

INFORME COMUNIDADES AUTÓNOMAS

2000

CONTIENE CD-ROM CON REFERENCIAS
NORMATIVAS Y JURISPRUDENCIALES 1989-2000
(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.

EUSEO 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 Córdoba los días 1 y 2 de marzo de 2001, 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 Inicio.
4. Seleccione la opción Ejecutar.
5. Escriba en la línea de comando `d:\nca\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.
8. Recuerde que tras su primera instalación el programa requerirá una clave de acceso, que le suministrará el Departamento de Atención al Cliente de EL DERECHO EDITORES, S.A. 902 44 33 55

INFORME
COMUNIDADES
AUTÓNOMAS
2000

INFORME
COMUNIDADES
AUTÓNOMAS

2000

INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO
BARCELONA, 2001

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: 84-95097-07-9
Depósito Legal: B - 26.455 - 2001

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

DIRECTOR: JOAQUÍN TORNOS MAS
SECRETARIO: JULIO PONCE I SOLÉ

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 AGUILÓ, Profesor Titular de Derecho Constitucional y Letrado del Parlamento

Extremadura

Pablo PÉREZ TREMP, Catedrático 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, Secretaria General, Ayuntamiento de Ibiza

La Rioja

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

Madrid

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

Murcia

Ángel GARRORENA 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

RAFAEL JIMÉNEZ ASENSIO, Profesor de Derecho Constitucional. Escuela Judicial

GASPAR ARIÑO ORTIZ, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma 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

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

Richard CORNES, Profesor de la Universidad de Essex

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: Juan Antonio CARRILLO DONAIRE (Andalucía) Universidad de Sevilla • 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 • José Ignacio NAVARRO, Profesor Asociado de Derecho Constitucional de la Universidad de Extremadura • Marcos GÓMEZ PUENTE, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de La Rioja • Emilio PAJARES MONTOLÍO (Madrid), Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid • Luis GÁLVEZ MUÑOZ (Murcia), Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia • Alejandro SAIZ ARNAIZ (País Vasco), Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco • Santiago DÍAZ DE SARRALDE, Universidad Rey Juan Carlos de Madrid y Ana HERRERO, UNED.

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 Teresa COSTA SARRI, Abogada; Luis Javier MIERES MIERES, Profesor Titular Interino de Escuela Universitaria de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra; David MOYA y Eduard ROIG, Profesores ayudantes y colaboradores de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona; Marc MARSAL, José MOLLEVÍ y Francisco RODRÍGUEZ PONTÓN, colaboradores del Departamento de Derecho Administrativo y Derecho Procesal de la Universidad de Barcelona. La gestión informática del Informe ha sido realizada por Joan C. DE GISPERT y Silvia DEL PINO ha realizado la gestión administrativa.

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

ANDALUCÍA
Consejería de Presidencia

CANTABRIA
Consejería de Presidencia

ARAGÓN
Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales

CASTILLA Y LEÓN
Consejería de Presidencia y Administración Territorial

CANARIAS
Presidencia

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 Presidencia y Administración Pública

ISLAS BALEARES
Consejería de Presidencia

MADRID
Consejería de Presidencia

MURCIA
Consejería de Presidencia

NAVARRA
Consejería de Presidencia e Interior

PAÍS VASCO
Vicepresidencia

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

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

D. Ramón SALANOVA ALCALDE
Secretario General Técnico del Depar-
tamento 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. Rosa URBÓN IZQUIERDO
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
Presidencia y Administración Territorial
de la Junta de Comunidades de Castilla-
La Mancha

D. Antoni BAYONA
Director del Instituto de Estudios Auto-
nómicos de la Generalidad de Cataluña

Dña. Amparo KONINCKX
Subsecretaria General del Secretariado
del Gobierno y Relaciones con las
Cortes. Consejería de Presidencia de la
Generalitat Valenciana.

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

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

D. Lluís SEGURA GINARD
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

ÍNDICE GENERAL

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

PRIMERA PARTE

ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

I. VALORACIÓN GENERAL	19
-----------------------------	----

II. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO RESPECTO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	41
---	----

Estatutos de Autonomía, leyes y reglamentos	41
---	----

Relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas	58
--	----

El Senado	71
-----------------	----

III. LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	89
--	----

Andalucía	89
-----------------	----

Aragón	112
--------------	-----

Asturias	122
----------------	-----

Canarias	134
----------------	-----

Cantabria	149
-----------------	-----

Castilla y León	175
-----------------------	-----

Castilla-La Mancha	193
--------------------------	-----

Cataluña	215
----------------	-----

Comunidad Valenciana	239
----------------------------	-----

Extremadura	262
-------------------	-----

Galicia	288
---------------	-----

Islas Baleares	310
----------------------	-----

La Rioja	320
----------------	-----

Madrid	340
--------------	-----

Murcia	360
--------------	-----

Navarra	387
---------------	-----

País Vasco	406
------------------	-----

IV. LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL	423
---------------------------------------	-----

La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional	423
---	-----

Tramitación de conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional	436
La Jurisprudencia del Tribunal Supremo	445
V. LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA	453
La financiación de las Comunidades Autónomas en el año 2000. Una evaluación de la corresponsabilidad y propuesta de reforma ...	453
VI. LA UNIÓN EUROPEA Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	483
Actividad de la Unión Europea	483
La Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea en el año 2000	505
VII. ALGUNOS ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	521
Organización administrativa de las Comunidades Autónomas	521
La administración local en las Comunidades Autónomas	529
Los Presupuestos y la normativa presupuestaria y financiera de las Comunidades Autónomas	538
Magnitudes presupuestarias de las Comunidades Autónomas para el año 2000	564
Las elecciones generales del 2000 en España	581
Las elecciones autonómicas andaluzas del 2000	604
VIII. LAS CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA	615
Año 1999	615
Año 2000	628

SEGUNDA PARTE

El Estado de las AUTONOMÍAS EN 2000: TEMAS MONOGRÁFICOS

Las relaciones entre Comunidades Autónomas: problemas y perspectivas .	645
«Del dicho al hecho...»: Reforma de la Justicia y Estado Autonómico	673
Liberalización y autonomías	700

TERCERA PARTE

PRINCIPALES RASGOS DE LA EVOLUCIÓN DE LOS ESTADOS COMPUESTOS EN EL DERECHO COMPARADO EUROPEO DURANTE 2000

Alemania (Hans-Peter SCHNEIDER)	721
Austria (Peter PERNTHALER, Irmgard RATH-KATHREIN, Ernst WEGSCHEIDER)	734
Bélgica (Francis DELPÉRÉE)	760
Italia (Giancarlo ROLLA)	769
Reino Unido (Richard CORNES)	784

CUARTA PARTE

Bibliografía

1. Bibliografía sobre las Comunidades Autónomas (2000)	807
2. Bibliografía sobre el federalismo y el regionalismo en el derecho comparado (2000)	823

NOTA

El presente volumen incorpora el CD, *Informe Comunidades Autónomas – Referencias normativas y jurisprudenciales, 1989-2000*, en el que se incluyen las normas estatales, autonómicas y comunitarias, Convenios del Estado con las Comunidades Autónomas y de éstas entre sí, y Sentencias del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, en materia autonómica correspondiente al período 1989-2000.

Los textos normativos y jurisprudenciales se presentan con un breve resumen, pudiendo accederse al texto completo salvo en contados casos.

La consulta puede realizarse a través de diversas entradas. La magnitud y variedad de la información acumulada, así como su fácil utilización, convierten a este CD en un instrumento único para conocer el funcionamiento del Estado de las Autonomías.

El CD ha sido confeccionado en sus aspectos técnicos por El Derecho.



PRESENTACIÓN

El año 2000 ha estado de nuevo marcado por los procesos electorales, elecciones generales del 12 de marzo y elecciones en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Los resultados electorales del 12 de marzo, que supusieron una clara victoria del Partido Popular al lograr la mayoría absoluta en ambas Cámaras, determinaron el desarrollo de la actividad política y administrativa. En este sentido, la mayoría absoluta del Partido Popular incide en las relaciones con los Partidos Nacionalistas que habían venido prestando su apoyo al Partido Popular en la etapa anterior. Los acuerdos se articularon sobre nuevas necesidades, lo que influyó especialmente en las relaciones con CIU. Por otro lado, la clara victoria del Partido Popular también tuvo su impacto en la organización interna del PSOE, tanto a nivel del Estado como de diversas Comunidades Autónomas.

También fue año electoral en Andalucía, si bien en esta Comunidad Autónoma los resultados fueron similares a los de las últimas elecciones autonómicas, lo que permitió reeditar el Pacto de gobierno PSOE-PA.

La violencia terrorista ha marcado de forma trágica la vida ciudadana y política dentro y fuera del País Vasco. En el País Vasco el año ha estado caracterizado políticamente por la dificultad de la vida institucional y una creciente tensión entre las fuerzas políticas, la reclamación de elecciones anticipadas ante la posición minoritaria del Gobierno en el Parlamento, los debates sobre el papel de las fuerzas de seguridad o la estrategia de los partidos ante el fenómeno terrorista, y por continuas manifestaciones y contramanifestaciones en la calle.

Este clima de violencia terrorista y tensión política ha radicalizado la vida social y amenaza con el riesgo de una fractura social de graves consecuencias.

La situación en el País Vasco, por otra parte, no puede concebirse como un problema localizado. Esta situación extiende su influencia a todo el Estado, condicionando el debate sobre el desarrollo del Estado autonómico en su conjunto.

En todo caso, se ha seguido avanzando en la profundización de la vertebración del Estado de las Autonomías y las Comunidades Autónomas han consolidado su posición y puesto en marcha iniciativas de interés, si bien también es cierto que en relación a algunas de las cuestiones estructurales del Estado autonómico no se han producido avances significativos (reforma del Senado, debate sobre el modelo de financiación, participación de las Comunidades Autónomas en la Unión europea).

La importancia del proceso descentralizador acometido en los últimos años,

en particular con las últimas transferencias en materia de enseñanza no universitaria, queda reflejado en algunas cifras significativas. Así, por ejemplo, si en 1999 el número de funcionarios del Estado representaba el 41% del total, en el año 2000 el volumen de estos funcionarios pasa a ser del 34,1%. Por el contrario, los funcionarios autonómicos pasan del 31,4% en 1999 al 41% en el año 2000.

La vida interna de las Comunidades Autónomas puede caracterizarse de forma general por la normalidad institucional, con una también general mejora de las relaciones institucionales entre los partidos de gobierno y de la oposición. Destaca igualmente una preocupación común por la modernización de las respectivas administraciones públicas.

El necesario ejercicio de este volumen creciente de competencias autonómicas ha planteado la necesidad de articular mecanismos eficaces de colaboración, tanto en el momento de la definición de las políticas como en la fase de su aplicación. Así, a modo de ejemplo, y aunque se trate de cuestiones que ofrecen problemáticas singularizadas, puede citarse la discusión del Plan Hidrológico Nacional, el trazado del AVE, la ley del menor, la política de inmigración o la lucha contra la enfermedad de las vacas locas. En estos casos se ha puesto de relieve que en ocasiones la definición de ciertas políticas estatales posee una clara incidencia sobre competencias autonómicas, mientras que en otros supuestos lo que ocurre es que la ejecución de las políticas requiere un elevado grado de coordinación entre los diversos aparatos administrativos implicados en esta tarea. En todo caso, se requiere una actuación basada en el principio de colaboración.

Debemos también destacar que al finalizar el año se apuntan las primeras aportaciones sobre un tema que marcará la agenda del año 2001, esto es, la reforma del sistema de financiación común y la renovación del concierto.

Por lo que hace referencia a la estructura del Informe, se incorpora a partir de esta edición la crónica del Reino Unido, dada la importancia de su reciente experiencia en materia de reorganización territorial. La colaboración corre a cargo del profesor Richard Cornes, Profesor de la Universidad de Essex.

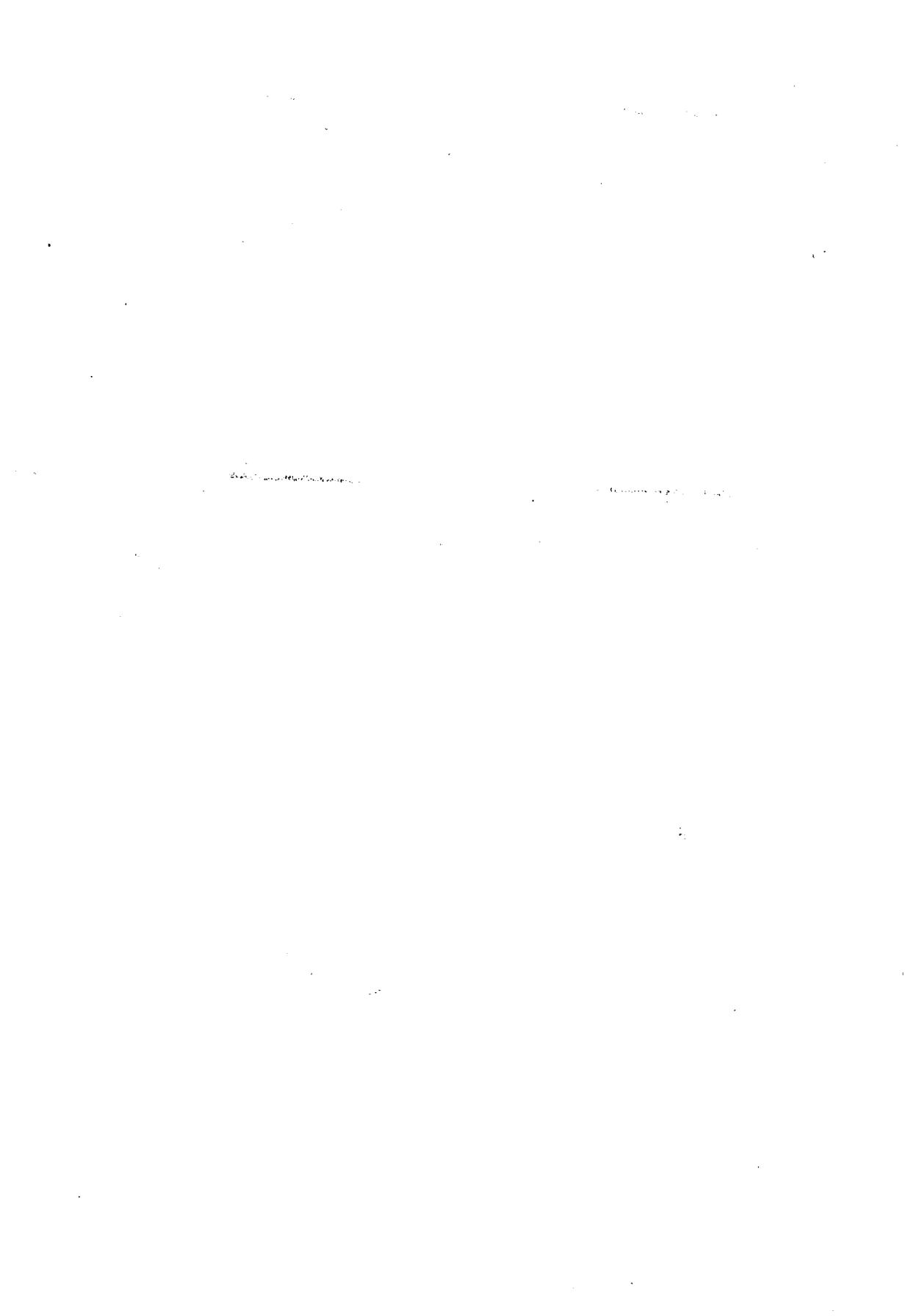
La información contenida en el CD, confeccionado en sus aspectos técnicos por El Derecho, se ha mejorado sensiblemente. El CD incorpora toda la información relativa a los años 1989 a 2000, con un notable incremento de las normas enlazadas directamente y que se pueden consultar en texto completo. El CD constituye de este modo un instrumento único para acceder a la información relativa al Estado de las Autonomías.

Este informe ha contado desde sus inicios con el patrocinio de la mayoría de las Comunidades Autónomas y del Senado. En el momento presente ha parecido conveniente articular la colaboración con el Senado a través de vías diferentes, orientadas al estudio de problemas especialmente vinculados al funcionamiento del Estado de las Autonomías en su conjunto.

Por último queremos hacer constar que por un error se omitió en la edición del Informe 1999 la crónica de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Dicha crónica se incluye en el Informe de este año.

PRIMERA PARTE

**Análisis de la actividad del Estado
y de las Comunidades Autónomas**



I. VALORACIÓN GENERAL

Joaquín Tornos

El marco político de referencia: elecciones generales y autonómicas en Andalucía

El año 2000 inició su andadura condicionado por la convocatoria de elecciones generales para el 12 de marzo. Los resultados de las elecciones condicionarán después la vida política estatal y autonómica.

Las elecciones de 12 de marzo se saldaron con un claro triunfo del Partido Popular que logró su objetivo principal de alcanzar la mayoría absoluta. Con un descenso de 7 puntos en la participación respecto a 1996, el PP obtuvo el 44,5% de los votos y amplió sustancialmente su ventaja sobre el PSOE, que con el 34% de los votos se quedó a 10 puntos. IU se hundió y queda con poco más del 5% de los votos.

En las elecciones andaluzas los resultados no ofrecieron grandes novedades. El PSOE mantuvo su primacía con unos resultados similares a los de las últimas elecciones autonómicas, el PP obtuvo un sensible incremento de votos y diputados, izquierda-unida sufrió un notable retroceso, y el Partido Andalucista logró un ligero incremento. La nueva situación se saldó con la reedición del pacto de coalición PSOE-Partido Andalucista.

Los resultados de las elecciones generales, caracterizados como se ha indicado por la rotundidad de la victoria del Partido Popular y el logro de la mayoría absoluta en ambas Cámaras, tuvieron, lógicamente, repercusiones de indudable importancia.

En el nuevo Gobierno del Partido Popular asume la cartera de Administraciones públicas el Sr. Posada, quien en su presentación ante el Congreso realiza un discurso basado en la continuidad de la política anterior y anuncia la intención de llevar al Congreso un proyecto de ley de cooperación autonómica.

Los malos resultados obtenidos por el PSOE provocaron la crisis de liderazgo en este Partido, con la dimisión de su secretario general y la elección de Rodríguez Zapatero como nuevo secretario general. Crisis de liderazgo que también afectó a diversas direcciones regionales con mayor o menor intensidad. Los resultados también permitieron hacer nuevas lecturas sobre las situaciones internas en algunas Comunidades Autónomas (en la crónica correspondiente a las elecciones generales se da cuenta detallada de los resultados en cada una de las Comunidades Autónomas). Así, los buenos resultados electorales del Partido Popular en Extremadura, donde por primera vez obtiene más votos que el PSOE, o en Baleares, lo que se utilizó para cuestionar la fórmula del Pacte de Progrés.

En todo caso, las elecciones obligaron al primer partido de la oposición a dedicar buena parte de sus energías en el período inmediato postelectoral a re-

construir su propio aparato de gobierno estatal y regional. Al mismo tiempo el nuevo secretario general debió articular un discurso propio en materia de organización territorial, y se vio también en la necesidad de tratar de construir unas relaciones sólidas con los diferentes líderes regionales

En líneas generales, sin embargo, estas consecuencias de los resultados electorales puede decirse que fueron superadas sin excesivas complicaciones. Mayor trascendencia ha tenido, sin duda, el hecho de la obtención de la mayoría absoluta por parte del PP. Esta cómoda posición parlamentaria permitió al PP prescindir de los apoyos de Partidos Nacionalistas, aunque se mantuvo un acuerdo inestable con Coalición Canaria, y situó a Convergencia i Unió en una difícil posición.

La estrategia preelectoral de CIU con relación a la política estatal se basó en el hecho de ser necesarios en Madrid. La mayoría absoluta del PP dejó sin sentido a esta estrategia, mientras que CIU continuaba dependiendo de los votos del PP para gobernar en Cataluña. Las relaciones entre los dos partidos se sitúan sobre coordinadas completamente nuevas. Como primera consecuencia, la reunión de los partidos firmantes de la Declaración de Barcelona celebrada en esta ciudad finalizó sin nuevos acuerdos, y no parece que por el momento exista interés en reforzar esta vinculación. Seguramente la radicalización de la postura del PNV en sus planteamientos nacionalistas está también en la base del distanciamiento de CIU de la citada Declaración de Barcelona.

El PP, por su parte, se encuentra liberado a la hora de definir su propia política de organización territorial y asume la responsabilidad de liderar un modelo de vertebración del conjunto de España.

Las relaciones internas dentro de las Comunidades Autónomas entran también en nuevas dinámicas tras las elecciones. Lo más relevante es que se constata una voluntad generalizada de recomponer relaciones, y de tratar de alcanzar acuerdos sobre temas de interés general para la Comunidad. Así, en Andalucía, en el debate de investidura se ofrece un acuerdo para reconducir la discusión sobre temas como el censo real de la población, la financiación o la política del agua. En Castilla y León se abre también un proceso de negociación interna para avanzar en temas institucionales relativos al Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas o reforma de la ley del Procurador del Común. En Cantabria la nueva secretaria general del PSC-PSOE se entrevista con el Presidente del Gobierno y ofrece espacios de encuentro. En Extremadura se llega a un acuerdo, bautizado como Pacto por Extremadura, con el fin de consensuar temas como la financiación, transferencias sanitarias o trazado del AVE, y se rompe la incomunicación entre los representantes del Gobierno central y autonómico mediante una reunión entre el Sr. Aznar y el Sr. Rodríguez Ibarra.

Las relaciones con el Gobierno central no mejoran, sin embargo, en Asturias e Islas Baleares, y se incrementará la tensión con Aragón a raíz de la tramitación del PHN.

Los resultados electorales también tuvieron unos efectos directos en la situación de Ceuta y Melilla, donde el triunfo del PP fue igualmente incontestable. El llamado efecto GIL comienza a agrietarse tras las elecciones, y se pone en marcha un proceso lento pero continuo de descomposición que finalizará con la práctica desaparición de una experiencia ciertamente nefasta.

En este nuevo escenario el año 2000 no ofrece grandes novedades con relación al tratamiento de los grandes temas pendientes para estructurar el sistema autonómico en su conjunto. Las grandes cuestiones continúan siendo la financiación autonómica, la reforma del Senado, la culminación de los trasposos en materia de sanidad, políticas activas de empleo y medios de la administración de justicia, participación de las Comunidades Autónomas en Europa, reforma y potenciación de los mecanismos de colaboración vertical y horizontal y reforzamiento de la posición de los entes locales mediante el Pacto local.

Por lo que hace referencia a la reforma del Senado, fruto de una moción aprobada el 16 de mayo, se constituyó el 7 de septiembre la Ponencia para el estudio de la reforma de esta institución, asumiéndose la conveniencia de aprovechar los trabajos realizados en la pasada legislatura por la Ponencia para la reforma constitucional del Senado. Pero por el momento poco se ha avanzado, y más bien parece que volvemos a momentos anteriores.

