3 de la Constitución del Land.

publicar la Ley constitucional antes de su entrada en vigor general. Esta doble publicación tuvo lugar en el LGBI 1999/25.⁴⁴

En relación con la reforma de la Constitución de 1998, el Parlamento del *Land* dictó la Ley sobre el Reglamento del Parlamento de Salzburgo (LGBI 1999/26). La Ley contiene junto a las disposiciones generales y de organización, reglas sobre la elección del gobierno del *Land* y los miembros del Consejo Federal, sobre las sesiones de la Cámara y preceptos sobre la tramitación de los asuntos. Se reguló también el tratamiento de las interpelaciones y el establecimiento de comisiones de estudio y el procedimiento de las comisiones de investigación.

1.4. En Estiria la Ley de modificación de la Ley constitucional 1960 (LGBI 1999/46) aprobó una normativa sobre la conclusión de tratados internacionales en los ámbitos de decisión propia, con los países fronterizos con Austria o sus entidades territoriales.⁴⁵ En caso de que éstos impliquen una vinculación para el Parlamento del *Land*, requieren una autorización de éste. Se creó una «Comisión parlamentaria para Convenios y Tratados internacionales»,⁴⁶ que de acuerdo con la modificación del Reglamento parlamentario del *Land* (LGBI 1999/50) debe informar sobre todos los proyectos que afecten a convenios. En la reforma constitucional se establecieron disposiciones sobre la doble publicación de preceptos normativos⁴⁷ y sobre la potestad de un tercio de los diputados de poder plantear un recurso ante el Tribunal Constitucional para controlar la constitucionalidad de una ley del *Land*.⁴⁸

En la reforma de Ley del Tribunal Constitucional del *Land* (LGBI 1999/47) se disminuyó el número de parlamentarios que pueden iniciar un procedimiento de control ante el Tribunal, de un tercio a un cuarto de los diputados y con ello se potenciaron los derechos de las minorías en el Parlamento.

1.5. En Vorarlberg se llevó a cabo una reforma de la Constitución mediante Ley constitucional (LGBI 1999/8) a través de la cual se instauró el Tribunal de Cuentas del *Land*, que será conducido por su presidente. En ella se regula la actividad de control de la gestión pública, la organización y funciones de este órgano así como sus informes.⁴⁹ En la Ley del Tribunal de Cuentas (LGBI 1999/10) se establecieron disposiciones complementarias. La Constitución del *Land* fue publicada de nuevo mediante decreto del Gobierno del *Land* (LGBI 1999/9).

44. La técnica de la doble publicación (*Wiederverlautbarung*) está relacionada con la existencia de preceptos en las leyes de los *Länder* que requieren ser aprobados por la Federación según el art. 97.2 CA. Para evitar la inconstitucionalidad en la publicación de la ley —así ocurrió en 1996 con la Ley del Tirol sobre el tráfico de bienes inmuebles de 1983 que fue declarada inconstitucional por omitir la publicación de determinados preceptos— los *Länder* mediante reformas de sus Constituciones o Leyes constitucionales han ido autorizando al gobierno del *Land* a publicar esas leyes sin los preceptos sobre los que la Federación deba dar su conformidad (N. de la T.).

45. Vid. el nuevo art. 7b de la Constitución del *Land*.

46. Vid. art. 18.6 de la Constitución del *Land*.

47. Vid. también la modificada ley sobre la doble publicación (Ley de publicidad de Estiria - LGBI 1999/49)

48. Vid. el nuevo art. 21 a y 21b de la Constitución del *Land*.

49. Vid. arts. 65 a 65c de la Constitución.

1.6. En la modificada Constitución de la ciudad de Viena⁵⁰ se establece que el director de la oficina de control no debe ser un funcionario administrativo con conocimientos jurídicos. Debe ostentar un título universitario y tener práctica en la Administración. El cargo se ocupa mediante concurso público.

2. En 1999, los *Länder* también han promulgado numerosas leyes ordinarias con preceptos constitucionales, así como leyes muy estrechamente relacionadas con el derecho constitucional. Al margen de las leyes mencionadas hay que destacar algunas de ellas:

Se dictaron normas sobre el derecho de la función pública en los *Länder*, así como sobre la igualdad de trato de las mujeres y el fomento de sus derechos en el ámbito de la función pública local,⁵¹ preceptos sobre la provisión de plazas en puestos directivos⁵² en las empresas públicas de los *Länder* y la remuneración de órganos directivos y sobre la trasposición de directivas comunitarias relativas a la notificación de disposiciones técnicas.⁵³ Fueron publicadas de nuevo numerosas leyes, de forma positiva para la claridad del derecho vigente.

3. En los *Länder* se han adoptado numerosas leyes ordinarias sobre todo en el ámbito del derecho de la función pública, urbanismo, derecho de edificación, de protección de la naturaleza y en el sector eléctrico. A continuación se destacan algunas de ellas.

3.1. En los ámbitos especialmente sensibles de ordenación del territorio y comercio inmobiliario los *Länder* han adoptado nuevas medidas para promover un uso racional del suelo así como adecuarse a las normas de la Unión Europea.

En el Tirol se modificó la Ley sobre el tráfico de fincas de 1996 (LGBl 1999/75) en razón de una sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea,⁵⁴ sustituyéndose el procedimiento de autorización del comercio de fincas por un procedimiento declarativo. También se simplificó la adquisición de fincas agrícolas y forestales por parte de los municipios y la adquisición de terrenos en la montaña.

Mediante la reforma de la Ley del tráfico inmobiliario para extranjeros (LGBl 1999/57) se determinó que la adquisición de la propiedad, o de un derecho de

50. Vid. el artículo 73.4 de la Constitución de la ciudad de Viena.

51. Vid. Leyes de Estiria sobre la función pública - LGBl 1999/64; y La Ley Alta Austria sobre la igualdad de trato en los municipios (LGBl 1999/63) o la del Tirol (LGBl 1999/55)

52. Vid. La Ley de provisión de puestos de Burgenland- Ley sobre transparencia en la provisión de puestos en el ámbito de las empresas públicas- LGBl 1999/1 y la Ley del Tirol sobre contratación pública de los órganos directivos de las empresas del *Land* y de los municipios (LGBl 1999/27)

53. Vid. la Ley constitucional de Estiria de modificación de la Ley del procedimiento de información en el ámbito de las disposiciones técnicas (LGBl 1999/48); la Ley del Tirol sobre el procedimiento de información en el ámbito de las disposiciones técnicas (Ley de notificación) (LGBl 1999/43).

54. Sentencia de 1 de junio de 1999, Rs C-302/97 (Klaus Konle/ República de Austria)

edificación o de servidumbre o de arrendamiento en una finca edificada o no por parte de extranjeros⁵⁵ requieren para su validez una autorización administrativa.

Mediante la modificación de la Ley de ordenación del territorio de Alta Austria 1999 (LGBI 1999/32) se reformaron las categorías de destinación de las áreas residenciales, áreas industriales, áreas especiales y áreas comerciales, así como las normas relativas al establecimiento de tasas de apertura. Se incorporó una nueva normativa a la Ley sobre postes de telecomunicaciones, los cuales si son de más de 10 metros sólo pueden establecerse en las áreas indicadas en el plan urbanístico.

En Salzburgo con la reforma de la Ley de ordenación del territorio 1998 (LGBI 1999/10) se establece que los programas de desarrollo serán modificados cuando cambien los principios sobre la planificación. Para una utilización más racional del suelo, se establecieron preceptos acerca del aprovechamiento de las parcelas, sobre la altura en las edificaciones así como sobre las zonas de segunda residencia. En una nueva reforma de esta Ley (LGBI 1999/45) se prevé que en las áreas para grandes empresas comerciales (centros comerciales) sólo pueden ser autorizadas en la planificación urbanística cuando ello no perjudique a los objetivos de todo el territorio del *Land*. Con una nueva reforma (LGBI 1999/77) se introdujeron preceptos sobre la normativa reglamentaria que debe dictar el Gobierno del *Land* para las grandes empresas comerciales.

Con la reforma de la Ley de tráfico de fincas 1997 (LGBI 1999/11) se establecieron preceptos y se sometió a ciertas condiciones la adquisición y uso de segundas residencias.⁵⁶

En Baja Austria mediante la reforma de la Ley de ordenación territorial 1976 (LGBI 8000-13) se adaptó la normativa a las nuevas situaciones. En relación a la dedicación del suelo a centros comerciales, se tuvo en cuenta de forma destacada la constante apertura de «centros comerciales especializados»⁵⁷

En Vorarlberg mediante la reforma de la Ley de planificación del territorio (LGBI 1999/43) se ha dado nueva redacción a los preceptos sobre la dedicación del suelo a las áreas comerciales y a su establecimiento. También se adoptaron las normas sobre segundas residencias y plazas de aparcamiento.

3.2. En el ámbito del urbanismo y protección medioambiental hay que destacar las siguientes cuestiones:

En Alta Austria mediante la Ley de edificación (LGBI 1999/33) se estableció una nueva normativa sobre la eliminación de las aguas residuales en determinados usos y edificaciones situados en zonas verdes. En este contexto, en la Ley de protección del suelo 1999 (LGBI 1999/34) fueron modificadas algunas disposiciones sobre el vertido de residuos.

55. No son extranjeros los pertenecientes a la UE que hacen uso de la libertad en el tráfico inmobiliario y de establecimiento.

56. Sólo es necesaria una autorización para la adquisición, cuando el objeto de la misma se encuentra en un área de segundas residencias o es utilizado como segunda residencia posteriormente al 1.3.1992 o existe una resolución acerca de un permiso excepcional de segunda residencia.

57. Vid. art. 17 de la Ley.

Para someter a determinadas condiciones la constante instalación de postes de antena (especialmente para teléfonos móviles)⁵⁸ en Tirol fueron promulgadas dos leyes. En las reforma de la Ley urbanística de 1998 (LGBl 1999/7) y de la Ley de protección de la naturaleza 1997 (LGBl 1999/8) se establecieron normas sobre el establecimiento de los mencionados postes.

3.3. En el ámbito de la protección frente a catástrofes y servicios de salvamento hay que destacar las siguientes normas:

En Estiria con la Ley de protección en caso de catástrofes (LGBl 1999/62) se dio nueva redacción a las normas sobre las actuaciones y las medidas en el ámbito de la protección frente a catástrofes, las intervenciones públicas, las obligaciones de la población y la asunción de los costes en la lucha contra estos fenómenos, con el objeto de adaptarlas a las nuevas realidades.

En Vorarlberg, la modificación de la Ley sobre protección en caso de catástrofes (LGBl 1999/23) fijó la obligación de los municipios de establecer de un plan de protección frente a catástrofes, las competencias en este ámbito y la obligación de determinadas empresas de establecer planes de emergencia externa.

En Salzburgo, con la reforma de la Ley sobre auxilio (LGBl 1999/15) se reguló la contribución en este ámbito de organizaciones, la asunción de los costes de las actuaciones de acuerdo con el principio de responsabilidad del que las haya causado y el transporte de enfermos.

4. En relación con la participación del Gobierno federal en la legislación de los *Länder* a través del procedimiento previsto en el artículo 98 de la Constitución, fueron tramitados 234 proyectos de ley de los *Länder*. No se planteó ningún veto. Tampoco fue denegada la aprobación en orden a la participación de los órganos federales en la ejecución de leyes de los *Länder* (art. 97.2 CA).

5. Para los *Länder* austríacos fueron de especial interés, en el contexto de la pertenencia austríaca a la UE, las negociaciones acerca de la ampliación de la UE al este, el acuerdo sobre la Agenda 2000, el acta de preparación de la Conferencia regional 2000 y la reforma de los fondos estructurales con los nuevos criterios de delimitación de las zonas que se encuadran en los objetivos de la política regional de la Comunidad. También hay que mencionar que los *Länder* fueron afectados por numerosos procedimientos de vulneración de los Tratados, en los cuales la defensa de sus intereses por la Federación se llevó a cabo de forma adecuada. Se efectuará una breve referencia a estos aspectos.

5.1. El procedimiento de participación de los *Länder* en los asuntos de la UE funcionó también sin problemas. La posición de los *Länder* se fijó en la Conferencia de Presidentes de los *Länder*. La vinculación prevista en el art. 23.3 CA de los representantes de los *Länder* en las sesiones del Consejo de la UE no tuvo lugar. Los intereses de los *Länder* fueron defendidos a través de la presencia de los expertos representantes de los *Länder* en las sesiones de los grupos de trabajo del Consejo y en los comités de la Comisión.

5.2. En 1999 se dieron cinco posiciones comunes de los *Länder* de acuerdo

58. Vid. supra en relación con la legislación federal.

con el art. 23d.2 de la Constitución.⁵⁹ La Federación se sujetó a su carácter vinculante y defendió ante los órganos de la UE las posiciones de los Länder.

V. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

1. En el año 1999⁶⁰ el Tribunal Constitucional dictó importantes sentencias acerca del reparto competencial entre la Federación y los *Länder*. Mediante Sentencia de 25 de junio de 1999, G 256/98, el Tribunal declaró inconstitucionales algunos preceptos de la Ley de protección de la naturaleza de Baja Austria porque esta Ley no tuvo en cuenta los intereses federales en el procedimiento de concesión de autorizaciones en relación con la protección del medio ambiente y con ello se incumplió la obligación de los *Länder* de atender los intereses federales.

1.1 El caso que origina la decisión es el proyecto de construcción del Túnel de Semmering (*Semmering-Basis-Tunnels*). Se trata de un túnel ferroviario subterráneo, que debe suponer una importante mejora de las comunicaciones ferroviarias de Viena hacia el sur así como permitir superar el obstáculo que suponen para la comunicación las montañas de Semmering situadas al sudeste de Viena. Con esta construcción se atraviesa una zona situada en Baja Austria que de acuerdo con la Ley de protección de la naturaleza de este *Land* desde 1979 es una zona protegida. Ello provoca que las diversas medidas constructoras que afecten a esa zona deban obtener una autorización medioambiental de las autoridades del *Land* de modo que éstas pueden ser prohibidas por las mencionadas autoridades.

El túnel obtuvo todos los permisos necesarios de acuerdo con las normas de la Federación, como las requeridas por la normativa sobre ferrocarriles, aguas y forestal. No obstante, el Gobierno del *Land* no concedió la autorización en materia medioambiental sino que la denegó por lo que se refiere a la construcción del Túnel en Baja Austria porque no se podía excluir que se pudiera afectar el área protegida.

Cuando este conflicto fue llevado al Tribunal Constitucional, éste sometió a control la parte de la ley que limitaba los intereses federales y la declaró incons-

59. Los asuntos fueron los siguientes:

- Proyecto de una Directiva de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos; Posición VST-2937/90 de 20 de abril 1999.
- Proyecto de una Directiva del Consejo sobre el control de los efectos en el medio ambiente de determinados planes y programas KOM (99) 73; Posición VST-30744/19 de 28 de abril de 1999;
- Proyecto de una Directiva sobre el incinerado de residuos, KOM (98) 558; Posición VST-2805/907 de 1 de junio de 1999.
- Grupo de trabajo «cuestiones medioambientales»; Proyecto para un Reglamento sobre estadística sobre tratamiento de residuos, KOM (99); Posición VST-2805/966 de 13 de septiembre de 1999.
- Proyecto de una Directiva sobre el control de los efectos en el medio ambiente de determinados planes y programas (UVP estratégica), KOM (99), 73; Posición VST-3074/43 de 19 de octubre de 1999.

60. Se han tenido en cuenta todas las Sentencias del año 1999 que han sido publicadas hasta febrero del 2000.

titucional. De acuerdo con la fundamentación de la decisión del Tribunal, los *Länder*, a pesar de que pueden dictar normativa de protección de la naturaleza incluso cuando afecta al ámbito de las comunicaciones ferroviarias— para lo que es competente la Federación —deben permitir la realización de los intereses federales— como en este caso la competencia en materia de ferrocarril, así como el cumplimiento de las funciones federales en su política de comunicaciones. La Ley de Baja Austria, según el Tribunal, no realiza una adecuada ponderación de intereses —algo que viene constitucionalmente exigido—⁶¹ y con ello impide la ejecución de las competencias de la Federación: la Ley del *Land*, según el Tribunal Constitucional, llevó a cabo una jerarquización inadecuada de los intereses de protección medioambiental, puesto que una obra de gran trascendencia en materia de comunicaciones fue prohibida por unas insignificantes afectaciones a la naturaleza. El Tribunal alertó sobre el peligro de que la Federación pueda verse impedida en el cumplimiento de sus funciones en relación al establecimiento de una adecuada red de ferrocarriles y en materia de tráfico cuando estén en juego cuestiones medioambientales de mínima importancia.

1.2 La significación de esta decisión se encuentra en el reconocimiento de la competencia de los *Länder* para la protección de la naturaleza: en el procedimiento ante el Tribunal y ya anteriormente por la literatura jurídica se había defendido, que en el ámbito de las comunicaciones ferroviarias no se puede dar en ningún caso la competencia de protección de la naturaleza porque en este ámbito la competencia le correspondía en exclusiva y para todos los aspectos a la Federación. Contra ello se pronuncia expresamente el Tribunal afirmando que los *Länder* pueden dictar normas de protección de la naturaleza también en relación con las comunicaciones ferroviarias.

Finalmente, la decisión es un nuevo supuesto de aplicación a los *Länder* del mandato de consideración de los intereses federales. Esta obligación, formulada y defendida por el Tribunal Constitucional desde 1984, actúa como un mecanismo de resolución de conflictos en aquellos casos donde la Federación y los *Länder* tienen competencia de forma legítima y que pueden ser solucionados a partir de diversos fundamentos competenciales.⁶² Hasta ahora este principio ha sido interpretado siempre de modo beneficioso para la Federación. En este caso el Tribunal Constitucional ha sopesado los intereses en juego de forma adecuada y ha entendido que no se han tenido en cuenta los intereses federales por parte del Legislador del *Land* (y en consecuencia tampoco por las autoridades administrativas del *Land*). Desde el punto de vista de los *Länder* hay que advertir críticamente que los intereses de las comunicaciones suprarregionales no deben ser considerados siempre de forma automática como más importantes que la protección de la naturaleza puesto que, en ese caso, la competencia de los *Länder* se vería afectada de forma considerable.

61. Hasta 1998 la Ley de protección de la naturaleza de Baja Austria sí que había mantenido una adecuada ponderación de intereses; en 1998 se modificó la Ley con la intención clara de que existiera una base legal para impedir la realización del túnel. En el trasfondo de la cuestión se halla el vehemente rechazo del túnel por parte de los partidos políticos más decisivos en el *Land*.

62. Vid. Sobre este principio ÖHLINGER, *Verfassungsrecht* 4 (1999) 133 ss.

2. Otra decisión que afecta al reparto competencial hace referencia también a una Ley de Baja Austria, aunque de menor significación (Erk K II-1/98 de 15 de octubre de 1999). Se trata del reparto competencial en materia de residuos. De acuerdo con el artículo 10.1.13 CA le corresponde a la Federación en los residuos peligrosos y otros residuos, cuando venga exigido por la necesidad de una regulación unitaria federal.

El Gobierno de Baja Austria solicitó al Tribunal, de acuerdo con el artículo 138.2 de la Constitución, que manifestase si la regulación contenida en el proyecto de ley de modificación de la Ley de residuos de Baja Austria, donde se regulan los residuos no clasificados (*Restmüll*) es competencia de la Federación o de los *Länder*. El Tribunal declaró con una breve resolución que el *Land* era competente para dictar el proyecto planteado porque la Ley de residuos del *Land* en vigor respeta la competencia federal y no entra a regular los residuos de su competencia. La normativa planificada debe entenderse en ese sentido.

3. El Tribunal Constitucional en los últimos años se ha pronunciado de forma cada vez menos frecuente sobre cuestiones directamente federales. En el control de leyes de la Federación y de los *Länder* predominan otras cuestiones, especialmente las referidas a derechos fundamentales. Estas decisiones pueden ser también de interés federal porque ponen de manifiesto nuevos límites o posibilidades en las reglas competenciales. Dos ejemplos en el año 1999 muestran este «indirecto» interés federal en algunas decisiones del Tribunal Constitucional. En ambos casos se trata de una importante competencia de los *Länder*, la ordenación del territorio. Esta competencia comprende la planificación global del uso del suelo bien para vivienda, industria o para zona no edificable; un instrumento fundamental en ello es la determinación pública vinculante de los usos de todas las parcelas por los municipios a través de sus reglamentos, en el denominado plan de dedicación urbanística.

3.1 A principios de los 90 algunos *Länder* (Tirol, Alta Austria, Salzburgo) empezaron a introducir en sus leyes de ordenación del territorio, preceptos sobre contratos urbanísticos para conseguir una movilización de los terrenos edificables y la consecución de vivienda a precios asequibles.⁶³ Con la expresión «contratos urbanísticos» se hace referencia a reglas de acuerdo con las cuales los municipios como órganos competentes en esta materia podían firmar contratos privados con los propietarios de tierras para el aseguramiento de los objetivos urbanísticos del lugar, especialmente para la previsión de viviendas suficientes.⁶⁴

Con la Sentencia del Tribunal Constitucional 77/99 de 13 de octubre de 1999 fueron declarados inconstitucionales preceptos de la Ley de ordenación territorial de Salzburgo que hacían referencia a los «contratos urbanísticos». De acuerdo con el fundamento del Tribunal, la Ley de Salzburgo anuda de manera ilegítima –no prevista en la Constitución– medidas correspondientes a los poderes

63. Existían numerosos terrenos sin edificar con objetivos especulativos con lo cual la vivienda se encarecía.

64. Por ejemplo, en estos contratos el municipio puede establecer la dedicación deseada en una determinada parcela y obligar al propietario a construir en un determinado plazo o determinar que la parcela debe dedicarse a la construcción de pisos por los poderes públicos y, por tanto, obligar a proceder a su venta.

públicos con medidas de carácter privado. De acuerdo con los preceptos de la Ley, los municipios deben suscribir esos contratos para poder determinar la dedicación urbanística del suelo edificable. Asimismo, el propietario de la tierra es obligado a la firma del contrato de manera que no puede oponerse legalmente de forma efectiva. El Tribunal considera que esas normas vulneran el derecho de propiedad, de igualdad y el principio de defensa legal de la Constitución. Además, el Tribunal desde un primer momento manifestó sus dudas acerca de si tales reglas entraban dentro del objeto competencial «vivienda de los ciudadanos» el cual según el artículo 11.1.3 CA, corresponde a la legislación de la Federación. El Tribunal renuncia a resolver esta cuestión puesto que las normas vulneran los mencionados derechos y principios constitucionales con lo que se declaró la inconstitucionalidad de las mismas.

En cuanto a las leyes de otros *Länder* que contienen preceptos similares no se ven afectadas por esta decisión, en la medida en que no realicen una conexión directa entre contratos privados y la función pública de determinación de la dedicación del suelo. Por otro lado, es de interés general que el Tribunal Constitucional defienda la existencia de determinados límites al empleo de contratos privados en las funciones públicas, lo cual debe servir a la protección jurídica de los individuos.

3.2 Los centros comerciales son desde hace tiempo un objeto de la actuación normativa de los *Länder*, cuyas Leyes de ordenación territorial los someten a las reglas de la planificación general y limitan su establecimiento y ampliación. El Tribunal Constitucional señaló en 1986 que los *Länder* si bien pueden regular la situación de los centros comerciales a través de la regulación general urbanística, no pueden establecer ningún control acerca de su necesidad, puesto que para ello es competente la Federación. Así, la Federación en el año 1997 en el ámbito de la normativa industrial, estableció una regulación de acuerdo con la cual los centros comerciales sólo serán autorizados en la periferia de las ciudades cuando a través de ello no se ponga en peligro el denominado «suministro de productos cercano a los ciudadanos»,⁶⁵ es decir la autorización puede ser denegada, por ejemplo, cuando pequeños y medianos comercios puedan verse amenazados. La Federación pretendía interpretar ampliamente esta normativa de modo que abarcara a todos los centros comerciales, argumentando que la normativa sobre la ordenación del territorio de los *Länder* no garantiza de modo suficiente el denominado suministro cercano de productos. Este argumento no fue aceptado por el Tribunal Constitucional cuando tras el recurso de las empresas afectadas se pronunció sobre estas normas. Mediante Sentencia G 96/99 entre otras, del 2 de diciembre de 1999, declaró que estas normas de la Federación en el ámbito de la reglamentación sobre industrias deben ser interpretadas de modo restrictivo en razón del derecho fundamental de libertad de empresa y sólo pueden aplicarse para los centros comerciales de productos y servicios de primera necesidad como por ejemplo los comestibles. De este modo, los restantes centros comerciales se someten de forma decisiva a los límites urbanísticos de la normativa de los *Länder*.

65. Esta expresión significa que los ciudadanos puedan comprar en establecimientos cercanos a sus viviendas.

BÉLGICA

Francis Delpérée

El estado del federalismo

1. A lo largo de 1999 han tenido lugar significativos cambios constitucionales. Si bien no se han modificado fundamentalmente los elementos esenciales del sistema federal (*vid.* sobre este tema F. DELPÉRÉE y S. DEPRÉ, *Le système constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 1998), sin embargo pueden afectar a la aplicación de algunas de las reglas en vigor a nivel comunitario y regional.

En primer lugar, debe recordarse que el 11 de diciembre de 1998 se produjo una reforma del artículo 8 de la Constitución, que determina las condiciones de otorgamiento de los derechos políticos y que reserva tradicionalmente su ejercicio a los ciudadanos belgas. Dicho precepto ha sido completado en dos aspectos. Se ha precisado que «*La ley puede organizar el derecho de voto de los ciudadanos de la Unión europea que no tengan la nacionalidad belga, de conformidad con las obligaciones internacionales y supranacionales de Bélgica*». También se ha establecido que otra ley, que no podrá ser adoptada antes del primero de enero del año 2001, podrá extender este derecho de voto «*a los residentes en Bélgica que no sean nacionales de un estado miembro de la Unión Europea*», en las condiciones y modalidades que legalmente se determinen.

La nueva disposición constitucional es particularmente restrictiva. Da cumplimiento, con seis años de retraso, a la ejecución del art. 19 del Tratado de la Unión Europea, y organiza el derecho de voto de los ciudadanos en las elecciones locales. No contempla otros tipos de elecciones –ni las provinciales, simuláneas a las locales, ni *a fortiori*, las comunitarias o regionales-. Se limita, estrictamente y, en opinión de quien suscribe estas líneas, en contradicción con el tratado de Maastricht, a organizar el derecho de voto e ignora el de elegibilidad.

La primera de las leyes mencionadas fue adoptada el 27 de enero de 1997. Organiza, concretamente, el derecho de voto de los ciudadanos de la Unión Europea en las elecciones locales.

– Otra reforma de la Constitución, la del art. 41, tuvo lugar el 12 de marzo de 1999. Consiste en una ampliación de una disposición constitucional que dispone lo siguiente: «*Los intereses locales y provinciales se regulan por consejos locales y provinciales, según los principios establecidos por la Constitución*». Con la finalidad de asegurar una mayor participación de los ciudadanos en la vida de las colectividades locales, dos leyes, una de 10 de abril de 1995 y otra de 25 de marzo de 1999 organizan las consultas populares a nivel local y provincial. Esta situación ha sido constitucionalizada por una nueva disposición. En ella se precisa que «*las materias de interés local o provincial pueden ser objeto de una consulta*

popular en la comunidad o provincia concernida» y que *«la ley (federal) regula las modalidades y organización de la consulta popular»*.