Desde el Gobierno sí que se ha hecho una clara manifestación a favor de la voluntad de avanzar en lo relativo al desarrollo de los mecanismos de colaboración. Con este fin se anunció la presentación de un Proyecto de ley de cooperación autonómica, cuyo contenido parece que ha ido evolucionando, si bien aún no se cuenta con un texto de referencia. En un primer momento se pensó en articular la coordinación de los órganos del Estado para ordenar coherentemente la política autonómica del Estado, pero posteriormente se amplió su objeto a la regulación de la colaboración del Estado con las Comunidades Autónomas.

En la fase final del año 2000 se advierten algunos cambios de actitud. Por un lado, el vencimiento del modelo de financiación autonómica al término del año 2001 obliga a iniciar los contactos para estudiar dicha reforma, si bien al finalizar el año aún se está una fase muy inicial del debate. En directa conexión con esta cuestión lo que sí se hace es manifestar la clara voluntad de llevar adelante una ley de estabilidad o déficit cero que vincule a las Comunidades Autónomas. La nueva ley debería suponer el compromiso de déficit cero para la Administración del Estado, Comunidades Autónomas y Administraciones locales, creando un fondo del 2% del presupuesto para prevenir pagos imprevistos o los originados por una peor situación económica.

Por otro lado desde el grupo del Partido Popular en el Senado se avanzan algunas ideas con relación a la posible reforma del Senado. Si bien son líneas aún indefinidas, sí que queda claramente expresada la voluntad de no reformar la Constitución.

Una nueva cuestión aparece en el horizonte: el Pacto de Estado por la Justicia. Desde el Gobierno del Estado se avanzan las líneas de la reforma propuesta, al mismo tiempo que se elaboran propuestas por el Consejo General del Poder Judicial y se llega a determinados Acuerdos en el seno de la Comisión de Coordinación de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de justicia. La concreción de las propuestas queda aplazada al año 2001 (sobre este tema, puede verse el trabajo de Jiménez Asensio en este Informe).

Por lo que hace referencia a la vida política y administrativa de las Comunidades Autónomas a lo largo del año, la misma puede caracterizarse por tres grandes ideas: normalidad institucional, prevalencia de la gestión sobre la

reivindicación y constatación de la necesidad de articular fórmulas de colaboración para una mejor ejecución de las propias competencias.

La violencia terrorista y la ruptura de relaciones institucionales en el País Vasco

La violencia terrorista de ETA y la radicalización de la vida social en el País Vasco han marcado de forma trágica el devenir del año 2000. Violencia terrorista que se ha centrado en el País Vasco, pero que también ha golpeado en otras partes del Estado y que ha incidido en la vida política del conjunto de la nación.

Dentro del País Vasco, como se dice en la valoración referida a esta Comunidad, enero del 2000 «es el mes en que se materializa el escenario pluridireccional de rupturas relacionales a todos los niveles».

Ruptura del Pacto de Gobierno PNV/EA – EH, ruptura del dialogo PNV-PP, y abandono de las instituciones por EH. Se entra en una situación de bloques enfrentados, sin que tras las diversas rupturas se mantengan puentes a través de los que recomponer la situación. La vida en el País Vasco puede definirse, por tanto, por estas palabras, ruptura, fraccionamiento.

Los acuerdos adoptados en la Asamblea general del PNV el 15 de enero distancian aún más al PP del PNV. Ante la crisis institucional y la existencia de un Gobierno en minoría parlamentaria, el Partido Popular y el PSOE reclamaron a partir de este momento y de forma insistente la convocatoria de elecciones anticipadas. El PNV adopta la decisión de resistir. Lo único que ofrece son continuas llamadas, sin ningún realismo político, por parte de su Lehendakari, a recrear el consenso entre partidos sin exclusiones previas.

En el ámbito estatal el acuerdo alcanzado entre PP y PSOE en la firma del Acuerdo por las libertades y contra el terrorismo consolida la posición unitaria de los partidos estatales mayoritarios, pero no logra arrastrar a todas las fuerzas políticas y sociales. En este sentido, CIU no se añade al pacto antiterrorista PP-PSOE por entender que es excluyente respecto a las fuerzas nacionalistas democráticas, en particular para las bascas, y porque no se negoció su redacción.

La violencia terrorista limita también las posibilidades de articular un debate sosegado y con diversidad de propuestas sobre el modelo de Estado, ya que lógicamente la prioridad debe ser acabar con el terrorismo

Al finalizar el año, la situación en el País Vasco parece estancada. En el horizonte inmediato únicamente aparece la convocatoria de elecciones como una medida ya inaplazable.

Ceuta y Melilla: Ciudades Autónomas

Especial relevancia poseen los Autos del Tribunal Constitucional 201 y 202/2000, por los que se inadmitieron sendos recursos de Ceuta y Melilla frente al artículo 68 de la ley 55/1999, recursos en los que se discutía por las entidades recurrentes la limitación de sus competencias urbanísticas.

El interés de los Autos no se encuentra en el fondo de la cuestión planteada, que no se aborda por el Tribunal, sino en la decisión de inadmisión, ya que esta decisión obligó al Tribunal a pronunciarse sobre la naturaleza de Ceuta y Melilla.

Los Autos fundamentan la decisión de inadmisión de los recursos en el argumento de que los Consejos de Gobierno y las Asambleas de Ceuta y Melilla no pueden interponer recursos de inconstitucionalidad al no ser éstos territorios Comunidades Autónomas. El Tribunal Constitucional rechaza la relación que pretenden los recurrentes entre la disposición transitoria quinta y el artículo 144,b de la CE, y entiende que este último precepto permite la posibilidad de que las Cortes Generales puedan no sólo autorizar la iniciativa para convertirse en su caso en Comunidad Autónoma, sino acordar, sin la previa iniciativa de los Ayuntamientos, un Estatuto que otorgue un régimen de autonomía distinto del que gozan las Comunidades Autónomas. La conclusión añadida es que las Cortes optaron por acordar un Estatuto de Autonomía para estas ciudades, sin recurrir a la disposición transitoria quinta que hubiera conllevado su constitución en Comunidades Autónomas.

Puede, pues, decirse, que con los citados autos se cierra el mapa de Comunidades Autónomas, que queda fijado en las diecisiete actuales. Ceuta y Melilla se configuran como ciudades dotadas de Estatuto de Autonomía, aunque sigue sin saberse exactamente que se deriva de esta calificación.

La constatación de la necesidad de avanzar en el desarrollo de mecanismos de cooperación

La ordenación de la intervención administrativa en diversos sectores de especial relevancia para la vida colectiva o para el progreso económico, así como la necesidad de llevar adelante determinadas políticas públicas, ha puesto de manifiesto la importancia de contar con mecanismos eficaces de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de estas entre si.

La elaboración de planes de grandes infraestructuras (plan hidrológico, AVE), la respuesta a la crisis de las vacas locas, o la aprobación de leyes cuya aplicación recae de forma importante sobre las administraciones autonómicas y locales (ley del menor, ley de extranjería), han hecho más evidente una realidad sobre la que hemos venido insistiendo, la trascendencia del principio de colaboración.

1. El Plan hidrológico

Después de muchos años de debate y de anteproyectos frustrados, el Gobierno sometió a información pública el Anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional el 5 de septiembre de 2000. El contenido del mismo fue recibido en términos generales de forma favorable por las Comunidades de Castilla-La Mancha, Murcia y Valencia, y con fuerte oposición en Aragón y en parte de Cataluña, concretamente en las Terres del Ebre.

La oposición fue especialmente dura en Aragón, donde el 8 de octubre salieron a la calle más de 400.000 personas, mientras que el Gobierno regional aprobó el 28 de noviembre un documento de oposición al Plan. En Cataluña, las entidades de las Terres del Ebre organizaron también una fuerte contestación al Plan.

En términos generales, los que se oponen al Plan cuestionan la filosofía de los grandes trasvases entre cuencas y reclaman una atención preferente a los territorios que ceden el agua. Así, se afirma que mientras Aragón se desertiza y despuebla, las grandes obras de infraestructura favorecerán a zonas con mayor desarrollo.

A este argumento se opone la necesidad del reparto del agua, una solidaridad responsable, y el carácter equilibrado del contenido del Plan al repartir beneficios entre territorios.

El conflicto, en todo caso, no es sólo entre el Estado y una Comunidad Autónoma, es también entre Comunidades Autónomas.

2. *El trazado del AVE*

La importancia de las infraestructuras de comunicación como mecanismo para vertebrar el territorio se ha hecho especialmente patente con la discusión del plan de implantación del AVE y la discusión de su concreto trazado sobre el territorio. Sin perjuicio de que por las propias características técnicas del AVE no siempre se justifique el recurso a este medio de transporte, existiendo alternativas más razonables e igualmente eficaces, lo cierto es que el AVE se ha convertido en signo de modernidad y de progreso. Nadie renuncia a estar conectado al AVE.

Todas las Comunidades Autónomas reivindican estar conectadas a este medio de transporte, y reclaman poder participar en la determinación del trazado de la línea en su territorio. El tema del AVE se convierte así en cuestión de negociación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y de estas entre si, y también se convierte en tema sobre el que se busca el consenso de las diversas fuerzas políticas dentro de cada Comunidad Autónoma (ejemplo de esto último, el Pacto por Extremadura y el trazado del AVE Madrid-Lisboa).

3. *La crisis de las vacas locas*

La enfermedad llamada encefalopatía bovina espongiforme ha puesto también de manifiesto la importancia de las técnicas de colaboración para poder llevar a efecto eficazmente una determinada política.

La constatación de que la cabaña bovina estaba sometida a una enfermedad que afectaba a la especie humana a través del consumo de su carne desató todas las alarmas sociales. Desde una situación de notable ignorancia sobre la realidad del problema, las Administraciones se vieron obligadas a reaccionar ante un problema en parte desconocido y que requería intervenir desde diversos niveles competenciales, desde la Unión Europea hasta la administración local.

Intervención que además tenía diversos componentes y que afectaba desi-

gualmente a los territorios autónomos. Así, había que contar con los intereses económicos de los sectores afectados, pero también con los intereses generales de los consumidores. Por otro lado, en algunas Comunidades el problema tenía una intensidad muy destacada sobre su economía, mientras que para otras sólo se veía el problema desde la perspectiva del consumidor. En todo caso la necesidad de actuar coordinadamente se puso enseguida de relieve, y esta fue precisamente una de las demandas de los administrados.

La coordinación se hizo necesaria entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pues era preciso acordar las ayudas necesarias y los planes de inspección. Pero a su vez era precisa la coordinación interna, dentro de cada administración, entre los diversos departamentos afectados. Y era asimismo necesaria la coordinación con las entidades locales.

4. La ley del Menor

La ley orgánica 5/2000 reguladora de la responsabilidad penal del menor, que sustituye a la ley orgánica 4/2000, fue una ley generalmente bien recibida. La ley modifica la edad penal, que pasa de los 16 a los 18 años, y la inimputabilidad, que pasa de los 12 a los 14 años, introduciendo así diversos tramos a los efectos de los tratamientos de los menores. Pero sobre todo, destaca en la ley su finalidad educativa, lo que exigirá importantes reformas y diseño de políticas públicas. Precisamente por ello la ley previó una larga *vacatio legis* de un año.

Le ley es un claro ejemplo de reforma legislativa adoptada por el Estado en ejercicio de sus competencias que incide de forma destacada en las competencias autonómicas, ya que sobre las entidades autonómicas recae en buena medida la aplicación de la reforma.

Por ello, los problemas surgieron al valorar el coste de su aplicación, y ante la inminente entrada en vigor de la ley el 18 de enero del 2001 (a pesar de la larga *vacatio legis* la entrada en vigor pareció coger por sorpresa a las Administraciones implicadas), las Comunidades Autónomas solicitaron asumir sus responsabilidades de forma gradual y con menor carga financiera. En particular se reclamó la transferencia de medios materiales y financieros, y se solicitó una moratoria para la entrada en vigor con relación al tramo de 18 a 21 años.

5. La legislación en materia de inmigración

La materia de inmigración, a la que este Informe ya prestó especial atención el año anterior, se ha convertido en tema de máxima actualidad con la aprobación de la ley orgánica 4/2000 de 11 de enero, modificada en parte por la ley 8/2000 de 22 de diciembre.

Esta legislación es de nuevo un claro ejemplo de norma legal aprobada por el Estado con unas consecuencias muy importantes sobre la actividad de las Comunidades Autónomas. Nadie discute la competencia del Estado para fijar y controlar el flujo de inmigrantes, pero según sea el número de inmigrantes admiti-

dos y según sea el alcance de los derechos que se les reconozcan, las Comunidades Autónomas se verán obligadas a prestar un mayor o menor número de servicios en materias como sanidad, educación o asistencia social. Nada de lo que diga la ley es, por tanto, indiferente a las Comunidades Autónomas, como tampoco lo es para los entes locales.

En definitiva, es fácil constatar como en los temas de mayor calado se impone la necesidad de buscar cauces de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ya que el ejercicio de las respectivas competencias impone encontrar vías de negociación y acuerdo. De ahí, pues, la importancia de que las Comunidades Autónomas participen de alguna forma, vía un Senado reformado, Conferencia de Presidentes, Conferencias sectoriales operativas, Comisiones multilaterales de cooperación u otras vías que puedan articularse, en la adopción de las decisiones estatales que condicionan directamente el ejercicio de las propias competencias (leyes del menor o de inmigración, tratamiento del problema de las vacas locas) o que afectan de modo destacado al desarrollo de la propia Comunidad (Plan hidrológico, trazado del AVE).

Financiación autonómica. primeros pasos en el debate sobre la reforma del modelo de financiación y en relación al proyecto de ley de estabilidad presupuestaria

Por una parte, el vencimiento del modelo de financiación autonómica al término del año 2001 obliga a iniciar los contactos para estudiar su reforma, si bien al finalizar el año aún se está en una fase muy inicial del debate. Una vez más, con una periodicidad quinquenal, que no por conocida debe reputarse como deseable, deberán ponerse sobre la mesa de negociación los grandes temas pendientes y las vías de avance hacia un modelo de financiación que, como primer requisito, debería configurarse en términos de mayor estabilidad que los hasta ahora vigentes. En este punto parece existir un notable consenso entre todas las fuerzas políticas, como también en la idea de integrar la financiación sanitaria dentro del modelo general. Por lo demás, el incremento de la autonomía financiera y de la responsabilidad fiscal mediante fórmulas diversas (sistema de tributos compartidos, mayor capacidad normativa en los impuestos cedidos, descentralización del IVA e impuestos especiales con variantes de cesión o de participación en la recaudación), junto a una mejora de los instrumentos de solidaridad (FCI y asignaciones de nivelación), se perfilan como los ejes principales de un debate que debería apostar, además, por un esfuerzo integrador que hiciera posible que, a diferencia de lo que ha sucedido en el modelo del quinquenio 1997-2001, pudiera ser aceptado por todas las Comunidades Autónomas.

Por otra parte, y en lo que por el momento aparece como preludeo de ese debate, a finales del 2000 y comienzos del 2001 ha empezado a andar sus primeros pasos un proyecto de ley de estabilidad presupuestaria que, tras el dictamen del Consejo de Estado, se ha desdoblado en dos (uno de carácter orgánico y otro de carácter ordinario). El objetivo último del Proyecto de Ley es garantizar un compromiso de estabilidad presupuestaria en línea con los requerimientos europeos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997, aunque con mayor rigidez

que la que impone dicho pacto, puesto que mientras en él se permite un déficit de hasta un 3% del PIB respectivo, en los proyectos gubernamentales la noción de estabilidad se equipara a la de equilibrio o superávit presupuestario, limitando a casos muy excepcionales las eventuales situaciones de déficit. Dichos proyectos, sin precedentes en otros países, serían aplicables a todo el sector público y, por lo tanto, también al autonómico y a las haciendas locales. Sorprende, sin embargo, en una primera aproximación, que por ahora no puede ser más exhaustiva, el tono extremadamente categórico de los proyectos que «imponen», sin apenas mecanismos de concertación o de participación, un modelo de estabilidad presupuestaria vigilada por la Administración del Estado. Y sorprende aún más que no se haya esperado a plantear todas estas cuestiones dentro del debate general sobre financiación autonómica que, como se ha indicado, debe desarrollarse en este mismo año 2001.

La actividad de las comunidades autónomas

1. *Unos datos de especial significación*

Si el año 1999 estuvo marcado por los procesos electorales, el año 2000 puede decirse que es un año de normalidad institucional generalizada, en el que, además, una vez concluidos los procesos de reforma estatutaria, ampliación de competencias y asunción de importantes traspasos de funciones, se ha puesto todo el interés en la gestión del importante volumen competencial asumido.

La importancia de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas tienen un claro reflejo en dos datos numéricos que nos parecen enormemente significativos. El número de funcionarios estatales y autonómicos, y las grandes magnitudes presupuestarias.

Así, por lo que hace referencia a los funcionarios, en 1999 el número de funcionarios de la Administración del Estado era de 887.205, lo que representaba un 41,1 % del total de funcionarios públicos (Estado, Comunidades Autónomas, administración local y universidades). En el año 2000, según datos de la página WEB del MAP actualizada a 6 de diciembre de 2000, el número de funcionarios es de 753.785, lo que representa un 34,1 %. Los mismos datos referidos a las Comunidades Autónomas nos dan las siguientes cifras. En el año 1999 el número de funcionarios autonómicos era de 677.160, lo que representaba el 31,4%. En el año 2000, contamos con 904.041 funcionarios autonómicos, lo que representa el 41,0 %.

Si analizamos las magnitudes presupuestarias, nos encontramos con que el total de los presupuestos de las Comunidades Autónomas aprobados por los respectivos Parlamentos autonómicos para el año 2000 es de 12 billones de pesetas, importe que representa un aumento del 12,8% respecto al previsto para el año 1999. Incremento debido sustancialmente al importante traspaso de los servicios de educación a varias Comunidades Autónomas a lo largo de 1999.

A continuación expondremos algunos de los sectores en los que se ha manifestado con especial intensidad la actividad autonómica.

a) La necesidad de dar respuesta a nuevos problemas. La crisis de las vacas locas y la inmigración.

La crisis de las vacas locas y los problemas derivados de la nueva legislación en materia de inmigración situó a las Comunidades Autónomas ante el reto de tener que dar respuesta a nuevas necesidades. Bien es verdad que, como hemos expuesto anteriormente, las Comunidades Autónomas no disponen de todos los mecanismos para enfrentarse a estas situaciones y que, por tanto, las fórmulas de colaboración deben jugar un papel destacado para afrontar con éxito estos nuevos problemas. Pero también es cierto que en ejercicio de las propias competencias las Comunidades actuaron para tratar de hacer frente a estas nuevas demandas sociales.

Por lo que hace referencia a la llamada crisis de las vacas locas se ponen en marcha diversos tipos de actuaciones. Se elaboran planes de intervención, se refuerza la inspección y se habilitan créditos para contratar más veterinarios, se crean laboratorios y se adoptan medidas organizativas internas para coordinar o los diversos departamentos implicados.

En materia de inmigración la respuesta es más evidente allí donde el problema es también más grave. Así encontramos respuestas organizativas en Andalucía (creación de dos comisiones interdepartamentales, de extranjería y de políticas migratorias), en Cataluña (creación de la Secretaría de la inmigración y de una Comisión Parlamentaria de Estudio sobre la inmigración), en la Comunidad Valenciana (creación de una tarjeta sanitaria), en Extremadura el Consejo extremeño contra el racismo, en Madrid (Plan de emigración) y en Murcia (creación de la Comisión delegada del Consejo de Gobierno para la integración social). Por su parte, en Navarra las medidas se incluyen en una ley, la ley 2/2000 que extiende la cobertura sanitaria del sistema sanitario público de Navarra a todos los inmigrantes de la Comunidad Foral. En el País Vasco, la ley sobre la Carta de los derechos sociales reconoce a los inmigrantes como beneficiarios de estos derechos en tanto estén empadronados.

b) Adecuación de la organización a las nuevas demandas. La modernización administrativa.

El incremento de competencias ha exigido a su vez un esfuerzo por racionalizar las estructuras administrativas y por mejorar los cauces procedimentales de actuación. En este sentido son muchas las experiencias que se ponen en marcha con este objetivo de modernizar la administración, simplificar la actuación y mejorar las relaciones con los ciudadanos. Estos procesos de modernización se producen cada vez más ligados al fenómeno de las nuevas tecnologías.

En varias Comunidades Autónomas se aprueban planes de mejora y calidad en los servicios públicos, cartas de servicios a los ciudadanos, planes estratégicos de calidad, o se crean oficinas de respuesta unificada para agilizar los trámites con la administración.

Con el fin de mejorar la comunicación administración-ciudadano y desarrollar el uso de las nuevas tecnologías se desarrollan experiencias de interés como Intranet (Extremadura) o Urbanet (La Rioja), o en Madrid se aprueba un decreto sobre información, agilización de procedimientos administrativos y aplicación

de nuevas tecnologías en la Administración. En Murcia se decide la puesta en marcha de la elaboración y ejecución del Plan estratégico de Modernización de la Administración pública de la Comunidad. Con el fin de simplificar los procedimientos de intervención administrativa en Andalucía se regulan las oficinas de respuesta unificada para PYMES, y se da nueva regulación a la intervención en materia de instalación de establecimientos industriales, Decreto 358/2000.

c) La crisis demográfica y los intentos de dar respuesta.

Con mayor o menor intensidad la crisis demográfica se ha hecho presente en todas las Comunidades Autónomas. Este fenómeno se manifiesta en ocasiones en unas bajas densidades de población, como es el caso de Aragón, con una densidad de 24,6 habitantes por km², que llega a tan sólo 9,2 km² en Teruel. En otros casos, más comunes, se asiste a un proceso creciente de envejecimiento de la población.

Esta nueva situación conlleva la necesidad de replantear la prestación de determinados servicios, pues mientras empiezan a sobrar plazas escolares existe una carencia alarmante de plazas de residencias para la tercera edad. Por otra parte, se incrementa el proceso de despoblación rural.

Al margen de la actuación sobre los servicios afectados por la crisis demográfica, se comprueba también como se empieza a actuar sobre la raíz del problema. Se aprueben medidas de protección a la familia, de fomento de la natalidad o de protección de la población rural.

Por otro lado, es evidente que la falta de población joven y de mano de obra tiene su repercusión en el tema ya comentado de las políticas inmigratorias.

d) La sociedad de la información y los medios de comunicación.

La importancia de los medios de comunicación en la vida de las Comunidades Autónomas ha estado muy presente a lo largo del año 2000. Diversas normas se han aprobado con el fin de promover la tecnología de la información y del conocimiento.

Pero seguramente lo más destacable es la diversa posición que se adopta con relación a los medios públicos de radio y televisión. Así, en Castilla la Mancha se aprueba la ley de creación de la radio y televisión regional, y un decreto sobre televisiones locales después de varios conflictos en la materia. También en Extremadura se aprueba la ley de la empresa pública Corporación extremeña de medios audiovisuales, primer paso para la televisión y radio autonómicas. Mientras tanto, en Madrid, en el debate del estado de la Región, se vuelve a insistir en la privatización del ente público Radio y Televisión de Madrid en cuanto la legislación estatal lo permita. Esta voluntad política no impide crear mediante la ley 2/2000 una Comisión específica para ejercer el control parlamentario sobre el ente público RTV Madrid.