La nueva disposición contiene una habilitación: legitima la instauración por el legislador federal y la organización por las colectividades locales de tales tipos de consultas. Establece también una prohibición. Estos procedimientos de participación directa no pueden referirse más que a aquéllos asuntos que conciernen a actividades de interés local o regional.

Por otra parte, la Ley de 13 de mayo de 1999 hace descender la edad para ejercer el derecho de sufragio: *«Para solicitar una consulta popular o para participar en ella»*, es suficiente con tener dieciséis años cumplidos. Los belgas, al igual que los extranjeros, pueden participar en estas consultas. Asimismo debe mencionarse el Decreto real de 7 de julio de 1999 que fija las condiciones particulares de organización de una consulta popular provincial, y el de 15 de diciembre de 1999, en lo que se refiere a las consultas populares locales.

• Tampoco resulta supérfluo recordar que el artículo 151 de la Constitución, relativo al estatuto de los miembros del Poder Judicial, fue profundamente modificado el 20 de noviembre de 1998. En dicha disposición se afirma que *«los jueces son independientes en el ejercicio de sus competencias jurisdiccionales»*, y que *«el ministerio público es independiente en el ejercicio de las investigaciones y persecuciones individuales»*. Además, se constituye un Consejo Superior Judicial que interviene en el procedimiento de reclutamiento y de promoción de los magistrados. También está llamado a ejercer un control externo de las actividades judiciales (*vid. Le Conseil Supérieur de la Justice*, bajo la dirección de M. VERDUSSEN, Bruxelles, Larcier, 1999; F. DELPÉRÉE, «Le Conseil Supérieur de la Justice, en projet», in Th. RENOUS, (Ed.) *Les conseils supérieurs de la magistrature*, París, La Documentation Française, 1999).

Asimismo debemos recordar en este punto que, si bien en Bélgica la autonomía local y regional se traduce en el plano normativo y administrativo, esta circunstancia no tiene una prolongación en el ámbito de la justicia, pues ésta es de competencia federal.

Según el pronunciamiento del Tribunal de Arbitraje de 17 de febrero de 1999, las disposiciones de la Ley sobre la utilización de las lenguas en materia judicial que reservan «dos terceras partes de los puestos de trabajo» a candidatos bilingües, no violan las reglas de igualdad y no discriminación.

También debe señalarse la revisión de 7 de mayo de 1999, referida al art. 150 de la Constitución, con el fin de sustraer los «delitos de prensa inspirados por el racismo o la xenofobia» de la competencia del jurado popular.

2. El 5 de mayo de 1999 tuvo lugar una *declaración de reforma de la Constitución*. Su elaboración dio lugar a debates políticos significativos.

Los medios flamencos señalaron su voluntad de iniciar una larga discusión institucional desde después de las elecciones e incluso antes de la formación del gobierno federal. Expresaron el deseo de organizar el debate alrededor de una plataforma institucional cuyos acentos confederalistas no se ocultaban. En es el parla-

mento flamenco se adoptó una moción¹ en este sentido. Algunas de estas reformas apelan a una revisión de determinados puntos esenciales de la Constitución.

Estas posiciones punteras alteraron a las formaciones políticas y condujeron a los ministros francófonos a rechazar cualquier declaración que presentaran tintes localistas o regionalistas muy acentuados. A sus ojos no debería ponerse en cuestión la modificación sustancial de las estructuras del estado federal. Señaladamente, para evitar que las leyes orgánicas referidas a las entidades locales y a las provinciales no puedan ser regionalizadas, se precisó que el artículo 162 de la Constitución no podrá figurar en ninguna declaración.

Para evitar la implosión del gobierno, en un momento en el cual debía regir la crisis de Kosovo, el Primer Ministro sugirió a los demás miembros del ejecutivo la realizar una declaración puramente técnica.

Este escenario minimalista recoge la adhesión de los medios políticos de la mayoría. El diario *Le Moniteur belge* de 5 de mayo publicó la declaración por la cual las Cámaras y el Rey declararon respectivamente, el 30 de abril y el 4 de mayo, que tendrá lugar la reforma de una veintena de disposiciones técnicas de la Constitución.

3. El domingo 13 de junio de 1999 se celebraron las elecciones europeas, legislativas, comunitarias y regionales... Las elecciones locales y provinciales tendrán lugar, por su parte, el domingo 8 de octubre del 2000.

¿Cómo no subrayar que la organización de tantas elecciones simultáneas es inédita en nuestro país? Las Cámaras elegidas en 1999 serán renovadas, a más tardar, en el año 2003. Los parlamentos de las comunidades y regiones, en el año 2004. Excepto en el caso de una disolución de las Cámaras legislativos que tenga lugar cuarenta días antes de unas nuevas elecciones federales, la próxima coincidencia electoral tendrá lugar dentro del 20 años, en el año 2019 («Courtes crises», *Journal des tribunaux*, 1999, pág. 630).

¿Cómo dejar de señalar, inmediatamente, que la conjunción de los escrutinios ofrece esencialmente ventajas? Sin embargo, un inconveniente mayor sobresale de entre éstas: en las campañas electorales múltiples, las cartas se entremezclan, los argumentos se entrechocan, los candidatos, que no dudan en presentarse bajo variadas facetas, se confunden.

¿Se encuentra el ciudadano elector en situación de deshacer la madeja de mensajes dispares que se le dirigen?. ¿No puede estar tentado de emitir un voto global que no haga excepciones ni respecto de los proyectos ni respecto de las personas?

¿Cuáles fueron los resultados de las elecciones?

• Se procedió a la segunda elección de los 75 miembros del *Parlamento valón* y, esta vez, por un mandato de cinco años. Los partidos en el poder perdieron

1. Su texto reclama de forma significativa la «desfederalización» de las políticas familiar y sanitaria.

ocho escaños, pero conservan, con 39 electos, una escueta mayoría. Tuvo lugar una inversión de las alianzas.

La voluntad expresada por los socialistas francófonos de constituir una alianza con los liberales y los ecologistas no sólo en la Región valona, sino también en la Comunidad francesa y en la Región de Bruselas –e, incluso más extensamente, «en todos los niveles de poder»– tuvo serias consecuencias. Esta matriz serviría igualmente de fundamento para componer el gobierno federal.

- El *Parlamento flamenco*, en el cual, en todo caso, 118 de sus miembros son también electos, los partidos en el poder –socialcristiano y socialista– perdieron 13 escaños. También perdieron la mayoría.

Los partidos flamencos consideraban que, estableciendo una coalición a cuatro bandas, era posible dejar a los social-cristianos flamencos fuera de juego. Iniciaron conversaciones en este sentido a nivel comunitario y regional.

- El consejo de la Región de Bruselas-Capital se renovó por tercera vez. La mayoría resultante perdió casi cinco puntos, pero conservó una amplia mayoría, con el 60% de los votos. El Vlaams Blok dobó el número de escaños. No renunció tampoco a su posibilidad de bloquear las instituciones regionales imponiéndose como socio obligado de la mayoría gubernamental. Por este motivo, los demás partidos flamencos tuvieron que coaligarse para hacer frente a las pretensiones de esta formación.

- En la cuarta elección del Consejo de la Comunidad Germanófono los resultados se inscriben, de nuevo, a la inversa de las predicciones. Los socialcristianos resistieron mejor de lo previsto, sin embargo, quedaron ubicados en la oposición.

Entiende el autor que una mejor organización procedimental de las situaciones de crisis podría ser útil a la democracia y quedar al abrigo de improvisaciones y de confusiones. Si en decretos o en los reglamentos de las asambleas se contuvieran disposiciones sobre estos extremos, se podría, en la medida en que ello fuera necesario, atar mejor las balizas para la formación de equipos ejecutivos en los niveles comunitarios y regionales.

4. La organización tripartita de los gobiernos comunitario y regional en el Sur del país no puede dejar de suscitar la cuestión del reparto de las influencias políticas. A nivel regional parece posible disponer de cierto margen de maniobra en un ejecutivo de siete miembros, sin embargo, el problema parece irresoluble en la comunidad, pues debe componerse un ejecutivo de cuatro miembros como máximo. Si se quiere dar cumplimiento a las pretensiones de las tendencias de las subregiones y de las personalidades locales, debe renunciarse a los modos de funcionar anteriores. En particular, a la práctica, muy elogiable, que confiaba a cada ministro comunitario, excepto el presidente, determinadas competencias regionales.

Por un momento, se contempló la idea de designar secretarios de Estado comunitarios y regionales. Junto a cuatro ministros comunitarios y siete ministros regionales, ¿por qué no elegir un número indeterminado de secretarios de Estado que vendrían a completar los gobiernos federados? Tal proposición hurta

plenamente las disposiciones del artículo 63 de la Ley especial de reformas institucionales. Cualquiera que sea la denominación que éstos recibieran –ministros, secretarios de Estado, comisarios delegados...– los miembros de los gobiernos comunitarios y regionales deben fijar su número en la Ley especial de reformas institucionales.

Debido a los argumentos anteriores, se utilizaron otras técnicas. En primer lugar, las competencias comunitarias y regionales fueron cuidadosamente delimitadas. No pueden, de ninguna manera, ser acumuladas. De forma creciente, la autonomía organizativa² propia de las comunidades y regiones se ha utilizado para aumentar el volumen de plazas a ocupar: nueve en las regiones y ocho en las comunidades. Debemos lamentar que para solventar problemas circunstanciales se haya recurrido a soluciones estructurales.

Por otra parte, una ley especial de 4 de mayo de 1999 y una ley ordinaria de 25 de mayo de 1999 han limitado el ejercicio del mandato de los parlamentarios comunitarios o regionales con otras funciones. Particularmente, no pueden tener más de una función ejecutiva remunerada. El volumen de los sueldos o indemnizaciones permitidos no pueden ser superiores a la mitad del sueldo de los consejeros.

5. La *Declaración gubernamental* establecida a nivel federal no entra en el ámbito de las reformas institucionales. Es cierto que el nuevo gobierno Verhfsstad se apoya en una mayoría política que no dispone, en las cámaras legislativas, de la mayoría cualificada de los dos tercios que le permitiría llevar a cabo la reforma de la Constitución o el voto de leyes especiales. El gobierno y su mayoría retienen, sin embargo, la idea de la creación de una *Conferencia intergubernamental e interparlamentaria de renovación institucional*.

Entre las cuestiones que han sido examinadas en primer lugar, pero que no han desembocado en el año 2000 en ninguna conclusión, figuran tres temas importantes:

- El primero es el de la regionalización de la agricultura. Es una materia esencialmente federal. La «crisis de las dioxinas» atrajo la atención sobre las diferentes organizaciones y estructuraciones del mercado agrícola en las distintas regiones del país. ¿No es necesario extraer algunas consecuencias de estas organizaciones diferenciadas?

- El segundo es el de la regionalización del comercio exterior (*vid.* núm. 7, Decisión núm. 15/99, del Tribunal de arbitraje). La política económica es regional, sin embargo, el comercio exterior es objeto de intervenciones paralelas e, incluso, concurrentes, del Estado federal y de las Regiones. ¿El Estado federal debe considerar como propia la tarea de ordenar las intervenciones regionales, o deben ser las regiones, pura y simplemente, las que den una prolongación exterior a las competencias internas?

- La última cuestión es, asimismo, la más importante. Se trata del reconoci-

2. C. MERTES, «L'autonomie constitutive des communautés et des régions», *Cour. Hebd. Crisp. Núm. 1650-1651*.

miento de una mayor autonomía fiscal, e incluso financiera, a las colectividades federadas. Esencialmente, éstas disponen actualmente de medios que les son otorgados por el Estado federal a través de unas complejas normas de reparto. Las colectividades regionales disponen principalmente de la facultad de gasto. ¿La organización de fiscalidades diferenciadas no constituye un serio riesgo de desarraigo de personas y empresas?. ¿No provocará distorsiones económicas en un Estado de dimensiones muy restringidas?.

6. En lo que respecta a las *atribuciones* conferidas al Estado, a las comunidades y regiones, llaman la atención varios pronunciamientos del Tribunal de arbitraje.

– Las competencias del Estado federal se inscriben en órdenes diversos.

Tanto si se trata, como es el caso de la disposición transitoria del artículo 35 de la Constitución, de competencias residuales, como si se trata de las que no se atribuyen expresamente a las comunidades y regiones. Lo mismo sucede con el «estatuto de las víctimas de guerra», que comprende las medidas de ayuda que puedan ser otorgadas «en reconocimiento de los servicios prestados». Igual es el caso del régimen de represión y depuración adoptado como consecuencia de la guerra (núm. 110/99). El Tribunal señala que esta reglamentación, «sigue inscribiéndose en la competencia residual de la autoridad federal» (*id.*).

También es el caso de determinadas competencias que la Constitución, de forma algo heterodoxa, ha reconocido de forma incidental a la autoridad federal. Se trata de la legislación orgánica relativa a las colectividades locales que, en los términos del artículo 162 de la Constitución, pertenece a las autoridades federales. Según esta competencia, éstas pueden determinar las reglas que permiten asegurar en las comunidades y provincias «la publicidad de la administración» y el acceso a la documentación administrativa (núm. 69/99).

También es el caso de las competencias que la Ley especial de reformas institucionales atribuye expresamente al legislador federal. Así, el legislador federal recibe «competencias en materia de derecho civil» (núm. 3/99), especialmente en el ámbito contractual (núm. 40/99). De igual forma, el legislador especial expresa «la voluntad expresa» de «mantener una regulación de base uniforme de la organización económica, en un mercado integrado» y ello para el establecimiento de un «cuadro normativo general de la unión económica» (núm. 40/99 y 95/99) y de «la unidad monetaria» (núm. 53/99). Esta última disposición, en particular, se expresa en este punto de forma general, tanto es así, que se impone a las regiones, pero también, «por extensión», a las comunidades.

Se trata de competencias que la ley especial ha reservado al legislador especial, aunque luego atribuya, en la misma materia, una competencia general a las comunidades y regiones. En consecuencia, tales reservas en beneficio del legislador federal no deben ser interpretadas de forma demasiado restrictiva. Así, la «política de precios» aparece como una excepción a la competencia económica de las regiones. Debe extenderse esta excepción al conjunto de materias personalizables, en tanto que la reserva de competencias expresa «la voluntad del legislador especial de procurar que la política de precios siga siendo una competencia fede-

ral» (núm. 26/99). Esta competencia no actúa, sin embargo, en perjuicio de la facultad de que dispone la región para fijar los precios indicativos para la ocupación de una vivienda social (núm. 40/99) ni de la que dispone la comunidad para limitar las tarifas de los servicios prestados en los domicilios de las personas mayores (núm. 26/99).

Otras reservas competenciales en beneficio del legislador federal aparecen en el ámbito del auxilio social (núm. 110/99), de las políticas sociales de la tercera edad (núm. 26/99), del comercio exterior (núm. 15/99), de la financiación de las comunidades y regiones (núm. 109/99) o en el ámbito de la medicina preventiva (núm. 102/99).

Desde este punto de vista, algunas disposiciones de la Constitución pueden prestarse a equívocos. Son las que, como el art. 172 segundo párrafo, señalan que una cuestión —concretamente, la exoneración de impuestos— sólo puede establecerse por ley. El Tribunal de arbitraje recuerda que «en esta disposición, el concepto de ley no tiene otro alcance, en relación con el art. 170 de la Constitución (que otorga una poder fiscal al Estado federal, pero también a las comunidades y regiones), que reservar al legislador federal la competencia para regular esta materia».

- Las competencias de las regiones y de las comunidades son competencias atribuidas. La atribución —aunque es cierto que el Tribunal de arbitraje, desde una perspectiva política e histórica prefiere hablar de «transferidas»— ha podido realizarse en bloque. Así, «la materia de vivienda y de control de los habitáculos que puedan constituir un peligro para la higiene y salubridad públicas ha sido transferida a las regiones en conjunto» (núm. 40/99).

En ciertos casos, estas competencias pueden ser atribuidas por la propia Constitución. Así, el artículo 24 de la Constitución atribuye a las comunidades competencias en el ámbito de la educación, que el artículo 128 concreta en el ámbito del empleo de las lenguas, el artículo 162.3 otorga competencias a las regiones para organizar y ejercer la tutela administrativa ordinaria, es decir, el control administrativo «sobre los actos de las autoridades (locales) descentralizadas en las esfera de sus intereses respectivos» (núm. 3/99 y 69/99).

Otras veces, estas competencias se atribuyen por la ley especial de reformas institucionales. Así, de forma característica, la decisión núm. 3/99 precisa que las regiones «encuentran su competencia» en la ley especial de 8 de agosto de 1980 para designar la autoridad de tutela en el ámbito de la tutela administrativa ordinaria.

También pueden ser atribuidas por otras leyes.

Tales atribuciones de competencias tienen su propia lógica. «en la medida en que no se disponga de otro modo, el constituyente y el legislador especial han atribuido a las comunidades y regiones toda la competencia de edictar las reglas propias en las materias que les han sido transferidas» (núm. 109/99) y ello «sin perjuicio de la posibilidad de recurrir, en caso de necesidad, al artículo 10 de la ley especial de 8 de agosto de 1980, o a las competencias implícitas» (núm. 26/99).

— Las competencias del Estado federal, de las comunidades y de las regiones se excluyen mutuamente. De ello se desprende que, en los ámbitos en que la ley especial de reformas institucionales ha permitido a la colectividad federal y a las colectividades federadas instaurar un control administrativo de tutela sobre los

actos de las colectividades descentralizadas que se encuadran en la prolongación de sus competencias respectivas, lo cual se ha acordado en llamar la tutela específica, las intervenciones de unas instancias no se concilian, en ocasiones, con las de las demás. Así, «en la medida en que el legislador federal ha organizado una tutela administrativa específica, no corresponde al poder normativo de las comunidades y de las regiones prever una reglamentación propia en la materia» (núm. 3/99).

De forma general, el ejercicio de competencias propias de las comunidades y regiones conduce a poner en práctica «políticas diferentes» y a instaurar entre los belgas unas «diferencias de trato». Tales diferencias no pueden ser consideradas contrarias a los principios de igualdad que consagra la constitución. Esta autonomía quedaría, en efecto, desprovista de significado «*si por el mero hecho de que existan diferencias de trato entre los destinatarios de reglas sobre las mismas materias en las diversas comunidades y regiones éstas se considerarn contrarias*» a la regla constitucional de igualdad (núm. 85/99).

El ejercicio de competencias exclusivas y el desarrollo de políticas diversas no constituyen un obstáculo a la aplicación de competencias paralelas. Esto sucede cuando se trata de otorgar garantías contra los riesgos de la exportación, de la importación y de la inversión: las regiones pueden «otorgar garantías análogas (a las procuradas por el Estado federal) provenientes de fondos propios» (núm. 15/99). Ello sucede también cuando el legislador federal y el poder normativo de las comunidades y regiones utilizan, cada uno en aquéllo que lo concierne y en los límites de sus competencias respectivas, un mismo instrumento, como un índice de precios. «*El índice de precios del consumo es un indicador económico básico*». Estos índices pueden, por tanto, operar «en los diversos ámbitos políticos» para seguir la evolución de los precios del consumo. No se trata de «una materia en sí misma considerada», sino un instrumento económico puesto a disposición de las distintas colectividades.

- Se permiten transferencias de competencias en las condiciones previstas por la Constitución. Así, un decreto valón de 6 de mayo de 1999 que entró en vigor el primero de enero del año 2000, tiene por objeto transferir a la comunidad germanófono competencias regionales: es el caso de las políticas de empleo y de las medidas relativas a la protección de monumentos y parajes. Un decreto de la comunidad germanófono de 10 de mayo de 1999 regula estas dos materias.

- También han tenido lugar acuerdos de cooperación entre el Estado, las comunidades y regiones con el fin de ejercer determinadas competencias. Así, el 3 de mayo de 1999 se celebró un acuerdo de cooperación entre el Estado federal, las comunidades y las regiones. Se refiere al plan de acompañamiento de las políticas de empleo. Se trata de seguir las directrices de la unión europea para el empleo de 1998, para garantizar a los jóvenes parados el derecho de tener un empleo e insertarse en el mercado de trabajo. Otro acuerdo, de 8 de octubre de 1998, entre el Estado federal y la Región valona se refiere a la guía y tratamiento de los autores de agresiones sexuales. Ha sido objeto de aprobación por un decreto de 4 de mayo de 1999.

7. La puesta en práctica de estos principios puede provocar ciertas dificultades. En el ejercicio de sus competencias respectivas, el Estado federal, las comunida-

des y las regiones pueden, en efecto, provocar roces e incluso hurtar las competencias de alguna o algunas de las demás colectividades políticas. El Tribunal de arbitraje tiende a considerar que no existe un remedio milagroso para este tipo de problemas. Observa que «en la puesta en práctica de sus competencias, las comunidades pueden... «Atentar a las competencias del Estado federal que le han sido expresamente atribuidas por la Constitución o las leyes especiales, o que forman parte de su competencia residual, en tanto que el artículo 35 de la Constitución no se ha puesto en práctica», (núm. 110/99). Esta circunstancia también puede darse recíprocamente. En efecto, «el legislador federal no puede, en ejercicio de su competencia en materia de regulación de la publicidad y de la promoción a favor de los productos del tabaco, atentar excesivamente a las competencias atribuidas a las comunidades y regiones... especialmente convirtiendo su ejercicio en imposible o exageradamente difícil» (núm. 102/99).

8. Las atribuciones de las comunidades y regiones deben enmarcarse y ejercerse en el *área de competencias* que la Constitución ha definido.

- En lo que se refiere a las regiones, es el artículo 5 de la Constitución el que define, por referencia a los límites de las provincias existentes, el ámbito territorial de las tres regiones.

- Por lo que se refiere a las comunidades, también pueden utilizarse referencias territoriales claras. Los artículos 127 a 129 de la Constitución definen el área de competencias de las comunidades francesa y flamenca. Sin embargo, aquí aparecen dos dificultades.

La primera se refiere a los documentos de identidad. Si se trata de los «documentos oficiales que las administraciones comunales entregan a los particulares, ¿qué disposiciones constitucionales deben aplicarse? El tribunal de arbitraje retoma aquí la interpretación que ya habían dado las Cámaras del Consejo de Estado. No es porque la redacción de las actas del estado civil se confíe a las autoridades comunales que la materia sea de interés comunal y que el servicio que se asuma se asimile a uno local. En realidad, las comunidades toman aquí una responsabilidad general, ocupando el lugar del Estado federal. Entregan un «certificado de identidad y de nacionalidad». Otorgan una especie de «documento de viaje», aceptado en una multitud de estados, particularmente en los que son miembros del Consejo de Europa (núm. 74/99). Según el artículo 30 de la Constitución pertenece al legislador federal la regulación del empleo de las lenguas en materia administrativa, con el límite de las atribuciones que el art. 129.1 de la Constitución confiere a las Comunidades.³

La segunda dificultad se refiere a las repercusiones que la actuación llevada a cabo por una Comunidad en su ámbito competencia pueda, por la fuerza de las circunstancias, provocar en el ámbito competencial de otra comunidad. En la

3. Curiosamente, el Tribunal de arbitraje considera que las competencias de las comunidades en materia lingüística son distintas de las «competencias materiales respectivas del Estado, de las comunidades y de las regiones». Como si la materia de utilización de las lenguas no fuera una competencia material como otras. El Tribunal de arbitraje llega a la

decisión núm. 22/98, el Tribunal de arbitraje anuló, por violación de los artículos 127.2 y 175.2 de la Constitución, disposiciones del presupuesto de la Comunidad francesa que preveían un programa de «ayudas a las asociaciones francófonas de los ayuntamientos con estatuto lingüístico especial». La Comunidad francesa se abstiene, en un nuevo decreto, de determinar el ámbito de aplicación de las mismas normas. Debe presumirse que se conformó con la interpretación que el Tribunal dio del artículo 127.2 de la Constitución. Es «bajo esta reserva expresa» que el nuevo decreto no fue sometido a la censura del juez constitucional (núm. 50/99).

9. Explicaciones aportadas al ámbito de las competencias federales, comunitarias y regionales

La política federal en materia de comercio exterior engloba las actividades de la Oficina de Ducroire, de Creditexport y de Compromex (núm. 15/99).

La política comunitaria en materia educativa permite determinar las condiciones en las cuales los colegios pueden financiarse u obtener subvenciones. Implica la facultad de determinar los casos en los cuales la inobservancia de estas disposiciones reglamentarias «puede dar lugar a sanciones, bajo la forma de recaudaciones o retenciones de una parte del presupuesto de funcionamiento de las mismas» (núm. 19/99). La misma política permite establecer el estatuto de los miembros del personal educativo (núm. 23/99 y 85/99).

La política comunitaria en materia sanitaria no incluye la protección de los consumidores en lo que respecta a los artículos alimentarios y otros productos. «El legislador federal es competente para regular la publicidad de los productos del tabaco y los relacionados con las marcas utilizadas por aquél»; esta reserva de competencia también se extiende a la regulación de la promoción de los productos del tabaco (núm. 102/99).

La política comunitaria de *asistencia social* debe entenderse como una «política de asistencia a las personas necesitadas», con esta precisión: «la naturaleza y el origen de la necesidad no tienen ninguna relevancia sobre este aspecto de ayuda a las personas» (núm. 110/99).

10. Para resolver problemas de conciliación de competencias federales, comunitarias y regionales, se han concluido acuerdos de cooperación. Así, la promoción del comercio exterior no podrá conseguir una «eficacia máxima» si el Estado no concierta con las regiones para adoptar iniciativas en este ámbito. Con ocasión

siguiente conclusión: «no se desprende de la competencia de la autoridad federal para regular lo relativo a los documentos de identidad que el legislador federal sea el competente para determinar en qué lengua deben establecerse los documentos de identidad». Manifiestamente, el Tribunal de arbitraje, no desea que se deduzca de este pronunciamiento la observación según la cual «el legislador (federal) sería competente para regular la utilización de las lenguas en todos los actos redactados por una administración local en el marco de la ejecución de una tarea federal» (núm. 74/99).

de la preparación de la ley especial de reformas institucionales se precisó que esta cooperación se realizaría «preferentemente por la vía de acuerdos de cooperación». Igualmente, con el fin de promover la eficacia de la cooperación, la asociación de las regiones gestionadora de la Oficina belga del comercio exterior sería reforzada» (núm. 15/99).

11. Por lo que respecta al funcionamiento de las comunidades y de las regiones deben resaltarse dos cuestiones:

- Aunque la materia no le esté reservada, el poder normativo regional y comunitario puede habilitar a su ejecutivo respectivo para procurar la aplicación de los decretos que adopte. La delegación puede alcanzar hasta permitirle determinar las normas relativas a las modalidades de adaptación del precio de alojamiento y acogida en las viviendas de las personas mayores (núm. 26/99) o de fijar los precios indicativos de determinadas viviendas sociales (núm. 40/99).

- Un decreto de la comisión comunitaria francesa de 14 de enero de 1999 establece el procedimiento de investigación que su asamblea o una comisión por ella designada puede llevar a cabo en el ámbito de sus atribuciones. También se precisa, al igual que en el nivel federal, que, «las investigaciones llevadas a cabo por las asambleas no sustituyen a las del poder judicial, con las cuales pueden coexistir sin que ello obstaculice su desarrollo» (art. 2.2). Ya se ha indicado que el legislador afirmaba una cosa y su contrario y mantenía un concurso, e incluso una competencia, entre dos poderes en el ejercicio del derecho de encuesta sobre una misma cuestión («Quelques propos sur la justice et la politique», *Journal des tribunaux*, 1997, p. 69).

12. La organización de las administraciones federales, comunitarias y regionales puede suscitar otras cuestiones.

En lo que se refiere a las administraciones federales, el Tribunal de arbitraje recuerda que el Rey debe designar las instituciones y órganos federales en cuyo seno debe estar asegurada una representación de las comunidades y de las regiones. Tal disposición se ha insertado en la ley especial de reformas institucionales con el fin de «organizar una participación obligatoria de las comunidades y regiones en los órganos concernidos, y no para poner en funcionamiento los procedimientos facultativos de participación» (núm. 15/99).

En lo que respecta a las administraciones comunitarias, el Tribunal de arbitraje recuerda, en primer lugar, que la ley de 16 de julio de 1973 que asegura a las tendencias ideológicas y filosóficas un reparto equilibrado entre los empleos a prever en los «establecimientos y organismos culturales», no se concilia con los principios de igualdad de acceso a los empleos públicos, y de respeto a la vida privada (núm. 47/99). El sistema de las cuotas políticas presenta dificultades prácticas: el agente público, de acuerdo con determinada tendencia política sobre un punto, ¿no puede defender otra tendencia en otro punto? También presenta objeciones teóricas: ¿va a verse obligado a divulgar su adscripción política y sus

preferencias ideológicas? Este sistema cuestiona «la libertad de expresar o no hacerlo las opiniones personales» (*id.*).

Un Decreto de 26 de abril de 1999 organiza el deporte en la Comunidad francesa.

Un Decreto de 11 de marzo de 1999 relativo al permiso ambiental en la Región valona, asegura «en una óptica de aproximación integrada, de prevención y de reducción de la contaminación, la protección del hombre o del medio ambiente», cuando se instalan determinadas estructuras o cuando se despliegan determinadas actividades que pueden comprometer estos valores. A falta de medidas de ejecución el decreto todavía no ha entrado en vigor. Una ordenanza de Bruselas de 25 de marzo de 1999 se refiere, también a la investigación, constatación, persecución y represión de las infracciones en materia medioambiental.

Un decreto flamenco de 28 de mayo de 1999 instaura la publicidad de la administración.

Un decreto germanófono de 26 de abril de 1999 se refiere a los medios de comunicación.

13. ¿Qué ha sido del reglamento de los conflictos entre el Estado federal, las comunidades y las regiones?

Por lo que se refiere a los conflictos de competencia, se han diferido al Tribunal de Arbitraje. No resulta vano recordar que los incumplimientos de las reglas procedimentales, como las de la conciliación previa, se asimilan a vulneraciones de las reglas de competencia y pueden justificar la censura por parte del juez constitucional (núm. 49/99).

Respecto de los conflictos de intereses, debe señalarse la ley especial de 7 de mayo de 1999, que modifica de forma substancial el artículo 32 de la ley ordinaria de 8 de agosto de 1980 de reformas institucionales y que revisa en profundidad la forma de prevención y regulación de los conflictos de intereses.

14. La cuestión de la financiación de las comunidades y regiones se encuentra en el centro del debate político. El Tribunal de arbitraje ha precisado algunos puntos que traen causa de la ley especial de financiación de 16 de enero de 1989.

Según esta ley «el impuesto de bienes inmuebles es de naturaleza regional». Sin embargo, esta afirmación no le impide proseguir considerando que se trata de un «impuesto federal cuya recaudación es, en la práctica, totalmente atribuida a la región» (núm. 109/99). El legislador federal sigue siendo competente para determinar la base de la imposición. El legislador regional puede, por su parte, modificar la tasa de imposición. También puede prever exoneraciones y, elegir las técnicas que le parezcan más apropiadas. «Para que esta competencia tenga un sentido», debe incluir el poder de determinar en qué circunstancias pueden aplicarse las exoneraciones. Así, el poder normativo regional puede precisar «sobre que parte del valor catastral puede acordarse la exoneración», sin

embargo, no puede cuestionar la forma de fijación uniforme de los valores catastrales» (*id.*).

«Los derechos de sucesión por causa de muerte» son también impuestos regionales en el sentido de la ley especial de financiación.

Por razones prácticas, en concreto, para preservar un mismo método de evaluación de los bienes de la sucesión, la autoridad federal siguen siendo competente para determinar la base imponible «de los derechos de sucesión». «La ley especial de financiación no distingue entre materia imponible y base imponible» (núm. 86/99). Asimismo, la autoridad federal debe determinar las reglas de procedimiento, por ejemplo, de la declaración. También le corresponde asegurar «la gratuidad del servicio administrativo de tramitación del impuesto» (*id.*).

Sin embargo, el establecimiento de las tarifas es una competencia regional (núm. 41/99). «Para que esta competencia tenga un sentido debe incluir el poder de determinar en qué circunstancias son aplicables las tarifas impositivas o las exoneraciones» (núm. 82/99 y 86/99). El poder normativo regional puede también indicar «los datos que debe aportar el contribuyente cuando quiera beneficiarse de una tarifa reducida», pues haciendo esto no se «están incumpliendo las normas federales de procedimiento» (núm. 86/99).

15. Un decreto valón de primero de abril de 1999 organiza la tutela de los municipios, provincias y entidades supramunicipales dependientes de la Región valona. Por su parte, una ordenanza de 14 de mayo de 1998 organiza la tutela administrativa a los municipios de la Región de Bruselas-Capital. *Vid.* C. MOLITOR y A. FALYS, «La tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale. Réflexions et commentaires à propos de l'ordonnance du 14 mai 1998», *Chronique de droit public*, 2000, p. 74.

16. Sobre la actuación comunitaria y regional en el ámbito de las Comunidades y de la Unión Europea, *Vid.* DELPÉREÉ, F., *Le fédéralisme en Europe*, París, P.U.F., 2000, coll. «Que sais-je?», núm. 1953.

ITALIA LA NUEVA FORMA DE GOBIERNO DE LAS REGIONES¹

Giancarlo Rolla

De los proyectos generales de reforma de la forma de Estado en sentido federal a la modificación de la forma de gobierno regional

Alguna de las dudas y de las incertidumbres que habían caracterizado el atormentado camino de las reformas constitucionales –ampliamente señalados con ocasión del *Informe 1997 y 1999*– han encontrado en el transcurso del año 1999 una solución que, por el momento, puede considerarse segura.

En 1997 –como se recordará– el Parlamento italiano, ante la alternativa de llevar a cabo una limitada revisión constitucional con el objetivo de modernizar el sistema de las relaciones entre el Estado central y las autonomías regionales o poder iniciar un verdadero y específico proceso constituyente para definir los nuevos caracteres constitutivos de la República italiana, había optado por una solución intermedia. Por un lado, no siguió los procedimientos ordinarios de revisión constitucional previstos en el art. 138 de la Constitución y, por el otro, rechazó la hipótesis de crear una específica asamblea parlamentaria dotada de poderes constituyentes. De ello se derivó la aprobación de la ley constitucional núm. 1/97, reguladora de un procedimiento derogatorio de reforma de la Constitución, el cual –contrariamente a lo que preveía el art. 138 de la Constitución– confiaba la definición de los contenidos de las nuevas normas constitucionales a una restringida Comisión bicameral para las reformas constitucionales. Además, establecía que sobre el texto aprobado por las Cámaras se debería pronunciar necesariamente el cuerpo electoral mediante un referéndum convocado a tal efecto.

La comisión bicameral para las reforma constitucionales fue inmediatamente creada y, bajo la presidencia del honorable D'Alema (actual Presidente del Consejo de Ministros) emprendió su labor con un ritmo intenso, hasta el punto que el consenso alcanzado permitió transmitir a la presidencia de la Cámara de los Diputados y del Senado, en fecha de 4 de noviembre de 1997, un proyecto de ley de reforma de la parte segunda de la Constitución acompañado tanto por los informes del presidente de la Comisión y de los presidentes de cada uno de los grupos de trabajo como por el elaborado por la minoría. En los inicios del año siguiente, el *plenum* de la Cámara de los Diputados inició el debate y la votación del proyecto de ley, llegando –concretamente– a la aprobación de los preceptos referidos a la forma de Estado, los cuales ampliaban las competencias normativas de las Regiones y de los entes locales territoriales, al tiempo, que atribuían un espacio de autonomía estatutaria a las Regiones mayor y más significativo.

1. Traducción realizada por Enriqueta Expósito Gómez, profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona.

No obstante, las profundas divisiones existentes entre las fuerzas políticas en otros aspectos —no menos relevantes— de la reforma constitucional (inherentes, concretamente, a la forma de gobierno y a la organización del orden judicial) provocaron una situación de *impasse*, que condujo a las Cámaras a interrumpir la discusión parlamentaria sobre la revisión de la Constitución.

Posteriormente, en 1998, el Parlamento se encontró ante un ulterior dilema: si continuar persiguiendo la vía de la reforma constitucional, a pesar de los decepcionantes resultados obtenidos, o bien apostar decididamente hacia la realización de cambios en las relaciones entre el Estado y las Regiones a través del recurso a la legislación ordinaria, aprovechando los amplios márgenes de discrecionalidad ofrecidos por una normativa constitucional en muchos aspectos genérica. Esta duda en relación con la estrategia a seguir fue resuelta inequívocamente durante 1998 con la aprobación por parte del Gobierno del decreto legislativo núm. 112/98 el cual atribuía más e importantes competencias a las Regiones, tanto legislativas como administrativas, y ponía en marcha nuevas relaciones entre los diversos niveles institucionales presididas por los principios de subsidiariedad y del regionalismo cooperativo.

Esta decisión encontraba indudablemente el límite de no poder introducir cambios radicales (se habló, en efecto, de reformas regionales «sin modificar la Constitución») en el orden institucional; sin embargo, tenía el mérito de consentir evolucionar el sistema, de no permanecer bloqueado por la dificultad de cuajar una mayoría parlamentaria en torno a un proyecto estructurado de revisión de la Constitución. Y, en efecto, el Gobierno y el Parlamento, por un lado, y las Regiones, por el otro, aprobaron importantes leyes que —como ya fue señalado en el *Informe* de 1998— han contribuido dar un indudable salto de calidad al sistema de las autonomías regionales y locales.

Si los dos años precedentes pueden ser calificados como los años de las incertidumbres en relación con las estrategias políticas e institucionales a perseguir (actividad constituyente o simple revisión de la Constitución; reformas constitucionales o legislativas y administrativas), el año 1999 parece caracterizarse por la puesta en marcha de una diversa orientación, idónea para deshacer los dos nudos problemáticos anteriores.

En primer lugar, el Gobierno y el Parlamento han optado por el retorno a los procedimientos ordinarios dispuestos en la Constitución, en el sentido de dejar a un lado los proyectos de asambleas constituyentes o de comisiones bicamerales —que se han revelado veleidosos—, para manifestarse a favor del *iter* parlamentario previsto por el art. 138 de la Constitución: esto es, la aprobación por las Cámaras de la ley de reforma constitucional por mayoría cualificada, una vez realizada dos sucesivas deliberaciones, y la convocatoria eventual de un referéndum en el supuesto en el que la ley de revisión constitucional fuera aprobada por una mayoría inferior a la de los dos tercios de sus componentes. En otros términos, el sistema político italiano se ha orientado decididamente a la realización de una *piecemeal reform*, a introducir reformas individuales de partes del texto constitucional.

Dicha opción se ha mostrado fértil desde el momento que el Parlamento, con una verdadera celeridad, ha podido aprobar la ley constitucional núm. 1/1999, de

22 de noviembre (disposiciones relativas a la elección directa del Presidente de la Junta regional y a la autonomía estatutaria de las Regiones), la cual —como se analizará a continuación— repropone buena parte de las soluciones formuladas en este tema por la Comisión bicameral para las reformas constitucionales. Además, debe señalarse que, siempre en el mismo año, se ha promulgado una ley general en materia de autonomía y ordenamiento de los entes locales territoriales (la ley núm. 265/99) que tiene un alcance materialmente constitucional.

La puesta en marcha de importantes procedimientos de naturaleza constitucional pone de manifiesto el convencimiento que las reformas legislativas —aún siendo muy significativas— no son por sí mismas suficientes. Los dos planos —el constitucional y el legislativo— no pueden permanecer indefinidamente separados. En efecto, las reformas legislativas y administrativas, aun siendo innovadoras, se deben mover siempre en el interior del marco diseñado por el texto constitucional y, por tanto, su capacidad de modernización del sistema acaba por encontrar un límite infranqueable en el carácter rígido de la Constitución. Por ello, en ausencia de una reforma de los preceptos constitucionales, se crearía una situación límite más allá de la cual el sistema no lograría evolucionar.

En este contexto, la aprobación de la ley constitucional núm. 1/99 resulta de gran importancia, porque, modificando de forma significativa la forma de gobierno regional e incrementando la autonomía estatutaria, permite a las Regiones dotarse de principios organizativos y funcionales adecuados no sólo al cambio administrativo iniciado, sino también a las nuevas competencias que les han sido atribuidas por los decretos de transferencia actuativos del decreto legislativo núm. 112/98 (a este propósito véase el *Informe 1998*).

Esta última consideración nos permite realizar una valoración general de orden metodológico. La lectura de la situación institucional italiana puede resultar desenfocada para un observador superficial, capaz de llegar a conclusiones igualmente desviadas. Si se considera que la andadura del debate sobre las reformas constitucionales ya había comenzado hace algunas legislaturas, parece lógico interpretar la realidad italiana en términos de obstrucción, de inmovilismo, de incapacidad de modernizar el sistema constitucional, adecuándolo tan sólo a los problemas surgidos de la sociedad contemporánea y del contexto europeo. Si, por el contrario, se analizan las reformas aprobadas por el Parlamento en el transcurso de este último bienio, el juicio debe ser modificado: bajo esta perspectiva, Italia puede ser considerada un productivo «laboratorio» de innovaciones administrativas e institucionales, un «observatorio» privilegiado para el estudio extranjero atento a los perfiles del derecho comparado.

Es, precisamente, en atención a este último elemento que trataré de resumir las principales novedades introducidas por la citada ley constitucional núm. 1 de 1999.

Las nuevas normas de la Constitución relativas a la elección directa del Presidente de la Junta regional y a las relaciones entre los órganos de gobierno regional

Hasta la aprobación de la ley constitucional núm. 1/99, de los tres niveles institucionales en los que se articula nuestro ordenamiento constitucional a tenor

del art. 114 Const., las Regiones constituían aquél cuya forma de gobierno no había sido objeto de muchas modificaciones.

Esta afirmación parece del todo compartida si se tiene en cuenta que, por un lado, el ordenamiento de los municipios y de las provincias fue reformado por la ley núm. 142/90 y reiteradamente perfeccionado por las leyes núms. 81/93, 59/97 y 265/99 y por el otro, que la estructura del Gobierno, aun no habiendo sido revisados los preceptos constitucionales correspondientes, ha sido objeto de numerosas intervenciones legislativas que han modificado tanto la organización como el sistema de las relaciones con el Parlamento. Por el contrario, la forma de gobierno regional modelada por los principios constitucionales, considerados actualmente por la doctrina de inadecuados, ha permanecido «petrificada» desde el momento que por mucho tiempo la atención se ha centrado en la definición de las competencias susceptibles de ser transferidas al ente regional, dejando a la sombra la reflexión sobre las relaciones establecidas entre los órganos titulares de la función de orientación política. En esta actitud estaba implícita la idea —propia de los constituyentes— de que las Regiones no habrían debido dotarse de una forma de gobierno específica, sino optar por algunas de las que ya operaban en el ordenamiento jurídico, es decir, entre la estructura del Estado central, por un lado, o la organización municipal y provincial, por el otro.

En efecto, las disposiciones constitucionales relativas a la forma de gobierno eran cuantitativamente limitadas y cualitativamente bastante vagas, hallándose, esencialmente, en los arts. 121 y 122 Const. El primero de ellos, fijaba los órganos políticos de la Región («Son órganos de la Región: el Consejo regional, la Junta y su Presidente») y las funciones fundamentales del Consejo y de la Junta (El Consejo regional ejerce las potestades legislativa y reglamentaria atribuidas a la Región y otras funciones que le confieran a ésta la Constitución y las leyes; la Junta regional es el órgano ejecutivo de las Regiones; el Presidente de la Junta representa a la Región, promulga las leyes y los reglamentos regionales y dirige las funciones administrativas delegadas por el Estado a la Región). El otro, el art. 122 Const., precisaba las modalidades de elección de la Junta (el Presidente y los miembros de la Junta son elegidos por el Consejo regional entre sus miembros).

Las normas anteriores resultaban, no obstante, poco significativas desde el momento que no consentían diseñar por sí mismas la forma de gobierno regional, debido a que falta una regulación de las relaciones que se establecen: a) entre el Consejo y la Junta y b) entre la Junta y sus componentes (el Presidente y los asesores). Este vacío podría haber sido colmado por las propias Regiones haciendo uso de su potestad estatutaria; sin embargo, la consecución de un resultado semejante había sido frustrado tanto por la restricción de los objetos susceptibles de ser regulados en el ámbito estatutario —a tenor de lo establecido en el art. 123 Const.—, como por la existencia en el mismo texto de la Constitución de límites que hacían prácticamente imposible diseñar formas de gobierno específicas y autónomamente determinadas.

Por ejemplo, el art. 121 Const., al disponer, en su quinto apartado, que la Junta es elegida por el Consejo entre sus componentes, excluía la posibilidad de adoptar una forma de gobierno de tipo presidencial o semipresidencial, o cualquiera otra solución que se basara en la investidura directa del Presidente por

parte del cuerpo electoral o en la ausencia de relaciones fiduciarias entre este órgano y el colegio legislativo. A su vez, el art. 123 Const. imponiendo a los Estatutos la obligación de estar en armonía con la Constitución y con las leyes de la República, circunscribía la elección de la forma de gobierno al marco de aquéllas que se fundamentan en los principios organizativos propios del parlamentarismo racionalizado.

Por otra parte, el llamamiento que realiza el art. 122.5 Const. a la existencia de una relación de derivación fiduciaria entre el Consejo y la Junta, acabó, casi lógicamente, por inclinar a las Regiones a favor de una forma de gobierno con connotaciones de tipo asamblearia; es decir, a la consideración que el Consejo regional, directamente elegido por el cuerpo electoral, resultaba el único órgano representativo de la voluntad de la comunidad representada.

Como ya se ha anticipado, la ley constitucional núm. 1/99 prefigura una forma de gobierno regional diferente, la cual, a través de la aprobación de una nueva redacción de los arts. 121 y 122 Const., se caracteriza esencialmente por los siguientes rasgos:

a) Atribuye a la ley regional la competencia para regular el sistema de elección de los órganos regionales (Presidente, Junta, Consejo) en el marco de los principios fundamentales fijados por una ley del Parlamento nacional;

b) En el período transitorio, a la espera de la aprobación de los nuevos estatutos regionales, opta por el principio de elección directa del Presidente de la Junta;

c) Otorga al Presidente de la Junta poderes de dirección de la política del gobierno regional, así como de elección y destitución de los componentes de la Junta; e

d) Introduce la regla de la incompatibilidad entre el cargo de consejero y el de miembro de la Junta.

Al trazar los rasgos constitucionales de la forma de Gobierno, el legislador se apoya en el criterio —ya reivindicado desde hace tiempo por la doctrina— según el cual la concreción de los caracteres de la organización política de un ente es, a la vez, un elemento integrante de su propia autonomía y debe, por tanto, reservarse a su competencia estatutaria o de organización. Ello comporta que, para el futuro, no se podrá hablar más, en general, de forma de gobierno regional puesto que cada una de las Regiones tendrá la posibilidad de autodeterminar las características de su propia organización política del modo que considere más idóneo a su propia especificidad. No obstante, por el momento, a la espera de que sean aprobados los nuevos estatutos, la atención debe centrarse en los principios generales directamente concretados por la ley constitucional, así como en las disposiciones transitorias que han sido introducidas en ella en consideración no sólo al tiempo presumiblemente largo que transcurrirá para la adaptación, sino también por el hecho que en la primavera del 2000 está previsto la renovación electoral de todos los órganos políticos de la Región.

Las soluciones propuestas al respecto por los arts. 1, 2 y 5 de la Ley constitucional núm. 1/99 no constituyen, verdaderamente, una novedad absoluta en el panorama constitucional italiano. En efecto, éstas, aparecen notablemente con-

dicionadas tanto por la legislación vigente en materia de ordenamiento de los municipios y las provincias, como a las propuestas ya adoptadas por la Comisión bicameral para las reformas institucionales en actuación del procedimiento de revisión de la parte segunda de la Constitución regulado por la ley constitucional núm. 1/97.

Es indudable que las características generales de la forma de gobierno municipal y provincial han influenciado de forma importante los trabajos de la Comisión bicameral para las reformas institucionales, primero, y al reformador de la Constitución, después. La normativa vigente en materia de entes locales territoriales —representada eminentemente por la Ley núm. 142/90 y por la núm. 81/93— ha instaurado una estrecha conexión entre la elección de los componentes del Consejo y la elección del alcalde o del Presidente de la provincia. Éste último es elegido directamente por el cuerpo electoral y a la lista que encabeza se atribuye la mayoría de los escaños. Los miembros de la Junta son nombrados por el Alcalde o por el Presidente y el ejercicio de este cargo es incompatible —en las provincias y en los municipios con población superior a los 15.000 habitantes— con el de consejero.

Por lo que respecta a las relaciones entre los órganos, el órgano monocrático asume una posición de neta preeminencia: por un lado puede destituir a los concejales comunicándolo de forma motivada al Consejo, y, por el otro, puede provocar la disolución del mismo Consejo mediante su dimisión. Además, el vínculo creado entre el Consejo y el Alcalde (o Presidente) en el acto de la elección, se reproduce también en situaciones de crisis, desde el momento en que la aprobación de una moción de censura comporta, contextualmente, el cese del Alcalde (o Presidente) y la disolución del Consejo.

Con lo anterior, viene a configurarse una nueva forma de gobierno difícilmente reconducible a la clásica bipartición entre gobiernos parlamentarios y presidenciales. La elección directa del órgano monocrático superior no se inserta en las formas de presidencialismo, a causa, sobre todo, de las numerosas relaciones existentes entre el ejecutivo y el Consejo, en las que se incluye la posibilidad de cualquiera de estos órganos de provocar la disolución anticipada del mandato del otro. Además, aun pudiendo ser aproximada a las formas de tendencias parlamentarias, se diferencia de ésta por la posición de preeminencia que asume el órgano monocrático y por su investidura por parte del cuerpo electoral y no por el Consejo.

Todas las características anteriores pueden encontrarse, en su esencia, en la parte de la ley constitucional núm. 1/99 relativa a la organización política de las Regiones:

a) En relación con el sistema de elección del órgano monocrático, el último apartado de la nueva redacción del art. 122 Const. afirma que «el Presidente de la Junta regional, salvo que el estatuto regional disponga lo contrario, es elegido por sufragio universal y directo». Se introduce, por tanto, el principio de elección directa, aunque —a diferencia de lo que sucede con los alcaldes y los presidentes de las provincias— se opta (al menos en la fase transitoria) por la elección a un único turno, sin posibilidad de segunda vuelta entre los candidatos más votados. De esta manera, en las elecciones regionales se convierte en Presidente

de la Junta el que aparece en primer lugar de la lista regional que haya conseguido el mayor número de votos válidamente emitidos en el ámbito regional.

b) Por lo que se refiere a las relaciones entre el Presidente y la Junta, se establece que el «Presidente elegido nombra y revoca a los componentes de la Junta (art. 122.6 Const.). El nombramiento de éstos, también el de un vicepresidente, debe realizarse en un plazo de diez días a contar desde la proclamación de Presidente (art. 5.2.c.) y su cargo de miembro de la Junta es incompatible con el de consejero regional (art. 122.2 Const.). En el ejercicio de la actividad de gobierno, corresponde al Presidente «dirigir la política de la Junta» y asumir la responsabilidad (art. 121.4 Const.). De esta norma, leída en conexión con el poder de destitución de los componentes de la Junta, se evidencia la imposibilidad por parte del Consejo regional de votar mociones de censura individuales, esto es, dirigidas a provocar la destitución de un miembro de la Junta.

c) Finalmente, por lo que afecta a las relaciones entre el Presidente y el Consejo regional, el elemento de mayor novedad institucional es el que constituye la superación de la relación de confianza que ha caracterizado la historia del parlamentarismo italiano: la aprobación de una moción de censura o bien las dimisiones de los jefes de gobierno no originan solamente la crisis del ejecutivo, sino que provocan la inmediata renovación de todos los órganos electivos. En otras palabras, el poder de decidir se ha deshilvanado y ha pasado de las manos de los representantes elegidos a ser subarrendado a la voluntad del cuerpo electoral.

A este respecto, la nueva redacción del art. 126.3 Const. es perentoria al afirmar que «la aprobación de la moción de censura contra el Presidente de la Junta elegido por sufragio universal y directo, así como la destitución, la incapacidad permanente, el fallecimiento o las dimisiones voluntarias del mismo comportan la dimisión de la Junta y la disolución del Consejo».

Las elecciones para la renovación del Consejo y del Presidente deben llevarse a cabo en los tres meses siguientes de haberse producido la disolución. La reducción de los plazos —además de estar en completa sintonía con las previsiones vigentes para la disolución de los consejos municipales y provinciales— se justifica tanto en la intención de consentir a los electores pronunciarse directamente en el momento en que se ha originado el conflicto que ha provocado la aparición de la situación de crisis, como en el objetivo de reducir al mínimo el tiempo de «interregno».

En cambio, por lo que se refiere a la influencia de las propuestas aprobadas por la Comisión bicameral para las reformas institucionales sobre los contenidos de la ley constitucional núm. 1/99 parece evidente que el Parlamento ha tenido en cuenta los resultados del debate realizado en dicha comisión bicameral. No obstante, en el texto de la ley constitucional faltan algunas importantes precisiones que sí que aparecían, en cambio, en el texto adoptado por la Comisión bicameral.

Por ejemplo, en relación con la autonomía estatutaria, no han sido introducidos entre los objetos confiados al parecer autónomo de las Regiones ni los supuestos de disolución anticipada de la asamblea regional, ni la concreción de los principios generales de la autonomía financiera y tributaria de las Regiones.

En el texto elaborado por la Comisión bicameral, la determinación de la forma de gobierno —en la que se comprendía la especificación de los órganos necesarios, sus competencias y el sistema de las respectivas relaciones— era enteramente remitida a la potestad estatutaria de cada una de las Regiones.

No obstante lo anterior, en ambos textos está prevista la competencia de las Regiones para regular con ley su propio sistema electoral. Pero también en este tema se produce una notable diferencia: la ley constitucional núm. 1/99 remite a una futura ley de la República la obligación de definir los principios fundamentales que las leyes regionales deben respetar; en cambio, el texto aprobado por la Comisión bicameral fijaba directamente los principios inspiradores de la legislación electoral regional en los principios de «democraticidad, representatividad y estabilidad de gobierno».