En Cataluña, mediante la ley 2/2000 de 4 de mayo se creó el Consejo Audiovisual de Cataluña, como entidad independiente, a la que corresponde el control de los contenidos de los medios audiovisuales de titularidad autonómica o que actúan en base a un título habilitante autonómico, así como en los casos de emi-

siones específicas para Cataluña. También le corresponde, en relación a los mismos supuestos que acaban de señalarse, informar preceptivamente sobre la propuesta de los pliegos de condiciones de los concursos de adjudicación de concesiones, y sobre las propuestas de adjudicación de los concursos.

La creación en Andalucía del Consejo Superior Andaluz del Audiovisual, regulado por Decreto 52/2000, no responde exactamente por su composición y competencias a la figura de una autoridad reguladora y de control independiente.

e) Los Planes como instrumento de ordenación de la actividad administrativa.

La creciente actividad administrativa no sólo ha tenido un reflejo organizativo. También desde el punto de vista funcional se comprueba como la voluntad de racionalizar la actividad administrativa se ha traducido en el creciente recurso a la figura del Plan. El Plan formula objetivos, marca los plazos, integra actuaciones diversas y permite ofrecer una buena imagen de actividad sin haber aún comenzado a caminar.

Encontramos así Planes para la mejora de la calidad de los servicios, planes de empleo, de promoción empresarial, de igualdad de las mujeres, de investigación, desarrollo tecnológico e innovación, de residuos, de empleo femenino o de emigración.

El Senado

Las elecciones del 12 de marzo tuvieron su lógico reflejo en la composición y actividad del Senado.

La victoria del Partido Popular le permitió incrementar su mayoría absoluta, al obtener 127 senadores de los 208 de elección directa (15 escaños más). En función de los resultados, finalmente se constituyeron siete grupos parlamentarios (Grupo popular, 150, grupo socialista 69, grupo catalán en el senado de CIU, 11, grupo Entesa Catalana de Progrès, 11, grupo senadores nacionalistas vascos, 8, grupo coalición canaria, 6 y grupo mixto, 4).

También como consecuencia de las elecciones y de la reordenación ministerial se reordenaron las comisiones legislativas del senado.

Mención aparte merece la creación de la Comisión permanente de entidades locales, modificando a tal fin el artículo 49 del Reglamento del Senado. Se crea con el fin de que las entidades locales encuentren un mejor cauce de participación en los trabajos, estudios y debates sobre los asuntos que más directamente les afectan y que vayan a ser tratados en la Cámara Alta. Si bien de esta forma se potencia el papel del Senado como Cámara de representación territorial, no debe ocultarse que la creación de la Comisión despertó ciertos recelos en cuanto a su relación con la Comisión general de Comunidades Autónomas. En este sentido, la Comisión de entidades locales no tiene carácter legislativo, y se introdujo un apartado quinto en el artículo 49 del Reglamento del Senado según el cual « las comisiones permanentes legislativas y no legislativas realizarán sus funciones sin perjuicio de las competencias asignadas a la Comisión General de las Comunidades Autónomas».

Por lo que hace referencia a la actividad de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, esta celebró su sesión constitutiva tras las elecciones generales el 17 de mayo, siendo nombrado presidente el Excmo. Sr. Víctor Manuel Vázquez Portomeñe. En su seno se celebraron la sesión de 19 de octubre relativa al debate sobre los Decretos leyes liberalizadores de 23 de junio (nos referimos a los mismos en el apartado de conflictos), y la sesión de 7 de noviembre en la que se trataron los temas relativos a la cesión de la nuda propiedad de todo el terreno de las Bárdenas Reales a favor de la Comunidad Foral de Navarra, la regulación de las matrículas de los automóviles y la posible incorporación de un distintivo que reconozca el carácter autonómico del Estado, así como las consecuencias derivadas de la ley orgánica 5/2000 reguladora de la responsabilidad penal de los menores, tema al que también nos hemos referido anteriormente.

Por otra parte, debe señalarse que la información recibida en la citada Comisión con relación a convenios, conflictos, cuestiones financieras y foros internacionales ha potenciado la funcionalidad de la misma como órgano centralizador y canalizador de la información territorial que debe llegar al Senado.

A lo largo de todo el año han sido constantes las preguntas, interpelaciones y mociones relativas a las funciones del Senado como Cámara de representación territorial. El debate ha permitido fijar las posturas. En su comparecencia, el Ministro Sr. Posada dejó claro que la posición del Gobierno era la de una reforma que no afectara al texto constitucional. En todo caso, el principal fruto de la discusión fue la creación en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas de una Ponencia para el estudio de la reforma del Senado. La Ponencia ha iniciado sus trabajos, ha recogido los estudios llevados a cabo en la legislatura anterior, y ha definido su método de trabajo.

Trasposos

Después de que en el año 1999 se formalizaran un importante número de Reales Decretos de trasposos, algunos cualitativamente importantes como los relativos a la materia de educación no universitaria, en el año 2000 se asiste a una ralentización de este proceso. Así, pasamos de 70 trasposos en 1999, a tan sólo 20. Trasposos que afectan a 7 Comunidades Autónomas, mientras que en 1999 afectaron a 15.

Por otra parte los Reales Decretos contienen en su mayoría la ampliación de medios con relación a trasposos anteriores, sin que se hayan producido trasposos en las materias más importantes aún pendientes, sanidad y políticas activas de empleo. El hecho de no haber avanzado en los trasposos en materia de sanidad puede condicionar el debate sobre la reforma de la financiación autonómica.

Vinculado a este tema debe señalarse como en el año 2000 se recogen los efectos de los trasposos realizados en materia de enseñanza. Así, se reorganiza el Ministerio de Educación y Ciencia, y el RD 1448/2000 crea áreas funcionales de alta inspección de educación integrada en las Delegaciones de Gobierno de las Comunidades Autónomas de Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid, Murcia y La Rioja.

Colaboración

1. La actividad convencional entre el Estado y las Comunidades Autónomas se ha mantenido a lo largo del año 2000 dentro de unos parámetros similares a los de años anteriores.

En relación al número de Convenios publicados se constata un ligero descenso por segundo año consecutivo, pasando de los 547 Convenios de 1999 a los 518 del año 2000 (debemos reiterar una vez más que tomamos en consideración los Convenios publicados en el BOE durante el año, lo que no supone recoger todos los firmados en este periodo, ya que en ocasiones algunos Convenios no se publican hasta mucho tiempo después).

Se mantiene también la tónica general de los últimos años consistente en la existencia de unos «Convenio-modelo», fruto de un proyecto acordado en Conferencia sectorial, que luego se concreta bilateralmente con las diversas Comunidades Autónomas.

Por materias se mantiene también la primacía de los Convenios relativos a servicios sociales, que constituyen el 46 % del total. Son 238 Convenios, que pueden agruparse en 13 ó 14 programas.

Como línea tendencial que merece ser destacada se constata el hecho de que el objeto de los Convenios tiende a ser cada vez más el acuerdo sobre programas, en lugar de contener la realización de proyectos singulares. Esto supone avanzar en la línea de una cooperación estable en ciertas áreas, lo que a su vez supone se recurra de forma creciente a fórmulas de colaboración interadministrativa para ejecutar estos programas. Así se constata también un creciente uso de la encomienda de gestión.

Como singularidad del año 2000 cabe destacar la denuncia de diversos Convenios celebrados en 1997 entre el MAPA y diversas Comunidades Autónomas para la puesta en marcha de las medidas de acompañamiento de la Política Agraria Común. El procedimiento establecido para la transferencia de fondos se revela inadecuado y, por ello, se decide poner fin anticipadamente al Convenio, acordando llevar a cabo la transferencia según lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria.

Desde el punto de vista de los requisitos formales debe destacarse que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8,2 de la ley 30/1992 y el artículo 56 del Reglamento del Senado se han remitido a la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado tres convenios suscritos entre la Comisión Nacional del Mercado de las Telecomunicaciones y la Comunidad de Madrid, la Comunidad de la Rioja y la Comunidad Foral de Navarra, con el fin de poner en marcha y mantener un procedimiento de información mutua de los datos objeto de inscripción en los registros de empresas radiodifusoras.

Dentro del conjunto de la actividad convencional entre el Estado y las Comunidades Autónomas puede destacarse el Pacto nacional para acabar con las listas de espera, formalizado el 6 de junio en el seno del Consejo Interterritorial de la Salud, Pacto firmado por el Ministerio de Sanidad y 17 Comunidades Autónomas.

También puede mencionarse el Acuerdo marco de 26 de enero de cooperación entre la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo, la PYME y la Junta de Andalucía, el Principado de Asturias y la Junta de Castilla y León para la actuación conjunta en la promoción turística de la Ruta Vía de la Plata. Turespaña se encargará de la promoción en el extranjero y en el territorio nacional lo harán las autonomías.

2. El escaso uso de los convenios entre Comunidades Autónomas formalizados según lo dispuesto en el texto de la Constitución ha sido reiteradamente puesto de manifiesto en este Informe. En el año 2000 únicamente se formalizó el Convenio entre la Comunidad de Madrid y la de Castilla-La Mancha para la implantación de nuevos títulos de abono transporte por el Consorcio regional de transportes públicos regulares de Madrid.

Como experiencia de interés de colaboración horizontal puede destacarse la Comisión de Coordinación de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de Administración de Justicia. Esta Comisión, que viene funcionando desde hace aproximadamente dos años, adoptó unos Acuerdos de especial interés en relación al Pacto de Estado por la Justicia (un comentario a estos Acuerdos se encuentra en el trabajo de Jiménez Asensio contenido en este Informe).

3. Especial relevancia tiene en materia de cooperación la reforma de la ley orgánica del Tribunal Constitucional, y el protagonismo que ha reconocido a las Comisiones bilaterales. La ley orgánica 1/2000, con el fin de favorecer la negociación y evitar la formalización del recurso de inconstitucionalidad, modifica el artículo 33 de la LOTC y añade al mismo dos párrafos con el fin de ampliar el plazo para la interposición del recurso si se inician negociaciones en la Comisión bilateral de Cooperación de la Administración central y la Comunidad Autónoma. En este período se trataría de superar las discrepancias y llegar a un acuerdo que evitara la interposición del recurso.

La reforma, que responde a un objetivo razonable, no deja de plantear problemas técnicos en su aplicación. En todo caso, el tiempo nos dará la idea exacta sobre la eficacia de la solución legislativa adoptada.

Por el momento podemos dejar constancia de una primera experiencia. La Comisión bilateral de cooperación administración general- Comunidad de Madrid, constituida el 3 de octubre, ha intervenido con relación a la ley autonómica 9/2000. El acuerdo alcanzado en la Comisión, consistente en la modificación de la ley, se introdujo en la ley 18/2000 de 27 de diciembre, la ley de acompañamiento. El acuerdo evitó el recurso ante el Tribunal Constitucional.

4. Seguramente como consecuencia de la reforma de la LOTC a la que acabamos de hacer referencia, durante el año 2000 se han aprobado diversos Acuerdos constitutivos o de aprobación de las normas de funcionamiento de las Comisiones Bilaterales de Cooperación Administración general del Estado - Comunidades Autónomas, previstas en el artículo 5.2 de la ley 30/1992 en la redacción dada por la ley 4/1999 (Orden 26-10-2000 sobre normas de funcionamiento de la de Castilla-La Mancha, y órdenes de 25-07-2000 y 4-10-2000 de constitución de las Comisiones con la Generalidad Valenciana y la Comunidad Autónoma de Madrid).

Conflictos

1. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

Los datos estadísticos de las Sentencias del Tribunal Constitucional ofrecen un perfil similar al de años anteriores. Se han dictado 19 sentencias, 10 en recurso de inconstitucionalidad, 5 en conflictos de competencia, una con motivo de una cuestión de inconstitucionalidad y tres en razón de amparos con trascendencia autonómica. Por lo que hace al tiempo de resolución de los recursos, la media es de unos seis años.

La doctrina del Tribunal Constitucional tampoco contiene novedades interpretativas destacables respecto de la propia doctrina acumulada tras veinte años de actividad. Lógicamente la mayoría de cuestiones han sido ya tratadas, y el Tribunal reitera o precisa su propia doctrina al resolver los nuevos conflictos. En todo caso, los temas más tratados han sido de nuevo los relativos al concepto de bases, la delimitación de materias o los efectos supraterritoriales de las competencias.

Tal vez los temas de mayor interés son los de carácter procesal. Así, la cuestión relativa a la legitimación de los senadores autonómicos para impugnar una ley de la propia Comunidad, cuestión que resuelve el TC admitiendo dicha legitimación (STC 180/2000, con dos votos particulares). El tema relativo a la legitimación del Defensor del Pueblo para impugnar una ley autonómica (ley de presupuestos del parlamento de Canarias), legitimación cuestionada por la Comunidad Autónoma al estimar que debe restringirse a la defensa de los derechos fundamentales. El Tribunal opta por una interpretación amplia y sostiene que debe entenderse en los mismos términos y con la misma amplitud que la del resto de sujetos contemplados conjuntamente en los artículos 162,1.a CE y 32,1 LOTC (STC 274/2000). Con relación a la legitimación de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, nos remitimos a lo dicho en el primer apartado de esta valoración.

Mención especial merece la Sentencia de 30 de noviembre que anuló la ley balear 12/1991 de 20 de diciembre, reguladora del impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente. Sin entrar a valorar en profundidad su contenido, si que parece que la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional al interpretar el artículo 6,3 de la LOFCA supone una interpretación ciertamente estricta en orden a reconocer un ámbito para la creación de impuestos propios. En todo caso, esta doctrina cuestiona seriamente la posibilidad de avanzar en la corresponsabilidad fiscal.

2. Recursos presentados

2.1. Los decretos leyes liberalizadores

De los cuatro Decretos leyes aprobados el 23 de junio con el fin de liberalizar o introducir mayor competencia en diversos sectores de la economía, tres de ellos fueron impugnados por diversas Comunidades Autónomas. En todos los casos se cuestionó, en primer lugar, el recurso a la figura del Decreto ley, ya que

puede dudarse de la existencia de las razones de extraordinaria y urgente necesidad que legitiman el recurso a esta figura normativa. No obstante, la permisiva doctrina del Tribunal Constitucional en relación a la interpretación del requisito habilitante por parte del Gobierno, permite suponer que no se cuestionará la validez de los Decretos leyes por esta razón.

El Decreto ley 4/2000 de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y de transporte fue impugnado básicamente por la modificación que introduce en la ley del suelo. Los recurrentes discuten por un lado la competencia estatal al estimar que la regulación forma parte de la materia urbanismo, sin que el Estado pueda amparar su actuación en los títulos del artículo 149,1,1 y 8 CE. Al mismo tiempo, se cuestiona también la regulación desde la perspectiva de la garantía institucional de los entes locales, ya que se entiende que la nueva regulación priva a estos entes de un componente esencial de la política de ordenación del propio territorio, desposeyéndoles de una de las competencias que identifican a los entes locales. Este Decreto ley fue recurrido por los gobiernos autonómicos de Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura, Asturias e Islas Baleares. También interpusieron recurso 50 diputados del grupo parlamentario socialista.

El Decreto ley 6/2000 de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados, bienes y servicios fue objeto de impugnación con relación a la regulación en materia de horarios comerciales. Si bien la doctrina del Tribunal Constitucional calificó en su día esta materia como básica, diversas Comunidades Autónomas han vuelto a cuestionar que la fijación de los horarios comerciales pueda formar parte del título competencial establecido en el artículo 149,1-13 CE, esto es, la ordenación general de la economía. Han impugnado este Decreto ley Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Islas Baleares y Navarra.

Por último, el Decreto ley 7/2000 de medidas urgentes en el sector de las telecomunicaciones fue impugnado por Andalucía, Castilla-La Mancha y Cataluña. El motivo de la impugnación se basa en estimar que al liberalizar el régimen de prestación de los servicios de inspección técnica de vehículos se invade la competencia ejecutiva autonómica en materia de industria, competencia que incluye la organización de las formas de intervención.

2.2. La ley balear de Consejos insulares

La polémica ley balear de Consejos Insulares fue, finalmente, impugnada ante el Tribunal Constitucional. En su recurso el Estado cuestiona la legalidad de la ley al entender que la regulación de los Consejos insulares no respeta el marco establecido en la ley de bases del régimen local, y en concreto, la sujeción de los Consejos a los preceptos básicos que se refieren a las Diputaciones provinciales.

Frente a tal argumentación, la ley se fundamenta en la consideración de los Consejos insulares como entidades territoriales de perfiles singulares, de elección diversa a la propia de las Diputaciones provinciales, con un ámbito competencial también diverso, en la medida en que poseen competencias locales pero también pueden asumir competencias de la Comunidad Autónoma. Por ello se cuestiona

el uniformismo excesivo de la legislación básica, y se estima que la regulación establecida en la ley no se opone frontalmente al contenido de lo establecido en la legislación estatal. El recurso permitirá conocer la opinión del Tribunal Constitucional sobre el alcance de la potestad autonómica de organización interna de las entidades territoriales propias.

3. Sentencias del Tribunal Constitucional y lealtad constitucional

La creciente utilización por el Tribunal Constitucional de la técnica de la nulidad diferida de los preceptos declarados inconstitucionales exige atender al cumplimiento del mandato dirigido al legislador para que restituya la constitucionalidad de la norma declarada inconstitucional.

En el Informe del año pasado se daba cuenta de la STC 208/1999 por la que se declaró la inconstitucionalidad de algunos preceptos de la ley 16/1989 de defensa de la competencia. Concretamente, aquellos preceptos que negaban toda competencia ejecutiva en la materia a las Comunidades Autónomas.

El fallo de la Sentencia citada ciertamente no predeterminó el plazo dentro del cual deberían fijarse los nuevos puntos de conexión que hicieran posible la competencia ejecutiva autonómica. Pero sí dijo el Tribunal que «del hecho de que no se acuerde la nulidad inmediata de aquellos preceptos de la ley que se declaran inconstitucionales se infiere la persistencia de una situación anómala, en la que las competencias controvertidas puedan seguir siendo ejercitadas por el Estado. Esta situación es, desde luego, provisional y, por supuesto, debe acabar cuanto antes. La lealtad constitucional obliga a todos (STS 201/1990, FJ 4), y en este caso especialmente al Estado, a ponerle fin en el plazo más breve posible».

Muy pocos días después de dictarse la Sentencia, la ley 52/1999 de 28 de diciembre modificó parcialmente la ley de 1989. La modificación tuvo en cuenta la doctrina del Tribunal Constitucional, y si bien no la incorporó en su redactado, estableció que antes del 1 de octubre del año 2000 el Gobierno debía presentar en el Congreso de los Diputados el proyecto de ley que fijara los criterios de conexión.

Pues bien, hasta la fecha en que se escribe esta valoración, 20 de marzo del 2001, el proyecto no se ha presentado. Se mantiene así en vigor una ley inconstitucional, que permitirá dictar actos sancionadores por órganos cuya competencia ha sido cuestionada por el Tribunal Constitucional. Y se vulnera el mandato dirigido al Gobierno por el legislador, y la llamada a corregir la situación cuanto antes y a respetar el principio de lealtad constitucional que el Tribunal Constitucional dirigió al Gobierno en su sentencia.

Este proceder, si se convierte en práctica reiterada, obligará a replantear el contenido de las sentencias del Tribunal Constitucional que declaran la inconstitucionalidad con nulidad diferida.

4. Conflictos en vías de solución

4.1. La «Paz Fiscal»

Algunos conflictos también han entrado en vías de solución. Así, el 18 de enero se firmó el Acuerdo de colaboración tributaria por los Gobiernos Central y del País Vasco, Acuerdo llamado de «Paz Fiscal» con el que se trataba de poner fin a diversos contenciosos derivados de la aplicación del régimen fiscal singular del País Vasco por parte de las autoridades autonómicas.

El Acuerdo se iniciaba con el compromiso de ambas Administraciones de defensa y desarrollo del concierto económico, y creaba un órgano mixto nuevo denominado Comisión de evaluación, con el fin de que en su seno se pudieran debatir y acordar las cuestiones conflictivas.

Si bien el Acuerdo comportó la retirada de un importante volumen de recursos abiertos, Vizcaya mantuvo algunas de las disposiciones cuestionadas y que, según el Acuerdo, debían ser modificadas o derogadas.

Sin perjuicio de la valoración general positiva del Acuerdo, el año finaliza con un rebrote de las discrepancias. El Gobierno impugnó normas fiscales de los tres territorios históricos, y las posiciones parecen resituarse de nuevo en vistas a la próxima negociación del Concierto económico, dado que el vigente expira el 31 de diciembre del 2001.

En todo caso, el Acuerdo comportó la retirada del conflicto ante las instancias europeas y evitó un pronunciamiento de las mismas sobre las normas autonómicas cuestionadas.

4.2. Los Reales Decretos relativos a las enseñanzas en la educación obligatoria y en el bachillerato. Un conflicto que parece resuelto

La determinación del contenido de las materias obligatorias en la enseñanza secundaria obligatoria y en el bachillerato había generado en años anteriores una gran polémica. La polémica se centraba no sólo en la determinación de las materias que se tenían que enseñar, sino sobre todo en los contenidos de estas materias. En particular se discutió sobre la enseñanza de las humanidades y los contenidos de la historia.

Para tratar de encauzar este debate se nombraron diversas comisiones de estudio formadas por profesionales de reconocido prestigio que emitieron sus informes. Posteriormente se abrió un período de negociación con las Comunidades Autónomas que ha permitido, finalmente, que se aprobaran los Reales Decretos 3473 y 3474/2000 de 29 de diciembre por los que se establecen las enseñanzas mínimas.

El recurso a la creación de comisiones de expertos, y una buena dirección de la negociación, han sido seguramente las causas que han permitido resolver favorablemente el anterior conflicto.

Administración local

1. El debate interno en las Comunidades Autónomas sobre la aplicación del Pacto local.

El Pacto local tuvo su reflejo inicial en diversas reformas legislativas aprobadas en el año 1999 por las Cortes Generales. Las reformas tenían un contenido limitado, ya que el Pacto local dependía en mayor medida para su pleno desarrollo de la actividad de las propias Comunidades Autónomas.

A lo largo del año 2000 se han producido diversas iniciativas en este sentido. Así, en Andalucía se produjo un importante debate general en el Parlamento, con propuestas de interés en el ámbito nacional y en el interno de la propia comunidad. En Galicia continúa el proceso de estudios sobre la materia, y a finales del 2000 la Junta anuncia ya la propuesta de concretos traspasos de servicios en materia de servicios sociales, centros residenciales para la tercera edad y control de horarios y establecimientos públicos. En la Comunidad Valenciana se incluye esta materia dentro del Plan estratégico de modernización. En Madrid se avanza un borrador de descentralización, discutido por los Municipios, especialmente por el de Madrid. Finalmente, en Murcia se propone la creación de una Comisión parlamentaria sobre el tema, y la Federación de Municipios de la región avanza un borrador.