En definitiva, los caracteres constitucionalmente más significativos de la forma de gobierno regional que destacan de la ley núm. 1/99 pueden ser reconducidos a los siguientes elementos:

a) Distinción de roles entre los órganos a través de una más puntual concreción y definición del papel propio de cada órgano capaz de superar aquel estado de confusa superposición y concurrencialidad que caracterizaba el ordenamiento precedente.

b) Preeminencia del órgano monocrático, el cual, valiéndose de la operatividad y de la colaboración de la Junta, se convierte en el efectivo órgano de gobierno del ente.

c) Estabilidad de los ejecutivos conseguida gracias a una racionalización de la forma de gobierno. Dicha estabilidad debería permitir, por un lado, la rápida constitución de los ejecutivos locales, desde el momento que la decisión de la «mayoría de gobierno» es completada directamente por el cuerpo electoral; y, por el otro, favorecer la permanencia de los órganos para toda la duración del mandato, modificando la relación fiduciaria e introduciendo un paralelismo y un equilibrio plenos entre la duración del mandato del Consejo y del Presidente de la Junta.

La potenciación de la autonomía estatutaria y la previsión de nuevos procedimientos para la reforma de los estatutos

Los Estatutos regionales constituyen la expresión más significativa de la autonomía política de las Regiones. Si la potestad legislativa permite a estos entes manifestar, en los sectores materiales de competencia, su propia orientación política, la estatutaria les consiente concretar sus propios principios organizativos, aunque siempre dentro del contexto de la forma de Estado diseñada por la Constitución. De ahí, la necesidad que la potestad estatutaria asuma los caracteres de una sustancial y efectiva autonomía estatutaria.

En esta cuestión, lamentablemente, la solución introducida por los constituyentes de 1947 apareció enseguida un tanto decepcionante tanto desde el punto de vista sustancial como desde la perspectiva procedimental.

Por lo que se refiere al objeto de la potestad estatutaria, el art. 123 Const. reducía excesivamente los márgenes de la autonomía institucional al disponer que esta fuente debería establecer las normas relativas a la organización interna de las Regiones.

Bien es verdad que la materia de la organización interna del ente había sido interpretada en un sentido amplio y dinámico, permitiendo comprender en la misma además de la regulación de la estructura, del funcionamiento, de las relaciones entre los órganos de las Regiones, también la predisposición y la disciplina de los instrumentos necesarios para la consecución de los fines propios de la Región. Como el elenco constitucional de materias objeto de la autonomía estatutaria no tenía un carácter taxativo, sino que —como ha precisado la doctrina— se limitaba a fijar el contenido mínimo de los Estatutos regionales, era posible introducir otros objetos materiales, siempre que éstos fueran inherentes a la organización interna. Y, en efecto, en la concreta elaboración de los propios estatutos, las Regiones incrementaron los contenidos regulados en los mismos.

No obstante, esta ampliación se trató, en la mayor parte de los casos, o de disposiciones que se proponían adecuar la organización interna a los principios que ya funcionaban para las administraciones públicas nacionales, o bien de normas de naturaleza preferentemente programáticas orientadas a especificar mejor y a diferir el catálogo de los fines y de los objetivos fundamentales en los que se inspira la actividad regional. Pero, sobre todo, se evidenciaba, con ello, como emigraba de la autonomía estatutaria la posibilidad de determinar los caracteres esenciales de la forma de gobierno, los cuales fueron predeterminados de forma homogénea directamente por el texto constitucional.

Además de lo anteriormente señalado, las Regiones encontraban límites no sólo en cuanto al objeto, sino también de tipo sustantivo al disponer el mismo art. 123 Const. que los estatutos debían estar «en armonía con la Constitución y con las leyes de la República». Se trataba de una enunciación reductiva en cuanto que la expresión «en armonía con la Constitución» hacía referencia a la necesidad por parte de las Regiones de adoptar modelos organizativos que fueran coherentes con los principios esenciales desumibles de la Constitución y de las principales leyes dictadas por el Estado en la materia. A su vez, la dicción «en armonía [...] con las leyes de la República» debía ser interpretada en el sentido que los contenidos de los estatutos no pudieran contravenir no sólo las disposiciones presentes en las leyes dictadas en materia regional que prevé expresamente la Constitución, sino también —como ha manifestado el juez constitucional— los principios establecidos por el ordenamiento jurídico nacional en materia de organización regional.

Estas limitaciones —que circunscribían la potestad regional, haciendo imposible pensar en la existencia de órdenes institucionales diferenciados— han sido superadas sólo por la ley constitucional núm. 1/99, la cual positiviza una formulación del objeto de la potestad de autoorganización más amplia y coherente con las exigencias de la autonomía. Esta orientación surge, sobre todo, de la interpretación de dos disposiciones. La primera —contenida en el art. 3— reserva a la fuente estatutaria la competencia para fijar tanto la forma de gobierno, como los principios fundamentales de organización y funcionamiento, aunque siempre en el

ámbito de los principios contenidos en la misma ley constitucional. La segunda —presente en el art. 2— prevé un nuevo supuesto de legislación regional concurrente que tiene por objeto la regulación del «sistema de elección y de las causas de inelegibilidad y de incompatibilidad del Presidente y del resto de componentes de la Junta regional».

De esta manera, se positiviza el principio según el cual la autonomía constitucional de los entes implica una diversificación de sus formas de organización política superando aquella regla de sustancial uniformidad que, todavía hoy, preside la potestad estatutaria de los municipios y de las provincias.

El otro de los rasgos del art. 3 de la ley constitucional núm. 1/99 que merece atención es el relativo al procedimiento de aprobación y de reforma de los estatutos. A este respecto, retomando una expresión que normalmente se utiliza para describir la independencia recuperada de algunos *Dominions* del Reino Unido, puede afirmarse que las Regiones finalmente han conseguido la *patriation* de su potestad estatutaria.

Según las disposiciones anteriormente vigentes, el *iter* estatutario se articulaba en dos fases: la deliberación, por un lado, y la aprobación, por el otro. La primera se perfeccionaba con el debate del Consejo regional, la segunda era actuada por el Parlamento y constituía la condición de eficacia del Estatuto. Teniendo en cuenta su naturaleza mixta (regional y estatal), el procedimiento anteriormente vigente había planteado algunos problemas interpretativos en relación con la exacta imputabilidad del acto. En efecto, algunos elementos formales y materiales podían inducir a considerar el estatuto alternativamente como un acto estatal (en cuanto que era tramitado al Parlamento por parte del Gobierno bajo la forma de un proyecto de ley y promulgado por el Presidente de la República, entrando a formar parte en el ordenamiento normativo del Estado), regional (desde el momento en que las decisiones organizativas eran adoptadas esencialmente por el órgano regional y el Parlamento no tenía la posibilidad de modificar sus contenidos) o complejo (en consideración al hecho que el estatuto era el resultado de dos voluntades distintas).

La doctrina mayoritaria, sin embargo, incluía el Estatuto entre los actos regionales y consideraba a la ley con la que el Parlamento aprobaba el texto deliberado por la Región como un acto de control relativo a la denominada fase de integración de la eficacia de la fuente regional.

La nueva redacción del art. 123 Const. contenida en la ley constitucional núm. 1/99 racionaliza el *iter* de adopción y atribuye al ámbito regional la entera competencia procedimental. Al hacerlo —y puede verse en ello una ulterior prueba de la influencia desplegada por el debate sobre las reformas constitucionales— diseña un mecanismo que en sus rasgos fundamentales parece recordar el previsto para la reforma constitucional.

Las líneas esenciales de este procedimiento pueden ser concretadas en las siguientes:

a) El estatuto regional es aprobado con ley mediante un trámite agravado: por un lado, se prevé una mayoría cualificada (la mayoría absoluta de los miembros del Consejo regional) y, por el otro, se requiere un procedimiento especial (en el

que son necesarias dos deliberaciones sucesivas llevadas a cabo en un intervalo de tiempo no inferior a dos meses):

b) Esta norma, a diferencia del resto de leyes regionales, no es sometida a la consideración del Comisario de gobierno y, por lo tanto, al procedimiento ordinario de control preventivo regulado en el art. 127 Const. El mecanismo del reenvío es sustituido por la posibilidad reconocida al Gobierno de elevar una cuestión de constitucionalidad ante la Corte constitucional en el plazo de los treinta días siguientes a su publicación. Con ello, además, es derogada la facultad de promover también un juicio sobre la oportunidad ante las Cámaras;

c) Finalmente, el estatuto puede ser sometido a referéndum popular cuando así lo soliciten, en el plazo de tres meses a contar desde la fecha de su publicación, un cincuenta por ciento de los electores de la Región o un quinto de los componentes del Consejo regional.

Como ya se ha señalado, se trata de un procedimiento que adopta, en el fondo, el contenido del art. 138 Const. y, como tal, puede ser considerada una manifestación de la voluntad del legislador de hacer del estatuto una especie de «Constitución regional». Esta decisión, incluso si la ley constitucional no dijera nada al respecto, no deja de producir consecuencias desde la perspectiva de la fuerza jurídica del Estatuto como fuente del derecho: siendo cierta la posibilidad de considerar que, en materia regional, la Constitución y los estatutos dan vida a un sistema integrado de fuentes, la norma estatutaria actúa de «bloque de constitucionalidad» tanto en relación con la normativa regional como con la nacional.

La nueva disciplina en relación con la disolución de los Consejos regionales

En último lugar, la ley constitucional núm. 1/99 se caracteriza por haber introducido nuevos supuestos en el catálogo de las causas que legitimaban el recurso a la disolución de los Consejos regionales. Este instituto, regulado por el art. 126 Const. que, durante mucho tiempo, no suscitó problemas especiales, sino que más bien permaneció como «letra muerta» por no haber sido nunca activado, ha comenzado, en estos últimos años, a ser objeto de atención al cruzarse con otra cuestión, la que hace referencia a la ya advertida exigencia de buscar mecanismos capaces de asegurar la estabilidad de los ejecutivos, evitando, especialmente, que durante una misma legislatura se formen gobiernos apoyados por una mayoría política diferente a la surgida de las elecciones.

Esta eventualidad está, verdaderamente, implícita en todo sistema parlamentario, en el que la asamblea elegida que otorga la confianza a un ejecutivo puede retirársela sustituyéndolo por otro. Sin embargo, en el curso de las últimas legislaturas, esta circunstancia ha sido vivida como una anomalía teniendo en cuenta el hecho que, por un lado, la reforma de los sistemas electorales en un sentido prevalentemente mayoritario parecía haber abierto el camino para introducir, también en Italia, formas de «democracia inmediata» —según la definición de Duverger—; mientras que, por el otro, los acontecimientos políticos, ya fueran nacionales o regionales, han provocado la formación, durante una misma legislatura, de mayorías de gobierno diferentes de las expresadas por el voto popular

y el cambio significativo de grupos políticos —o incluso de consejeros— de una coalición a otra.

Por todo ello, la búsqueda de mecanismos de racionalización del sistema orientados a hacer coincidir la vida del Gobierno con la duración de la legislatura o bien, en el supuesto de cambio de mayoría, de determinar su finalización anticipada, persiguen favorecer un nuevo recurso al voto popular. En otros términos, poco a poco, ha cuajado entre las fuerzas políticas regionales la convicción de que la quiebra de la relación de confianza, con un cambio de mayoría, habría podido provocar ya sea la dimisión del gobierno como la renovación de la asamblea de carácter electivo.

En un primer momento, frente a la dificultad para revisar el texto de la Constitución, se intentó resolver el problema recurriendo a la normativa ordinaria. Como ya se trató con ocasión del *Informe 1995*, el Parlamento adoptó el art. 7 de la ley núm. 43/95 el cual disponía que «si durante los primeros veinticuatro meses surgiera una crisis en la relación de confianza entre el Consejo y la Junta, los cinco años de duración del mandato del Consejo regional se reduce a un bienio». De esta manera, el legislador diseñó una legislatura regional subdividida en dos arcos temporales, cada uno de los cuales sometidos a regímenes jurídicos diferenciados. En el bienio inicial, una crisis en la relación fiduciaria entre el Consejo y la Junta provoca *ex lege* la reducción de la legislatura a solo dos años con la consiguiente renovación del Consejo. Por el contrario, superadas «las columnas de Hércules» del bienio, la legislatura tiene una duración ordinaria, y ello aunque surgieran crisis en esta relación de confianza o se llevara a cabo un cambio de mayoría.

Éste —como se ha podido observar— se trató de un recurso ingenioso pero no concluyente. No era difícil imaginar que de este modo no se habría resuelto el problema, sino que éste se hubiera aplazado en el tiempo, limitándose a ‘congelar’ por algunos meses la crisis. La cuestión institucional ha sido afrontada en su propia sede —esto es, en el plano constitucional— por la ley constitucional núm. 1/99, cuyo art. 4 regula de forma novedosa la disolución de los consejos regionales tanto desde una perspectiva procedimental como desde el punto de vista de los supuestos que legitiman la disolución de las asambleas legislativas regionales.

El procedimiento es simplificado y, tomando como modelo lo previsto para los consejos municipales y provinciales (art. 39 de la ley núm. 142/90), la disolución es adoptada con decreto motivado del Presidente de la República —a iniciativa del Consejo de ministros— y sin que sea necesario, como en la situación anterior, el informe del Parlamento tramitado por la comisión bicameral para las cuestiones regionales. A este respecto, se pone en duda la perdurante validez del art. 51 de la ley núm. 62/53 el cual, en una labor integradora de las disposiciones constitucionales, disponía que la facultad de proponer la disolución del Consejo regional pertenece al Presidente del Consejo de ministros, previo parecer de la comisión bicameral para las cuestiones regionales y previa deliberación del Consejo de ministros. En nuestra opinión, debe entenderse que el procedimiento allí previsto permanece en vigor con la exclusión de la intervención del órgano parlamentario.

En consecuencia, el papel que asumen los órganos constitucionales del Estado en el mecanismo de la disolución puede ser resumido del modo siguiente:

a) El Gobierno asume la iniciativa de la disolución ya que, por su posición institucional, está en la mejor condición para conocer la actividad de las Regiones y para verificar si se han originado los presupuestos previstos en el art. 126 Const. para la disolución;

b) El Presidente de la República lleva a cabo el procedimiento valorando, en una posición de intermediario, si subsisten efectivamente los presupuestos establecidos por la Constitución;

Posteriormente la ley enumera los supuestos en virtud de los cuales puede ser acordada la disolución de los Consejos regionales. Así, son causas en las que procede:

a) Cuando se han llevado a cabo actos contrarios a la Constitución o graves violaciones de ley;

b) Por razones de seguridad nacional;

c) Por dimisiones contextuales de la mayoría de los componentes del Consejo; y

d) En el caso de aprobación de una moción de censura contra el Presidente de la Junta o bien en supuestos de incapacidad permanente, muerte o dimisión voluntaria del mismo.

Esta última previsión es la anticipada en los inicios del presente apartado e introduce una modificación en la *ratio* originaria del instituto. Primeramente respondía a una función eminentemente garantista dirigida a la previsión de un mecanismo jurídico capaz de restablecer el funcionamiento fisiológico del órgano en cuanto que el ejercicio concreto de la autonomía regional asume rasgos degenerativos; se habilitaba al Estado a intervenir en la esfera política propia de la autonomía regional con el único fin de eliminar situaciones que impedían a la Región liberarse de sus propias obligaciones constitucionales. Con este propósito se añade —con el supuesto regulado en el apartado d)— un deber de naturaleza político institucional consistente en favorecer la permanencia de la coalición de gobierno que ha ganado las elecciones al mando de la Región para toda la duración de la legislatura.

El resto de supuestos coinciden, en cambio, con las causas ya previstas en la redacción originaria del art. 126 Const. En el caso de los «actos contrarios a la Constitución», éstos deben tratarse de lesiones de los principios institucionales y de los valores que inspiran nuestro ordenamiento constitucional: desde el principio de autonomía al democrático y de pluralismo. También puede tratarse de comportamientos omisivos que determinan la falta de cumplimiento por parte del Consejo de un deber constitucional: por ejemplo, la elección de los delegados que deben participar en la elección del Presidente de la República.

A su vez, la gravedad de las violaciones de la ley debe resultar de comportamientos inequívocos y se exige que sea motivada de forma congruente. Mientras que el supuesto previsto por la ley constitucional núm. 1/99 al que hace referencia el apartado *sub* c) parece coincidir con la previsión originaria del art. 126

Const., que aludía a la dificultad de funcionar a consecuencia de las dimisiones; no está prevista, sin embargo, la disolución «por imposibilidad de formar una mayoría», la cual ha sido sustituida por la causa que hace referencia a la formación de una mayoría diferente de la resultante de las elecciones o bien la que alude a la aparición de una crisis del Gobierno regional durante su mandato.

CUARTA PARTE
Bibliografía

1. BIBLIOGRAFÍA SOBRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (1998-1999)

En esta sección, y siguiendo la experiencia de años anteriores, se pretende ofrecer un panorama de los diferentes estudios, sean libros o artículos de revista, aparecidos desde la publicación del Informe Comunidades Autónomas 1998. La recopilación que sigue va referida a los principales estudios que han tratado cuestiones relacionadas con el derecho de las Comunidades Autónomas. Con el fin de evitar los vacíos que inevitablemente provoca el desfase temporal con el que aparecen algunas publicaciones, se han incorporado, no sólo las referencias bibliográficas del año 1999, sino también los libros y los números de revista aparecidos a lo largo de 1998 y que no pudieron ser incluidos en el Informe del año pasado. En cualquier caso, se han mantenido los mismos campos materiales de ordenación de las publicaciones, así como sus criterios de delimitación.

Campos materiales de ordenación

- 1- Tratamientos generales
- 1- Instituciones y fuentes del derecho
- 1- Administración autonómica
- 1- Competencias
- 1- Administración local y Comunidades Autónomas
- 1- Relaciones intergubernamentales
- 1- Comunidades Europeas y actividad exterior
- 1- Hacienda
- 1- Lenguas

Revistas españolas examinadas

- AA (Actualidad Administrativa) 1999
- ADCP (Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario) n. 10
- AUTON (Autonomías. Revista Catalana de Dret Públic) n. 24 y 25
- CCFF (Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol) n. 22 a 24
- Corts (Corts. Anuario de Derecho Parlamentario) n. 7
- CDP (Cuadernos de Derecho Público) n. 5 y 6
- Civitas Europa n. 2-3
- DA (Documentación Administrativa) n. 250 a 255
- Derecho Privado y Constitución, n. 12 y 13
- GJCE (Gaceta Jurídica de la Comunidad Europea) D/30; B/139 a B/140
- GJUE (Gaceta Jurídica de la Unión Europea y la Competencia) n. 200-204
- HPE (Hacienda Pública Española) n. 144 a 151
- JA (Justicia Administrativa. Revista de Derecho Administrativo) n. 1-5
- Llengua i Dret n. 30 y 31
- Noticias UE 1999: n. 168 a 179
- Palau 14 (Revista Valenciana de Hacienda Pública) n. 31 y 32
- Papeles de Economía Española, n. 77 a 82
- Parlamento y Constitución, n. 2 (1998)
- Perspectivas del sistema financiero, n. 63 a 67
- Presupuesto y Gasto Público, n. 21 y 22
- RAAP (Revista Andaluza de Administración Pública) n. 33 a 35

- RAP (Revista de Administración Pública) n. 148 a 150
 RArAP (Revista Aragonesa de Administración Pública) n. 13 y 14
 RCG (Revista de las Cortes Generales) n. 44 a 46
 RDCE (Revista de Derecho Comunitario Europeo) n. 5 y 6
 RDFHP (Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública) n. 250 a 254
 RDP (Revista de Derecho Político) n. 45 y 46
 RDURb (Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente) n. 167 a 174
 REALA (Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica) n. 276 a 279
 RECP (Revista Española de Ciencia Política) n. 1
 REDA (Civitas: Revista Española de Derecho Administrativo) n. 100 a 104
 REDC (Revista Española de Derecho Constitucional) n. 55 a 57
 REDF (Civitas: Revista Española de Derecho Financiero) n. 100 a 103
 REGAP (Revista Galega de Administración Pública) n. 18 a 20
 REP (Revista de Estudios Políticos) n. 103 a 106
 RFDUC (Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense) n. 90 y 91, y monográfico 23.
 RJAst (Revista Jurídica de Asturias) n. 22
 RJCAt (Revista Jurídica de Cataluña) n. 1/1999 a 4/1999
 RJCLM (Revista Jurídica de Castilla-La Mancha) n. 25 a 27
 RJNav (Revista Jurídica de Navarra) n. 25 y 26
 RUNED (Teoría y Realidad Constitucional. Revista de la UNED) n. 3
 RVAP (Revista Vasca de Administración Pública) n. 52 a 54
 RVEA (Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics) n. 26 a 29

1. TRATAMIENTOS GENERALES

- AAVV
20 años de ordenamiento constitucional. Homenaje a Estanislao de Aranzadi, Aranzadi, Pamplona, 1999.
- AAVV
Asimetría federal y estado plurinacional: el debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España, Trotta, Madrid (etc.), 1999.
- AAVV
Constitución española. 20 años de bibliografía, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.
- AAVV
El Estado de las Autonomías. ¿Hacia un nuevo federalismo?, IVAP, Bilbao, 1998.
- AAVV
El funcionamiento del Estado autonómico, INAP, Madrid, 1999.
- AAVV
La Constitución Española de 1978. 20 años de democracia, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.
- AAVV
La sociedad civil y los nacionalismos, Editorial Pòrtic, Barcelona, 1999.
- AJA, E.
El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales, Alianza Editorial, Madrid, 1999.
- ALLI ARANGUREN, J. C.
 «Del régimen foral liberal al régimen democrático de los derechos históricos (Identidad, hechos diferenciales y asimetría), *RJNav*, 1998, n. 25.
- ÁLVAREZ CONDE, E. (COORD.)
Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución Española de 1978, INAP, Madrid, 1998.

- ALZAGA VILLAAMIL, O. (Dir.)
Comentarios a la Constitución española de 1978. Tomo XI. Artículos 143 a 158, Edersa, Madrid, 1999.
- ALZAGA VILLAAMIL, O. (Dir.)
Comentarios a la Constitución española de 1978. Tomo XII. Artículos 159 al final, Edersa, Madrid, 1999.
- APARICIO, M. A. (DIR)
La descentralización y el federalismo: nuevos modelos de autonomía política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido), Cedecs, Barcelona, 1999.
- APARICIO PÉREZ, M.A.
 «Una interpretación textual del Título VIII de la Constitución Española», en íd: *La descentralización y el federalismo: nuevos modelos de autonomía política*, Cedecs, Barcelona, 1999.
- ARGULLOL MURGADAS, E.
Criteris per a un desenvolupament institucional, Institut d'Estudis Autònòmics, Barcelona, 1999.
- BALAGUER CALLEJÓN, F.
 «Die autonome Gemeinschaft Andalusien», *JöR*, 1999, n. 47.
- BASTIDA, X.
 «Nacionalidades revueltas y revuelta de las regiones», *RJAst*, 1998, n. 22.
- CALLE SAIZ, R.
La España de las autonomías: un análisis retrospectivo y prospectivo, Ramos, Madrid, 1999.
- CARRERAS SERRA, F.
 «La idea federal en la integración europea», *RVAP*, 1999, n. 53 (II).
- CATALA RUBIO, S.
Introducción al Derecho autonómico de Castilla-La Mancha, Cuenca, Editor: Catala Rubio, 1998.
- CLAVERO ARÉVALO, M. F.: «LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO DESDE 1950 AL 2000», *RAP*, 1999, n. 150.
- CORCUERA ATIENZA, J. (DIR.)
Los nacionalismos: globalización y crisis del Estado-Nación, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1999.
- DE ASÍS, R.
Una aproximación a los modelos de Estado de derecho, Dykinson, Madrid, 1999.
- DELPÉRÉE, F.
 «Le fédéralisme asymétrique», *Civitas Europa*, 1999, n. 3.
- DEOP MADINABEITIA, X.
 «El proyecto de Carta Europea de la Autonomía Regional del Consejo de Europa», *RVAP*, 1998, n. 52.
- FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F. J.
 «Reseña de sentencias del Tribunal Constitucional sobre la Administración local y autonómica que aparecen publicadas en el BOE durante el segundo semestre de 1997», *REALA*, 1998, n. 277.
- FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F. J.
 «Reseña de sentencias del Tribunal Constitucional sobre la Administración local y autonómica que aparecen publicadas en el BOE durante el primer semestre de 1998», *REALA*, 1998, n. 278.
- GARCÍA ROCA, F. J. (COORD.)
Derecho público de Castilla y León, INAP/Junta de Castilla y León/Universidad de Valladolid, Valladolid, 1999.
- GARRIDO LÓPEZ, C.
Demanda regional y proceso autonómico la formación de la Comunidad Autónoma de Aragón, Tecnos, Madrid, 1999.

- HAMANN, K.
«Federalist Institutions, Voting Behavior and party Systems in Spain», *Publius*, 1999, Vol. 29, n. 1.
- JARIA I MANZANO, JORDI
«La forma de Estado en los debates constituyentes», en APARICIO: *La descentralización y el federalismo: nuevos modelos de autonomía política*, Cedecs, Barcelona, 1999.
- JARILLO GÓMEZ, J. L.
Derecho foral. Derecho común. Sus relaciones en el actual marco constitucional, Madrid, 1999.
- JIMÉNEZ DE PARGA, M.
«El Estado de las Autonomías», en AA.VV., *La Constitución Española de 1978. 20 años de democracia*, 1998.
- JORDANO FRAGA, J.
«Integración y desintegración en la construcción del federalismo ambiental: la STC 13/1998, de 22 de enero, o la razonable afirmación de competencias ejecutivas en materia ambiental fuera de las anomalías», *REDA*, 1999, n. 101.
- LASAGABASTER HERRARTE, I.
«La interpretación del principio de supletoriedad y su adecuación a los principios constitucionales rectores del Estado de las Autonomías», *REDC*, 1999, n. 55.
- LETAMENDÍA, F. (COORD.)
Nacionalidades y regiones en la Unión Europea, Fundamentos, Madrid, 1999.
- LINZ, J. J.
«Democracia, multinacionalismo y federalismo», *RECP*, 1999, n. 1.
- LÓPEZ AGUILAR, J. F.
Estado autonómico y hechos diferenciales, CEC, Madrid, 1998.
- LÓPEZ-ARANGUREN, E.
«Modelos de relaciones entre poderes», *REP*, 1998, n. 104.
- MAIZ, R.
«Cuando los efectos devienen causas: déficit federal y nacionalismos institucionalmente inducidos en la España de los noventa», *RECP*, 1999, n. 1.
- MARHUENDA, F.
«La idea de nación y soberanía en la Constitución de 1978», en ÁLVAREZ CONDE, *Administraciones Públicas y Constitución*, 1998.
- MONTILLA MARTOS, J. A.
«La asimetría de las Ciudades Autónomas», *REDC*, 1999, n. 57.
- NAVARRO, JOSÉ I.; DONAIRE, FRANCISCO J.
«Título VIII: De la Organización Territorial del Estado», en AA.VV., *Constitución española. 20 años de bibliografía*, 1998.
- NIETO ARIZMENDIARRIETA, E.
«Reflexiones sobre el concepto de derechos históricos», *RVAP*, 1999, n. 54.
- NÚÑEZ SEIXAS, X. M.
Los nacionalismos en la España contemporánea (siglos XIX y XX), Barcelona, 1999.
- PADULA, C.
«Le controversie fra Stato centrale ed autonomie costituzionali: i sistemi tedesco e spagnolo e la prospettiva italiana delle riforme», *Le Regioni*, 1999, n. 3 y 4.
- PIERRÉ-CAPS, S.; MAZIAU, N.
«Devenir de l'Etat, Etat fédéral, Etat complexe, présentation de l'Atelier 2», *Civitas Europa*, 1999, n. 3.
- PUJALS, J. M.
Las nuevas fronteras de Cataluña, Ariel, Barcelona, 1999.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.
«El Estado autonómico y los nacionalismos», *AA*, 1999, marg. 515, XXX.

- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.
«Nacionalismo y autonomías», *AA*, 1999, marg. 505, XXIX.
- RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, J.
«Sobre el derecho de autodeterminación y su compatibilidad con la Constitución», *RUNED*, 1999, n. 3.
- SÁNCHEZ POLO, C.
«Las Comunidades Autónomas: naturaleza jurídica», en ÁLVAREZ CONDE, *Administraciones Públicas y Constitución*, 1998.
- SAURA ESTAPA, J.
Nacionalidad y nuevas fronteras en Europa, Marcial Pons, Madrid/Barcelona, 1998.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J.
«El Estado social como Estado autonómico», *RUNED*, 1999, n. 3.
- TEJEDOR BIELSA, J. C.
«Inconstitucionalidad y nulidad demorada, ¿paliativo a la nueva jurisprudencia sobre supletoriedad? La STC 195/1998, de 1 de octubre», *REDA*, 1999, n. 101.
- TORNOS, J. (DIR.)
Informe Comunidades Autónomas 1998, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1999.
- TRUJILLO, G.
«Las Comunidades Autónomas: status constitucional y forma de Estado», en ÁLVAREZ CONDE, *Administraciones Públicas y Constitución*, 1998.
- URRETAVIZCAYA AÑORGA, I.
«Las reformas estatutarias del marco institucional autonómico: un paso más hacia la definitiva consolidación del Estado de las Autonomías», *RCG*, 1999, n. 46.
- VERVIN, M.
«L'Etat autonome espagnol et la problématique constitutionnelle des faits différentiels», *Civitas Europa*, 1999, n. 3.

2. INSTITUCIONES Y FUENTES DEL DERECHO

- AA.VV.
Informe al Parlamento, 1998: Informe del Defensor del Pueblo Andaluz al Parlamento de Andalucía sobre la gestión realizada durante 1998, Defensor del Pueblo Andaluz, Sevilla, 1999.
- AA.VV.
Resoluciones del Comitè Català de Disciplina Esportiva (1997), Cedecs, Barcelona, 1999.
- AGUILÓ LÚCIA, L.
«Crónica de Derecho Parlamentario (II): el Derecho Parlamentario Autonómico durante 1997», *ADCP*, 1998, n. 10.
- AJA, E.; DÍEZ, L.
«Crónica de Derecho Autonómico: las Comunidades Autónomas en 1997», *ADCP*, 1998, n. 10.
- ALCÁNTARA SÁEZ, M.; MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, A.
Las elecciones autonómicas en España, 1980-1997, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1999.
- ALENZA GARCÍA, J. F.
«Las funciones de los Consejos Generales de los Colegios Profesionales en el Estado autonómico», *REDA*, 1999, n. 104.
- ALONSO DE ANTONIO, J. A.
«La función de control en la reforma del Senado», *RFDUC*, Curso 1998-1999, n. 90.
- ARGULLOL MURGADAS, E.
Criteris per a un desenvolupament institucional, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1999.

- ARIAS DÍAZ, I.
«El Consejo de Gobierno y la Administración del Principado de Asturias en 1998», *RJAst*, 1998, n. 22.
- BALAGUER CALLEJÓN, F.
«La Constitución y las fuentes del Derecho», en ÁLVAREZ CONDE, *Administraciones Públicas y Constitución*, 1998.
- BARRAT ESTEVE, J.
La reserva reglamentaria, Universidad de León, León, 1999.
- BARREDA, M.; GALOFRÉ, M.
«La legitimació de les decisions legislatives en els parlaments de Catalunya, Euskadi i Galícia (1990-1995)», *AUTON*, 1999, n. 24.
- BIGLINO CAMPOS, P.
«La posición institucional de los Consejos de Cuentas», *Corts*, 1999, n. 7.
- BLANCO VALDÉS, R.
«Algunas reflexiones sobre el proceso de descentralización de la función consultiva del Estado, sobre su evolución y sus problemas», *ADCP*, 1998, n. 10.
- BODOQUE ARRIBAS, A.
«Encuestas preelectorales y predicción de resultados en las elecciones a Cortes Valencianas de 1999», *RVEA*, 1999, n. 29.
- BOUZAS LORENZO, R.; DIZ OTERO, I.; GARCÍA ARIAS, C.
«Xunta de Galicia: renovación e permanencia das elites políticas», *REGAP*, 1998, n. 20.
- BRAVO DE LAGUNA BERMÚDEZ, J. M.
«Las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas», en ÁLVAREZ CONDE, *Administraciones Públicas y Constitución*, 1998.
- CAJAL VALERO, A.
El Gobernador Civil y el Estado centralizado del siglo XIX, Madrid, 1999.
- CAMINAL BADIA, M.; MATAS DALMASES, J. (EDITORES)
El sistema polític de Catalunya, Tecnos, Madrid, 1998.
- COLOMER, J. M.
«Las instituciones del federalismo», *RECP*, 1999, n. 1.
- CONTRERAS CASADO, M.
La forja de la autonomía: bases documentales del proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, Cortes de Aragón, Zaragoza, 1998.
- DALMAU, R.
Aspectos constitucionales del Ministerio Fiscal, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.
- DE MIGUEL SÁNCHEZ, N.
«Reflexiones en torno a la Ley 5/1997, de 18 de diciembre, de Academias en el ámbito del Principado de Asturias», *RAP*, 1999, n. 148.
- DÍEZ BUESO, L.
«El modelo de *Ombudsman* autonómico y su reflejo en la tramitación de quejas», *RVAP*, 1999, n. 53.
- DÍEZ BUESO, L.
Los defensores del pueblo (ombudsmen) de las Comunidades Autónomas, Secretaría General del Senado, Madrid, 1999.
- DÍEZ-PICAZO, L. M.
«Fuerza de ley y principio de autonomía», *ADCP*, 1998, n. 10.
- FERNÁNDEZ DE SIMÓN BERMEJO, E.; MONTANER SALAS, C.
«Algunas cuestiones sobre la singularidad de las interpelaciones en el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia», *Corts*, 1999, n. 7.

- FERNÁNDEZ DE SIMÓN BERMEJO, E.
«Crónica de la Asamblea Regional de Murcia», *ADCP*, 1998, n. 10.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F.
«La actualización de los Regímenes forales», *ADCP*, 1998, n. 10.
- FRANCH I FERRER, V.; MARTÍN CUBAS, J.
«El comportamiento electoral de los valencianos: continuidad y cambio en las tres citas electorales del 13 de junio de 1999», *RVEA*, 1999, n. 29.
- FRANCH I FERRER, V.; SOLER SÁNCHEZ, M.
«Las elecciones del 13 de junio de 1999 en España, una visión de conjunto», *RVEA*, 1999, n. 29.
- GARCÍA MEXÍA, P.
«Problemas jurídico-parlamentarios de la creación de un Grupo Parlamentario Mixto (Dictamen de la Secretaría General de la Asamblea de Madrid sobre las repercusiones jurídico-parlamentarias de la creación del Grupo Parlamentario Mixto)», *RCG*, 1999, n. 46.
- GARCÍA MORILLO, J.; PÉREZ TREMPES, P.
«Legislativo vs. Ejecutivo autonómicos: el problema del control del veto presupuestario», *Parlamento y Constitución*, 1998, n. 2.
- GARCÍA ROCA, F. J.
Cargos públicos representativos: un estudio del artículo 23.2 de la Constitución, Aranzadi, Pamplona, 1999.
- GARRIDO, C.
«El Anteproyecto de Estatuto de Autonomía de Aragón del Colegio de Abogados de Zaragoza: memoria de un fracaso», *RArAP*, 1998, n. 13.
- GARRIDO MAYOL, V.
«La función consultiva en el sistema constitucional español: Consejo de Estado y Consejos Consultivos autonómicos», en ÁLVAREZ CONDE, *Administraciones Públicas y Constitución*, 1998.
- GOSÁLBEZ PEDUEÑO, H.
«La Doctrina del Consejo consultivo de Andalucía (Dictámenes de 1996) sobre la Contratación administrativa», *RAAP*, 1999, n. 34.
- HAMANN, K.
«Federalist Institutions, Voting Behavior and party Systems in Spain», *Publius*, 1999, Vol. 29, n. 1.
- HUELIN MARTÍNEZ DE VELASCO, J.
«La reforma de la Administración periférica del Estado», *AA*, 1999, marg. 143, VII.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R.
«Ordenamiento comunitario y ordenamiento autonómico: Algunos problemas en la adaptación del derecho comunitario por los Parlamentos Autonómicos (El papel de la ley autonómica en la transposición del derecho comunitario)», *RVAP*, 1999, n. 53 (II).
- LASAGABASTER HERRARTE, I.
«La interpretación del principio de supletoriedad y su adecuación a los principios constitucionales rectores del Estado de las Autonomías», *REDC*, 1999, n. 55.
- LÓPEZ-MEDEL BASCONES, J.
El estatuto de la autonomía de Cantabria, Santander, Ediciones Tantín, 1999.
- LÓPEZ MIRA, A. X.
«Reforma estatutaria y ampliación de competencias: Comunidad Autónoma de Galicia», *RFDUC*, Curso 1998-1999, n. 90.
- LUCAS, J. J.
«Los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas», en ÁLVAREZ CONDE, *Administraciones Públicas y Constitución*, 1998.
- MARQUÉS CRUZ, G.
«Continuidad y renovación en las élites parlamentarias de Galicia: Cortes Generales y Parlamento territorial/ 1977-1997», *RCG*, 1998, n. 45.

- MEDINA MÍNGUEZ, R. M.
«Dieciocho años de sistemas electorales autonómicos: rendimientos y consecuencias jurídicas», *RCG*, 1999, n. 46.
- MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I.
«La Provincia en el Derecho propio de Andalucía», *RAAP*, 1999, n. 33.
- MOTA CONSEJERO, F.
Cultura política y opinión pública en las Comunidades Autónomas: un examen del sistema político autonómico en España, 1984-1996, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 1998.
- OLIVER ARAUJO, J.
«La función consultiva en las Comunidades Autónomas: los Consejos Consultivos», en ÁLVAREZ CONDE, *Administraciones Públicas y Constitución*, 1998.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L.
«Constitución y reforma administrativa en España», *Parlamento y Constitución*, 1998, n. 2.
- PÁEZ PENEDO, E.
«Reglamentos autonómicos y Consell Consultiu», *REALA*, 1998, n. 278.
- REQUEJO RODRÍGUEZ, P.
«Ceuta y Melilla: ¿Ciudades con Estatuto de Autonomía o Comunidades Autónomas con Estatuto de heteroorganización», *REALA*, 1998, n. 277.
- RUIZ ROMERO, M.
«Política y Administración en el primer Gobierno de la Junta de Andalucía», *RAAP*, 1999, n. 35.
- RUIZ-RICO RUIZ, G.
La forma de gobierno de Andalucía. Tendencias y evolución del sistema parlamentario autonómico, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.
- SAINZ MORENO, F.; MERINO MERCHÁN, J. F.; DIEZ-PICAZO, L.
Los actos del parlamento, País Vasco, Parlamento, Vitoria-Gasteiz, 1999.
- SAIZ, J. R.
Cantabria, Comunidad Histórica: Estatuto de Autonomía, Ediciones Tantín, Santander, 1999.
- SÁNCHEZ DÍAZ, O.
Desde el Parlamento de Asturias, Fundación Melquíades Álvarez, Oviedo, 1999.
- SARMIENTO ACOSTA, M. J.
«Gobernadores civiles y subdelegados del Gobierno», *AA*, 1999, marg. 159, VIII.
- SOBRINO FERNÁNDEZ, F. J.
«El Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha», *RJCLM*, 1999, n. 25.
- TEJEDOR BIELSA, J. C.
«Inconstitucionalidad y nulidad demorada, ¿paliativo a la nueva jurisprudencia sobre supletoriedad? La STC 195/1998, de 1 de octubre», *REDA*, 1999, n. 101.
- TUÑÓN BÁRZANA, J.
«La Junta General del Principado de Asturias en 1998», *RJAst*, 1998, n. 22.
- TUR AUSINA, R.
«A propósito de los Decretos-leyes autonómicos: perspectivas y posibilidades», *Corts*, 1999, n. 7.
- URRETAVIZCAYA AÑORGA, I.
«Hacia la homogeneidad institucional autonómica a la luz de las recientes reformas estatutarias», *RVAP*, 1998, n. 52.
- URRETAVIZCAYA AÑORGA, I.
«Las reformas estatutarias del marco institucional autonómico: un paso más hacia la definitiva consolidación del Estado de las Autonomías», *RCG*, 1999, n. 46.
- VÉLEZ TORO, A. J.
«Comentario a la Ley del Consejo Económico y Social de Andalucía», *AA*, 1999, marg. 193, XI.

VIDAL PRADO, C.

«Elecciones municipales, autonómicas y europeas en España (13 de junio de 1999)», Documentación, *RDP*, 1999, n. 46.

VILLACORTA MANCEBO, L.

Centralidad parlamentaria, delegación legislativa y posibilidades de control, Dykinson, Madrid, 1999.

3. ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

AA.VV.

El régimen sancionador del deporte en Andalucía: potestad sancionadora y potestad disciplinaria en la Ley 6/1998, de 14 de diciembre, del deporte, Bosch, Barcelona, 1999.

ARANA GARCÍA, E.

«Naturaleza jurídica de la actividad de inspección técnica de vehículos (I.T.V.)», *RVAP*, 1999, n. 54.

BARCELONA LLOP, J.

«Consideraciones sobre el dominio público natural», *RArAP*, 1998, n. 13.

BLANCO VALDÉS, R.

«Algunas reflexiones sobre el proceso de descentralización de la función consultiva del Estado, sobre su evolución y sus problemas», *ADCP*, 1998, n. 10.

CALVO, J.L.

«La Ley del Parlamento Vasco 2/1998, de 20 de febrero, que regula la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas y el procedimiento administrativo sancionador», *RArAP*, 1998, n. 13.

CANTERO MARTÍNEZ, J.

«Aspectos críticos de la Ley 1/1999, de 4 de marzo, de modificación de la Ley de Ordenación de la Función Pública de Castilla-La Mancha», *RJCLM*, 1999, n. 27.

CASTILLO BLANCO, F. A. (COORD.)

Situación actual y tendencia de la Función Pública española, CEMCI, Granada, 1998.

EGEA DÍAZ, N.

«La contabilidad regional de las Administraciones públicas», *HPE*, 1999, n. 148.

ESTEVE I CAIRETA, L. S.

L'Administració de sanejament a Catalunya, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1998.

FERIA ROMERO, M.

Aplicabilidad de las normas éticas en la Administración pública gallega, La Coruña, 1999.

FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F. J.

«El ejercicio de la potestad sancionadora en el dominio público marítimo-terrestre y en la zona de servidumbre de protección en terrenos no deslindados», *REALA*, 1999, n. 279.

FUENTES BODELÓN, F.

El nuevo régimen de licencias en la directiva 96/61 sobre prevención y control integrado de la contaminación, Comares, Granada, 1999.

GARRIDO MAYOL, V.

«La función consultiva en el sistema constitucional español: Consejo de Estado y Consejos Consultivos autonómicos», en ÁLVAREZ CONDE, *Administraciones Públicas y Constitución*, 1998.

GURREA INDURÁIN, R.

«La Administración de las Comunidades Autónomas», en ÁLVAREZ CONDE, *Administraciones Públicas y Constitución*, 1998.

JIMÉNEZ ASENSIO, R.

«Un problema mal resuelto. La gestión del personal al servicio de la Administración de Justicia en el Estado autonómico», *RVAP*, 1999, n. 53.

- MESEGUER YEBRA, J.
«El recurso extraordinario de revisión y la LOFAGE: un recorrido por la normativa estatal y autonómica», *REGAP*, 1998, n. 18.
- NAVARRO ESPIGARES, J. L.
«La medida de la eficiencia técnica en los hospitales públicos andaluces», *HPE*, 1999, n. 148.
- OLIVER ARAUJO, J.
«La función consultiva en las Comunidades Autónomas: los Consejos Consultivos», en ÁLVAREZ CONDE, *Administraciones Públicas y Constitución*, 1998.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L.
«Constitución y reforma administrativa en España», *Parlamento y Constitución*, 1998, n. 2.
- PÉREZ VICENTE, I.
«Aspectos organizativos de la sanidad en la Comunidad Autónoma de Andalucía», *RAAP*, 1999, n. 35.
- PÉREZ-ILZARBE SARAGÜETA, J.
«Notas sobre la nueva Ley Foral de Contratos de las Administraciones Públicas de Navarra» *RVAP*, 1998, n. 52.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.
«La Administración periférica del Estado», en ÁLVAREZ CONDE, *Administraciones Públicas y Constitución*, 1998.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M. : *EL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE: TITULARIDAD Y SISTEMAS DE PROTECCIÓN*, MARCIAL PONS, MADRID, 1999.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, J. J.
«El proceso de descentralización administrativa de la Comunidad Autónoma canaria», *AA*, 1999, marg. 605, XXXV.
- RUIZ OJEDA, A.
«La ejecución de condenas pecuniarias y el embargo de dinero y bienes de la Administración tras la nueva Ley de lo Contencioso y la Sentencia 166/1998, del Tribunal Constitucional», *REDA*, 1999, n. 103.
- SARMIENTO ACOSTA, M. J.
«Gobernadores civiles y subdelegados del Gobierno», *AA*, 1999, marg. 159, VIII.
- SERRANO LÓPEZ, J. E.
«Los Programas de Actuaciones Integradas establecidos por la Ley valenciana urbanística», *REDA*, 1999, n. 104.
- TORNOS MAS, J.
«Los recursos administrativos en la Ley 4/1999», *JA*, 1999, n. 5.
- TORNOS MAS, J.
Las autoridades de regulación de lo audiovisual, CAC/Marcial Pons, Barcelona/Madrid, 1999.
- TUDELA ARANDA, J. (EDIT):
Régimen jurídico de los recursos turísticos, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Zaragoza, 1999.

4. COMPETENCIAS

- AA.VV.
El régimen sancionador del deporte en Andalucía: potestad sancionadora y potestad disciplinaria en la Ley 6/1998, de 14 de diciembre, del deporte, Bosch, Barcelona, 1999.
- AA.VV.
La descentralización de la enseñanza, Egido, Zaragoza, 1999.
- AA.VV.
«La política agraria valenciana en la búsqueda de una nueva agenda», *RVEA*, 1999, n. 26.

AA.VV.

La sentencia en los conflictos constitucionales de competencia. Actas de las III Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1998.

AA.VV.

«Los espacios naturales en la Comunidad de Castilla-La Mancha. Regulación legislativa, estatal y autonómica», *RJCLM*, 1999, n. 25.

AA.VV.

Model i finançament de les televisions públiques: Catalunya dins el marc europeu: Jornades parlamentàries sobre mitjans de comunicació audiovisual, tercera jornada, 1999, Columna, Barcelona, 1999.

AA.VV.

Ordenamientos urbanísticos. Valoración crítica y perspectivas de futuro, Jornadas internacionales de Derecho urbanístico, Santiago de Compostela, 2 y 3 de julio de 1998, Marcial Pons, Madrid, 1998.

AA.VV.

Política ambiental en España. Subsidiariedad y desarrollo sostenible, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

AA.VV.

Regulación sectorial y competencia, Civitas, Madrid, 1999.

ABAD LICERAS, J. M.

«El marco jurídico de la rehabilitación del Patrimonio Arquitectónico Cultural de España», *RDUrb*, 1999, n. 172.

ABAD LICERAS, J. M.

«La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de patrimonio cultural histórico-artístico: soluciones doctrinales», *REDC*, 1999, n. 55.

AGIRREAZKUENAGA, I.

«Claves para la comprensión del ordenamiento jurídico del deporte», *REDC*, 1999, n. 57.

ALENZA GARCÍA, J. F.

«Las funciones de los Consejos Generales de los Colegios Profesionales en el Estado autonómico», *REDA*, 1999, n. 104.

ALLI ARANGUREN, J.-C.

«De la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997 a la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones», *DA*, 1998, n. 252-253, monográfico sobre Derecho Urbanístico.

ALONSO DE ANTONIO, J. A.

«El artículo 149 de la Constitución y el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *RFDUC*, Curso 1998-1999, n. 91.

ALONSO GARCÍA, R.; LOZANO, B.; PLAZA MARTÍN, C.

«El medio ambiente ante el Tribunal Constitucional: problemas competenciales y ultraeficacia protectora», *RAP*, 1999, n. 148.

ANTÚNEZ ESTÉVEZ, F.

«Análisis del gasto farmacéutico en la provincia de Granada», *HPE*, 1999, n. 149.

BAÑO LEÓN, J. M.

«La nueva Ley del Suelo y la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997», *DA*, 1998, n. 252-253, monográfico sobre Derecho Urbanístico.

BARCELONA LLOP, J.

«Consideraciones sobre el dominio público natural», *RArAP*, 1998, n. 13.

BEATO ESPEJO, M.

Derecho público de la Comunidad Autónoma de Extremadura, Universidad de Extremadura, Cáceres, 2ª edición, 1999.

- BELSO MARTÍNEZ, J. A.; SOGORB MIRA, F.
«Las Cajas de Ahorros: generalidades y rasgos propios de la Comunidad Valenciana», *RVEA*, 1999, n. 28.
- BELTRÁN AGUIRRE, J. L.
«La ordenación legal de los servicios sociales en Navarra: algunos aspectos necesitados de reforma», *RJNav*, 1998, n. 25.
- BERMEJO LATRE, J. L.; MIR PUIGPELAT, O.
«Algunas notas sobre las primeras experiencias en la regulación de las fundaciones de iniciativa pública», *REDA*, 1999, n. 104.
- BERMEJO, J.L.
«Concentración parcelaria y ordenación rural», *RArAP*, 1998, n. 13.
- BERNADÍ GIL, X.
«Los nuevos poderes de las Comunidades Autónomas sobre los puertos de interés general», *RVAP*, 1998, n. 52.
- BONAL, X.
«Decentramiento e deregolamentazione nel sistema scolastico spagnolo», *Le Regioni*, 1999, n. 5.
- BRAÑA PIÑO, F. J.; SERNA DE LOS MOZOS, V. M.
«La descentralización de las competencias de gasto público. Un análisis del caso español, 1979-1994», *HPE*, 1999, n. 148.
- BUSTO LAGO, J. M.
«Competencia legislativa de las Comunidades Autónomas sobre las necesarias especialidades procesales que se derivan de su Derecho sustantivo propio (Comentario a la STC 127/1999, de 1 de julio)», *Derecho Privado y Constitución*, 1999, n. 13.
- CALDERÓN PATIER, C.
«Justificación económica y efectos de la intervención del sector público en la prestación de servicios: un caso aplicado al sector del autobús de la Comunidad de Madrid», *HPE*, 1999, n. 150.
- CARCELLER FERNÁNDEZ, A.
«El Texto Refundido catalán sobre materia urbanística», *RDUrb*, 1999, n. 167.
- CARCELLER FERNÁNDEZ, A.
«Panorama del Derecho urbanístico autonómico», *RDUrb*, 1999, n. 172.
- CARRILLO MORENTE, J. A.
«Régimen urbanístico del suelo rústico en la Ley 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y la actividad urbanística de Castilla-La Mancha», *RJCLM*, 1999, n. 25.
- CHAMORRO GONZÁLEZ, J. M.
«El diseño competencial del orden jurisdiccional contencioso-administrativo establecido por la Ley 29/1998, de 13 de julio», *REDA*, 1999, n. 102.
- COTINO HUESO, L.
«Reflexiones a favor de una concepción funcional de las libertades de enseñanza. Una perspectiva diferente con la que abordar el diseño constitucional del sistema educativo», *CCFF*, 1998, n. 22/23.
- CRUZ VILLALÓN, J.
«Andalucía ante la nueva Ley del Suelo», *DA*, 1998, n. 252-253, monográfico sobre Derecho Urbanístico.
- CUDEIRO MAZAIRO, J. J.
«Incidencia de la nueva Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, en la legislación urbanística gallega», *DA*, 1998, n. 252-253, monográfico sobre Derecho Urbanístico.
- CUENCA ANAYA, F.
La caza en las Comunidades Autónomas: derecho comparado, Ediciones Al-Andalus, Sevilla, 1999.
- CUETO PÉREZ, M.
«Ordenación farmacéutica: competencias y funciones de las Comunidades Autónomas», *REALA*, 1998, n. 276.

- DE LA QUADRA-SALCEDO, T.
«Telecomunicaciones y Comunidades Autónomas en la Ley General de Telecomunicaciones», en *Informe Comunidades Autónomas 1998*.
- DE LOS RÍOS BARBANY, F.
«Aragón», *DA*, 1998, n. 252-253, monográfico sobre Derecho Urbanístico.
- DE MIGUEL SÁNCHEZ, N.
«Reflexiones en torno a la Ley 5/1997, de 18 de diciembre, de Academias en el ámbito del Principado de Asturias», *RAP*, 1999, n. 148.
- DEL OLMO ALONSO, J.
«La regulación de los convenios urbanísticos en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha», *RJCLM*, 1999, n. 27.
- ESTÉVEZ GONZÁLEZ, C.
Las rentas mínimas autonómicas: estudio de las normativas reguladoras y análisis jurídico de las prestaciones, Consejo Económico y Social, Madrid, 1998.
- ESTÉVEZ GOYTRE, R.
Manual práctico de planeamiento urbanístico (Adaptado a la nueva legislación urbanística, estatal y autonómica), 2ª edición, Comares, Granada, 1999.
- FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F. J.
«La ordenación y la planificación de las oficinas de farmacia en el Estado de las autonomías», *REALA*, 1998, n. 276.
- FERREIRA, J.; NOGUEIRA LÓPEZ, A.
«Turismo y ambiente: legislación autonómica y nuevas técnicas para un desarrollo sostenible», *RArAP*, 1998, n. 13.
- FUENTES BODELÓN, F.
El nuevo régimen de licencias en la directiva 96/61 sobre prevención y control integrado de la contaminación, Comares, Granada, 1999.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.
«La Sentencia Constitucional 118/1996, de 27 de junio, sobre la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres de 1987 y sus implicaciones de futuro», *REDC*, 1999, n. 55.
- GARCÍA HERRERA, M. A.
Marginación, estado social y prestaciones autonómicas, Cedecs, Barcelona, 1999.
- GARCÍA NAVAS, A. M.
«La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de energía», *RJCLM*, 1999, n. 25.
- GARCÍA RUIZ, J. L.
«El marco constitucional de la función pública y el Estado autonómico», *REDC*, 1999, n. 55.
- GERPE LANDÍN, M. (*ET ALTER*)
«La delimitació de la capacitat normativa autonòmica en matèria d'associacions», *RJCat*, 2/1999.
- GONZÁLEZ NAVARRO, F.
«Una sentencia constitucional que hace ligeros retoques en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre», *REDA*, 1999, n. 102.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.
«La rehabilitación urbanística. Legislación, problemas, líneas de futuro», *RDUrb*, 1999, n. 172.
- GUTIÉRREZ COLOMINA, V.
Urbanismo y territorio en Andalucía. Régimen vigente tras la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones, Aranzadi, Pamplona, 1999.
- HERNÁNDEZ SANCHO, F.
«Producción y gestión de residuos en la Comunidad Valenciana», *RVEA*, 1999, n. 27.