2. En el Senado se crea la Comisión permanente de entidades locales, mediante reforma del artículo 49 del Reglamento del Senado, por acuerdo de 11 de octubre de 2000. La Comisión se crea como Comisión permanente no legislativa.

3. El proceso constitucional de conflicto en defensa de la autonomía local creado por la ley orgánica 7/1999, ha tenido en el año 2000 tres primeras aplicaciones prácticas. Por un lado, el conflicto se planteó por 16 Ayuntamientos de Baleares contra la ley de medidas administrativas 12/1999 de 23 de diciembre, al estimar que la supresión de determinadas intervenciones preventivas municipales y su sustitución por la intervención en el proceso de elaboración del plan, vulneraba el principio de autonomía local. La posterior reducción del ámbito de aplicación de la ley cuestionada a la materia de residuos sólidos no ha dejado sin objeto al conflicto constitucional. Otra aplicación de este proceso la encontramos en el conflicto planteado por la ciudad autónoma de Ceuta frente al artículo 68 de la ley 55/1999. Una vez que el Tribunal Constitucional negó a las ciudades autónomas legitimación para recurrir la ley al no reconocerles la naturaleza de Comunidad Autónoma, la ciudad de Ceuta recurrió a esta otra vía procesal. Este recurso si que fue admitido, si bien es posible que por la nueva situación política en la ciudad se termine desistiendo. Por último, cabe reseñar el conflicto nº 6613/ 2000 interpuesto por municipios valencianos con respecto a la ley de la Comunidad Valenciana 8/1999 de 3 de diciembre por la que se suprime el área metropolitana de l'Horta. Este conflicto está pendiente de admisión.

4. La autonomía local también ha estado presente en la impugnación del Decreto ley 4/2000. La nueva regulación de los criterios de clasificación del suelo se ha estimado que puede vulnerar el principio de autonomía local, al sustraer a los municipios el ejercicio de una competencia propia que forma parte del núcleo esencial de su autonomía. En este sentido se manifestaron algunos órganos consultivos, como el de Andalucía y Cataluña.

5. En relación a la organización territorial interna los problemas más relevantes siguen centrados en la definición del ente intermedio. Así, en Valencia se crea por la ley 9/2000 la entidad pública del transporte metropolitano, y en Aragón se crea la comarca de Aranda. En Cataluña la comisión de expertos creada por acuerdo de los grupos parlamentarios y del Gobierno elabora su informe, que presentará ya en el año 2001. En todo caso, en relación con esta materia, la novedad más importante y más polémica ha sido la aprobación de la ley balear de los Consells Insulars, ley 8/2000 de 27 de octubre. La singular naturaleza de estos entes, que son a la vez entes locales e instituciones de la Comunidad Autónoma, ha suscitado discrepancias en relación a la solución dada por el legislador, en particular, en relación a su estructura organizativa, que se estima no respeta el contenido de la legislación básica de régimen local. Por esta razón la ley ha sido impugnada ante el Tribunal Constitucional.

Unión Europea y Tratados Internacionales

1. Actividad de la Unión Europea

Sin duda el dato más relevante durante el año 2000 ha sido la conclusión del Tratado de Niza, durante el Consejo Europeo del mes de diciembre. A ello debe añadirse la proclamación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el impulso al proceso de ampliación con la apertura de negociaciones con seis nuevos países candidatos (Malta, Letonia, Lituania, Rumanía, Bulgaria y Eslovaquia) y la aprobación de un régimen de asociación para la adhesión de Turquía.

En el Consejo Intergubernamental de Niza se examinó la reforma de las instituciones europeas en la perspectiva de la ampliación. Por lo que hace referencia al Comité de las Regiones no se modificó ni el número ni el reparto por Estado miembro de sus miembros, si bien el Tratado prevé que el número de miembros de ambos Comités no excederá de 350. Asimismo establece que los miembros deberán ser titulares de un mandato electoral regional o local u ostentar responsabilidad política ante una Asamblea electiva.

Por otra parte adquiere una especial relevancia el tratamiento de los temas relativos a la salud y protección de los consumidores. Esta preocupación se manifiesta ya al inicio el año con la aprobación por la Comisión el 12 de enero del «Libro blanco sobre seguridad alimentaria», donde se define una estrategia integrada que se denomina « desde la granja al consumidor ». La Comisión propone también crear una Autoridad Alimentaria Europea.

El interés por la materia se desborda a raíz de la aparición de epizootias en la Comunidad y en terceros países, y en particular por el desarrollo de la encefalopatía espongiiforme bovina. Esta enfermedad de las vacas, por su incidencia sobre la salud humana, impulsa una actuación decidida desde las instancias europeas. Esta intervención pone de relieve el carácter supraestatal del problema y, por tanto, la necesidad de adoptar decisiones a nivel comunitario y buscar fórmulas de colaboración entre las diversas autoridades con competencias para hacer efectivas las medidas acordadas.

2. Actividad del Estado y de las Comunidades Autónomas

En el ámbito institucional, por lo que corresponde al Estado, destaca la adopción del RD 1470/2000 por el que se constituye el Comité Organizador de la Presidencia Española de la Unión Europea, que tendrá lugar el primer semestre de 2002.

Desde la vertiente normativa, tanto estatal como autonómica, destaca la aprobación de una amplia batería de disposiciones relativas a la sanidad animal, normas dictadas en aplicación de la normativa comunitaria a la que antes nos hemos referido.

Mención especial merece la visita que los Jefes de los Servicios Jurídicos de todas las Comunidades Autónomas realizaron al Tribunal de Justicia de las Comunidades Autónomas, donde se trató el tema de la postulación procesal ante el Tribunal de los letrados autonómicos en representación de la respectiva Comunidad Autónoma. Si bien hasta el presente se ha venido exigiendo que estas actúen a través de un abogado colegiado, se trataría de permitir a través de una reforma de las normas procesales comunitarias que se admitiera que los letrados de las propias Comunidades Autónomas actuaran en defensa de las mismas.

3. La Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión Europea

El debate sobre la articulación de la presencia de las Comunidades Autónomas en el Consejo y sus órganos se ha mantenido en punto muerto a lo largo de buena parte del año 2000, si bien al término del mismo parece que se abren vías para dar algunos pasos hacia delante en relación al modelo de participación. En este sentido, la revitalización de la última reunión de la Conferencia, la discusión de una muy considerable ampliación en el número de los Comités de la Comisión abiertos a la participación autonómica y un nuevo enfoque más pragmático en la discusión de la presencia en el Consejo y sus órganos de apoyo, son los datos que permiten aventurar una nueva dinámica.

En términos generales, por otra parte, puede decirse que se consolidan las líneas ya apuntadas desde 1998, esto es, insatisfactoria participación a través de las Conferencias Sectoriales, y consolidación progresiva de la participación a través de los Comités de la Comisión.

II. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO RESPECTO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ESTATUTOS DE AUTONOMÍA, LEYES Y REGLAMENTOS

Eliseo Aja

En el año 2000 no se ha modificado ningún Estatuto de Autonomía, a diferencia de los años anteriores, ni tampoco se ha aprobado ninguna nueva ley de transferencias del artículo 150.2 CE o de cualquier otro tipo que afecte a los Estatutos de Autonomía, de manera que seguramente se inicia un período de tranquilidad competencial, a reserva de la reforma de la financiación que debe entrar en vigor el 2002 y el traspaso de la sanidad a las 10 CCAA que aún no la tienen.

Tampoco se ha elaborado ninguna ley estatal que afecte a las CCAA de forma esencial, aunque son numerosas las normas que inciden en competencias autonómicas y aún más las que afectan intereses de las CCAA, aunque no coincidan directamente en sus competencias. Destacan la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, para impulsar una mayor negociación en los posibles conflictos de competencias sobre leyes; las dos leyes orgánicas de extranjería y la ley de protección penal de los menores, que realiza finalmente una reforma general en la que tienen decisiva intervención las CCAA.

Leyes Orgánicas

En el 2001 se cumplen veinte años de la primera Sentencia dictada por el Tribunal Constitucional y parece existir unanimidad en valorar muy positivamente su incorporación al sistema institucional democrático, siendo una de las grandes novedades de la Constitución vigente, tras la brevísima experiencia de Justicia Constitucional durante la II República. Esta valoración francamente positiva ha ido acompañada en los últimos años por numerosas voces que sugieren algunas reformas de la Ley Orgánica para adecuar algunos procedimientos, especialmente el recurso de amparo, a las posibilidades reales de trabajo del Tribunal y para destacar sus funciones primordiales respecto a otras que podrían ser realizadas por los tribunales ordinarios. Después de muchos años de aplicación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) sin ninguna modificación (desde la supresión del recurso previo de inconstitucionalidad en 1985), en los dos últimos años se ha realizado sendas reformas en puntos que parecen menores, aunque su valoración final sólo podrá realizarse a la vista de la experiencia de su aplicación.

El año pasado se reformó la LOTIC para introducir el recurso en favor de la autonomía local, y éste se ha aprobado la *Ley Orgánica 1/2000 de modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional* para impulsar la negociación entre los Gobiernos autonómicos y el Gobierno central cuando se prevea la pre-

sentación de un recurso de inconstitucionalidad contra una ley por razones competenciales. La reforma añade los números 2 y 3 al artículo 33 LOTC. Frente al plazo general de 3 meses que tienen todos los órganos legitimados para la interposición de un recurso de inconstitucionalidad, el nuevo precepto permite que se extienda dicho plazo a 9 meses cuando los iniciadores del recurso sean el Presidente del Gobierno central o de los Gobiernos autonómicos, si se cumplen ciertas condiciones; esencialmente que se inicien negociaciones entre los gobiernos en la Comisión Bilateral de Cooperación de la Administración Central y de la CA concreta para resolver las discrepancias y que tal acuerdo se comunique al Tribunal Constitucional dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la ley controvertida. El número 3 puntualiza que se mantiene el plazo general de 3 meses para la interposición del recurso por los demás legitimados (50 diputados, 50 senadores, el Defensor del Pueblo y la Asamblea Legislativa de la CA).

Es conocida la excesiva conflictividad entre el Estado y las CCAA que, pese a su descenso desde el volumen alcanzado en torno a 1990, aún resulta elevada, y por tanto debe acogerse positivamente cualquier esfuerzo para su disminución; por otra parte, el desbordamiento de asuntos en el Tribunal Constitucional (en su conjunto, y mucho más por los amparos que por los conflictos) ha conducido a un retraso de la sentencias sobre conflictos francamente negativa (una media de entre 6 y 8 años), tan alta que facilita cierta patente de corso para que algún gobernante pueda aprobar normas inadecuadas con la confianza que no serán revisadas hasta mucho después de su publicación. También resulta positivo el alargamiento del plazo para interponer el recurso (en la mayoría de sistemas equivalentes al nuestro no existe plazo), porque la brevedad de los existentes en España parece actuar como estímulo para la presentación del recurso, en caso de duda. Todos estos aspectos positivos no logran sin embargo disipar cierto escepticismo ante la reforma legal. No se entiende por qué se limita a los recursos de inconstitucionalidad de tipo competencial y no se extiende a los conflictos propiamente dichos, que suponen al menos la mitad de las controversias cruzadas entre el Estado y las CCAA. El mantenimiento del plazo para la interposición del recurso por los demás legitimados conduce a que los Parlamentos autonómicos, o cincuenta diputados o senadores, se vean obligados a plantear igualmente el recurso, aunque los gobiernos estén negociando su solución. Semejante opción puede incluso aumentar el número de recursos por la tentación de los gobiernos de utilizar su presentación por los parlamentarios como una baza más de la propia negociación, que, además, puede cerrarse en falso; si los parlamentarios han presentado el recurso, uno de los gobiernos negociadores puede acabar cediendo, en la confianza de que el recurso de origen parlamentario igualmente seguirá adelante. Por ambas razones, es probable que el número de leyes recurridas sea el mismo, aunque disminuyan los recursos de iniciativa gubernamental. La reforma puede ser bienintencionada pero parece un paño caliente ante las deficiencias que presenta la regulación de las relaciones entre las instituciones estatales y autonómicas, que son el auténtico origen de los conflictos. En vez de reformar el procedimiento para el planteamiento jurisdiccional de los conflictos podría pensarse en actuar sobre las causas que originan los propios conflictos.

La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los

extranjeros en España y su integración social ha tenido, como se preveía, una corta vida al ser modificada sustancialmente por la *Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre*. En conjunto, la LO 8/2000 significa cierta marcha atrás en los derechos de los inmigrantes, sin llegar a ser una involución completa. Las restricciones afectan especialmente a los derechos de los extranjeros en situación irregular (la exclusión de los derechos de reunión, manifestación, asociación, sindicación y huelga ha generado una fuerte polémica), aunque mantiene la educación obligatoria y la salud, si el inmigrante está empadronado en un municipio, en el último caso. También se limitan las vías para la regularización individual y, muy especialmente, se endurecen las infracciones, volviendo a establecerse la expulsión por carecer de permiso de residencia (había desaparecido en la LO 4/2000). Aunque mejora la legalidad de las infracciones respecto a la regulación de 1985, se introduce un procedimiento preferente de expulsión que permite su realización en 48 horas, sin posible tutela judicial efectiva. La nueva ley supone, además, un aumento de la discrecionalidad administrativa.

Dos leyes en tan poco tiempo, después de 15 años de vigencia sin ninguna modificación de la anterior Ley Orgánica 7/1985, han suscitado un fuerte debate en la opinión pública, sensibilizada además por las continuas noticias sobre el desembarco de pateras y una campaña mediática impulsada por el gobierno sobre el «efecto llamada» que habría producido la LO 4/2000, pero aquí nos centraremos especialmente en las consecuencias de la ley para las CCAA.

Esta reforma de la ley de extranjería constituye uno de los mejores ejemplos de las consecuencias que las normas estatales, aprobadas dentro de sus propias competencias, tienen en la actividad de las CCAA, o de otra forma sobre el interés de las CCAA no sólo en las leyes que afectan a sus competencias sino también en todas aquellas que puedan incidir en sus intereses. Nadie discute la competencia del Estado para regular la extranjería y controlar el flujo de inmigrantes, pero según la dimensión que adopte, los servicios de sanidad, educación, asistencia social, etc., que corresponden a las CCAA adquirirán unas proporciones u otras muy diferentes. De aquí la importancia de que las CCAA participen eficazmente de alguna forma, vía Senado reformado, Conferencia de Presidentes u otra vía que se pueda imaginar, en la adopción de las decisiones estatales que condicionan directamente el ejercicio de sus propias competencias.

Por esta razón los grandes puntos debatidos en las dos leyes (derechos de los inmigrantes, configuración de la reagrupación familiar, causas de expulsión, etc.), no resultan indiferentes a las CCAA, aunque corresponda a competencias indudables del Estado, porque de ellas dependen el volumen de la inmigración y las formas de asentarse, integrándose o no, entre nosotros. Por otra parte, los conflictos sociales surgidos en los últimos tiempos (Terrassa, El Ejido, los encierros en iglesias de Barcelona) han mostrado gráficamente la participación de las autoridades municipales y autonómicas junto a las estatales en sus intentos de solución, tan evidente es que estos fenómenos globales corresponden a todas las instancias de gobierno.

En todo caso, las dos leyes y el debate público que las ha seguido, han tenido la virtud de poner en primer plano tanto la trascendencia del fenómeno migratorio, que aparece ya como un factor estructural de la sociedad española para el

futuro, como las responsabilidades que corresponde a los entes locales y las CCAA. Hasta hace muy poco, la inmigración apenas aparecía en la agenda política de las CCAA, mientras que durante este año muchas normas y convenios autonómicos reflejan el cambio de conciencia y muchas más se producirán en el futuro inmediato. El *Informe* del año pasado ya se ocupó en un estudio monográfico de las funciones que corresponden a las CCAA a partir de la Ley Orgánica 4/2000 y en este punto la nueva Ley Orgánica de reforma no ha introducido grandes novedades.

Se mantiene el Consejo Superior de Política de Inmigración, en el que participarán representantes del Estado, de las Comunidades Autónomas y de los municipios para asegurar la adecuada coordinación de las administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias respectivas, y al precepto se le añade un número nuevo que contiene una habilitación muy abierta al Gobierno para complementar y regular, mediante Real Decreto, la composición, funciones y régimen de funcionamiento del Consejo. Esta remisión suscita dos cuestiones de interés, aunque de carácter tan dogmático, que sólo se dejan planteadas. La función atribuida al gobierno para diseñar este órgano que «establecerá las bases y criterios sobre los que se asentará una política global en materia de integración social y laboral de los inmigrantes» parece responder a una competencia de coordinación, porque no se mueve únicamente en la competencia exclusiva del Estado («inmigración» del 149.1.2º CE) sino también en materias concurrentes o exclusivas de las CCAA, como sanidad, educación, asistencia social... que parecen decisivas para la «integración social». ¿No se produce en tal caso un cambio de título competencial que aconsejaría la participación de las CCAA y de los municipios en el mismo diseño del órgano? En cualquier caso, ante el surgimiento de este nuevo tipo de competencia, o modulación de competencias «clásicas», lógica por la nueva dimensión que esta adoptando la inmigración en España, y con la importancia que tendrá esa política general de integración para las CCAA, ¿puede dejarse en la ambigüedad la naturaleza del nuevo órgano —como se viene haciendo hasta ahora— o convendría establecer reglas precisas y adecuadas al peso respectivo del Estado y de las CCAA para el funcionamiento y las votaciones del Consejo?. En otras palabras, más sencillas y más generales, el Consejo Superior de Política de Inmigración no puede ser una Conferencia Sectorial más, que depende en todo del Ministro correspondiente y carece de reglas precisas para la adopción de decisiones, sino que precisa formas de participación de las CCAA mucho más precisas. De hecho, la ausencia de este nuevo tipo de órgano mixto, mucho más participado y organizado que las Conferencias, se está notando en distintos sectores y aparece aquí con notable exigencia, ¿no convendría pensar en su articulación general o al menos su introducción en algún sector, como éste, a título experimental?.

Además la reforma introduce una Disposición Adicional Segunda sobre subcomisiones de cooperación dirigidas expresamente a tratar la incidencia de la inmigración en las competencias de las CCAA. Estas subcomisiones se formarán en el seno de las Comisiones Bilaterales de Cooperación entre el Estado y las CCAA para analizar los efectos de los permisos de trabajo y residencia que afectan a las últimas. El mismo precepto contiene una mención especial a las islas Canarias, justificada no sólo por sus caracteres específicos sino por la mención

expresa que realiza su Estatuto de Autonomía en el art. 37.1, aunque el efectos de la mención no supone una regulación especial. Quizás estas instancias resulten en lugar adecuado para hacer frente a otra de las reivindicaciones presentadas por las CCAA con mayor volumen de inmigración, la previsión de recursos especiales de financiación para compensar el aumento de gastos de los servicios públicos más afectados, pero su aplicación debería responder a criterios objetivos y generales.

Diversas normas reglamentarias han seguido a las reformas legales de extranjería e inmigración y conviene mencionarlas aquí. El *Real Decreto 683/2000*, de 11 de mayo, que modifica la estructura orgánica de algunos ministerios, crea en su artículo 1 la figura del *Delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración*, con rango de Secretario de Estado y dependencia directa del Ministro del Interior. Le atribuye la función de formular la política del gobierno en relación con la extranjería, la inmigración y el derecho de asilo, así como coordinar e impulsar todas las actuaciones de este ámbito. A su vez, el RD 807/2000, de 19 de mayo, crea la *Dirección General de Extranjería e Inmigración* en el Ministerio de Interior. Le corresponde la puesta en práctica de las medidas que adopte la Delegación. Por su parte, el *Real Decreto 1449/2000*, de 28 de julio, que modifica y desarrolla la *estructura orgánica del Ministerio del Interior* recoge las reformas anteriores y valora como gran novedad en la evolución del Ministerio la creación de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración. El *Real Decreto 1946/2000*, de 1 de diciembre, regula la composición y funcionamiento de la *Comisión Interministerial de Extranjería*, que aun siendo un órgano evidente del Gobierno central tiene interés para las CCAA, no sólo porque en ella se adoptarán políticas públicas que inciden en sus competencias (el mayor o menor número de inmigrantes determina la extensión de los servicios sociales que corresponde prestar a las administraciones autonómicas), sino también por que muestra una nueva orientación de la administración hacia la inmigración que podría definirse como el carácter global del fenómeno. En efecto, más allá de las cuestiones organizativas –sus miembros son los subsecretarios de los Ministerios y algunos Directores generales especialmente afectados, el Delegado del para la Extranjería es el presidente de la Comisión– llama la atención la pluralidad de Ministerios implicados, diez de los quince existentes: Asuntos Exteriores, Justicia, Hacienda, Educación, Cultura y Deporte, Trabajo y Asuntos Sociales, Presidencia, Administraciones Públicas, Sanidad y Consumo y Economía, además de Interior. El propio Decreto crea cuatro Comisiones delegadas: política de visados y cooperación internacional, régimen de extranjería, flujos migratorios e integración social, y coordinación de los servicios periféricos.

La *Ley Orgánica 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores* es una ley ambiciosa, que sustituye a la Ley Orgánica 4/1992 de reforma de la ley reguladora de la Competencia y el procedimiento de los Juzgados de Menores (que era de 1948); ha visto la luz tras amplias y plurales demandas de reforma, destacadas en la Sentencia del Tribunal Constitucional 36/1991 y la proposición no de ley aprobada por el Congreso de los Diputados en 1994, que se añadían a las exigencias de la ratificación por España de la Convención de los derechos del niño de 1989. Destaca en la reforma el paso de la edad penal de los 16 a los 18 años y de la inimputabilidad de los 12 a los 14, con la consideración de los menores a

efectos de su tratamiento en dos tramos distintos, 14 a 16 años y 16 a 18 años; pero sobre todo, sobresale la finalidad educativa de todas las previsiones de la ley, que obligará a numerosas reformas y al diseño de importantes políticas en este ámbito. Por ello, la ley ha tenido un año de *vacatio legis*, que no ha sido plenamente aprovechado –según las quejas de sectores judiciales y de algunos gobiernos autonómicos– para poner en marcha los instrumentos de aplicación que requiere. Las Comunidades Autónomas están afectadas de pleno por la reforma en virtud de su competencia de protección de menores, que la ley desarrolla ampliamente, concretada en la responsabilidad que les reconoce para cumplir las medidas que los Jueces de menores determinen. De hecho, el éxito o el fracaso de la ley dependerá de la correcta relación entre la sentencia del Juez del menor y su aplicación por la administración sectorial de la CA.

Como señala el art. 45.1, corresponde a las CCAA y las ciudades de Ceuta y Melilla, de acuerdo con sus normas de organización, la creación, dirección, organización y gestión de todas las instituciones, los servicios y los programas previstos en la ley para la protección de los menores. Teniendo en cuenta que la nueva ley pone el acento en la existencia de educadores y especialistas adecuados, diversifica las posibles medidas según la edad y la gravedad de los hechos y pretende un tratamiento individualizado de los menores afectados, las CCAA se encuentran ante un desafío muy notable para la creación de los instrumentos, personales y materiales, idóneos.