- HINOJOSA MARTÍNEZ, E.
«Evolución y estado competencial actual de la Comunidad Autónoma de Andalucía», *RAAP*, 1999, n. 34.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R.
«Competencias de las Comunidades Autónomas en materia de Administración de Justicia y Libro Blanco de la Justicia», *Parlamento y Constitución*, 1998, n. 2.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R.
Dos estudios sobre Administración de justicia y Comunidades Autónomas, Civitas, Madrid, 1998.
- JORDANO FRAGA, J.
«Integración y desintegración en la construcción del federalismo ambiental: la STC 13/1998, de 22 de enero, o la razonable afirmación de competencias ejecutivas en materia ambiental fuera de las anomalías», *REDA*, 1999, n. 101.
- LASAGABASTER HERRARTE, I.
«La inconstitucionalidad de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco (comentario a la STC 149/1998, de 2 de julio, BOE 181, de 30 de julio)», *RVAP*, 1998, n. 52.
- LASAGABASTER HERRARTE, I.
«La interpretación del principio de supletoriedad y su adecuación a los principios constitucionales rectores del Estado de las Autonomías», *REDC*, 1999, n. 55.
- LASAGABASTER HERRARTE, I.; LAZCANO BROTONS, I.
Régimen jurídico de la ordenación del territorio en Euskalherria, IVAP, Oñati, 1999.
- LLOBREGAT HURTADO, M. L.
«Distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de propiedad industrial (Comentario a la STC 103/1999, de 3 de junio)», *Derecho Privado y Constitución*, 1999, n. 13.
- LÓPEZ BELTRÁN DE HEREDIA, C.
La Ley valenciana de patrimonio cultural: ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Histórico-Artístico. Normas reguladoras del patrimonio cultural valenciano, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.
- LÓPEZ BOFILL, H.
Conflictos de competencia y jurisdicción ordinaria, Institut d'Estudis Autònoms/Marcial Pons, Barcelona/Madrid, 1999.
- LÓPEZ MIRA, A. X.
«Reforma estatutaria y ampliación de competencias: Comunidad Autónoma de Galicia», *RFDUC*, Curso 1998-1999, n. 90.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E.
«Delimitación de la competencia autonómica para la regulación de los derechos fundamentales», *RDP*, 1999, n. 46.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E.
Igualdad y autonomía: las competencias sobre las asociaciones en la jurisprudencia constitucional, Civitas, Madrid, 1999.
- MAGRO SERVET, V.
«Alcance competencial de las Comunidades Autónomas en materia universitaria», *RVEA*, 1999, n. 27.
- MAGRO SERVET, V.
«Terra Mítica y la capacidad de las Comunidades Autónomas en la promoción del turismo», *RVEA*, 1999, n. 28.
- MARINERO PERAL, A. M.
«Evolución reciente de la normativa urbanística. Perspectiva desde Castilla y León», *DA*, 1998, n. 252-253, monográfico sobre Derecho Urbanístico.
- MARTÍN MATEO, R.
«Aportaciones legislativas a la resolución de conflictos hídricos», *RAP*, 1999, n. 149.

- MARTÍN MATEO, R.
Nuevo ordenamiento de la basura, Trivium, Madrid, 1998.
- MAURI I MAJÓS, J.
 «La distribució de competències en matèria de funció pública», *AUTON*, 1999, n. 24.
- MAYOR MENÉNDEZ, P.
 «El control del Tribunal Constitucional sobre el Gobierno y la Administración. Conflictos de competencia», en ÁLVAREZ CONDE, *Administraciones Públicas y Constitución*, 1998.
- MEILÁN GIL, J. L.
 «A lei do solo de Galicia e a lexislación urbanística do Estado», *REGAP*, 1998, n. 20.
- MEILÁN GIL, J. L.; FERNÁNDEZ CARBALLAL, ALMUDENA
 «La Ley del Suelo de Galicia y la Legislación Urbanística del Estado», *RDUrb*, 1999, n. 171.
- MENÉNDEZ REXACH, A.
 «Planteamiento, contenido y alcance de la legislación estatal y su incidencia en la estructura y desarrollo de la ordenación territorial y urbanística», *DA*, 1998, n. 252-253, monográfico sobre Derecho Urbanístico.
- MÍGUEZ, L.
 «La última jurisprudencia constitucional sobre los puertos y la marina mercante (STC 40/1998, de 19 de febrero)», *RArAP*, 1998, n. 13.
- MODREGO CABALLERO, F.
 «La figura del agente urbanizador. Experiencia y resultados en la Comunidad Valenciana», *DA*, 1998, n. 252-253, monográfico sobre Derecho Urbanístico.
- MONGE GIL, A. L.
 «Algunas reflexiones a propósito y sobre la Ley de Cooperativas de Aragón», *RArAP*, 1999, n. 14.
- MONJAS RUBIO, P.
Inventario de planeamiento urbanístico integral de los municipios de la Comunidad Autónoma del País Vasco, Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, País Vasco, 1999.
- MONTILLA MARTOS, J. A.
 «La Constitución del Consejo de la Alhambra y Generalife a la luz de la Jurisprudencia Constitucional», *RAAP*, 1999, n. 34.
- MORQUECHO IBÁÑEZ, J.
Intervención comunitaria en Euskadi: acercamiento a la acción social sobre la exclusión, Ararteko, Vitoria-Gasteiz, 1999.
- NOGUEIRA LÓPEZ, A.
 «Repercusións albientais das canteiras: aproximación xurídica a certas técnicas de control e vías de limitación dos impactos», *REGAP*, 1998, n. 20.
- PADULA, C.:
 «Le controversie fra Stato centrale ed autonomie costituzionali: i sistemi tedesco e spagnolo e la prospettiva italiana delle riforme», *Le Regioni*, 1999, n. 3 y 4.
- PARADA, R.; DEL SAZ, S.
 «Los conflictos de competencias en la Constitución española», en ÁLVAREZ CONDE, *Administraciones Públicas y Constitución*, 1998.
- PARDO ÁLVAREZ, M.
 «El urbanismo en Castilla y León. Comentario a la Ley 9/1997, de 13 de octubre, de medidas transitorias en materia de urbanismo», *AA*, 1999, marg. 251, XIV.
- PAREJA I LOZANO, C.
El nou dret urbanístic, Marcial Pons/Diputació de Barcelona, Madrid/Barcelona, 1998.
- PAREJO ALFONSO, L. (DIR.)
Derecho canario de la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística, Marcial Pons/Gobierno de Canarias, Madrid/Barcelona, 1999.

- PAREJO ALFONSO, L. (DIR.)
Derecho urbanístico de Castilla-La Mancha, Marcial Pons, Madrid, 1999.
- PAREJO ALFONSO, L.; BLANC CLAVERO, F.
Derecho urbanístico valenciano. (Análisis de la Ley reguladora de la actividad urbanística), 2ª edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.
- PEMÁN GAVÍN, J.; OLIVÁN DEL CACHO, J. (COORD.)
El nuevo derecho urbanístico: estudios sobre el marco jurídico del urbanismo en Cataluña, Cedecs, Barcelona, 1999.
- PEÑARRUBIA IZA, J. M.
«Preferencia, coordinación y prevalencia en el ejercicio de competencias concurrentes», *RAP*, 1999, n. 149.
- PÉREZ CONEJO, L.
Las costas marítimas: régimen jurídico y competencias administrativas, Comares, Granada, 1998.
- PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M.
«La implantación de grandes superficies comerciales en Asturias», *REALA*, 1999, n. 279.
- PÉREZ VICENTE, I.
«Aspectos organizativos de la sanidad en la Comunidad Autónoma de Andalucía», *RAAP*, 1999, n. 35.
- PÉREZ-ILZARBE SARAGÜETA, J.
«Notas sobre la nueva Ley Foral de Contratos de las Administraciones Públicas de Navarra» *RVAP*, 1998, n. 52.
- PIÑAR MAÑAS, J. L. (COORD.)
Manual de fundaciones: régimen jurídico, fiscal y contable, con anexo de legislación estatal y autonómica, Civitas, Madrid, 1999.
- POMED SÁNCHEZ, L.
«La distribución de competencias sobre agricultura en el marco de la Unión Europea», *RAP*, 1999, n. 148.
- POMED SÁNCHEZ, L.
«La normativa agraria de la Comunidad Foral de Navarra», *RJNav*, 1998, n. 26.
- RAUSELL KOSTER, P.
Políticas y sectores culturales en la Comunidad Valenciana. Un ensayo sobre las tramas entre economía, cultura y poder, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.
- RENAU FAUBEL, F.
«Declaración de impacto ambiental y planeamiento urbanístico en el ordenamiento jurídico valenciano», *RDUrb*, 1999, n. 174.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M.; VELASCO CABALLERO, F.
«Límites a la transferencia o delegación del artículo 150.2 C.E.», *REDC*, 1999, n. 55.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M.
El Dominio público marítimo-terrestre: titularidad y sistemas de protección, Marcial Pons, Madrid, 1999.
- RUIZ OJEDA, A.
Dominio público y financiación privada de infraestructuras y equipamientos: un estudio del caso francés y análisis comparativo de la reciente regulación española, Marcial Pons, Madrid, 1999.
- SÁNCHEZ GASCÓN, A.
Leyes de caza de Castilla-La Mancha, Ex-libris ediciones, Madrid, 1999.
- SÁNCHEZ LAMELAS, A.
«Los títulos de la intervención pública sobre la pesca marítima», *RArAP*, 1998, n. 13.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (DIR.):
El Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid, Lex Nova, Valladolid, 1999.

- SANZ BELVER, J.
«Los recursos hídricos: factor limitante del desarrollo agrícola de la Comunidad Valenciana», *RVEA*, 1999, n. 26.
- SERRANO ALBERCA, J. M.
Comentario a la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones. Concordado con la legislación autonómica, Madrid, 1999.
- SERRANO LÓPEZ, J. E.
«Los Programas de Actuaciones Integradas establecidos por la Ley valenciana urbanística», *REDA*, 1999, n. 104.
- SOCIAS, J.M.
«Evolución de la legislación turística en las Islas Baleares», *RArAP*, 1998, n. 13.
- TEJEDOR BIELSA, J. C.
«Inconstitucionalidad y nulidad demorada, ¿paliativo a la nueva jurisprudencia sobre supletoriedad? La STC 195/1998, de 1 de octubre», *REDA*, 1999, n. 101.
- TEJEDOR BIELSA, J. C.
«Propiedad, urbanismo y Estado autonómico», *RAP*, 1999, n. 148.
- TORRES MURO, I.
«Ley autonómica y derecho de asociación (STC 173/1998)», *REDC*, 1999, n. 55.
- TUDELA ARANDA, J. (EDIT)
Régimen jurídico de los recursos turísticos, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Zaragoza, 1999.
- VALDÉS CAO, J.
«La protección de la legalidad urbanística en el Principado de Asturias», *RDUrb*, 1999, n. 174.
- VERA JURADO, D. J.
«La Evaluación del Impacto Ambiental y las competencias ejecutivas en materia de medio ambiente: un análisis de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *RAP*, 1999, n. 148.
- YÁÑEZ, A.
«Los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español. A propósito de la Sentencia 181/1998 del Tribunal Constitucional», *REDA*, 1999, n. 103.

5. ADMINISTRACIÓN LOCAL Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

- AA.VV.
El desarrollo del Gobierno Local (una aproximación doctrinal), INAP, Madrid, 1999.
- AA.VV.
El Pacto local. Medidas para el desarrollo del Gobierno local, INAP/FEMP, Madrid, 1999.
- ALONSO OLEA, E. J.
Continuidades y discontinuidades de la Administración provincial en el País Vasco. 1839-1978. Una «esencia» de los derechos históricos, IVAP, Oñati, 1999.
- ARRATIBEL ARRONDO, J. A.
Bases y principios jurídicos del tránsito de una hacienda vasca territorial a una hacienda vasca integrada: Órganos e instituciones comunes, IVAP, Oñati, 1999.
- BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, J. M.
El principio de subsidiariedad y la Administración local, Marcial Pons, Madrid, 1999.
- BAÑO LEÓN, J. M.
«Las bases de la reforma urbanística: la ley 6/1998, de 13 de abril», en *Anuario del Gobierno Local 1998*.
- CAJAL VALERO, A.
El Gobernador Civil y el Estado centralizado del siglo XIX, Madrid, 1999.

- CARRO, J.L.
«Autonomía provincial y plan único de obras y servicios (STC 109/1998, de 21 de mayo)», *RArAP*, 1998, n. 13.
- CASTRO BERMEJO, C.
«Marco jurídico de la parroquia rural en Galicia», *REALA*, 1998, n. 276.
- CLAVERO ARÉVALO, M. F.
«La organización territorial del Estado desde 1950 al 2000», *RAP*, 1999, n. 150.
- DOMPER, J.
«Control ambiental y autonomía local», en *Anuario del Gobierno Local 1998*.
- FANLO LORAS, A.
«Competencias de las comarcas», en SALANOVA ALCALDE, *La comarcalización de Aragón*, 1999.
- FERREIRA FERNÁNDEZ, A. J.
El régimen jurídico de la comarca en el sistema autonómico español, Cedecs, Barcelona, 1999.
- FONT I LLOVET, T.
«La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio», en *Anuario del Gobierno Local 1998*.
- FONT I LLOVET, T.
«La nueva posición de la Administración local en la evolución del Estado de las Autonomías», en *Informe Comunidades Autónomas 1998*.
- FONT I LLOVET, T.
Anuario del Gobierno Local 1998, Marcial Pons/Diputació de Barcelona, Barcelona, 1999.
- FUENTES BODELÓN, F.
El nuevo régimen de licencias en la directiva 96/61 sobre prevención y control integrado de la contaminación, Comares, Granada, 1999.
- GARCÍA ROCA, J.
«La garantía constitucional de la autonomía de las Corporaciones locales frente a la ley: el conflicto local», en ÁLVAREZ CONDE, *Administraciones Públicas y Constitución*, 1998.
- JIMÉNEZ DE CISNEROS, F. J.
«La cooperación local y la intervención municipal en los nuevos sectores: la política de vivienda», en *Anuario del Gobierno Local 1998*.
- LORA-TAMAYO VALLVÉ, M.
«Autonomía local y poder autonómico de sustitución (Comentarios a la STC 11/1999, de 11 de febrero, y aplicabilidad a otros preceptos de normativas autonómicas)», *RDUrb*, 1999, n. 173.
- MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J. L.
«La encomienda de gestión informatizada de los padrones municipales de habitantes: un ejemplo de colaboración entre Administraciones públicas», *REALA*, 1998, n. 276.
- MORELL OCAÑA, L.
«La Administración local en la Constitución», en ÁLVAREZ CONDE, *Administraciones Públicas y Constitución*, 1998.
- MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I.
«La Provincia en el Derecho propio de Andalucía», *RAAP*, 1999, n. 33.
- OLIVÁN DEL CACHO, J.; TENA PIAZUELO, V.
«Los Consejos Comarcales: aspectos organizativos y régimen de su personal», en SALANOVA ALCALDE, *La comarcalización de Aragón*, 1999.
- PAREJO ALFONSO, L.
Notas sobre el principio de subsidiariedad y el gobierno local, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals (Punt de vista 2), Barcelona, 1999.
- PEÑARRUBIA IZA, J. M.
«Los convenios interadministrativos en materia urbanística y de ordenación territorial», *RDUrb*, 1999, n. 171.

- PULIDO QUECEDO, M.
La Reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: el conflicto en defensa de la autonomía local (con la jurisprudencia del TC en materia de autonomía local y provincial), (Cuadernos Aranzadi del Tribunal Constitucional, 3), Aranzadi, Pamplona, 1999.
- RIVERO ORTEGA, R.
 «Régimen local de Castilla y León: estudio de la Ley 1/98, de 4 de junio», *REALA*, 1998, n. 277.
- RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, F.
Manual de desarrollo local, Ediciones Trea, Gijón, 1999.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.
 «La reforma de la Ley 30/1992 y su incidencia en la Administración local», *REALA*, 1998, n. 277.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, J. J.
 «El proceso de descentralización administrativa de la Comunidad Autónoma canaria», *AA*, 1999, marg. 605, XXXV.
- SALANOVA ALCALDE, R. (DIR.)
La comarcalización de Aragón. Estudio sistemático de las Leyes de Aragón 10/1993, de comarcalización de Aragón, y 8/1996, de delimitación comarcal, Cortes de Aragón, Zaragoza, 1999.
- SALANOVA ALCALDE, R.
 «El modelo aragonés de comarca. La creación de las comarcas», en SALANOVA ALCALDE, *La comarcalización de Aragón*, 1999.
- SALANOVA ALCALDE, R.
 «La delimitación comarcal», en SALANOVA ALCALDE, *La comarcalización de Aragón*, 1999.
- SALANOVA ALCALDE, R.
 «La Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón», *RArAP*, 1999, n. 14.
- SOSA WAGNER, F.
La gestión de los servicios públicos locales, Civitas, Madrid, 4ª edición, 1999.
- SOSA WAGNER, F.
Manual de Derecho local, Aranzadi, Pamplona, 4ª edición, 1999.
- VERDIER, M.-F.
 «Les nouvelles coopérations politico-administratives locales, transnationales et infranationales», *Civitas Europa*, 1999, n. 2.
- ## 6. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES
- AA.VV.
El Senado como cámara de representación territorial y la función de los parlamentos autonómicos, Dykinson, Madrid, 1998.
- AA.VV.
El Senado en la historia, Senado, Servicio de publicaciones, Madrid, 1998.
- ALONSO DE ANTONIO, J. A.
Estudios sobre la reforma del Senado, Alonso de Antonio, Madrid, 1999.
- ALONSO DE ANTONIO, J. A.
 «La función de control en la reforma del Senado», *RFDUC*, Curso 1998-1999, n. 90.
- ÁVILA ORIVE, J. L.
 «La coordinación o armonización atribuida a la Ordenación del Territorio: Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1998, de 2 de julio», *RVAP*, 1999, n. 53.
- GONZÁLEZ GARCÍA, M. A.
 «Las relaciones entre la Administración del Estado y las Administraciones territoriales», en ÁLVAREZ CONDE, *Administraciones Públicas y Constitución*, 1998.
- LÓPEZ AGUILAR, J. F.
 «El Canadà i Espanya: una comparació des del federalisme contractual. A propòsit de la decisió

dictada pel Tribunal Suprem federal del Canadà, de 20 d'agost de 1998, sobre la possibilitat de secessió unilateral del Quebec, en la consulta interposada pel Govern federal en el cas *Re Secession* (1996). Reflexions constitucionals des del Canadà i Espanya: una aproximació comparativa a la problemàtica de la secessió unilateral en dos estats compostos», *AUTON*, 1999, n. 25.

LÓPEZ-ARANGUREN, E.

«Modelos de relaciones entre poderes», *REP*, 1998, n. 104.

PALOMAR OLMEDA, A.

«Los principios de la actividad administrativa y las relaciones entre las Administraciones», *DA*, 1999, n. 254-255.

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, J. J.

«El proceso de descentralización administrativa de la Comunidad Autónoma canaria», *AA*, 1999, marg. 605, XXXV.

SALVADOR SANCHO, A.

«Las relaciones de cooperación y de conflicto en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en ÁLVAREZ CONDE, *Administraciones Públicas y Constitución*, 1998.

URRETAVIZCAYA AÑORGA, I.

«Las reformas estatutarias del marco institucional autonómico: un paso más hacia la definitiva consolidación del Estado de las Autonomías», *RCG*, 1999, n. 46.

7. COMUNIDADES EUROPEAS Y ACTIVIDAD EXTERIOR

AA.VV.

«Las políticas de estructuras agrarias y de desarrollo rural a partir de la Agenda 2000: el caso valenciano», *RVEA*, 1999, n. 26.

AA.VV.

Seminario sobre la introducción del euro en las Comunidades Autónomas: Barcelona, 18 de junio de 1998, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1999.

AGUDO GONZÁLEZ, J.

«Las competencias de la Comunidad Europea en materia medioambiental y su incidencia en el ejercicio de las competencias en el ámbito interno», *RDUrb*, 1999, n. 172.

ARIAS MARTÍNEZ, M. A.

Comunidades Autónomas y elaboración del Derecho comunitario europeo. Un estudio sobre el principio de colaboración en este ámbito, IVAP, Oñati, 1998.

ARRATIBEL ARRONDO, J. A.

«La incidencia de los principios jurídicos concertados en distintos niveles institucionales: referencia a la problemática con la Unión Europea», *RDFHP*, 1999, n. 254.

BERNÉ MANERO, C.; POLO REDONDO, Y.

«La Unión Europea como referencia del comercio interior en Aragón: situación actual y perspectiva de futuro», *Noticias UE*, 1999, n. 168, monográfico sobre Aragón.

CANDELA SORIANO, M.

«Derecho comunitario y fijación del precio de los libros en las zonas lingüísticas comunes», *RDCE*, 1999, n. 5.

CONLLEDO LANTERO, F.

«Las reformas legislativas que la Unión Económica y Monetaria exige para nuestro sistema financiero», *Noticias UE*, 1999, n. 175/176, número especial dedicado al Euro y a la Unión Monetaria.

CUBERO TRUYO, A. M.

«La línea jurisprudencial restrictiva de los beneficios fiscales en la normativa foral (El Tribunal Superior de Justicia del País Vasco se incorpora a la tesis del Supremo)», *Noticias UE*, 1999, n. 173.

- CUBERO TRUYO, A. M.; SÁNCHEZ PINO, A. J.
«Los incentivos fiscales del País Vasco frente a la libre competencia (Sentencia del Tribunal Supremo, de 7 de febrero de 1998)», *Noticias UE*, 1999, n. 169.
- DEOP MADINABEITIA, X.
«El proyecto de Carta Europea de la Autonomía Regional del Consejo de Europa», *RVAP*, 1998, n. 52.
- ESTEBAN, J.M.; GUAL, J.
Catalunya dins l'euro, Barcelona, 1999.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.
«El régimen jurídico de la utilización y uso de los espacios naturales protegidos: aspectos internacionales, comunitarios e internos», *Noticias UE*, 1999, n. 179.
- FERNÁNDEZ GUERRERO, J. I.; HERRERA GARCÍA, E.
«Los fondos estructurales y la Unión Europea», *Noticias UE*, 1999, n. 170, monográfico sobre la Comunidad Valenciana.
- GARCÍA RECHE, A.; MONFORT MIR, V. M.
«El turismo en la Comunidad Valenciana», *Noticias UE*, 1999, n. 170, monográfico sobre la Comunidad Valenciana.
- GONZÁLEZ BOTIJA, F.
«La reciente evolución del Derecho Comunitario y del Derecho español sobre fomento del mercado audiovisual», *Noticias UE*, 1999, n. 174.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, A. I.; GROSSI SAMPEDRO, B.
«Las Comunidades Autónomas y los Fondos de Desarrollo Regional», *Noticias UE*, 1999, n. 173.
- GONZÁLEZ VAQUÉ, L.
«El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas confirma y precisa su jurisprudencia relativa a la lengua obligatoria en el etiquetado: la sentencia Colim NV», *RDCE*, 1999, n. 6.
- HERNÁNDEZ LAFUENTE, A.
«El proceso de puesta en práctica de la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos», en ÁLVAREZ CONDE, *Administraciones Públicas y Constitución*, 1998.
- HERNÁNDEZ SANCHO, F.
«Política ambiental y gestión de residuos en la Comunidad Valenciana», *Noticias UE*, 1999, n. 170, monográfico sobre la Comunidad Valenciana.
- IZARD ANAYA, B.
La política regional en la Unión Europea. Iniciativas comunitarias: el leader II, con especial mención a su incidencia en la comarca de Alcántara, Cáceres, 1999.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R.
«Ordenamiento comunitario y ordenamiento autonómico: Algunos problemas en la adaptación del derecho comunitario por los Parlamentos Autonómicos (El papel de la ley autonómica en la transposición del derecho comunitario)», *RVAP*, 1999, n. 53 (II).
- LETAMENDIA BELZUNCE, F. (COORD.)
Nacionalidades y regiones en la Unión Europea, Fundamentos, Madrid, 1999.
- LÓPEZ RAMÓN, F.
«Instrumento de urbanismo transfronterizo pirenaico», *Noticias UE*, 1999, n. 168, monográfico sobre Aragón.
- MAGADÁN DÍAZ, M.; RIVAS GARCÍA, J. I.
«Los instrumentos fiscales en el control de los problemas medioambientales en Europa», *Noticias UE*, 1999, n. 179.
- MARTÍN RODRÍGUEZ, M.
«Crecimiento, integración y disparidades económico regionales en la Unión Europea», *Perspectivas del sistema financiero*, 1998, n. 63-64.

- MARTÍNEZ SERRANO, J. A.; PICAZO TADEO, Andrés J.; SANCHÍS LLOPIS, Amparo: «La desregulación de los servicios en la Comunidad Valenciana», *Noticias UE*, 1999, n. 170, monográfico sobre la Comunidad Valenciana.
- MORENO VÁZQUEZ, M.
«La relativa evolución del sistema de participación autonómica en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», *RDCE*, 1999, n. 6.
- ORDÓÑEZ SOLÍS, D.
«Los entes regionales y locales en la Unión Europea: la experiencia española», *AA*, 1999, marg. 1237, LXXII.
- ORDÓÑEZ SOLÍS, D.
«Responsabilidad del Estado, Comunidades Autónomas y Derecho Comunitario europeo», *CDP*, 1999, n. 6.
- PÉREZ TREMP, P.
«La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos», en ÁLVAREZ CONDE, *Administraciones Públicas y Constitución*, 1998.
- PERIS GARCÍA, P.
«El poder financiero y sus límites: la incidencia del Derecho Comunitario», *RDFHP*, 1999, n. 253.
- POMED SÁNCHEZ, L.
«La distribución de competencias sobre agricultura en el marco de la Unión Europea», *RAP*, 1999, n. 148.
- RASINES GARCÍA, L. A.
«La política comunitaria del gas natural», *Noticias UE*, 1999, n. 179.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, J.
«Andalucía ante los retos de la Unión Económica y Monetaria», *Perspectivas del sistema financiero*, 1998, n. 63-64.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.
«Situación y perspectivas de la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea», *Noticias UE*, 1999, n. 179.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.
Cuatro estudios de Derecho Administrativo Europeo. (Derechos fundamentales, subsidiariedad, subvenciones y Administraciones Públicas), Comares, Granada, 1999.
- ROJO SALGADO, A.
«La progresiva regionalización de la Unión Europea», *REP*, 1998, n. 104.
- SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, F.; PUNZÓN MORALED, J.
«El marco normativo-jurídico del euro y la región de Castilla-La Mancha», *Parlamento y Constitución*, 1998, n. 2.
- VALLVÉ RIBERA, J.
La Política regional a la Unión Europea: balanç i noves perspectives, Mediterrània, Barcelona, 1999.

8. HACIENDA

- AA.VV.
«Financiación de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales en el ejercicio 1998», *Presupuesto y Gasto Público*, 1997-1998, n. 21.
- AA.VV.
«La financiación de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales en los presupuestos de 1999», *Presupuesto y Gasto Público*, 1999, n. 22.
- AA.VV.
«Política fiscal y crecimiento en las Comunidades Autónomas», *Papeles de Economía Española*, 1999, n. 80.

AA.VV.

El sistema de financiación autonómica, INAP, Madrid, 1998.

ABÁSULO ALESSÓN, I.

«Equidad horizontal en la distribución del gasto público en sanidad por grupos socioeconómicos en Canarias. Un estudio comparado con el conjunto español», *HPE*, 1998, n. 147.

ÁLVAREZ GARCÍA, S.; GONZÁLEZ GONZÁLEZ, A. I.

«El proceso de descentralización fiscal en España. Especial referencia al Principado de Asturias», *RJAs*, 1998, n. 22.

ÁLVAREZ MARTÍNEZ, J.

«Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1999», *RArAP*, 1999, n. 14.

APARICIO PÉREZ, A.

«Los tributos propios en el marco de la financiación autonómica. Referencia particular al Principado de Asturias», *RJAs*, 1998, n. 22.

ARRATIBEL ARRONDO, J. A.

Bases y principios jurídicos del tránsito de una hacienda vasca territorial a una hacienda vasca integrada: Órganos e instituciones comunes, IVAP, Oñati, 1999.

ARRATIBEL ARRONDO, J. A.

«La incidencia de los principios jurídicos concertados en distintos niveles institucionales: referencia a la problemática con la Unión Europea», *RDFHP*, 1999, n. 254.

BARBERÁN ORTÍ, R.

«La Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón en 1997», *RArAP*, 1999, n. 14.

BAREA TEJEIRO, J.; ABÁSULO ALESSÓN, I.

«Estimación del gasto sanitario autonómico: una propuesta metodológica aplicada a Canarias», *HPE*, 1999, n. 150.

BASSOLS I SANTAMARIA, M.; BONASTRE I SOLER, S.

El finançament de la Generalitat de Catalunya 1992-1996: una comparació entre les comunitats autònomes, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1999.

BEL, G.

«Financiación de infraestructuras viarias: la economía política de los peajes», *Papeles de Economía Española*, 1999, n. 82.

BOKOBO MOICHE, S.

«La fiscalidad de las prestaciones turísticas. La posibilidad de que las Comunidades Autónomas establezcan la tasa turística», *REDF*, 1998, n. 102.

CASTAÑER CARRASCO, J. M.; ONRUBIA FERNÁNDEZ, J.; PAREDES GÓMEZ, R.

«Análisis de los efectos recaudatorios y redistributivos de la reforma del IRPF por Comunidades Autónomas», *HPE*, 1999, n. 150.

CASTILLO LÓPEZ, J. M.

«Los tributos ecológicos y el agua: del canon estatal sobre vertidos autorizados a los cánones autonómicos de saneamiento y depuración de aguas residuales», *Palau 14*, 1998, n. 32.

CASTILLO LÓPEZ, JOSÉ MANUEL

La reforma fiscal ecológica: marco económico e institucional para el establecimiento de tributos ecológicos en el estado central y en las Comunidades Autónomas. Algunas propuestas, Comares, Granada, 1999.

DE LA FUENTE Y DE LA CALLE, M. J.

«La fiscalización del sector público y la pieza separada. Especial referencia al ámbito autonómico», *Palau 14*, 1998, n. 31.

ESCRIBANO, F.

«La aplicación de la Ley de Derechos y Garantías del Contribuyente en el ámbito autonómico», *RArAP*, 1998, n. 13.

ESTÉVEZ GONZÁLEZ, C.

Las rentas mínimas autonómicas: estudio de las normativas reguladoras y análisis jurídico de las prestaciones, Consejo Económico y Social, Madrid, 1998.

- FERNÁNDEZ AMOR, J. A.
 «Análisis jurídico del recargo autonómico: relaciones con los tributos cedidos», Cedecs, Barcelona, 1999.
- FERNÁNDEZ Y AMOR, J. A.
 «La cessió de tributs a les Comunitats Autònomes: breu anàlisi de la normativa específica de cessió», *AUTON*, 1999, n. 24.
- GARCÍA RICO, A.
 «La financiación de las Comunidades Autónomas», Cuenca, 1999.
- GIMÉNEZ-REYNA RODRÍGUEZ, E.
 «La Hacienda de las Comunidades Autónomas: principios rectores del modelo», en ÁLVAREZ CONDE, *Administraciones Públicas y Constitución*, 1998.
- HIERRO RECIO, L. A.
 «Los efectos financieros de la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas», *HPE*, 1998, n. 147.
- JIMÉNEZ COMPAIRED, I.
 «La Hacienda comarcal», en SALANOVA ALCALDE, *La comarcalización de Aragón*, 1999.
- LACASA SALAS, J.-H.
 «El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: Evolución y modelo actual», en ÁLVAREZ CONDE, *Administraciones Públicas y Constitución*, 1998.
- LÓPEZ LABORDA, J.; RUIZ-HUERTA CARBONELL, J.
 «Descentralización y Administración tributaria: experiencias comparadas», *HPE*, 1998, n. 146.
- MARTÍN QUERALT, J.
 «El diseño constitucional de la Hacienda de las Comunidades», *REDF*, 1998, n. 100.
- MENÉNDEZ MORENO, A.
 «La Hacienda de las Comunidades Autónomas: principios rectores del modelo», en ÁLVAREZ CONDE, *Administraciones Públicas y Constitución*, 1998.
- MIÑANA SIMÓ, J. S.
 «Niveles territoriales de gobierno y federalismo fiscal: un análisis cuantitativo de dieciocho estados europeos», *HPE*, 1999, n. 149.
- MOLDES TEO, E.
 «La estructura interna de la participación de los ingresos del Estado de las Comunidades Autónomas», *HPE*, 1999, n. 151.
- NIETO MONTERO, J. J.
 «As recargas sobre impuestos estatales no novo sistema de financiamento autonómico», *REGAP*, 1998, n. 19.
- NÚÑEZ GRANÓN, M.
 «Discriminaciones tributarias por razón de la residencia: el problema en los territorios forales (Comentario a la STS de 7 de febrero de 1998)», *Palau 14*, 1998, n. 31.
- ORTIZ CALLE, E.
 «La distribución de competencias tributarias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y la solidaridad financiera: un análisis comparado», *Palau 14*, 1998, n. 31.
- PÉREZ SAN MILLÁN, F.; RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, C.
 «El principio de neutralidad financiera en la concertación de los Impuestos Especiales de fabricación con la Comunidad Autónoma del País Vasco», *HPE*, 1998, n. 147.
- PERIS GARCÍA, P.
 «El poder financiero y sus límites: la incidencia del Derecho Comunitario», *RDFHP*, 1999, n. 253.
- SALAS, R.
 «Convergencia, movilidad y redistribución interregional en España: 1981-1996», *Papeles de Economía Española*, 1999, n. 80.

- SÁNCHEZ PEDROCHE, J. A.
«¿Inconstitucionalidad del nuevo modelo de financiación autonómica?», *Palau* 14, 1998, n. 31.
- SEVILLA, MARTÍN; GOLF, E.
«Política fiscal y convergencia regional», *Papeles de Economía Española*, 1999, n. 80.
- SIMÓN ACOSTA, E.
«El sistema tributario en veinte años de Constitución», en AA.VV., *20 años de ordenamiento constitucional*, 1999.
- TERÉ PÉREZ, A.
«La responsabilidad contable: incidencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía», *RAAP*, 1999, n. 33.
- TRULL I AHUIR, J. B.; AIRA CARRIÓN, J. L.; CABRERA AVELLA, D.
«La investigación y desarrollo en el presupuesto de la administración pública de la Generalitat Valenciana», *Palau* 14, 1998, n. 31.
- VALLÉS GIMÉNEZ, J.; ZÁRATE MARCO, A.
«La atribución de ingresos en un contexto multijurisdiccional: el lento camino hacia la corresponsabilidad fiscal de las autonomías», *Palau* 14, 1998, n. 31.

9. LENGUAS

- AA.VV.
Estudios jurídicos sobre la ley de política lingüística, Marcial Pons/Institut d'Estudis Autònoms, Madrid/Barcelona, 1999.
- AGIRREAZKUENAGA, I.
«Fundamentos y realidad de la planificación lingüística en las administraciones públicas vascas», *Llengua i Dret*, 1999, n. 31.
- ARGELAGUET I ARGEMI, J.
«Los partidos catalanes y el proceso de elaboración de la Ley de Política Lingüística», *RVAP*, 1999, n. 53.
- BOSCH I RODOREDA, A.
«L'ús del català i la interferència lingüística en la publicitat visual i la retolació comercial i institucional de l'Alguer», *Llengua i Dret*, 1998, n. 30.
- CANDELA SORIANO, M.
«Derecho comunitario y fijación del precio de los libros en las zonas lingüísticas comunes», *RDCE*, 1999, n. 5.
- COBREROS MENDAZONA, E.
«La normativa sobre euskera publicada en 1998», *RVAP*, 1999, n. 53.
- ETXEBERRIA GURIDI, J. F.
«El euskera en la Administración de Justicia», *RVAP*, 1999, n. 53.
- FERNÁNDEZ LIESA, C. R.
Derechos lingüísticos y derecho internacional, Dykinson, Madrid, 1999.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.
La lengua de los derechos: la formación del derecho público europeo tras la Revolución Francesa, Alianza, Madrid, 1999.
- GONZÁLEZ VAQUÉ, L.
«El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas confirma y precisa su jurisprudencia relativa a la lengua obligatoria en el etiquetado: la sentencia Colim NV», *RDCE*, 1999, n. 6.
- LÓPEZ BASAGUREN, A.
«Lenguas, poderes públicos y función pública», *RUNED*, 1999, n. 3.
- MARTÍN SANZ, V.
«Algunas reflexiones en torno a las cuestiones derivadas del ejercicio de los derechos lingüísticos en la Administración de Justicia», *REDC*, 1999, n. 55.

- MILIAN I MASSANA, A.
«Algunes reflexions sobre les intervencions lingüístiques públiques constrictives en el sector privat a propòsit del capítol V de la Llei 1/1998, de 7 de gener, de política lingüística», *Llengua i Dret*, 1999, n. 31.
- MILIAN I MASSANA, A.
«Reflexiones sugeridas por la intervención lingüística pública constrictiva en el ámbito socioeconómico en Cataluña, a la luz del Derecho comparado, particularmente del Derecho aplicado en la provincia de Quebec», *RVAP*, 1999, n. 54.
- ROMERO MELCHOR, S.
«La Sentencia Colim del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: ¿malas noticias para el nacionalismo lingüístico?», *GJUE*, 1999, n. 203.
- SANMARTÍ ROSET, J. M.
Las políticas lingüísticas y las lenguas minoritarias en el proceso de construcción de Europa, IVAP, Bilbao, 1999.
- SOLOZABAL ECHAVARRIA, J. J.
«El régimen constitucional del bilingüismo», *REDC*, 1999, n. 55.
- SORIANO HERNÁNDEZ, E.
«Notas sobre la Academia Valenciana de la lengua», *RVEA*, 1999, n. 26.
- URRUTIA LIBARONA, I.
«Apuntes jurídicos sobre el paisaje lingüístico en Euskal Herria», *Llengua i Dret*, 1999, n. 31.
- URRUTIA LIBARONA, I.
«El régimen jurídico del paisaje lingüístico en Euskal Herria», *RVAP*, 1999, n. 54.

2. BIBLIOGRAFÍA SOBRE EL FEDERALISMO Y EL REGIONALISMO EN EL DERECHO COMPARADO (1998-1999)

Revistas extranjeras examinadas

ALEMANIA

- AöR Archiv für öffentliches Recht: 1999 (n. 1-4)
DVBl Deutsches Verwaltungsblatt: 1999 (n. 1-24)
JöR Jahrbuch des öffentlichen Rechts: 1999
DöV Die öffentliche Verwaltung: 1999 (n. 1-24)
Der Staat 1999 (n. 1-4)
JZ Juristen Zeitung: 1999 (n. 1-24)
NJW Neue Juristische Wochenschrift: 1999 (n. 1-52)
VVDStRL Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer:
1997 (n. 58)

AUSTRIA

- ÖJZ Österreichische Juristenzeitung: 1999 (n. 1-24)

BÉLGICA

- RBCD Revue Belge de Droit Constitutionnel: 1998 (n. 4) 1999 (n. 1-3)
Administration Publique: 1998 (n. 2-4), 1999 (n. 1)

FRANCIA

- RFDC Revue Française de Droit Constitutionnel: 1998-99 (n. 36-40)
RFAP Revue Française d'Administration Publique: 1998-99 (n. 86-90)
RFDA Revue Française de Droit Administratif: 1998 (n. 6), 1999 (n. 1-6)

ITALIA

- Le Regioni 1998, n. 6, 1999, n. 1-4
Regione e Governo Locale (Le istituzioni del federalismo) : 1998, n. 6, 1999, n. 1-5
RDC Rivista di Diritto Costituzionale: 1998
RTDP Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico: 1998, n. 4, 1999, n. 1-4
QC Quaderni Costituzionali 1998, n. 3, 1999, n. 1-3

SUIZA

- ZsR Zeitschrift für schweizerisches Recht: 1999 (n. 1-4)

ESTADOS UNIDOS

- CLR Columbia Law Review: vol.99, n. 1-7
Constitutional Commentary: 1998, n. 4, 1999, n. 1-3
HLR Harvard Law Review: Vol. 112, n. 1-8
YLJ Yale Law Journal: Vol. 108, n. 1-7, vol. 109, n. 1-3
Publius, The Journal of Federalism: Vol. 28, n. 2-4, vol. 29, n. 1

1. TRATAMIENTOS GENERALES

Derecho comparado

- AAVV: «Démocratie, Gouvernance et Décentralisation. (Conférence de l'Association internationale des écoles et instituts d'administration (AIEIA), Paris, septembre 1998)», RFAP, 1999, n. 88
- ARBÓS, X. / VERNET, J.: «Los nuevos federalismos y el constitucionalismo del S. XXI», en M.A. APARICIO (Dir.) *La Descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de autonomía política (España, Bélgica, Canadá, Italia y el Reino Unido)*, CEDECS, Barcelona, 1999
- PADULA, C.: «Le controversie tra Federazione e Stati-membri negli ordinamenti a giurisdizione costituzionale diffusa», *Le Regioni*, 1999, n. 1
- PIERRÉ-CAPS, S.; MAZIAU, N.
«Devenir de l'Etat, Etat fédéral, Etat complexe, présentation de l'Atelier 2», *Civitas Europa*, 1999, n. 3.

Alemania

- DIPPEL, H.: «Die Konstitutionalisierung des Bundesstaats in Deutschland 1849-1949 und die Rolle des amerikanischen Modells», *Der Staat*, 1999, n. 2
- DOLZER, R.: «Das parlamentarische Regierungssystem und der Bundesrat - Entwicklungsstand und Reformbedarf», *VVDStRL*, 1998, n. 57
- GRAMM, C.: «Gewaltenverschiebungen im Bundesstaat», *AöR*, 1999, n. 2
- GRAWERT, R.: «Gesellschaftswandel und Staatsreform in Deutschland», *Der Staat*, 1999, n. 3
- LANG, H.: «Zur Effizienz des Rechtsschutzes in getrennten Verfassungsräumen», *DöV*, 1999, n. 17
- LANG, J.: «Zur Struktur des deutschen Föderalismus», *DöV*, 1999, n. 12
- ROTHE, M.: «El Federalismo y sus órganos en Alemania», *RCG*, 1998, n. 44.
- SACHS, M.: «Das parlamentarische Regierungssystem und der Bundesrat - Entwicklungsstand und Reformbedarf», *VVDStRL*, 1998, n. 57
- SCHNEIDER, H.P.: «Principales rasgos de la evolución del federalismo alemán en 1998», en J. TORNOS (Dir.), *Informe CCAA 1998*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1999
- SCHUBERT, K. / WAGNER, J.: «Federalismo e riordino territoriale. La fallita fusione di Berlino e Brandenburgo ovvero le particolarità del federalismo tedesco», *QC*, 1998, n. 1
- WOELK, J.: «Segnali di crisi nel federalismo tedesco: verso un modello più competitivo?», *Le Regioni*, 1999, n. 2
- WOLLMANN, H.: «La décentralisation en Angleterre, en France et en Allemagne - de la divergence historique à la convergence?», *RFAP*, 1999, n. 90

Austria

- BUNDSCHUH, P.: «Le mancate riforme del federalismo austriaco», *Le Regioni*, 1999, n. 2
- PERNTHALER, P. / WEGSHEIDER, E.: «Principales rasgos de la evolución del federalismo austriaco en 1998», en J. TORNOS (Dir.), *Informe CCAA 1998*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1999
- PERNTHALER, P.: *El Estado Federal Asimétrico. Fundamentos teóricos, consecuencias prácticas y ámbitos de aplicación en la reforma del Estado federal austriaco*, IVAP, Oñati, 1999.

Bélgica

- DELPÉRÉE, F.: «Principales rasgos de la evolución del federalismo belga en 1998», en J. TORNOS (Dir.), *Informe CCAA 1998*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1999
- DELPÉRÉE, F.: «Le fédéralisme asymétrique», *Civitas Europa*, 1999, n. 3.
- DELPÉRÉE, F.: «El reparto de responsabilidades en el federalismo belga», en M.A. APARICIO (Dir.) *La Descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de autonomía política (España, Bélgica, Canadá, Italia y el Reino Unido)*, CEDECS, Barcelona, 1999

DUMONT, H.: «Au-delà du principe de territorialité: fédéralisme, intégration et subsidiarité», AP; 1999, n. 1

PONS PARERA, E.: «El federalismo belga», en M.A. APARICIO (Dir.) *La Descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de autonomía política (España, Bélgica, Canadá, Italia y el Reino Unido)*, CEDECS, Barcelona, 1999

Canadá

CHACÓN PIQUERAS, C.; RUIZ ROBLEDO, A. «El Dictamen del Tribunal Supremo del Canadá sobre el derecho a la secesión de Quebec», CCF, 1998, n. 24.

CHACÓN PIQUERAS, C. M.; RUIZ ROBLEDO, A.: *El dictamen sobre la secesión de Quebec: un comentario*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals (Punt de vista 5), Barcelona, 1999.

CHACÓN PIQUERAS, C.; RUIZ ROBLEDO, A.: «Comentario del dictamen del Tribunal Supremo canadiense de 20 de agosto de 1998 sobre la secesión de Quebec», *RUNED*, 1999, n. 3.

CONSTANTINESCO, V.: «Cour Suprême du Canada: arrêt du 20 août 1998 relatif à la sécession du Québec», *Civitas Europa*, 1999, n. 2.

CROISAT, M.: «Le fédéralisme asymétrique: l'expérience canadienne», RFDC, 1999, n. 37

LÓPEZ AGUILAR, J.F.: «Quebec, Canadá, España: renegociando contratos», en J. TORNOS (Dir.), *Informe CCAA 1998*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1999

LÓPEZ AGUILAR, J. F.: «El Canadá i Espanya: una comparació des del federalisme contractual. A propòsit de la decisió dictada pel Tribunal Suprem federal del Canadá, de 20 d'agost de 1998, sobre la possibilitat de secessió unilateral del Quebec, en la consulta interposada pel Govern federal en el cas *Re Secession* (1996). Reflexions constitucionals des del Canadá i Espanya: una aproximació comparativa a la problemàtica de la secessió unilateral en dos estats compostos», *AUTON*, 1999, n. 25.

MITJANS PERELLÓ, E. / CHACÓN PIQUERAS, C.: «Diversidad y federalismo en Canadá», en M.A. APARICIO (Dir.) *La Descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de autonomía política (España, Bélgica, Canadá, Italia y el Reino Unido)*, CEDECS, Barcelona, 1999

POGGESCHI, G.: «Il diritto di secessione del Québec secondo la Corte Suprema del Canada», *Regione e Governo Locale*, 1998, n. 6

PROULX, D.: «La sécession du Québec: principes et mode d'emploi selon la Cour suprême du Canada», RBDC, 1998, n. 4

RUIZ ROBLEDO, A.: «Fundamental Rights in Canadian Federalism», *JöR*, 1999, n. 47

SEYMOUR, M.: «Le Québec et le Canada à la croise des chemins: une nation dans la nation», *Civitas Europa*, 1999, n. 2.

WOEHLING, J.: «L'avis de la Cour suprême du Canada sur l'éventuelle sécession du Québec»; RFDC, 1999, n. 37

WOEHLING, J.: «El juicio del Tribunal Supremo de Canadá sobre la eventual secesión de Quebec», *RVAP*, 1999, n. 54.

WOEHLING, J.: «El reconocimiento constitucional de las diferencias culturales en Canadá», en M.A. APARICIO (Dir.) *La Descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de autonomía política (España, Bélgica, Canadá, Italia y el Reino Unido)*, CEDECS, Barcelona, 1999

Francia

FABERON, J.-Y.: «La nouvelle donne institutionnelle en Nouvelle-Calédonie», RFDC, 1999, n. 38

GARDE, F.: «Les autochtones et la République», RFDA, 1999, n. 1

JOYAU, M.: «Libertés médicales, principes généraux du droit et Nouvelle-Calédonie», RFDA, 1999, n. 1

PORTEILLA, R.: «Le nouveau statut de la Polynésie française», RFDA, 1999, n. 1

SAUVAGEOT, F.: «La Nouvelle-Calédonie, une collectivité «autonome» originale», *Civitas Europa*, 1999, n. 3.

WEBER, F.: «Unité de l'Etat et diversité régionale en droit constitutionnel français», *Civitas Europa*, 1999, n. 2.

WOLLMANN, H.: «La décentralisation en Angleterre, en France et en Allemagne - de la divergence historique à la convergence?», RFAP, 1999, n. 90

Estados Unidos

CASHIN, S.D.: «Federalism, Welfare Reform, and the Minority Poor: Accounting for the Tyranny of State Majorities», CLR, Vol. 99, n. 3

HERSHKOFF, H.: «Positive Rights and State Constitutions: the Limits of Federal Rationality Review», HLR, Vol. 112, n. 6

NEUMAN, G.L.: «The Nationalization of Civil Liberties Revisited», CLR, Vol. 99, n. 6

YELIN, L.: «*Burford* Abstention in Actions for Damages», CLR, Vol. 99, n. 7

«Intergovernmental Compacts in Native American Law: Models for Expanded Usage», HLR, Vol. 112, n. 4

KRAMER, L.: «Madison's Audience», HLR, Vol. 112, n. 3

Italia

BARBERA, A. / CALIFANO, L.: «Experiencias y perspectivas de las autonomías regionales», DA, 1998, n. 250-251

BIN, R.: «La Corte si oppone all'uso politico di conflitto di attribuzioni», Le Regioni, 1998, n. 6

CARTABIA, M.: «La riforma Bassanini e i conflitti tra Stato e Regioni: una discutibile ipotesi di cesazione della materia del contendere», Le Regioni, 1999, n. 1

CASTELLA, J.M.: «El Estado regional italiano: La propuesta de reforma constitucional», en M.A. APARICIO (Dir.) *La Descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de autonomía política (España, Bélgica, Canadá, Italia y el Reino Unido)*, CEDECS, Barcelona, 1999

ETTANI, V.: «Una nuova concezione de la Regione al servizio dello sviluppo», Regione e Governo Locale, 1999, n. 3-4

FALCON, G.: «Il Governo e il progetto di «ordinamento federale» per la Repubblica», Le Regioni, 1999, n. 1

MERLONI, F.: *Riforme amministrative e organizzazione regionale*, Giuffrè editore, Milán, 1999.

MOR, G.: «Le Regioni a Statuto speciale nel processo di riforma costituzionale», Le Regioni, 1999, n. 2

RICHARD, P.: «Le principe pluraliste en Italie», *Civitas Europa*, 1999, n. 3.

ROLLA, G.: «Principales rasgos de la evolución del regionalismo italiano en 1998», en J. TORNOS (Dir.), *Informe CCAA 1998*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1999

RUGGERI, A.: «El regionalismo italiano, del «modelo» constitucional a las propuestas de la bicameral. ¿Innovación o «racionalización» de viejas experiencias?», en M.A. APARICIO (Dir.) *La Descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de autonomía política (España, Bélgica, Canadá, Italia y el Reino Unido)*, CEDECS, Barcelona, 1999

RUGGERI, A.: «Gli Statuti delle Regioni di diritto comune e le loro possibili revisioni tra Costituzione vigente e prospettive di una nuova (o rinnovata) Costituzione», RDC, 1998

SALVATORE, V.: «Regione e Corte di giustizia: cercasi un ruolo disperatamente. Appunti in tema di *locus standi*», Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, 1999-1.

SANDRI, A.: «La Regione come catalizzatore di un sistema coeso e competitivo», Regione e Governo Locale, 1999, n. 3-4

TOSI, R.: «Semplificazione amministrativa e complicazione normativa?», Le Regioni, 1998, n. 6

Portugal

BLANCO DE MORAIS, C.: «Portogallo: Requiem per il regionalismo amministrativo», QC, 1999, n. 20.

D'OLIVEIRA MARTINS, A.: «La descentralización territorial y la regionalización administrativa en Portugal», *Civitas Europa*, 1999, n. 3.

ORRÚ, R.: «L'istituzione in concreto delle Regioni amministrative in Portogallo negata per referendum: una partita chiusa?», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 1999-1.

Reino Unido

BRIDGE, J.W.: «Nuevos procesos de descentralización en Europa: el Reino Unido», en M.A. APARICIO (Dir.) *La Descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de autonomía política (España, Bélgica, Canadá, Italia y el Reino Unido)*, CEDECS, Barcelona, 1999

CUCHILLO FOIX, M.: «Les institucions d'autogovern a Escòcia», *El Clip n. 1*, Institut d'Estudis Autònòmics, 1999

OLIVERAS I JANÉ, N.: «Las transformaciones constitucionales del Reino Unido: la nueva organización territorial del poder», en M.A. APARICIO (Dir.) *La Descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de autonomía política (España, Bélgica, Canadá, Italia y el Reino Unido)*, CEDECS, Barcelona, 1999

VEDASCHI, A.: «La devolution of powers in Scozia e in Galles», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 1999-1.