Adoptada una medida por el Juez, la administración autonómica designará de forma inmediata a un profesional que se responsabilice de la ejecución de aquella, que si es de internamiento, deberá designar el centro más adecuado entre los más cercanos al domicilio del menor. La formación y actualización de un expediente del menor, guiará todo su tratamiento futuro e inspirará las decisiones del Juez, que puede matizar y modificar su primer pronunciamiento de acuerdo con la conducta del menor. La interacción entre funcionario especialista y Juez (y Fiscal) es realmente clave en la nueva política penal del menor.

Entre las previsiones generales que obligarán a un mayor esfuerzo organizativo de las CCAA destacan: la previsión de centros específicos para menores infractores, diferentes a los penitenciarios, para la ejecución de las medidas privativas de libertad y las medidas cautelares de internamiento, con diferentes módulos adecuados a la edad y necesidades de los menores internados, que permitan la realización de los diferentes programas de intervención educativa (art. 54); la reducción al máximo de los efectos negativos del internamiento y la inspiración de toda la actividad de los centros en el principio de reeducación y de continuidad en su participación en la sociedad; el respeto a los derechos del menor que deriva de su personalidad, su libertad ideológica y personal y los inherentes a su minoría de edad (educación y formación integral, respeto a su intimidad, ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales no afectados por la condena, proximidad del centro a su domicilio y comunicación con sus familiares, etc.); el derecho a recibir información, en un idioma comprensible, sobre su situación y a recurrir las resoluciones sancionadoras; la dotación de los Juzgados de menores y la creación de Salas de menores en los Tribunales Superiores de Justicia. También el gobierno central esta obligado a la reforma y

dotación adecuada de la planta de los Juzgados de Menores y las plantillas de las Carreras Judicial y Fiscal, de la plantilla de funcionarios de la administración de Justicia, de los equipos técnicos adscritos a los Juzgados y Fiscalías, de la adecuación de los Grupos de Menores de las Brigadas de Policía Judicial, y la creación de Cuerpos de Psicólogos y Educadores y Trabajadores Sociales Forenses, en general, tras consultas con las CCAA y, en su caso, con el Consejo General del Poder Judicial.

La *Ley Orgánica 7/2000, de modificación del Código Penal y de la responsabilidad penal de los menores en relación con los delitos de terrorismo* endurece las penas que corresponden a delitos realizados por menores y esta dirigida a combatir las formas específicas de violencia que se producen en el País Vasco, conocida como *kale borroka*, actos de violencia callejera conectada más o menos directamente con la estrategia terrorista de ETA. La ley, siguiendo el esquema general de la LO 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, distingue entre los actos cometidos por menores de dieciséis años y por jóvenes entre los dieciséis y los dieciocho años, pero en ambos casos agravando el tratamiento de la ley general.

La *Ley 12/2000 de modificación del Estatuto orgánico de Ministerio Fiscal* (Ley 50/1981) es consecuencia de las previsiones introducidas por la LO 5/2000 de responsabilidad penal de los menores, que potencia la actuación de los Fiscales para garantizar los derechos de aquellos. En cada tribunal competente existirán Fiscales adscritos para la intervención en menores, que se designarán de acuerdo con su especialización en la materia.

La *Ley Orgánica 9/2000 sobre medidas urgentes para la agilización de la Administración de Justicia*, que modifica la LOPJ de 1985 contiene disposiciones para la selección de los miembros de las carreras judicial y fiscal y otras normas que procuran mejorar su funcionamiento mediante la provisión de plazas vacantes, el retraso de la jubilación y el recorte de la duración de los estudios en la Escuela Judicial, interesando a las CCAA solamente de forma indirecta. Además prevé la adecuación de los Juzgados de Menores a la nueva LO 5/2000, analizada más arriba, que posee mucha mayor incidencia sobre las competencias autonómicas.

Leyes ordinarias y normas con rango de ley

Como en años anteriores, una serie de leyes, de acentuado carácter técnico y sectorial, ha sido aprobada en desarrollo o ejecución de normas comunitarias, principalmente directivas. La *Ley 2/2000, reguladora de los contratos tipo de productos agroalimentarios*, crea una serie de contratos tipo a los que podrán someterse voluntariamente los operadores del sector cuando las transacciones superen el ámbito de una CA. En otro caso, son las propias CCAA las competentes para regular la materia en su territorio, respetando las normas introducidas por las Directivas comunitarias. La ley prevé la comunicación entre el Estado y las CCAA para compartir la información sobre los contratos tipo homologados. El reglamento que desarrolla la ley ha sido aprobado por el Real Decreto 686/2000,

de 5 de mayo. La *Ley 3/2000, de régimen jurídico de protección de las obtenciones vegetales* regula su comercialización de acuerdo con normas comunitarias que se adaptan a su vez a legislación internacional.

La Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil es una de las normas más completas y ambiciosas entre las muchas aprobadas en los últimos años con el objetivo de modernizar los procedimientos judiciales, y por tanto la propia justicia. Potencia la oralidad e inmediatez, simplifica el proceso, facilita el acceso directo de los ciudadanos y amplía la protección de los derechos colectivos, admite la utilización de técnicas modernas de reproducción y reforma el sistema de recursos para mejorar su sistemática y su adecuación a la Constitución. Aunque afecta de forma muy indirecta a las competencias autonómicas (ejecución forzosa, algunos aspectos de derecho civil), tendrá sin duda una incidencia notable en la actuación de los tribunales y, por tanto indirectamente, en las CCAA.

El *Real Decreto Legislativo 5/2000, que aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social* establece los órganos de la administración central competentes para la imposición de sanciones y contiene una referencia paralela muy general a las CCAA en el art. 48.5: El ejercicio de la potestad sancionadora respecto de las infracciones del orden social, cuando corresponda a la Administración de las Comunidades Autónomas con competencia en materia de ejecución de la legislación del orden social, se ejercerá por los órganos y con los límites de distribución que determine cada Comunidad Autónoma.

Añade el mismo artículo que la atribución de competencias a que se refieren los apartados anteriores no afecta al ejercicio de la potestad sancionadora que pueda corresponder a otras Administraciones, por razón de las competencias que tengan atribuidas; en los supuestos de acumulación de infracciones correspondientes a la misma materia en un solo procedimiento, será órgano competente para imponer la sanción por la totalidad de dichas infracciones, el que lo sea para imponer la de mayor cuantía, de conformidad con la atribución de competencias sancionadoras efectuada en la misma ley; la potestad para acordar las sanciones accesorias establecidas corresponderá a quien la ostente para imponer las de carácter principal.

Por otra parte, atribuye al Gobierno central la aprobación del Reglamento de procedimiento especial para la imposición de sanciones del orden social y recuerda que el procedimiento sancionador, común a todas las Administraciones públicas, se ajustará a lo previsto en la presente Ley y en la disposición adicional cuarta de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, siendo de aplicación subsidiaria las disposiciones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que regula el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común (art. 51).

La estructura de común dependencia estatal y autonómica, tan peculiar de la inspección de trabajo explica la Disposición Adicional Segunda (Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social), que remite su organización definitiva al momento en que se logre el respectivo acuerdo del Estado con cada Comunidad Autónoma a que se refiere el art. 17 de la Ley 42/1997, de 14

de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con lo previsto en el apartado dos de su disposición derogatoria.

El *Real Decreto Legislativo 2/2000, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas* sistematiza en un solo texto el conjunto de normas legales existentes, especialmente tras las modificaciones introducidas el año pasado.

Generalmente el inicio de cada legislatura conlleva la aprobación de un paquete de decretos-leyes que pueden responder a diferentes causas: el cumplimiento de promesas electorales, los inconvenientes de esperar a que las nuevas Cortes inicien su funcionamiento regular para la aprobación de una ley, e incluso la previsión de intervenir rápidamente sobre algún sector para facilitar la posterior labor regular del Gobierno. En ocasiones, por las mismas o parecidas razones, y quizás otras adicionales que suelen calificarse de «electoralistas», algún Decreto-ley de estas características se aprueba inmediatamente antes de las elecciones. Seguramente eso explica la publicación del *Real Decreto-ley 1/2000, de 14 de enero, sobre determinadas medidas de mejora de la Protección familiar de la Seguridad Social*, que revalorizaba los importes de las prestaciones por el nacimiento de hijos o por su mantenimiento a cargo de las familias.

En alguno de los motivos citados, encontrará también explicación la aprobación de varios Decretos-leyes por el nuevo Gobierno en las semanas siguientes a su instalación. El *Real Decreto-ley 3/2000, por el que se aprueban medidas fiscales urgentes al ahorro familiar y la pequeña y mediana empresa* se justifica en el esfuerzo por reactivar la economía y contiene medidas que afectan principalmente a los planes de pensiones. Tras su tramitación legislativa se convirtió en la Ley 6/2000 del mismo título.

El *Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y de Transporte*, pretende, por una parte, incrementar la oferta de suelo y regular la oferta de intermediación inmobiliaria; por otra, reduce el plazo de las concesiones de servicios regulares de viajeros por carretera, para estimular la competencia; y aún por otra parte, suprime obstáculos al suministro de productos petroleros a los barcos, para incidir positivamente en los precios. Ha sido recurrido por los gobiernos autonómicos de Andalucía, Extremadura, Asturias e Islas Baleares, especialmente en cuanto reforma preceptos de la ley del suelo.

El *Real Decreto-ley 5/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes para la contención del gasto farmacéutico público y racionalización del uso de los medicamentos*, revisa los márgenes de las oficinas de farmacia, adopta medidas para fomentar el uso de medicamentos genéricos y actualiza la normativa reguladora de la publicidad de los medicamentos.

El *Real Decreto-ley 6/2000, también de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados, bienes y servicios* contiene normas que afectan a muy diversos ámbitos. Liberaliza los mercados energéticos, previene la coordinación de operadores de determinados mercados en proceso de liberalización derivada de la presencia de accionistas comunes, e introduce el principio de competencia en la actividad de los fedatarios públicos, posibilitando

descuentos y rebajas en los aranceles de notarios y registradores. Por otra parte, adopta medidas liberalizadoras en sectores distintos, que a primera vista podrían escapar incluso de la competencia del Estado: libertad de descuentos para los minoristas en la venta de libros de texto, potenciación de los beneficios de la colegiación única en los colegios profesionales, incremento de la transparencia en los folletos informativos sobre la formalización de préstamos hipotecarios, reducción de los límites máximos en concepto de comisiones de gestión a los gestores de fondos de inversión, mayor flexibilidad de los requisitos para los distribuidores mayoristas de tabacos y, sobre todo, incremento en la flexibilidad de los horarios comerciales. Por esta última razón, especialmente, el Decreto-ley ha sido recurrido por Andalucía, Aragón, Asturias, Cataluña, Extremadura, las Islas Baleares y Navarra, es decir, casi la mitad de las Comunidades Autónomas.

El *Real Decreto-ley 7/2000, igualmente de 23 de junio, de medidas urgentes en el Sector de las Telecomunicaciones*, contiene, junto a medidas para reducir el coste de las llamadas telefónicas metropolitanas y para impulsar la competencia en igualdad de condiciones entre los operadores, otras dirigidas a liberalizar la inspección técnica de vehículos, muy lejanas de las anteriores. En este aspecto, ha sido recurrido por el Gobierno de Cataluña.

Carácter diferente a los anteriores tienen los tres Decretos-leyes restantes del año. El *Real Decreto-ley 8/2000*, de 4 de agosto, adopta medidas urgentes para paliar los daños causados por la sequía y otras circunstancias climáticas desfavorables, en el marco, se dice, de la colaboración entre el Estado y las CCAA. El *Real Decreto-ley 9/2000*, de 6 de octubre, modifica el Real Decreto Legislativo, de 1986, sobre evaluación del impacto ambiental para adaptarlo a las nuevas directivas comunitarias, especificando los requisitos de los proyectos que exigen una evaluación previa del impacto ambiental. Junto a la determinación del órgano competente de la administración central, se remite a las CCAA su propia designación, para su ámbito. La modificación tiene el carácter de norma básica de acuerdo con el art. 149.1.23 CE. El *Real Decreto-ley 10/2000*, de medidas urgentes de apoyo a los sectores agrarios, pesquero y del transporte, incorpora distintas previsiones para paliar la subida de precio del petróleo y la apreciación del dólar frente al euro.

Por último, el *Real Decreto-Ley 2/2000, de 23 de junio, por el que se modifica la Ley 19/1994, de 6 de julio, de Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, y otras normas tributarias* esta dirigido a desarrollar la Zona Especial Canaria, para potenciar el desarrollo económico y fiscal de las islas Canarias, mediante la atracción de capitales y empresas provenientes del exterior. Ante las reticencias de la Comisión Europea sobre la posibilidad de que algunos de los aspectos de la regulación de la Zona Especial Canaria pudieran plantear problemas de compatibilidad con el ordenamiento comunitario, se realizaron modificaciones mediante el Real Decreto-ley 3/1996, de 26 de enero, de reforma parcial de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, y la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social. No siendo suficientes los cambios incorporados, en particular, en materia de ayudas de Estado, el Gobierno decidió abrir un período de consultas con las autoridades comunitarias al objeto de solventar los

problemas que planteaba la norma vigente, proponiendo una nueva regulación que la Comisión Europea ha aceptado y se recoge en esta norma.

Varias son las novedades que recoge la nueva regulación de la Zona Especial Canaria, que modifica diversos capítulos del título V de la citada Ley 19/1994 y se ha aprobado tras la audiencia al Parlamento Canario que exige la DA 3ª de la Constitución. La reforma pone fin a un largo período de suspensión de la puesta en marcha de una de las medidas más importantes adoptadas por dicha ley para el impulso del desarrollo económico y social de las islas Canarias.

En primer lugar, la reducción del ámbito temporal de la Zona Especial Canaria, fijándose como límite de su vigencia el 31 de diciembre de 2008, al tiempo que se señala como fecha límite para optar a dicho régimen de ayudas el 31 de diciembre de 2006. En segundo término, se contempla la posibilidad de que los inversores que decidan instalarse en la Zona Especial Canaria, ya sean residentes o no residentes, puedan realizar operaciones tanto dentro como fuera del mercado nacional, eliminando así barreras anteriormente existentes a este respecto.

El ámbito subjetivo de aplicación del régimen de la Zona Especial Canaria comprende a las personas jurídicas de nueva formación inscritas en el Registro Oficial que se crea al efecto, para lo cual habrán de satisfacer una serie de requisitos, entre los que merecen destacarse los de efectuar una inversión mínima de 16.638.000 pesetas (100.000 euros) en activos fijos, crear un mínimo de cinco empleos y la realización de una serie de actividades tasadas para conseguir que este régimen pueda atraer inversiones que permitan una eficaz diversificación del tejido productivo canario.

Un segundo conjunto de novedades viene referido al ámbito organizativo de la Zona Especial Canaria, respecto al cual conviene destacar la creación de una Comisión Técnica, adscrita al Consejo Rector de la Zona Especial Canaria, responsable de la emisión de informes vinculantes sobre las solicitudes de inscripción que se presenten por las entidades interesadas en acogerse al régimen de la Zona Especial Canaria.

En tercer lugar, se introducen modificaciones relevantes en el régimen fiscal aplicable a las entidades de la Zona Especial Canaria. Así, se establecen unos tipos de gravamen reducidos, variables entre el 1 por 100 y el 5 por 100. El tipo impositivo aplicable dependerá del año de autorización, de la creación de empleo y del tipo de actividad desarrollada, siendo creciente el tipo y decreciente el incentivo fiscal a lo largo del período de vigencia, para ajustar este régimen, que constituye una manifestación de las denominadas ayudas al funcionamiento, a las disposiciones comunitarias. Los tipos reducidos se aplicarán exclusivamente sobre la parte de la base imponible derivada de las operaciones que se realicen material y efectivamente en el ámbito geográfico de la Zona Especial Canaria y hasta unos límites señalados, distintos según se trate de actividades industriales, de servicios o de una categoría especial de actividades que pueden generar un menor impacto en la economía regional.

Disposiciones reglamentarias

El *Real Decreto 1089/2000 que modifica el artículo 8 del Real Decreto 221/1991, que regula la organización de las Unidades del Cuerpo Nacional de Policía adscritas a las Comunidades Autónomas y establece las peculiaridades del régimen estatutario de su personal*, pretende resolver un problema práctico que genera disfuncionalidades, la concentración de peticiones de traslado en determinadas unidades de los destinos de origen, lo que produce su bloqueo. Para evitarlo, se establece que los funcionarios que obtengan puestos de trabajo en la unidad adscrita deberán permanecer en la misma durante un plazo mínimo de dos años, tras los cuales podrán participar en los concursos de méritos para la provisión de las vacantes que se convoquen. Transitoriamente se prevé, para quienes ya se encuentran en las unidades adscritas, que podrán continuar en las mismas si obtienen una plaza en otro destino, manteniendo la reserva de éste, y que igualmente mantendrá la reserva de destino en la plantilla a la que pertenecía en el momento de acceso a la Unidad adscrita. Cuando cesen en ésta y pasen al nuevo destino, quedarán adscritos a la plantilla de que se trate aunque no hubiera vacante de su categoría. Se trata en definitiva de modificar el régimen general para potenciar el acceso y la permanencia en las unidades de policía adscritas a las CCAA.

El *Real Decreto 1448/2000 crea áreas funcionales de Alta Inspección de Educación integrada en las Delegaciones de Gobierno de las CCAA de Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid, Murcia y La Rioja*, a consecuencia del traspaso realizado a dichas CCAA a lo largo de 1998 y 1999, que ha culminado la distribución de competencias en materia de educación no universitaria. La norma actual se corresponde con las equivalentes dictadas en su momento para los traspasos previos (para las Islas Baleares fue el RD 2535/1998), que tienen su norma principal en los Reales Decretos 1982/1983 sobre funcionamiento de la Alta Inspección y 1330/1997 sobre la creación en las Delegaciones del Gobierno de áreas funcionales que ejerzan estas competencias inspectoras. El debate más interesante no corresponde por tanto a la norma de este año, sino más bien a las últimas citadas, aunque sin duda la generalización de las Inspecciones a todo el Estado podría ser ocasión de una reflexión sobre la función de este órgano y la forma en que se viene realizando.

El *Real Decreto 1949/2000 modifica el reglamento de Justicia gratuita* para mejorar el servicio, revisando los módulos y bases de compensación económica de los abogados, actualizándolos e incluyendo nuevos conceptos como la vía administrativa previa en los casos de extranjería y asilo, y reduciendo de seis a tres meses el plazo del Ministerio de Justicia para realizar los pagos, lo que debe repercutir en la reducción de la espera para el cobro de sus servicios por abogados y procuradores.

Los *traspasos de medios personales y materiales del Estado a las CCAA*, sin dejar de producirse, han tenido menor volumen que en años anteriores. En 1999 hubo más de 70, y en el año anterior más de 50, cuando en el 2000 han sido un poco más de 20. En 1999 los traspasos afectaron a 15 CCAA, en este año sólo a 7.

Terminado el ciclo de los traspasos en la educación no universitaria, adquieren un claro predominio las ampliaciones de medios a traspasos realizados mucho antes, que ya se venían produciendo sistemáticamente en los últimos años y deben valorarse positivamente, en cuanto implican una corrección de los traspasos iniciales que suelen repercutir en una distribución competencial más funcional.

Aunque la dimensión cuantitativa no posee excesivo significado, este año los traspasos se han realizados a las CCAA siguientes: Cataluña (5), Comunidad Valenciana (5), La Rioja(6), Madrid (2), Navarra (2), y 1 a Canarias y Castilla y León. Por materias destaca la ampliación de medios en educación, con traspaso de profesores de EGB de Instituciones Penitenciarias (C. Valenciana, Navarra, La Rioja...), y más ampliamente al sector educativo en la Comunidad Valenciana y Madrid. Traspasos en materia de Trabajo, empleo y formación del Instituto Nacional de Empleo se han realizado a Madrid y Canarias; un año más ha existido ampliación de medios traspasados en Administración de Justicia a Cataluña. También se ha realizado ampliación de medios en patrimonio arquitectónico y control de calidad en edificación y vivienda a la Comunidad Valenciana y Cataluña. El resto comprende sectores muy diversos: puertos, agricultura, parque móvil... También continúa la ampliación en materia de tránsito y vehículos de motor a Cataluña (RD 404/2000).

Sorprende, aunque es tendencia de los últimos años, la abundancia de Reales Decretos que afectan a *Colegios Profesionales*. Trece pueden contarse en este año, algunos aprobando Estatutos o la creación de nuevos Colegios (RD 1912/2000, Estatutos de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local; RD 1333/2000, Estatutos de Ingenieros industriales y su Consejo Nacional; RD 278/2000, Estatutos de los Agentes de la Propiedad Industrial), pero mayoritariamente redistribuyendo su ámbito territorial, bien por la aparición de unos Colegios independientes (especialmente en Ceuta y Melilla: veterinarios, arquitectos), bien por la segregación de algunos autonómicos o provinciales respecto a los nacionales (Castilla y León, respecto al colegio Nacional de Licenciados y Doctores en Ciencias Políticas y Sociología; Biólogos de Canarias y de Galicia respecto al colegio nacional) bien por la segregación de uno o varios colegios provinciales para adecuarse a la nueva organización autonómica (Graduados Sociales de Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara y Toledo se desprenden del Colegio de Madrid; Gestores Administrativos de Albacete se separan del de Valencia), o incluso por combinaciones menos claras que, quizás sólo responden a problemas internos de los gremios (los Biólogos parecen destacar por su movilidad, ya que la segregación ha sido realizada por los Colegios de Galicia, Canarias y Murcia). Pero quizás tanto movimiento responde en el fondo, al margen de las diferentes causas inmediatas, a un efecto más profundo del Estado autonómico, producido con cierto retraso, la acomodación de las organizaciones profesionales –especialmente en su faceta de representación de intereses– a la nueva distribución del poder en España.

A continuación se comentan algunos *reglamentos impugnados ante el Tribunal Constitucional*, aunque la visión anual del Informe resulta parcial porque sólo recoge las normas publicadas dentro del año en curso, y por tanto es posible que algunos reglamentos del Estado sean objeto de un conflicto de com-

petencias planteado en los primeros meses del año siguiente. Así todo, el BOE ha publicado algunas providencias del TC aceptando conflictos de competencias sobre reglamentos iniciados por diversos Gobiernos autonómicos y, sin perjuicio del tratamiento que los conflictos reciben en otro apartado de la publicación, puede resultar útil recordar las regulaciones impugnadas.