WOLLMANN, H.: «La décentralisation en Angleterre, en France et en Allemagne - de la divergence historique à la convergence?», RFAP, 1999, n. 90

Suiza

SACK, O.: «Recenti sviluppi del federalismo svizzero», *Le Regioni*, 1999, n. 2

2. INSTITUCIONES Y FUENTES DEL DERECHO

Alemania

DIETLEIN, J.: «Länderfusion und verfassungsgebende Gewalt «in statu nascendi». Ein Beitrag zur Auslegung des Art. 29 Abs. 8 und Art. 118a GG», *Der Staat*, 1999, n. 4

DOLZER, R.: «Das parlamentarische Regierungssystem und der Bundesrat - Entwicklungsstand und Reformbedarf», *VVDStRL*, 1998, n. 57

HOFFMANN-RIEM, W.: «Finanzkontrolle als Steuerungsaufsicht im Gewährleistungsstaat», *DöV*, 1999, n. 6

LANG, H.: «Zur Effizienz des Rechtsschutzes in getrennten Verfassungsräumen», *DöV*, 1999, n. 17

ROTHE, M.: «El Federalismo y sus órganos en Alemania», *RCG*, 1998, n. 44.

SACHS, M.: «Das parlamentarische Regierungssystem und der Bundesrat - Entwicklungsstand und Reformbedarf», *VVDStRL*, 1998, n. 57

SCHUBERT, K. / WAGNER, J.: «Federalismo e riordino territoriale. La fallita fusione di Berlino e Brandenburgo ovvero le particolarità del federalismo tedesco», *QC*, 1998, n. 1

TIEDEMANN, P.: «Landesverfassung und Bundesrecht», *DöV*, 1999, n. 5

TJETJE, C.: «Die Stärkung der Verfassungsgerichtsbarkeit im föderalen System Deutschlands in der jüngeren Rechtsprechung des BVerfG», *AöR*, 199, n. 2

WITTECK, F.: «Das Bundesverfassungsgericht und die Kassationsbefugnis der Landesverfassungsgerichte», *DöV*, 1999, n. 15

ZEZSCHWITZ, F.von: «Grundrechtsklagen ohne Grenzen nun auch in Hessen?», *NJW*, 1999, p. 17 y ss.

Estados Unidos

HERSHKOFF, H.: «Positive Rights and State Constitutions: the Limits of Federal Rationality Review», *HLR*, Vol. 112, n. 6

MCMUNIGAL, K.: «Desert, Utility and Minimum Contacts: Toward a Mixed Theory of Personal Jurisdiction», *YLR*, Vol. 108, n. 1

OUZIEL, L.: «Waiving States' Sovereign Immunity from Suit in Their Own Courts: Purchased Waiver and the Clear Statement Rule», *CLR*, Vol. 99, n. 6

«Reconceptualizing the Role of Constructive Waiving After *Seminole*» *HLR*, Vol. 112, n. 7

RICH, S.M.: «Ruling by Numbers: Political Restructuring and the Reconsideration of Democratic Commitments After *Romer v. Evans*», YLR, Vol. 109, n. 3

Francia

AAVV, «Les règles du découpage cantonal», RFDA, 1999, n. 4

Italia

BARBERA, A.: «La «elezione diretta» dei Presidenti delle Giunte regionali: meglio la soluzione transitoria?», QC, 1999, n. 3

ROSSI, E.: «Di interesse a ricorrere e (mancato) bilanciamento, di travi e pagliuzze», Le Regioni, 1999, n. 2

TONATTI, R.: «Un nuovo intervento della Corte in tema di rappresentanza politica preferenziale delle minoranze linguistiche: il consolidamento dell democrazia consociativa etnica nel Trentino-Alto Adige», Le Regioni, 1999, n. 2

MACERA, B. F.: «Acerca de una discordancia entre el Derecho Comunitario y el Ordenamiento constitucional italiano: el reconocimiento de los derechos de sufragio en los comicios europeos», *Noticias UE*, 1999, n. 179.

PEGORARO, L.; RINELLA, A.: «El Gobierno ante el Parlamento en el modelo semipresidencial. La experiencia francesa y las propuestas de la Comisión parlamentaria para las reformas constitucionales en Italia», *RVAP*, 1999, n. 53.

PITRUZZELLA, G.: «Sull'elezione diretta del Presidente regionale», Le Regioni, 1999, n. 3

RICCI, S.: «Osservazioni sul giudizio di novità della legge sopravvenuta all'indizione del referendum abrogativo regionale», Le Regioni, 1999, n. 1

RUGGERI, A.: «Gli Statuti delle Regioni di diritto comune e le loro possibili revisioni tra Costituzione vigente e prospettive di una nuova (o rinnovata) Costituzione», RDC, 1998

Suiza

HÄBERLE, P.: «Die Kunst der kantonalen Verfassungsgebung - das Beispiel St. Gallen», JöR, 1999, n. 47

3. ADMINISTRACIÓN DE LOS ENTES TERRITORIALES

Alemania

HOFFMANN-RIEM, W.: «Finanzkontrolle als Steuerungsaufsicht im Gewährleistungsstaat», DöV, 1999, n. 6

KÖNIG, M.: «Die Privatisierung im Landesorganisationsrecht - Umsetzung, Folgen, Alternativen», DöV, 1999, n. 8

STOLLMANN, F.: «Aufgabenerledigung durch Dritte im öffentlichen Gesundheitsdienst», DöV, 1999, n. 5

UERPMMANN, R.: «Rechtsfragen von Vereinbarungen zwischen Universität und Staat», JZ, 1999, p. 644 y ss.

Estados Unidos

OUZIEL, L.: «Waiving States' Sovereign Immunity from Suit in Their Own Courts: Purchased Waiver and the Clear Statement Rule», CLR, Vol. 99, n. 6

«Reconceptualizing the Role of Constructive Waivering After *Seminole*» HLR, Vol. 112, n. 7

Italia

BASSETTI, P.: «Considerazioni sulla riforma delle Camere di commercio», Regione e Governo Locale, 1999, n. 1

- CABIDDU, M.A.: «Società a partecipazione pubblica e organizzaazione amministrativa: affidamento del servizio e scelta dei soci», *Le Regioni*, 1999, n. 3
- D'AURIA, G. (Cord.): «L'Amministrazione Centrale dello Stato dopo i «conferimenti» di funzioni a regioni ed enti locali», *RTDP*, 1999, n. 1
- DONATI, F.: «Pubblico e privato nel sistema di istruzione scolastica», *Regione e Governo Locale*, 1999, n. 3
- FERRANTE, M.: «Le politiche di riforma amministrativa: il caso delle Camere di commercio», *Regione e Governo Locale*, 1999, n. 1
- TERZINI, F.: «Concertazione e programmazione negoziata. Le linee di sviluppo della legislazione regionale e la disciplina dei programmi d'area», *Regione e Governo Locale*, 1999, n. 3-4

4. COMPETENCIAS

Alemania

- BREIDENBACH, R.: «Das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz des Landes Brandenburg ein Vorbild für die Rechtsentwicklung in Deutschland!», *NJW*, 1999, p. 1307 y ss.
- EGGER, A.: «Bundesstaat und EU-Recht: Verfassungsrechtliche Probleme der Durchführung in Deutschland», *Der Staat*, 1999, n. 3
- MERKEL, C.: «Der Bevollmächtigte der Bundesrepublik Deutschland für kulturelle Angelegenheiten im rahmen des Vertrags über die deutsch-französische Zusammenarbeit», *DöV*, 1999, n. 7
- GRAMM, C.: «Zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes für ein Umweltgesetzbuch», *DöV*, 1999, n. 13
- HÄBERLE, P.: «Kulturhoheit im Bundesstaat - Entwicklungen und Perspektiven», *AÖR*, 1999, n. 4
- KONRAD, K.: «Umweltlenkungsabgaben und abfallrechtliches Kooperationsprinzip», *DöV*, 1999, n. 1
- LANG, H.: «Zur Effizienz des Rechtsschutzes in getrennten Verfassungsräumen», *DöV*, 1999, n. 17
- ROBBERS, G.: «La scuola nella Repubblica federale tedesca», *Regione e Governo Locale*, 1999, n. 5
- UERPMMANN, R.: «Rechtsfragen von Vereinbarungen zwischen Universität und Staat», *JZ*, 1999, p. 644 y ss.
- WITTECK, F.: «Das Bundesverfassungsgericht und die Kassationsbefugnis der Landesverfassungsgerichte», *DöV*, 1999, n. 15

Bélgica

- VENTUTA, S.: «Il governo dell'istruzione in Belgio e Olanda. Pluralismo culturale e istituzionale», *Regione e Governo Locale*, 1999, n. 5

Francia

- BOKOBZA, A. / BEUSCATT, J.M.: «Francia: un sistema scolastico in trasformazione», *Regione e Governo Locale*, 1999, n. 5
- RUIZ OJEDA, A.: *Dominio público y financiación privada de infraestructuras y equipamientos: un estudio del caso francés y análisis comparativo de la reciente regulación española*, Marcial Pons, Madrid, 1999.

Estados Unidos

- BEBCHUK, L.A. / FERRELL, A.: «Federalism and Corporate law. The Race to Protect Managers from Takeovers», *CLR*, Vol. 99, n. 5
- CASHIN, S.D.: «Federalism, Welfare Reform, and the Minority Poor: Accounting for the Tyranny of State Majorities», *CLR*, Vol. 99, n. 3
- DE ABEL VILELA, F. A.: «Convergencia tecnológica y competencia: la telefonía en la *Telecommunications Act* de 1996», *RVEA*, 1999, n. 27.
- «Developments in the Law: The Law of Cyberspace», *HLR*, Vol. 112, n. 7

- ENGEL, S.A.: «The *McCulloch* Theory of the Fourteenth Amendment: *City of Boerne vs. Flores* and the Original Understanding of Section 5», YLR, Vol. 109, n. 1
- GOSTIN, L.O. / BURRIS, S. / LAZZARINI, Z.: «The Law and the Public's Health: A Study of Infectious Disease Law in the United States», CLR, Vol. 99, n. 1
- KELLER, B.P.: «The Game's the Same: Why Gambling in Cyberspace Violates Federal Law», YLR, Vol. 108, n. 7
- NEUMAN, G.L.: «The Nationalization of Civil Liberties Revisited», CLR, Vol. 99, n. 6
- YELIN, L.: «*Burford* Abstention in Actions for Damages», CLR, Vol. 99, n. 7

Italia

- AAVV, «La nuova politica dei rifiuti», Regione e Governo Locale, 1999, n. 1
- BERTOZZI, P.: «Il nuovo quadro normativo del settore della distribuzione in Italia», Regione e Governo Locale, 1999, n. 3-4
- BIN, R.: «Il «muro» scolastico», Regione e Governo Locale, 1999, n. 5
- BIN, R.: «L'indirizzo e coordinamento nella «Bassanini»: ritorno alla legalità», Le Regioni, 1999, n. 2
- BIN, R.: «La Corte si oppone all'uso politico de conflitto di atribuzioni», Le Regioni, 1998, n. 6
- BIN, R.: «Sullo «statuto costituzionale» delle deleghe», Le Regioni, 1999, n. 1
- CALIFANO, L.: «L'irriducibile ascesa dell'indirizzo e coordinamento», Le Regioni, 1999, n. 1
- CANESTRINI, E.: «L'attuazione della riforma del commercio. Adempimenti, tempistica e fase di transizioni», Regione e Governo Locale, 1999, n. 3-4
- CARTABIA, M.: «La riforma Bassanini e i conflitti tra Stato e Regioni: una discutibile ipotesi di cessazione della materia del contendere», Le Regioni, 1999, n. 1
- CASTELLINI, P. / RICCIARDELLI, M.: «La riforma del commercio e il ruolo delle Regioni», Regione e Governo Locale, 1999, n. 3-4
- CORLETTI, D.: «Conflitto di attribuzioni tra Stato e regioni e cessazione della materia del contendere», Le Regioni, 1998, n. 6
- DONATI, F.: «Pubblico e privato nel sistema di istruzione scolastica», Regione e Governo Locale, 1999, n. 3
- GASPERONI, G.: «L'organizzazione scolastica in Italia», Regione e Governo Locale, 1999, n. 5
- GRATTERI, A.: «Tempi e modalità delle primarie negli Stati Uniti: disciplina federale e competenze statali», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 1999-1.
- MANFREDI, G.: «La potestà legislativa sui consorzi di bonifica di fronte all'intreccio fra pubblico e privato», Le Regioni, 1999, n. 1
- MONEGO, D.: «Vincere perdendo: le Regioni dinanzi ad una sentenza contraddittoria», Le Regioni, 1999, n. 4
- MOR, G.: «La Corte, la legge regionale e l'impresa: il caso delle agenzie di viaggio», Le Regioni, 1999, n. 2
- MOR, G.: «Tra pace e guerra. Intervento sostitutivo del Governo nella redistribuzione delle funzioni tra Regioni ed enti locali», Le Regioni, 1999, n. 2
- PADULA, C.: «Le controversie fra Stato centrale ed autonomie costituzionali: i sistemi tedesco e spagnolo e la prospettiva italiana delle riforme», Le Regioni, 1999, n. 3 y 4
- PASTORI, G.: «Il conferimento delle funzioni amministrative fra Regioni ed enti locali», Le Regioni, 1999, n. 2
- SIMONATI, A.: «La Corte costituzionale contribuisce alla sopravvivenza di un antico istituto: note sulla giurisprudenza della Consulta in materia di usi civici», Le Regioni, 1998, n. 6

Reino Unido

- TORRE, A.: «L'evoluzione del sistema scolastico in Gran Bretagna», Regione e Governo Locale, 1999, n. 5

5. ADMINISTRACIÓN LOCAL

Alemania

- LEIDINGER, T.: «Energiewirtschaftsgesetz contra kommunale Selbstverwaltungsgarantie?», *DöV*, 1999, n. 20
- MÜCKL, S.: «Kommunale Selbstverwaltung und aufgabengerechte Finanzausstattung», *DöV*, 1999, n. 20
- OTTING, O.: «Die aktualisierung öffentlich-rechtlicher Schranken kommunalwirtschaftlicher Betätigung durch das Wettbewerbsrecht», *DöV*, 1999, n. 13
- RONELLENFITSCH, M.: «Staat und Markt: Rechtliche Grenzen einer Privatisierung kommunaler Aufgaben», *DöV*, 1999, n. 17
- SCHMAHL, S.: «Europäisierung der kommunalen Selbstverwaltung», *DöV*, 1999, n. 20

Bélgica

- DE BRUYCKER, P.: «Pour la révision de l'article 162 de la Constitution relatif aux communes et provinces», *RBDC*, 1999, n. 1

Estados Unidos

- BRIFFAULT, R.: «A Government for Our Time? Business Improvement Districts and Urban Governance», *CLR*, Vol. 99, n. 2

Francia

- BOUYSSOU, F.: «Le retour des tutelles techniques», *RFDA*, 1999, n. 3
- VERPEAUX, M.: «À propos de la loi 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie législative du code général des collectivités territoriales», *RFDA*, 1999, n. 6

Italia

- CAMERLENGO, Q.: «L'autonomia locale e il potere regionale di indirizzo e coordinamento: itinerari ricostruttivi e prospettive di riforma», *Le Regioni*, 1999, n. 4
- COSIMO, G. DI: «Gli organi di raccordo fra Regioni ed enti locali», *Le Regioni*, 1998, n. 6
- COSIMO, G. DI: «Le funzioni conferite alle Province», *Regione e Governo Locale*, 1998, n. 6
- D'IGNAZIO, G.: «L'attività legislativa regionale dopo el d.lgs. n. 112/98. Struttura delle leggi e delegificazioni», *Regione e Governo Locale*, 1998, n. 6
- MARCO, C. DI: «I rapporti Stato-Regioni-Enti locali nel sistema dell'amministrazione patizia», *Regione e Governo Locale*, 1999, n. 3
- MOR, G.: «Tra pace e guerra. Intervento sostitutivo del Governo nella redistribuzione delle funzioni tra Regioni ed enti locali», *Le Regioni*, 1999, n. 2
- PASTORI, G.: «Il conferimento delle funzioni amministrative fra Regioni ed enti locali», *Le Regioni*, 1999, n. 2
- PERRINO, M.P.: «L'individuazione dei livelli ottimali per l'esercizio delle funzioni conferite ai Comuni», *Regione e Governo Locale*, 1998, n. 6
- PIZZETTI, F.: «La «nuova» autonomia dei Comuni e delle Province nella legge n. 265 del 1999», *Le Regioni*, 1999, n. 4
- SCARCIGLIA, R.: «L'esercizio del potere sostitutivo regionale», *Regione e Governo Locale*, 1998, n. 6
- VANDELLI, L.: «Experiencias y perspectivas de las autonomías locales», *DA*, 1998, n. 250-251, monográfico sobre «El Derecho Administrativo en Italia: tendencias actuales (II)».

Reino Unido

- HIMSWORTH, C.M.G., (Traducción y notas: Carlos González-Antón): «Los procesos de descentralización y sus impactos en las Administraciones locales (análisis de la experiencia escocesa)», *RVAP*, 1998, n. 52.

6. RELACIONES ADMINISTRATIVAS

Alemania

- DOLZER, R.: «Das parlamentarische Regierungssystem und der Bundesrat - Entwicklungsstand und Reformbedarf», *VVDStRL*, 1998, n. 57
- SACHS, M.: «Das parlamentarische Regierungssystem und der Bundesrat - Entwicklungsstand und Reformbedarf», *VVDStRL*, 1998, n. 57

Italia

- AMBROSI, A.: «Procedimento legislativo statale e intervento necessario delle Regioni», *Le Regioni*, 1999, n. 2
- BIN, R.: «L'indirizzo e coordinamento nella «Bassanini»: ritorno alla legalità», *Le Regioni*, 1999, n. 2
- CALIFANO, L.: «L'irriducibile ascesa dell'indirizzo e coordinamento», *Le Regioni*, 1999, n. 1
- COSTATO, L.: «Quote latte, Stato, Regioni, Comunità e Corte Costituzionale», *Le Regioni*, 1999, n. 1
- MARCO, C. DI, «I rapporti Stato-Regioni-Enti locali nel sistema dell'amministrazione pattizia», *Le Regioni*, 1999, n. 3
- MAZZAROLLI, L.A.: «Osservazioni sulla partecipazione del Presidente della Giunta regionale alle riunioni del Consiglio dei ministri», *Le Regioni*, 1999, n. 3
- MOROTE SARRIÓN, J. V.: «La reforma de la Administración italiana: el proceso descentralizador de las leyes Bassanini», *RAP*, 1999, n. 148

7. COMUNIDAD EUROPEA Y ACTIVIDAD EXTERIOR

Alemania

- EGGER, A.: «Bundesstaat und EU-Recht: Verfassungsrechtliche Probleme der Durchführung in Deutschland», *Der Staat*, 1999, n. 3
- FRENZ, W.: «Die Verdrängung des Lindauer Abkommens durch Art. 23 GG - Mitwirkungsrechte der Länder bei gemischten Abkommen, die ausschliessliche Länderkompetenzen erfassen», *DVB1*, 1999, n. 14
- KAUFMANN, M.: «Integrierte Staatlichkeit als Staatsstrukturprinzip», *JZ*, 1999, p. 814 y ss.
- MERKEL, C.: «Der Bevollmächtigte der Bundesrepublik Deutschland für kulturelle Angelegenheiten im Rahmen des Vertrags über die deutsch-französische Zusammenarbeit», *DöV*, 1999, n. 7
- SCHMIDT AM BUSH, B.: «Die besonderen probleme bei der Umsetzung von EG-Richtlinien mit Regel-Ausnahme-Charakter», *DöV*, 1999, n. 14

Francia

- VERDIER, M.-F.: «Les nouvelles coopérations politico-administratives locales, transnationales et infranationales», *Civitas Europa*, 1999, n. 2.

Italia

- BLASCO DÍAZ, J. L.: «Notas sobre la acción exterior de las regiones italianas en la jurisprudencia de la Corte Costituzionale», *REALA*, 1998, n. 278.
- CARETTI, P.: «Direttive comunitarie «facoltizzanti» e potestà regionale di attuazione», *Le Regioni*, 1999, n. 4
- COSTATO, L.: «Quote latte, Stato, Regioni, Comunità e Corte Costituzionale», *Le Regioni*, 1999, n. 1
- D'ATENA, A.: «Il doppio interaccio federale: le Regioni nell'Unione Europea», *Le Regioni*, 1998, n. 6
- GROPPI, T.: «Disciplina comunitaria degli aiuti alle imprese e leggi regionali», *Le Regioni*, 1999, n. 3
- ORTEGA GONZÁLEZ, D.: «Las iniciativas de reforma institucional italiana. Reflexiones en torno a

una tendencia evolutiva en cuanto a las actividades regionales de dimensión internacional», *RAAP*, 1999, n. 35.

PEGORARO, L. / RINELLA, A.: «Cooperazione transfrontaliera e potere estero: profili comparatistici (con particolare riferimento ad alcuni ordinamenti confinanti con l'Italia)», *Le Regioni*, 1998, n. 6

SIMONCINI: «Regioni e diritto comunitario non self-executing: nuove linee ricostruttive (e ulteriore fattori problematici)», *Le Regioni*, 1998, n. 6

8. FINANCIACIÓN

Derecho Comparado

MIÑANA SIMÓ, J. S.: «Niveles territoriales de gobierno y federalismo fiscal: un análisis cuantitativo de dieciocho estados europeos», *HPE*, 1999, n. 149.

Alemania

BAJOHR, S.: «Verschuldungsgrenzen und die Wirkung nicht ausgeschöpfter Kreditermächtigungen im Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen 1997», *DöV*, 1999, n. 10

BULL, H.P.: «Finanzausgleich im «Wettbewerbstaat» - Bemerkungen zur neuen Föderalismus-theorie und zu ihrer Bedeutung für den Länderfinanzausgleich», *DöV*, 1999, n. 7

CABELLOS ESPÍERREZ, M.A.: «La Sentència del Tribunal constitucional alemany sobre la Llei de perequació financera», *El Clip n. 5*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1999

HIDIEN, J.W.: «Nichts ist unmöglich: Aus dem Kuriositätenkabinett des bundesstaatlichen Finanzausgleichs», *DöV*, 1999, n. 21

SPAHN, P. B.: «Cesión de impuestos y Administración tributaria en el modelo alemán de federalismo cooperativo», *HPE*, 1998, n. 146.

Bélgica

STIENLET, G.: «La Administración tributaria belga en un sector público con múltiples niveles», *HPE*, 1998, n. 146.

Canadá

MCLARTY, R.: «Coordinación y colaboración federo-provincial en la Administración tributaria canadiense», *HPE*, 1998, n. 146.

Estados Unidos

ACKERMAN, B.: «Taxation and the Constitution», *CLR*, Vol. 99, n. 1

DUNCAN, H. T.: «La Administración tributaria en los Estados Unidos de América. Un sistema descentralizado», *HPE*, 1998, n. 146.

ZELENAK, L.: «Radical Tax reform, the Constitution and the Conscientious Legislator», *CLR*, Vol. 99, n. 3

Francia

KAUFFMANN, P.; LAVAL, B.: «Unión Económica y Monetaria y federalismo fiscal: la experiencia francesa», *Papeles de Economía Española*, 1999, n. 80.

Italia

BUGLIONE, E.: «Le deleghe sul federalismo fiscale. Verso Regioni più autonome o più autoreferenti?», *Regione e Governo Locale*, 1999, n. 3-4

CAIAFFA, A. / MARÉ, M.: «L'Irap. La natura e la struttura del tributo», *Regione e Governo Locale*, 1999, n. 3-4

MAZZIOTTA, C.: «Convergencia regional y dotación de capital público. El caso italiano», *Papeles de Economía Española*, 1999, n. 80.

- STRUSI, A.: «Percorsi di sviluppo dell'autonomia finanziaria regionale: principi e applicazioni», Regione e Governo Locale, 1999, n. 3-4
- ZANARDI, A.: «La perequazione fiscale tra le Regioni dopo la manovra finanziaria 1999», Regione e Governo Locale, 1999, n. 3-4

Reino Unido

- MAGOR, D.: «Mecanismos de coordinación y colaboración entre las Administraciones tributarias federal y estatales en el Reino Unido», *HPE*, 1998, n. 146.

Suiza

- DAFFLON, B.: «Imposición, ingresos públicos y federalismo en Suiza», *HPE*, 1998, n. 146.

Otros Estados

- MATHEWS, R.: «Acuerdos entre la federación y los Estados en la política fiscal y en la Administración australianas», *HPE*, 1998, n. 146.

9. LENGUAS

Bélgica

- DOMENICHELLI, L.: «Le garanzie costituzionali per i gruppi linguistici: Canada e Belgio a confronto», Regione e Governo Locale, 1998, n. 6

Canadá

- BASTARDAS I BOADA, A.: «Les relacions entre política lingüística i comportament lingüístic: apunts des dels casos del francès al Canadà a fora de Quebec», *Llengua i Dret*, 1999, n. 31.
- DOMENICHELLI, L.: «Le garanzie costituzionali per i gruppi linguistici: Canada e Belgio a confronto», Regione e Governo Locale, 1998, n. 6

Italia

- CECCANTI, S.: «Democrazia maggioritaria e garanzia delle minoranze sono inconciliabili? Un commento alla sentenza n. 356/1998 della Corte Costituzionale», Regione e Governo Locale, 1998, n. 6
- PALERMO, F.: «Alto Adige: verso nuovi modelli di convivenza?», Regione e Governo Locale, 1998, n. 6
- ROSSI, E.: «Di interesse a ricorrere e (mancato) bilanciamento, di travi e pagliuzze», Le Regioni, 1999, n. 2
- TONATTI, R.: «Un nuovo intervento della Corte in tema di rappresentanza politica preferenziale delle minoranze linguistiche: il consolidamento dell democrazia consociativa etnica nel Trentino-Alto Adige», Le Regioni, 1999, n. 2

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

FRANCISCO J. BASTIDA FREIJEDO, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo.

Canarias

GUMERSINDO TRUJILLO FERNÁNDEZ, 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 CASTELLS, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona.

Comunidad Valenciana

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

Extremadura

M^a ANTONIA TRUJILLO, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Extremadura.

Galicia

ROBERTO L. BLANCO VALDÉS, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Santiago de Compostela.

Islas Baleares

MARIA TORRES BONET, 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.

Murcia

ANGEL GARRORENA MORALES, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia.

Navarra

MARTÍN M^a 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.

El Informe de las Comunidades Autónomas 1999 resume todas las normas y actos institucionales de las diecisiete Comunidades Autónomas producidos durante el año, así como las normas del Estado y de la Comunidad Europea de interés autonómico, y las Sentencias del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo. Además, contiene una valoración de toda esa actividad realizada por profesores de Derecho Constitucional, Administrativo, Financiero y Ciencia Política de diversas Universidades.

El Informe ha sido encargado y patrocinado por el SENADO y por las siguientes Comunidades Autónomas

ANDALUCÍA,	Consejería de la Presidencia
ARAGÓN,	Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales
CANARIAS,	Presidencia
CANTABRIA,	Consejería de Presidencia
CASTILLA Y LEÓN	Consejería de Presidencia y Administración Territorial
CASTILLA-LA MANCHA,	Consejería de Administraciones Públicas
CATALUÑA,	Instituto de Estudios Autonómicos
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,	Consejería de Presidencia e Interior
PAÍS VASCO,	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