El RD 69/2000, de 21 de enero, por el cual se 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, ha sido impugnado por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña, por vulneración del art. 149.1.30 CE y 15 del Estatuto catalán. Se fundamenta en la Ley Orgánica 11/1983 y pretende dar un paso más en el objetivo de conseguir el denominado «distrito abierto» para el curso 2001-2002, de manera que los estudiantes puedan matricularse en la Universidad de su preferencia al margen de aquella en la que haya superado la prueba de acceso a la Universidad. Aparece como una reforma del anterior RD 1640/1999, que regulaba la prueba de acceso a estudios universitarios, y que también había sido recurrido por la Generalidad de Cataluña ante el TC. Señala que ha sido aprobado tras consulta al Consejo de Universidades, y atribuye su futuro desarrollo reglamentario al Ministro, sin perjuicio de las competencias que correspondan a las CCAA.

También ha sido impugnado el Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas, que plantea una interesante problemática, porque su contenido seguramente resulta necesario y oportuno (según la prensa, en Cataluña unos 200 municipios tienen el agua contaminada por los residuos de las granjas porcinas), pero en cambio parece chocar con la distribución competencial, y realmente ha sido impugnado por tres CCAA, Cataluña, Extremadura y Aragón.

Las explotaciones españolas de ganado porcino han experimentado gradualmente en los últimos años una evolución tan profunda en todos los aspectos que ha dado lugar a una nueva realidad productiva, sanitaria, económica y medioambiental, situando al sector en uno de los primeros lugares dentro de la producción final agraria española y en uno de los más destacados de la Unión Europea, para bien y para mal, porque muchos Estados europeos han rechazado el crecimiento desmesurado realizado entre nosotros por las graves consecuencias que comporta.

En todo caso, el Gobierno considera necesaria una nueva regulación, que contemple tanto el punto de vista sanitario (la incidencia de enfermedades en las explotaciones porcinas y sus graves efectos económicos), como el punto de vista medioambiental, previniendo los posibles efectos negativos que pudiera generar la ganadería intensiva. La intensificación de las explotaciones porcinas y su concentración en determinadas áreas y municipios plantea la necesidad de compatibilizar la creación de riqueza, originada por esta actividad pecuaria, con las exigencias de un medio ambiente adecuado y un equilibrio sanitario. El Decreto alega que en su tramitación han sido consultadas las Comunidades Autónomas y las entidades representativas de los sectores afectados.

El Real Decreto establece las normas básicas por las que se regula la aplicación de medidas de ordenación sanitaria y zootécnica de las explotaciones porci-

nas, incluidas entre ellas la capacidad máxima productiva, las condiciones mínimas de ubicación, infraestructura zootécnica, sanitaria y los equipamientos, que permitan un eficaz y correcto desarrollo de la actividad ganadera en el sector porcino, conforme a la normativa vigente en materia de higiene, sanidad animal, bienestar de los animales y medio ambiente. Para ello, después de un amplio elenco de definiciones legales, clasifica los diferentes tipos de explotaciones porcina, desde el punto de vista económico y sanitario, introduce las condiciones mínimas de su funcionamiento, establece un registro estatal gestionado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y regula las inspecciones, infracciones y sanciones. Reserva además su desarrollo reglamentario a Ordenes conjuntas de los Ministros de Agricultura, Pesca y Alimentación y de Medio Ambiente, con audiencia de las Comunidades Autónomas, las organizaciones profesionales agrarias, el sector productor y, en su caso, otras organizaciones sociales y económicas.

Según la DA 2ª, las disposiciones del presente Real Decreto tendrán el carácter de normativa básica estatal, al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.13ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica, del art. 149.1.16ª CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la sanidad, y del art. 149.1.23ª CE, que atribuye al Estado la competencia para dictar legislación básica sobre protección del medio ambiente.

Además del anterior, como es habitual, una serie de *reglamentos han sido aprobados con carácter básico*, y por ello los agrupamos a continuación pese a la gran heterogeneidad de las materias que regulan.

El RD 1663/2000 sobre conexión de instalaciones fotovoltaicas a la red de baja tensión, regula las condiciones especiales cuando se trate de energía solar, y justifica expresamente su carácter básico como desarrollo de la Ley 54/1997, del Sector Eléctrico, que a su vez se autocalifica como básica en la DF 1ª por recaer sobre las bases del régimen minero y energético (149.1.25 CE).

El Real Decreto 2070/1999, de 30 de diciembre, por el cual se regulan las actividades de obtención y utilización clínica de órganos humanos y la coordinación territorial en materia de donación y trasplante de órganos y tejidos, modifica el reglamento equivalente de 1980, y como él es dictado en virtud de la Ley 30/1979 sobre extracción y trasplante de órganos. Su regulación responde por una parte a la necesaria adecuación de la obtención de órganos humanos a las nuevas tecnologías médicas y por otra, en concreto, a la modernización de criterios para incluir la muerte por parada cardíaca como supuesto de la obtención y donación de órganos, así como las técnicas especiales que requiere su conservación. Se declara básica en virtud de la Ley General de Sanidad de 1986, lo que no deja de llamar la atención porque es desarrollo de la Ley 30/1997, como expresamente señala el propio reglamento.

El RD 2073/1999, de 30 de diciembre, por el cual se modifica el Registro central de personal y las normas de coordinación con el resto de administraciones públicas, que se fundamenta en la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Administración Pública, sólo afecta en realidad a la primera parte de su título,

limitándose a modernizar el registro del personal de la administración central del Estado. Lo mismo sucede con el *RD 29/2000, de 14 de enero, sobre nuevas formas de gestión del Instituto Nacional de la Salud*, que desarrolla la Ley 15/1997 del mismo título, especialmente en cuanto a las fundaciones públicas sanitarias.

El *RD 112/2000, de 28 de enero, por el cual se crea la Comisión Nacional para la Protección de la salud del deportista*, tras poner de relieve la importancia del tratamiento y la vigilancia médicos en la práctica del deporte de elite, configura esta Comisión Nacional y su Comité Permanente, fundándose en la Ley 10/1990 del Deporte, sobre una representación amplia (más de 50 personas) que responde a tres criterios: responsables políticos del Estado, de las CCAA y de los entes locales, responsables de Colegios Profesionales (de Médicos, por ejemplo) y de federaciones y expertos.

El *RD 138/2000, de 4 de febrero, por el cual se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social* constituye un desarrollo directo de la Ley correspondiente de 1997 y, lógicamente, detalla la configuración peculiar adoptada por la Inspección de Trabajo durante todos estos años: dependencia orgánica de la administración central y doble dependencia funcional tanto de la administración central como de la autonómica en cuyo territorio los inspectores realicen sus funciones. Esta interpretación del bloque de constitucionalidad, que carece de equivalente, merecería seguramente una reflexión más amplia de la que puede dedicarse en este apartado.

Todo un racimo normativo se ha dedicado en las últimas semanas del año a combatir el riesgo de extensión de *encefalopatías espongiiformes transmisibles* que ha llegado tan claramente a la opinión pública que evita toda explicación, aunque probablemente quepa cuestionar su retraso. En todo caso, la cronología normativa es bastante clara. El *RD 1716/2000, de 13 de octubre* adopta medidas respecto al intercambio intracomunitario de animales, de manera aún amplia puesto que se refiere a las especies bovina y porcina. La Orden de 8 de noviembre contiene la prohibición, tan comentada, de prohibir la introducción de animales y productos bovinos desde Francia, ante el incremento –se dice– de los casos aparecidos en el país vecino. El Real Decreto 1911/2000, de 24 de noviembre, regula ya la destrucción de los materiales de riesgo en relación con la enfermedad, trasponiendo la decisión correspondiente de la Comisión europea de julio del 2000, en virtud de las competencias estatales recogidas en los artículos 149.1.13 y 149.1.16 CE. Una semana más tarde se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de diciembre que determina los criterios generales para la negociación y suscripción de convenios de colaboración específicos con las Comunidades Autónomas para instrumentar la lucha contra la enfermedad. La Orden de 15 de diciembre establece los baremos de indemnización por el sacrificio obligatorio de animales sospechosos o afectados por la enfermedad, que también se fundamenta en el artículo 149.1.16 CE, sacrificios que son ordenados sin embargo por las CCAA. La Orden de 20 de diciembre regula también subvenciones a la retirada del mercado de harinas animales, dirigidas a las industrias fabricantes. La Orden de 28 de diciembre establece un plan de adquisición de bovinos de más de 30 meses a los que no se les haya practicado la prueba de detección de la enfermedad.

Otras muchas normas reglamentarias pueden tener incidencia en intereses

autonómicos como las múltiples reglamentaciones técnico-sanitarias (especialmente para la alimentación), las regulaciones de subvenciones de muy distinto tipo (algunas de origen comunitario), el establecimiento o modificación de órganos administrativos, en parte como consecuencia de la reforma de Ministerios que siguió a la formación del gobierno tras las elecciones; se ha publicado la estructura básicas de varios, la modificación de varias Comisiones Interministeriales –inmigración, seguridad alimentaria o Comisiones Delegadas, como cultura–, además de la remodelación de organismos como el Consejo superior de Deportes o la creación de la Comisión Interterritorial de cooperación para el desarrollo.

En particular destaca la pluralidad de disposiciones –alguna legal– que se dictan en el ámbito de la investigación científica y técnica, en parte como resultado del nuevo Ministerio de Ciencia y Tecnología: la *Ley 5/2000* deroga la DA 1ª de la *Ley 13/1986* de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica, produciendo la desaparición de la Comisión Mixta del Congreso y del Senado para conocer el Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico y de la memoria anual sobre su desarrollo. El *RD 1786/2000*, de 27 de octubre, regula la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT), que según el art. 7 de la *Ley 13/86* es el órgano de planificación, coordinación y seguimiento del Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica. La nueva composición, determinada por la creación del Ministerio (*RD 557/2000*) es Presidente, Vicepresidente y 7 vocales (3 ministros, 3 secretarios de Estado y 1 Director de presidencia del Gobierno); existirá también una comisión Permanente de la Comisión Interministerial cuya composición será decidida por el Consejo de Ministros. El *RD 684/2000* suprime la Oficina de Ciencia y Tecnología, porque sus funciones han quedado asumidas dentro del nuevo Ministerio y el *RD 993/2000*, de 2 de junio, modifica el *RD 696/2000*, de 12 de mayo, por el que se aprueba la estructura orgánica básica del Ministerio de Ciencia y Tecnología. Mayor trascendencia parece corresponder al *RD 1945/2000*, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del organismo autónomo Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

RELACIONES DE COLABORACIÓN CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Enoch Albertí

Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas

Datos generales

Durante el año 2000 se han publicado oficialmente 518 convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas, cifra que representa un ligero descenso en el volumen de convenios suscritos entre ambas partes respecto del año anterior, en el que fueron publicados 547. Este descenso se une, además, al que ya se experimentó en 1999 respecto de 1998, año en el que se alcanzó el máximo número de convenios celebrados hasta el momento (566). Si ello es una simple variación anual dentro de una banda determinada de convenios, bastante elevada además respecto del volumen que se venía produciendo antes de 1998 (alrededor de los 300 convenios, moviéndose al alza), o bien representa una tendencia más persistente, en sentido descendente, es algo que sólo podrá verificarse en los próximos años. En el actual cabe sólo constatar el descenso producido por segundo año consecutivo (algo que no se había producido nunca aún desde que en 1989 se inició esta serie), que representa, uniendo los dos años, una disminución de un 8,5 % acumulado desde 1998.

Como en años anteriores, cabe realizar dos advertencias, necesarias para valorar adecuadamente la información que se facilita. La primera de ellas, que los datos sobre convenios se refieren a los publicados oficialmente en el BOE, que, según la Ley 30/1992, art. 8, deben ser todos los suscritos entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pero no necesariamente en el mismo año que se han suscrito, o dentro de un margen temporal determinado y forzosamente limitado. Por ello, muchos de los convenios celebrados en un año (en general, los suscritos durante los tres últimos meses) son publicados oficialmente en el siguiente, lo cual puede suponer una diferencia de cifras respecto de otras series que tomen en cuenta otros criterios. El hecho, sin embargo, de que desde el primer momento aquí se haya seguido el criterio de la publicación oficial para contabilizar los convenios hace que las cifras anuales sean perfectamente homogéneas y comparables.

La segunda advertencia necesaria es que este alto volumen de convenios no puede inducir la idea de un alto grado de diversidad de los tratos convencionales realizados entre el Estado y las Comunidades. En efecto, y al igual que ocurría también en años anteriores, muchos de los convenios celebrados (y especialmente los suscritos en materia de servicios sociales y de agricultura, que forman el grueso principal de todos ellos) son en realidad convenios-modelo que respon-

den a un proyecto común, normalmente acordado en una Conferencia sectorial, que después se va formalizando en modo bilateral entre el Estado y cada una de las Comunidades Autónomas como convenio propio o singular. Este ha sido un modo de operar habitual en los últimos años, en los que apenas se ha recurrido a la formalización multilateral de este tipo de acuerdos, bajo las fórmulas expresamente previstas en la legislación en la materia (como convenios de Conferencia sectorial o incluso como acuerdos de las mismas). En este año, este tipo de convenios generales de concreción bilateral suponen más de las dos terceras partes del total, y resultan especialmente significativos en materia de servicios sociales, donde la mayor parte de los 238 convenios celebrados en este sector pueden agruparse en torno a unos 13 o 14 proyectos generales, de carácter común, que han sido suscritos por casi todas las Comunidades.

En este año, la media de convenios por Comunidad Autónoma es de 27. Alrededor de esta media se sitúan las diversas Comunidades, con oscilaciones menores que en años anteriores, de modo que puede observarse un mayor agrupamiento en torno a esta cifra. Junto a esta diferencia respecto de años precedentes, se observan algunas semejanzas notables: así, Cataluña continua siendo la Comunidad Autónoma que más convenios suscribe (43), pero la diferencia respecto de la media y de las otras Comunidades Autónomas se reduce de forma muy significativa, como se muestra en el gráfico 2. Por encima de la media se sitúan también Comunidades que habitualmente se colocan entre las que mayor número de convenios suscriben (Galicia, 39; Aragón, 37; Madrid, 34). La Comunidad Valenciana se sitúa también este año en este primer grupo (con 38 convenios). Ligeramente por encima de la media se encuentran Castilla y León (33) y Andalucía (30), ambas con un fuerte retroceso respecto de 1998, Castilla-La Mancha (33), Baleares (30) y Canarias (28). Sobre la media se colocan Extremadura (que experimenta un retroceso notable respecto del año anterior), Asturias y La Rioja. Ligeramente por debajo de la media se encuentran Murcia (26) y Cantabria (22). Y claramente por debajo, como viene siendo habitual, se sitúan Navarra (13) y el País Vasco (7). Las Ciudades autónomas de Ceuta y de Melilla, con 12 convenios cada una, se colocan también por debajo de la media, pero experimentan un incremento respecto de los celebrados durante el año anterior.

Materias y actuaciones previstas en los convenios

En este año hay que destacar como dato relevante la mayor concentración que se ha producido aún en torno a los servicios sociales. Desde hace ya muchos años, los convenios suscritos en el conjunto de materias que podemos englobar bajo el rótulo de servicios sociales vienen representando una parte muy significativa del conjunto, hasta constituir el grueso de la actividad convencional. Esta tendencia no ha hecho sino reforzarse en los últimos tiempos, y, en el año 2000, esta concentración de los convenios en los servicios sociales ha alcanzado su máximo nivel: aún a pesar de la disminución del número total de convenios respecto de año pasado, los suscritos en materia de servicios sociales han aumentado en términos absolutos (238 frente a los 226 del año 1999), y han pasado a significar el 46 % del total. Puede decirse pues que hoy casi la mitad de los convenios cele-

brados lo son en el ámbito de los servicios sociales, y que éstos, además, se concentran en torno a unos 13 o 14 programas generales de actuación, prestando asistencia de diverso tipo, a los que después se hará referencia. A gran distancia de esta materia se sitúan otros sectores, como la agricultura (que concentra el 12 % de los convenios celebrados), la sanidad (7,7 %) y la educación (6,5 %). A mayor distancia aún, las Administraciones Públicas (un 4,2 %, especialmente en programas de formación), la estadística (3,5 %), la cultura y el turismo (un 3,3 % cada una de estas dos materias), y la vivienda y el urbanismo (un 2,7 % del total de los convenios).

Junto al reforzamiento de la tendencia al incremento de la concentración de los convenios en torno a los servicios sociales cabe destacar este año algunos otros datos de interés. Así, en primer lugar, hay que notar la práctica desaparición de los convenios en las materias de medio ambiente y de obras públicas, que en el pasado, incluso reciente, habían tenido una notable significación, a veces no tanto por el número de convenios suscritos como sobre todo por su envergadura, tanto desde el punto de vista de la entidad de las actuaciones proyectadas como de la financiación comprometida. En segundo lugar, y muy relacionado con este mismo hecho, hay que notar también una disminución de los convenios que tienen por objeto la proyección (y co-financiación) de obras o de proyectos singulares, de actuaciones concretas que se agotan con su ejecución, y un paralelo aumento de los convenios que prevén actuaciones que podríamos denominar de tracto continuado, de programas de actuación mediante los cuales las partes acuerdan la prestación de determinados servicios, comprometiendo en el convenio la forma de prestación y su financiación (en general, la forma en que el Estado contribuye financieramente a la realización de las actuaciones prestacionales objeto del convenio). Puede observarse pues una tendencia a que los convenios tengan por objeto programas, más que proyectos singulares. Ello sin duda da paso a un esquema de cooperación estable y permanente en ciertas áreas (concentradas en torno a los servicios sociales) para determinado tipo de actuaciones, que pasan a ser realizadas bajo fórmulas de colaboración interadministrativa.

Este hecho enlaza con la tercera característica que es preciso notar: la continuidad básica que puede observarse en muchos convenios, que supone la continuidad de muchos programas ya iniciados en años anteriores, y que van repitiéndose y reproduciéndose año tras año, también especialmente en el sector de los servicios sociales, pero también en el de la sanidad, la agricultura o el turismo. Así, puede decirse que la mayor parte de los convenios en esta materia representan la simple continuación de programas acordados en años anteriores, que se prorrogan y se actualizan en cuanto a sus previsiones, especialmente de carácter financiero.

Es preciso notar también el incremento de los convenios mediante los cuales se acuerda la prestación de servicios interadministrativos, de diversa especie, y se concretan fórmulas de colaboración y de auxilio entre las distintas Administraciones, recurriendo en ocasiones a la figura de la encomienda de gestión. Así, entre los más destacados, cabe resaltar los convenios mediante los cuales la Administración estatal cede a las Comunidades Autónomas el uso de ciertos programas informáticos para la gestión de pensiones no contributivas a la segu-

ridad social, aquellos por los cuales se establecen canales permanentes de comunicación informática entre ambas Administraciones en materia de agricultura, aquellos por los que algunas Comunidades Autónomas encomiendan a la Administración estatal la realización de ciertas actividades de carácter técnico relacionadas con la homologación de material de juego, los que prevén la colaboración entre ambas Administraciones para el tratamiento de información relativa a la gestión de los fondos estructurales europeos, los que prevén el desarrollo de planes de formación continua para funcionarios o los que establecen procedimientos para el intercambio de información catastral.

Casi como curiosidad, por infrecuente, cabe destacar finalmente la denuncia de diversos convenios que se habían celebrado en 1997 entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y distintas Comunidades Autónomas para la puesta en marcha de las medidas de acompañamiento de la política agraria común, dado que el procedimiento establecido en los mismos para la transferencia de fondos se había revelado como inadecuado, originando, según el propio texto de la denuncia, graves problemas para los beneficiarios finales de las ayudas. De este modo, se da por concluido el convenio antes de la fecha de su expiración, de mutuo acuerdo entre las partes, acordándose que «la distribución y transferencia de fondos a las Comunidades Autónomas se regularán por lo que viene establecido en el art. 153 de la Ley General Presupuestaria, en su redacción actual, conforme a la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, y a la Ley 55/1999, de 30 de diciembre». Además de la denuncia en sí, no deja de resultar curioso el hecho de que a través de un acuerdo (de denuncia de un convenio anterior, en este caso) se pacte entre el Estado y las Comunidades Autónomas el cumplimiento de una ley, que, en este punto, parece no dejar margen dispositivo a las partes.

En relación con las diversas materias y sectores en los que recaen los convenios durante este año, cabe destacar lo siguiente:

—en materia de servicios sociales, que con 238 convenios concentra el 46 por ciento del total de los celebrados, éstos en general contienen programas de actuación por los cuales se prevé la prestación de asistencia, de índole diversa, a distintos sectores o bien se establecen medidas de apoyo para ciertos objetivos de interés social. Muchos de estos programas, que son concretados bilateralmente con cada una de las Comunidades Autónomas, son en realidad la continuación y la actualización de actuaciones iniciadas en años anteriores, y alguno de ellos cuenta ya con una larga tradición. Entre los más destacados cabe citar el programa para la atención a familias desfavorecidas y en situación de riesgo, los proyectos de intervención social integral para la erradicación de la pobreza y la exclusión social, el programa gerontológico, los proyectos de intervención social integral para la atención y prevención de la marginación del pueblo gitano, los programas para el desarrollo de servicios de atención a la primera infancia (0-3 años), los programas experimentales para la prevención de situaciones de riesgo y tratamiento de familias en cuyo seno se producen malos tratos, los planes de acción para personas con discapacidad, los programas de intercambio juvenil, los destinados específicamente a las mujeres y los de atención a las drogodependencias. De especial mención, dada su cuantía económica, que es sin duda la más ele-

vada, y con diferencia, de todas las relativas al campo de los servicios sociales, son los convenios-programa para el desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales de las corporaciones locales, y que se suscriben anualmente con todas las Comunidades Autónomas, excepción hecha de Navarra y el País Vasco, a causa, presumiblemente, de su especial sistema de financiación. Y de especial mención este año, dada su novedad en un panorama fundamentalmente de continuidad, aunque el convenio-marco de referencia date de 1998 (publicado en 1999), es el protocolo adicional al convenio suscrito entre el Estado y muchas de las 17 Comunidades Autónomas para el desarrollo de actuaciones conjuntas en materia de atención a inmigrantes, refugiados, solicitantes de asilo y desplazados, por el que se recogen una serie de programas prioritarios, en orden al establecimiento de observatorios permanentes de la inmigración, órganos de participación y consulta, una red de información, orientación y apoyo legal a inmigrantes, mecanismos de intercambio de información y asesoramiento, programas territoriales de acogida e integración social y programas de empadronamiento. El protocolo prevé la financiación conjunta de estos programas y detalla las aportaciones de cada parte, siendo notablemente mayores las que corresponden a las Comunidades Autónomas (en el caso de Andalucía, por ejemplo, 531 millones de ptas. de aportación de la Comunidad Autónoma frente a 43 millones de ptas. de aportación del Estado), lo cual induce a reflexionar sobre el sentido de estas fórmulas de colaboración, que se producen sustancialmente en ámbitos de la competencia propia de las Comunidades Autónomas, otorgando una intervención al Estado a cambio de una (en este caso bien escasa) aportación financiera.

-En materia de agricultura (62 convenios, el 12 % del total) cabe destacar diversos convenios celebrados entre las Comunidades Autónomas y el INIA (Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria), por los que se establecen proyectos y acciones de investigación en el sector, especialmente en relación a los recursos fitogenéticos, que deben ejecutarse en el territorio de las Comunidades y que son financiados por el Estado, a través del INIA. Son igualmente destacables, por otra parte, los convenios celebrados también con la práctica totalidad de Comunidades Autónomas para la puesta en marcha de las medidas estructurales de acompañamiento de la política agraria común, en un programa de actuación que viene desarrollándose desde hace ya unos años y que se va actualizando anualmente mediante los correspondientes protocolos y addendas. Por lo demás, los convenios en esta materia tienen por objeto la canalización de ciertas ayudas estatales para determinados proyectos en materia agraria, alguna encomienda de gestión a las Comunidades de actuaciones de intervención y regulación de mercados, y el establecimiento de algunos mecanismos de colaboración interadministrativa, a los que se ha hecho referencia ya.

-En materia de sanidad (40 convenios, el 7,7 % del total), repiten algunos programas que cuentan ya con una larga trayectoria (el de farmacovigilancia, como más destacado en este aspecto, que se desarrolla desde 1988 a través de una serie de convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el marco del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de la Salud, por los que se puso en marcha el Sistema Español de Farmacovigilancia, como red coordinada de centros competentes en la materia, tanto de las Comunidades como del Estado). Otros convenios en materia de sanidad versan sobre la prestación de servicios

sanitarios por parte de las Comunidades Autónomas a un círculo más amplio de personas de las que serían estrictamente sus beneficiarios originarios, como por ejemplo a pacientes de otras Comunidades Autónomas, a los afiliados a algunas mutualidades estatales o a accidentados de otros territorios; a la coordinación de servicios sanitarios, bien sea con carácter general o en relación a algunos servicios específicos, como los de urgencias a través de ciertos teléfonos o el de transporte aéreo de emergencias; a la mejora de ciertas infraestructuras e instalaciones sanitarias; o al desarrollo de algunos programas de actuación, como la prevención del cáncer de mama, la eliminación del sarampión o la prevención de enfermedades emergentes o reemergentes.

—En materia de educación, los 34 convenios suscritos (que representan un 6,5 % del total), destacan por su número los que tienen por objeto establecer la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas firmantes para la gestión y la financiación de centros de tecnificación deportiva, en diversas especialidades. Por la cuantía de los recursos financieros comprometidos, en cambio, destacan los convenios suscritos con algunas Comunidades Autónomas para la realización de inversiones en instalaciones educativas y en su equipamiento, ejecutadas por la Comunidad respectiva, pero financiadas en gran parte por el Ministerio, a través de la Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos de Educación y Cultura. Igualmente, se han celebrado convenios mediante los cuales el Estado se compromete a ceder o poner a disposición de las Comunidades Autónomas firmantes materiales educativos, especialmente para la enseñanza a distancia. Cabe señalar también la celebración de algunos convenios mediante los cuales el Ministerio de Defensa cede el uso de determinadas instalaciones y centros cuya titularidad le corresponde a algunas Comunidades Autónomas, para fines docentes.

—En el sector que hemos agrupado bajo el rótulo *Administraciones Públicas* (con 22 convenios, un 4,2 % del total) básicamente se recogen los convenios celebrados entre el Ministerio de Administraciones Públicas y la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas (a excepción del País Vasco y La Rioja) que tienen por objeto el desarrollo de planes de formación continua de funcionarios, según un programa que data de diciembre de 1996, mediante los cuales el INAP financia diversas actuaciones en la materia, ejecutadas por las propias Comunidades. Son de señalar igualmente tres convenios, suscritos entre el INAP y las Comunidades Valenciana, de Galicia y de Navarra para la realización de actuaciones de formación y de capacitación de funcionarios en las respectivas lenguas cooficiales autonómicas.

—En materia de cultura (20 convenios, que representan el 3,8 % del total), cabe señalar que en su mayor parte se dedican a establecer una colaboración entre el Estado y las correspondientes Comunidades Autónomas para el desarrollo de actuaciones de restauración del patrimonio histórico, cultural y artístico, bien con carácter general, estableciendo un marco general de relación en la materia (como es el caso del convenio con Aragón), bien respecto de obras y proyectos concretos, que es el caso más habitual (aunque éstos pueden moverse también en el marco general establecido por convenio en años anteriores). Otros convenios tienen por objeto la colaboración entre las dos partes en otros proyectos (como la realización del catálogo colectivo del patrimonio bibliográfico)

u obras (como la rehabilitación, mejora o construcción de ciertas instalaciones de carácter cultural).

-En materia de estadística (18 convenios, un 3,5 % del total), los convenios suscritos tienen por objeto bien la aportación de medios a las Comunidades Autónomas para la implantación de bases de datos o el tratamiento de información en ciertos campos (como por ejemplo la gestión de las ayudas financiadas con fondos estructurales europeos), bien la recogida de datos para finalidades estadísticas estatales, en materias donde la competencia -y por tanto, la información, corresponde a las Comunidades- (censo agrario o estadísticas alimentarias, por ejemplo), o bien el acuerdo sobre los aspectos técnicos de ciertas series estadísticas de interés para las dos partes, a fin de hacerlas compatibles y de no duplicar esfuerzos (por ejemplo, estadísticas diversas en materia de vivienda o el censo de edificios y locales).

-En materia de turismo, la totalidad de los 17 convenios suscritos (un 3,3 % del total) tienen por objeto la aprobación por las dos partes de planes o bien de excelencia o bien de dinamización turística de ciertos municipios o zonas, mediante los cuales las partes (entre las que se incluye también la entidad local correspondiente) se comprometen a financiar conjuntamente ciertas actuaciones, previstas en el convenio, destinadas a conseguir objetivos turísticos determinados.

-En materia de comercio (17 convenios, un 3,3 % del total), todos los convenios celebrados tienen por objeto el desarrollo del plan marco de modernización del comercio interior, aprobado por el Gobierno en 1995 y revisado en 1996, y adoptado por la Conferencia Sectorial de Comercio, y por el cual se prevén diversos programas de fomento y subvención, que las partes se comprometen a gestionar y a financiar en unas determinadas proporciones. Resulta de interés en estos convenios la inclusión del procedimiento de concesión y pago de las ayudas previstas, funciones que se hacen corresponder a las Comunidades Autónomas respectivas, y en cuyo ejercicio el Estado se reserva facultades de información y seguimiento.

-En materia de vivienda (15 convenios, que representan un 2,9 % del total), los convenios celebrados responden a uno de estos dos tipos: o bien tienen por objeto la colaboración entre las partes (con inclusión de la entidad local correspondiente) para la rehabilitación de ciertos barrios o centros históricos de determinados municipios, o bien concretan para la respectiva Comunidad el programa «bolsa de vivienda joven en alquiler», que comprende diversas actuaciones tendentes a facilitar el acceso de los jóvenes a una vivienda en régimen de alquiler, estipulándose la financiación que cada parte aporta al desarrollo de programa en el territorio de la Comunidad.

-Finalmente, cabe citar otros convenios celebrados en materia de trabajo (9 en total), para el desarrollo de ciertos programas de fomento de empleo, o bien para establecer cauces de colaboración interadministrativa en el campo de la inspección del trabajo y de la seguridad social (a través especialmente de la Comisión Territorial de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social, prevista en la Ley 42/1997); de seguridad pública (7 convenios), para encomendar al Estado la gestión de la homologación del material de juego, para realizar ciertas obras de inte-

rés para la seguridad pública, incluida la protección civil, y para prorrogar convenios anteriores sobre protección y vigilancia de edificios autonómicos; de industria y energía (7 convenios), por los que se establecen determinados programas de subvención; y de medio ambiente (5 convenios), sobre actuaciones diversas en la materia, como continuación, en general, de programas anteriores. Entre éstos convenios, y como práctica a evitar, cabe citar la publicación en marzo de 2000 de tres convenios mediante los que se definen, en el marco de ciertos programas generales pactados en años anteriores, los compromisos de gasto para el año 1999.

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	1	1	2	1	1	1	1	1	2		1	2	1	1	3		1	1	22
Agricultura*	4	6	5	4	4	2	6	6	5	4	4	3	3	3	3			1	1	62
Comercio	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1			1	1	17
Cultura**	1	5		1			1	1	1	2	1	4	3							20
Educación***	1	2	1	3	2		1	3	4	1	2	3	2	4	2	3				34
Estadística	1		1	1	1	2			2	2		1		2	1	2	2			18
Indus. y energía	1	1	1		1		1	1	1											7
Medio ambiente	1								2			2								5
Sanidad	4	6	1		1	3	2	1	1	5	2	3	2	2	3	1	2		1	40
Seguridad pub.							2				1			4						7
Serv. Sociales	11	13	13	16	15	11	15	16	15	15	13	19	14	15	14	1	3	10	9	238
Trabajo			1	1		1	1	1		1	1				1	1				9
Turismo	4		2			1	1	2	4	1		1	1							17
Vivienda y urb.		2			2		1		6	1	1			1		1				15
Otras mat.****				1						3			1	1		1				7
TOTAL CCAA	30	37	27	30	28	22	33	33	43	38	27	39	27	34	26	13	7	12	12	518

* Incluye pesca y ganadería

** Incluye patrimonio histórico-artístico

*** Incluye investigación y deportes

**** Incluye convenios en materia de obras públicas (2), hacienda-catastro (2), telecomunicaciones (2) y lenguas co-oficiales (1)

GRÁFICO 1. NÚMERO DE CONVENIOS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA 2000

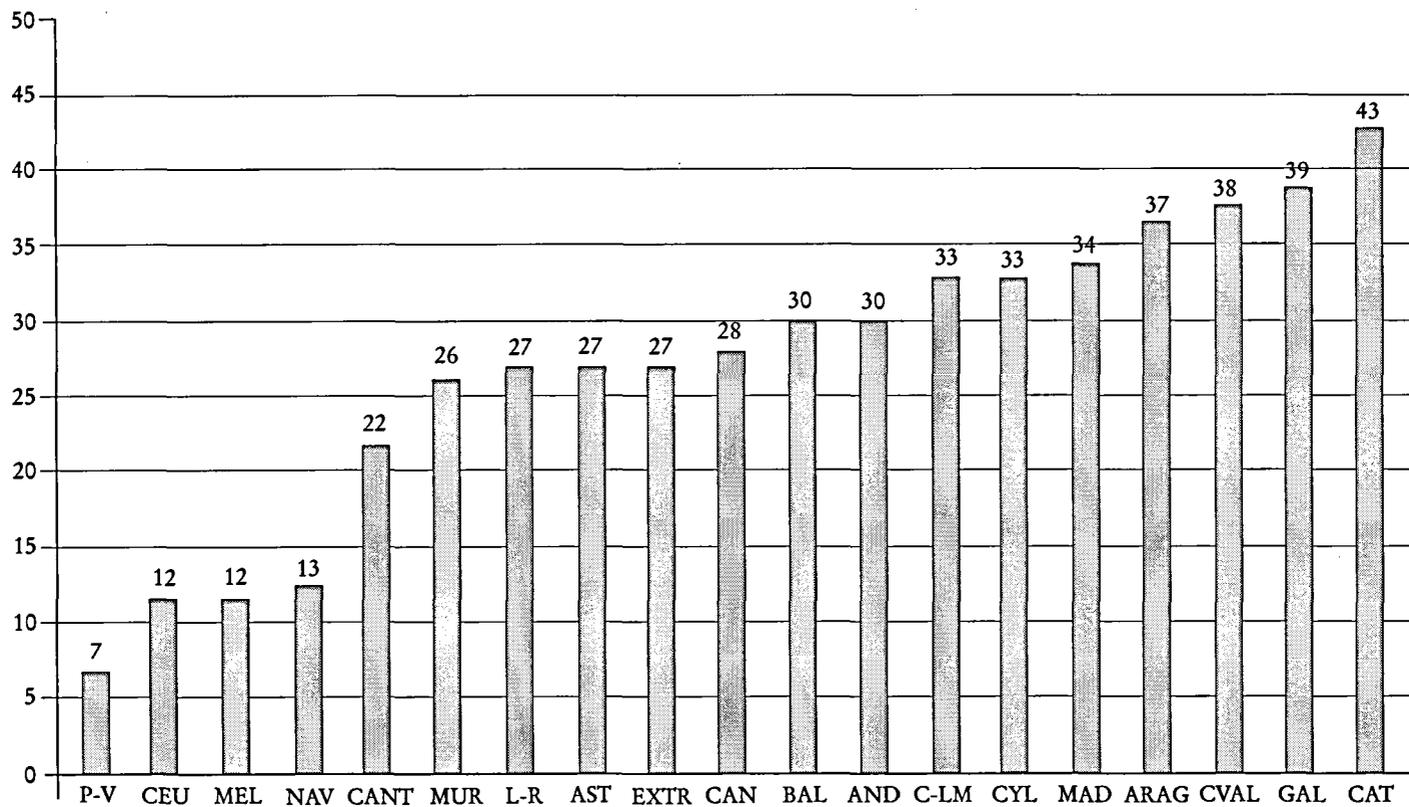


GRÁFICO 2. NÚMERO DE CONVENIOS POR CCAA 1999 y 2000

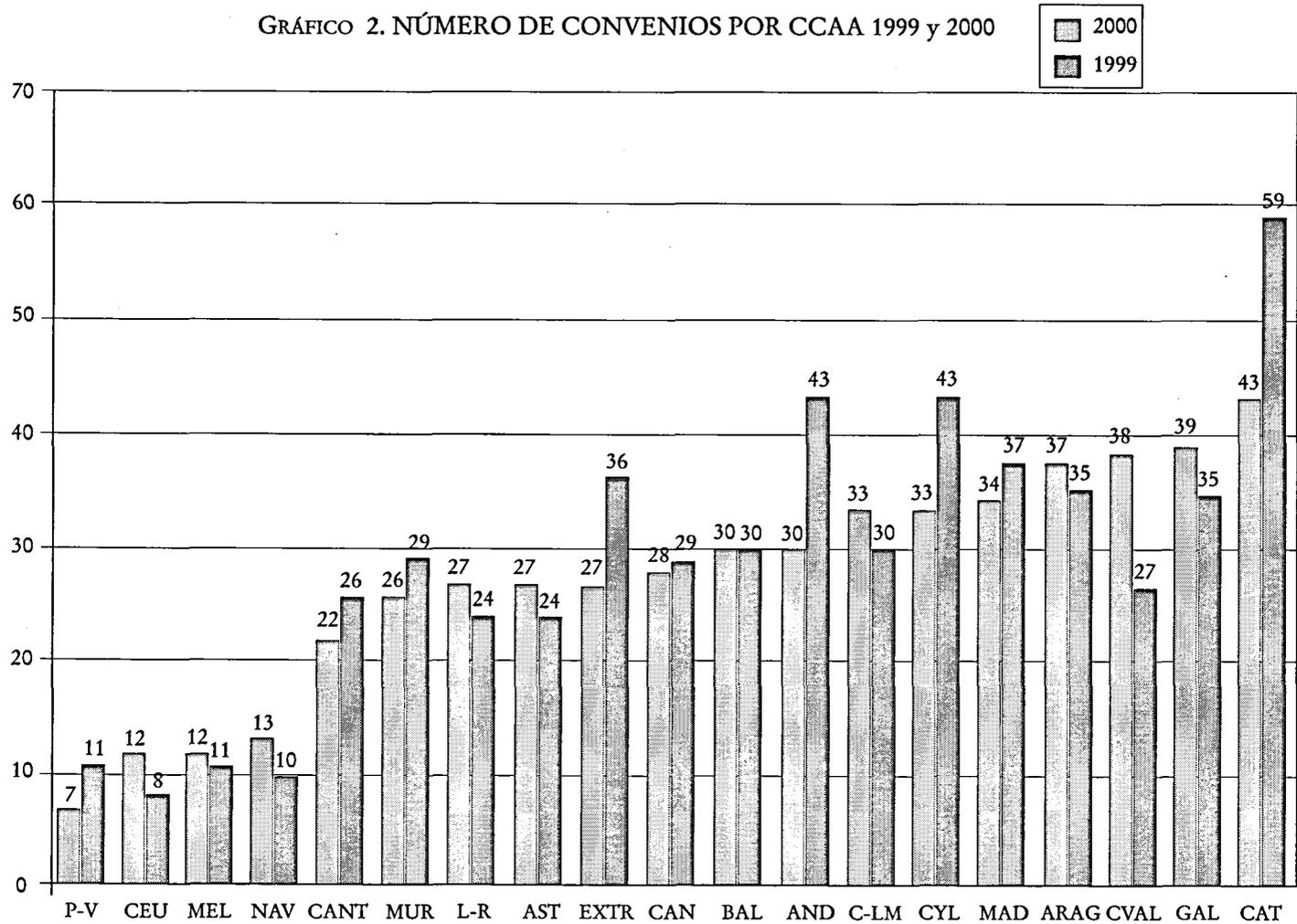


GRÁFICO 3. CONVENIOS POR MATERIAS 2000

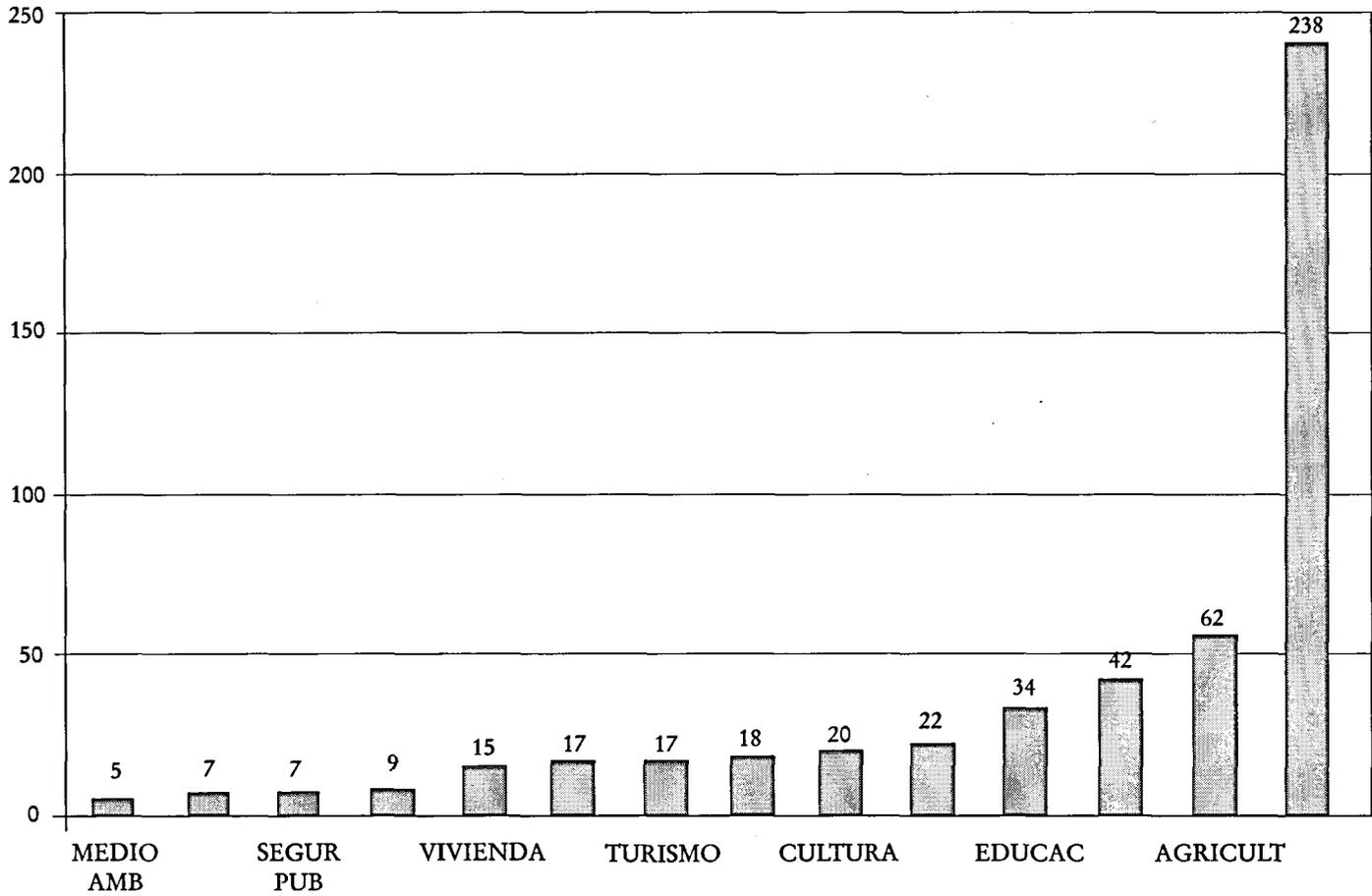
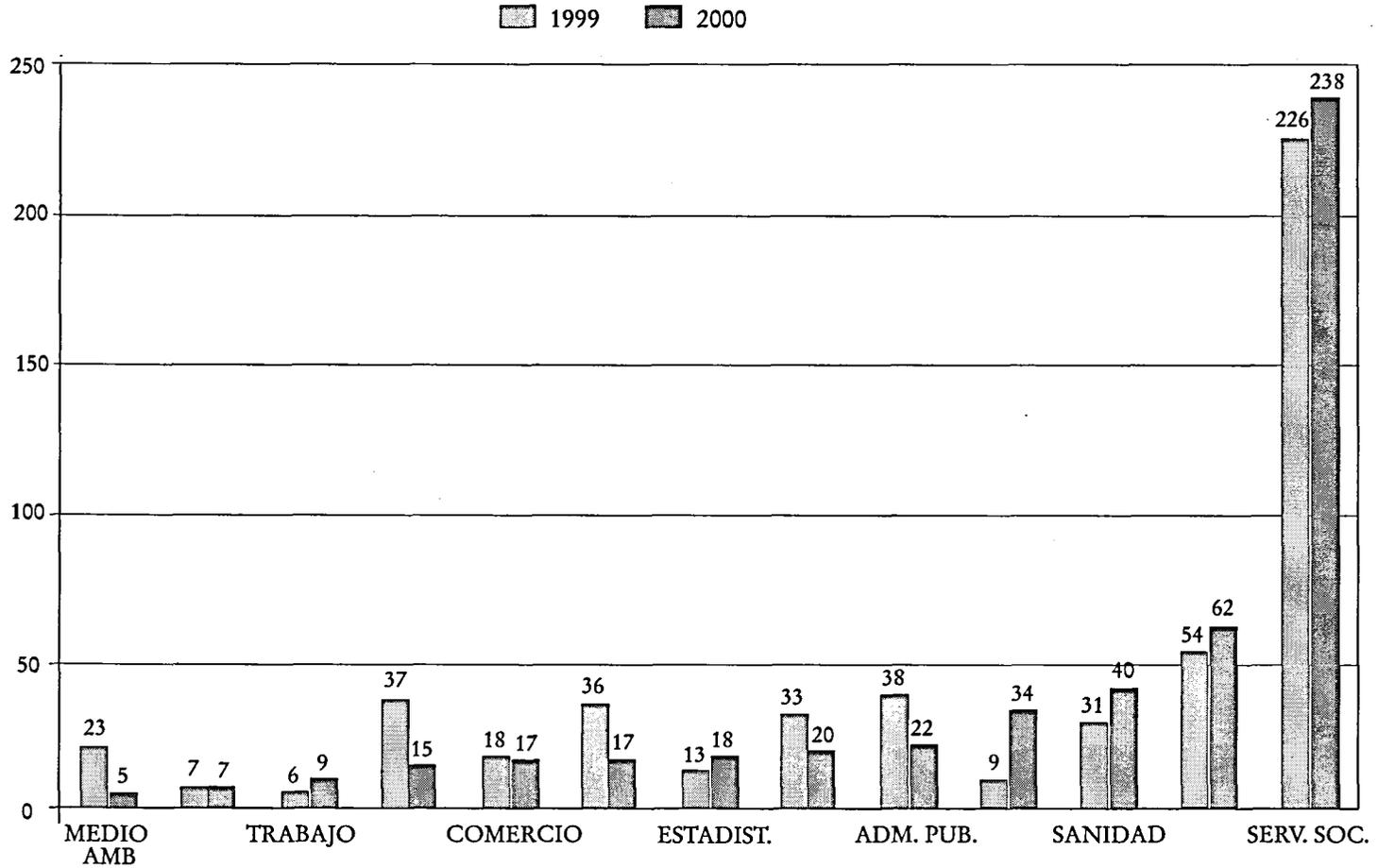


GRÁFICO 4. CONVENIOS POR MATERIAS 1999 Y 2000



EL SENADO

Carlos Gutiérrez Vicén

Introducción. La nueva composición de la cámara y de sus órganos

La crónica parlamentaria del año 2000 está marcada, como es lógico, por las elecciones que se celebraron el 12 de marzo y señalaron el comienzo de la VII Legislatura de las Cortes Generales. Las nuevas Cámaras se constituyeron el día 29 de marzo y el acto solemne de apertura de la Legislatura, que ya se ha convertido en una costumbre constitucional, tuvo lugar el 3 de mayo con la celebración de una sesión conjunta del Congreso de los Diputados y del Senado y la presencia de S. M. el Rey.

Como es sobradamente conocido, el resultado de las elecciones permitió al Partido Popular permanecer en el Gobierno de una forma más cómoda, al contar ahora con mayoría absoluta no sólo en el Senado, sino también en el Congreso. En la Cámara Alta, además, se reforzó la mayoría absoluta de la que disfrutaba el Grupo Parlamentario Popular al conseguir 127 Senadores de los 208 de elección directa; es decir, 15 escaños más que en las elecciones de 1996, frente a los 61 que obtuvo el Partido Socialista Obrero Español que, no obstante, sigue formando el primer grupo de la oposición.

La nueva composición de la Cámara se ha visto reflejada en la composición de todos sus órganos: la Presidencia, como también es sabido, recayó en D^a. Esperanza Aguirre Gil de Biedma; la Mesa cuenta ahora con cuatro miembros del Grupo Popular, dos del Grupo Socialista y uno del Grupo Catalán; la Diputación Permanente y las propias Comisiones que, manteniendo el número de veinticinco miembros de la pasada Legislatura, excepto la Comisión General de las Comunidades Autónomas que cuenta con el doble, han tenido que adaptar un número proporcional al de Senadores que integran cada uno de los siete grupos parlamentarios existentes.¹

1. Una vez finalizado el proceso de designación de los Senadores autonómicos, en aquellos casos en que era preciso, y el «préstamo» de Senadores para la constitución de todos los grupos parlamentarios, éstos quedaron conformados definitivamente con el siguiente número de Senadores: Grupo Popular, 150; Grupo Socialista, 69; Grupo Catalán en el Senado de Convergència i Unió, 11; Grupo Entesa Catalana de Progrès, 11; Grupo de Senadores Nacionalistas Vascos, 8; Grupo de Coalición Canaria, 6; y Grupo Mixto, 4.

La composición de la Mesa del Senado es la siguiente: Presidenta, D^a Esperanza Aguirre Gil de Biedma; Vicepresidente Primero, D. Alfredo Prada Presa; Vicepresidente Segundo, D. Francisco Javier Rojo García; Secretaria Primera, D^a María Eugenia Martín Mendizábal;

El paso de cinco a siete grupos es otro de los rasgos que han caracterizado la nueva relación de fuerzas políticas. Por un lado, se ha constituido el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria, que desapareció en la VI Legislatura, al poder contar de nuevo con el número mínimo de miembros exigido por el artículo 27 del Reglamento. Por otro, la experiencia electoral del Partido Socialista en Cataluña, que concurrió a las elecciones en coalición con Esquerra Republicana de Cataluña e Iniciativa per Catalunya, ha tenido su reflejo en la división de su antiguo grupo parlamentario, coexistiendo ahora con el Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés.

Quizá es pronto para apreciar las ventajas e inconvenientes que pueda ofrecer la nueva situación pues, dejando de lado si las previsiones electorales funcionaron o no, prácticamente apenas ha transcurrido un período de sesiones en el que se ha ejercido esta especie de «oposición bifronte». Sin embargo, ya pueden adelantarse algunas conclusiones. Por ejemplo, que existe una indudable ventaja en el hecho de contar con una doble identidad, puesto que también se cuenta con una doble legitimidad para designar miembros en los distintos órganos de la Cámara, para intervenir en todos los debates, para presentar todo tipo de iniciativas y también, porqué no, en cuanto a los medios materiales y personales que se asignan a los distintos grupos parlamentarios.

En cambio, al desaparecer la disciplina única de grupo, surge el riesgo de que se produzcan discrepancias y desacuerdos o, mejor dicho, que las diferencias internas se reflejen hacia el exterior. En este sentido, aunque se han producido algunos casos de votaciones encontradas como ocurrió, sin ir más lejos, durante la elección de los miembros de la Mesa de la Cámara, lo cierto es que no han sido especialmente significativos, y siempre se han justificado en razones puntuales que los caracterizaban como supuestos aislados. Pero además, la sustitución de un grupo grande por dos pequeños o medianos también tiene sus inconvenientes a la hora de enfrentarse al grupo mayoritario.

Al respecto hay que recordar que existía un empate en cuanto al número de miembros (ambos cuentan con once) entre el Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de *Convergència i Unió* y el Grupo de Entesa Catalana de Progrés. Este supuesto, que no está previsto en el Reglamento, planteó un conflicto sobre el orden protocolario que debía corresponder a dichos Grupos, con la principal consecuencia del establecimiento del orden de sus intervenciones. Tras los correspondientes informes de la Secretaría General, se resolvió aplicando el principio *prior tempore, potior iure* que se impuso al criterio del número global de votos, inaplicable, o de muy difícil aplicación, a los Senadores designados por la Comunidad Autónoma, y favoreció la postura del Grupo de *Convergència i Unió*.

Este hecho, algo más que anecdótico, es una muestra de la necesidad de revisar la normativa sobre la constitución y el funcionamiento de los grupos parlamentarios que está demostrando tener distintas lagunas. Por citar algunos ejemplos más, puede recordarse la controvertida decisión de la Mesa del Congreso de los Diputados que impidió la constitución de un grupo gallego por los Dipu-

Secretario Segundo, D. Damián Caneda Morales; Secretaría Tercera, D^a María del Pilar Nóvoa Carcacia; Secretario Cuarto, D. Jaime Cardona i Vila.

tados del BNG, o la cuestión planteada por el Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés en relación con los criterios de ordenación de los debates y la representatividad de los grupos parlamentarios en las comisiones mixtas Congreso-Senado.

En todo caso, y siendo evidente que no nos corresponde a nosotros valorar los resultados de esta estrategia política, puede apreciarse una suerte de especialización del Grupo de Entesa en los temas relativos a la política territorial. Sin que el Grupo Socialista haya dejado de tener su propia voz en estas cuestiones, sí es cierto que el Grupo de Entesa Catalana de Progrés ha asumido, o por lo menos compartido, el protagonismo de la mayor parte de las iniciativas en esta materia, que ha sido el objeto principal de sus iniciativas. Para ello ha contado además, en buena parte de los casos, con el apoyo de los nacionalistas y del Grupo Mixto.

En fin, por lo que se refiere a los grupos territoriales previstos en los artículos 32 y 33 del Reglamento, tan sólo se han constituido tres durante el año 2000, todos ellos dentro del Grupo Parlamentario Popular: el de Asturias, el de la Comunidad Autónoma de Cantabria y el de la Comunidad Valenciana. No obstante, puede recordarse el problema planteado por la solicitud de los Senadores elegidos en Ceuta y Melilla de constituir un Grupo Territorial propio y común a ambas.

De acuerdo con el artículo 69.4 de la Constitución, Ceuta y Melilla están representadas cada una de ellas por dos Senadores, de forma que, por separado, no podrían nunca cumplir el requisito, exigido por el artículo 32.2 del Reglamento para constituir un Grupo Territorial, de contar con un mínimo de tres miembros. Pero es que, además, y con independencia de su eficacia real, este tipo de órganos está pensado para reforzar de algún modo la representación de las Comunidades Autónomas, así que la solicitud vuelve a plantear el tema de la naturaleza de estas ciudades con Estatuto de Autonomía y de los problemas que puede conllevar su equiparación con aquéllas. Conscientes de estas dificultades, los representantes de Ceuta y Melilla en el Senado han presentado una iniciativa sugiriendo la aprobación de una norma supletoria que complete la regulación reglamentaria en esta materia, facilitando una solución a las mismas.

Por otra parte, la reorganización de los Departamentos que se produjo en el nuevo Gabinete afectó también a la organización de la Cámara que adaptó el número, la denominación y las competencias de sus Comisiones a la nueva distribución ministerial. En la reforma del Reglamento aprobada por el Pleno del Senado el 9 de mayo se produjo una reordenación de las Comisiones Legislativas, de forma que la antigua Comisión de Interior y Función Pública pasó a ser la Comisión de Interior y Régimen de las Administraciones Públicas; se desdobló la Comisión de Economía y Hacienda, creándose la de Economía, Comercio y Turismo y la de Hacienda; la anterior Comisión de Obras Públicas, Medio Ambiente, Transportes y Comunicaciones repartió sus competencias entre las nuevas Comisiones de Infraestructuras, de Ciencia y Tecnología, y de Medio Ambiente; y la de Agricultura, Ganadería y Pesca añadió a las suyas la de Alimentación; mientras la de Trabajo y Seguridad Social se convirtió en la de Trabajo y Asuntos Sociales; y la de Sanidad y Asuntos Sociales en la de Sanidad y Consumo. La reforma se aprovechó, además, para convertir la Comisión de Estu-

dios de las Redes Informáticas en una Comisión permanente no legislativa, la llamada Comisión de la Sociedad de la información y del conocimiento, que es buen ejemplo del interés que la Cámara Alta sigue demostrando por estas cuestiones.

Dentro de las nuevas Comisiones permanentes no legislativas hay que incluir también a la Comisión de Nombramientos y la Comisión de Entidades Locales. A ellas nos referiremos con más detalle al tratar de las reformas reglamentarias aprobadas este año. Ahora simplemente apuntaremos que la Comisión General de las Comunidades Autónomas, considerada como el principal órgano de trabajo del Senado en todo lo referido a la política territorial, celebró su sesión constitutiva el 17 de mayo, siendo elegido Presidente D. Víctor Manuel Vázquez Portomeñe, Senador por Pontevedra y ex-Consejero de la Junta de Galicia.

Finalmente, cabe hacer mención de otro rasgo llamativo de este primer año de Legislatura en lo que se refiere a la organización, como es la proliferación de las Ponencias de estudio en el seno de las distintas Comisiones de la Cámara. Hasta ocho de estas Ponencias se han constituido a lo largo del año 2000 para estudiar temas muy diversos que van desde el Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica o la situación de los españoles internados en prisiones de países extranjeros, hasta la Cooperación Descentralizada, o la problemática de la empresa familiar, pasando por los derechos de los concursantes y la audiencia en relación con los concursos, juegos y apuestas y la Comunidad Iberoamericana de naciones. Además, a consecuencia de una Moción presentada por el Grupo Entesa Catalana de Progrés y aprobada en noviembre, se acordó la creación de una Ponencia para el estudio y la valoración de la legislación española en el campo de la biotécnica y la biotecnología que al finalizar el año todavía no se había constituido. Mención aparte requiere la Ponencia para el estudio de la reforma del Senado que se constituyó y centró su actividad en el segundo período de sesiones. De ella se trata al final del Informe.

En cuanto a la actividad política desarrollada por el Senado en el año 2000, se ha visto ralentizada, como todos los años de elecciones, para permitir el cambio de Legislatura y la adaptación de la Cámara a las nuevas circunstancias. De este modo, la comparación del conjunto de iniciativas tramitadas con el volumen de trabajo desarrollado en otros períodos, arroja siempre un resultado en el que se reflejan no sólo los casi tres meses en que las Cámaras están disueltas, sino también todo el tiempo que tardan en ponerse en marcha los mecanismos de funcionamiento del sistema parlamentario: la investidura del Presidente del Gobierno, la designación del Gabinete, etc.

No obstante, al no existir un relevo en el partido gobernante como ocurrió en 1996, esta situación no se ha prolongado tanto. Así, entendiendo que existía continuidad en la responsabilidad política, el año 2000 ha observado un buen ritmo de trabajo si consideramos que se ha desplegado, realmente, entre los meses de abril y diciembre a lo largo de veinticinco sesiones plenarias.

Por otra parte, como se deduce también de los cambios organizativos comentados, la naturaleza del trabajo desarrollado en este período ha tenido en buena medida un carácter preparatorio de la labor a desempeñar en la Legislatura, permitiendo conocer, como punto de partida, las diversas posturas de los distintos

agentes políticos. Este rasgo característico se muestra de forma muy clara en algunos casos particulares como el de la Ponencia para el estudio de la reforma del Senado.

La función de control de la acción política del gobierno

El reflejo de lo que acabamos de señalar es especialmente patente en el caso de la función de control, en la que siempre es preciso dejar que transcurra cierto tiempo en el ejercicio de las tareas de gobierno para comenzar a desarrollar la labor propia de la oposición en este campo.

El tipo de iniciativas empleadas ha sido el mismo que en años anteriores, pudiendo afirmarse que la utilización de las mociones y las preguntas con respuesta oral en Comisión es ya una práctica consolidada que procede de la Legislatura anterior. Además, se han mantenido las iniciativas en sede plenaria, confirmando la práctica de trasladar al miércoles por la mañana la tramitación de preguntas e interpelaciones que requiere la presencia de miembros del Gobierno, que se comenzó a realizar a finales de la VI Legislatura a petición de éste. Formalmente, ello ha obligado a dividir las sesiones que se celebraban antes, reservando los martes por la tarde para las mociones, y convocando dos sesiones diferentes en la misma semana. Así se ha podido respetar el mandato del artículo 165 del Reglamento, según el cual, «en cada sesión plenaria los primeros sesenta minutos como máximo serán dedicados al desarrollo de preguntas, a no ser que el orden del día esté enteramente reservado a otros temas».

En todo caso, y como siempre, la figura preferida fue la de las preguntas con respuesta escrita, de las que se han formulado un total de 3.514. Ello no es de extrañar, pues se trata de la iniciativa que presenta más facilidades de todas las que el Reglamento pone al alcance de los Senadores considerados individualmente.

Sin ánimo exhaustivo podemos ofrecer algunos otros datos que ilustren estas afirmaciones: el Gobierno contestó a 166 preguntas y 28 interpelaciones formuladas en el Pleno y a 18 preguntas realizadas en Comisión; también se presentaron 103 mociones para su tramitación en el Pleno, de las que 21 eran consecuencia de una interpelación anterior y 63 mociones en Comisión.

Centrándonos en el control relativo a la política territorial, también éste se ha repartido entre el Pleno y la Comisión General de las Comunidades Autónomas. Por lo que se refiere al primero, desde el inicio de la Legislatura ha sido constante la presentación de preguntas, interpelaciones y mociones relativas a las funciones del Senado como Cámara de representación territorial. Ya en la primera sesión plenaria de carácter ordinario se debatieron dos mociones del Grupo Parlamentario Popular y del Grupo Catalán en el Senado de Convergència i Unió que pedían la creación de sendas ponencias para reformar el Debate sobre el Estado de las Autonomías y aquellos aspectos del Reglamento del Senado que mejoren su eficacia en el ejercicio de sus funciones que, como Cámara de representación territorial, le otorga la Constitución, y para impulsar una reforma del Reglamento que haga posible la utilización, en todas las sesiones del mismo, de

cualquiera de las lenguas que tengan el carácter de oficial en alguna Comunidad Autónoma, respectivamente. Ambas fueron aprobadas con modificaciones y culminaron en la creación, en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, y no en la de Reglamento como se preveía inicialmente, de la Ponencia para el estudio de la reforma del Senado.

En esta misma línea se tramitaron, en la sesión del 17 de mayo, sendas interpelaciones presentadas por el Grupo Parlamentario Socialista y el Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés sobre la política autonómica del Gobierno y la falta de compromisos para desarrollarla parlamentariamente, y sobre la política que se propone desarrollar el Gobierno al servicio del pluralismo territorial, respectivamente. En ambos casos la cuestión de fondo era la misma: la falta de acuerdo entre la oposición y el Gobierno sobre el funcionamiento del Estado autonómico, sobre todo por lo que se refiere a las relaciones entre aquél y las Comunidades Autónomas. En particular, el reproche por lo que aquélla considera un desaprovechamiento de las posibilidades que tiene el Senado para canalizar esas relaciones al no permitir durante la pasada Legislatura la celebración del Debate sobre la situación del Estado de las Autonomías, la discusión multilateral sobre cuestiones de interés general como el sistema de financiación autonómica, la creación de un organismo competente para centralizar la información de carácter económico-territorial, etc.

El temprano debate, junto con el de las mociones anteriores, tuvo la virtud de poner en claro desde el principio las distintas posiciones al respecto. Junto a la anterior que, básicamente, resumiría la posición del Grupo Socialista, habría que añadir la de los Grupos nacionalistas que, también en buena medida con el Grupo de la Entesa Catalana de Progrés, han insistido en la necesidad de reflejar los hechos diferenciales en la futura reforma del Senado y de avanzar en cuestiones concretas como el uso de las lenguas distintas del castellano que tengan el carácter de cooficiales en algunas Comunidades Autónomas. Para ello, como afirmaron los representantes de los partidos firmantes de la Declaración de Barcelona en el acto celebrado el día 31 de mayo, se considera como objetivo principal la reforma de la Constitución.

Por su parte, la postura del Gobierno, representado en esta ocasión por el Ministro de Administraciones Públicas, Sr. Posada Moreno, fue también bastante clara. Partiendo de su negativa a la reforma constitucional en este momento, aseguró la existencia de diálogo con las Comunidades Autónomas y defendió el funcionamiento del modelo frente a una visión totalmente negativa del mismo. No obstante, ofreció al mismo tiempo una actitud abierta ante las reformas que el Senado decida introducir en aspectos que, como el Debate sobre el Estado de las Autonomías, sean susceptibles de mejora.

Otras iniciativas de control tuvieron distinta suerte en el Pleno. Algunas, como las dos mociones consecuencia de interpelación presentadas por el Grupo de Entesa Catalana de Progrés, solicitando la creación en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas de sendas ponencias de estudio y seguimiento del nuevo sistema de financiación autonómica, y para analizar la conveniencia de crear una oficina técnica de datos económico-territoriales, no tuvieron éxito, siendo rechazadas. En cambio, se aprobaron otras como la presentada por

el Grupo Parlamentario de Senadores de Coalición Canaria instando al Gobierno para que comunique al Senado, a través de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, el procedimiento por el que se haya optado para que las Comunidades Autónomas informen o sean informadas, según lo que establezcan sus respectivos Estatutos, de las materias de su específico interés durante la elaboración y negociación por España de tratados y convenios internacionales, o la del Grupo Socialista por la que se instaba al Gobierno a presentar ante la Comisión General de las Comunidades Autónomas la liquidación del ejercicio de 1998 del sistema de financiación autonómica y a presentar ante la Cámara una comunicación que detalle sus propuestas sobre el nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y sobre el sistema de financiación de las Corporaciones Locales, que permita la apertura de un proceso de discusión; ambas, con la incorporación de sendas enmiendas del Grupo Popular.

En lo que hace al control desarrollado en las Comisiones de la Cámara, es preciso citar, además de la comparecencia del Ministro de Administraciones Públicas ante la Comisión de Interior y Régimen de Administraciones Públicas para informar sobre las líneas generales de su Departamento, celebrada en el mes de mayo, las actividades de la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

Teniendo en cuenta las circunstancias del período que examinamos, dichas actividades se concretan en dos de las cinco sesiones celebradas por la Comisión General. La primera de ellas tuvo lugar el 19 de octubre con la comparecencia del Secretario de Estado de Organización Territorial, D. Gabriel Elorriaga Pisarik para informar y debatir sobre el alcance de los Reales Decretos-Ley 3/2000, 4/2000, 5/2000, 6/2000 y 7/2000, todos ellos de 23 de junio, sobre medidas urgentes en distintos ámbitos de la actividad social y económica.

La comparecencia se había solicitado por los Consejos de Gobierno de las Illes Balears, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, la Junta de Extremadura, la Junta de Andalucía y el Principado de Asturias, y atrajo la presencia de los representantes de otras cuatro Comunidades Autónomas (Cantabria, Murcia, Aragón y Madrid), no en vano se discutía el contenido de los llamados «Decretos liberalizadores» de extraordinaria importancia para ellas.

El debate se centró, fundamentalmente, en aquellos aspectos que habían servido de base para interponer los recursos de inconstitucionalidad presentados contra algunos de estos Decretos-Ley. En concreto, respecto el Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y de transportes, se discutieron las modificaciones que su artículo 1º introduce en los artículos 9, 15 y 16 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el Régimen y Valoración del Suelo; en relación con el Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en los mercados de bienes y servicios, la reforma del régimen de horarios comerciales que se contiene en el artículo 43 al modificar la Ley Orgánica 2/1996, complementaria de ordenación del comercio minorista, estableciendo normas que amplían los horarios, los días de apertura y la extensión a determinados tipos de establecimientos de la libertad horaria; y sobre el Real Decreto-Ley 7/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes en el sector de las telecomunicaciones, la regulación, contenida en sus artículos 7 y 8, en materia de la inspección técnica de vehículos.

Aunque no hubo una coincidencia absoluta de argumentaciones, las críticas expuestas por los representantes de las Comunidades Autónomas recurrentes pueden resumirse, en líneas muy generales, en dos: la acusación al Gobierno de invadir las competencias autonómicas en los distintos ámbitos en los que se extendía esta normativa y la falta del presupuesto de hecho habilitante para la utilización de la figura del Decreto-Ley de acuerdo con lo previsto en el artículo 86 de la Constitución. Todas ellas coincidieron también en criticar la falta de un diálogo previo con las Comunidades Autónomas. A las críticas se sumaron los representantes del Grupo Parlamentario de Entesa Catalana de Progrés y del Grupo Socialista, pues no hay que olvidar que existe otro recurso de inconstitucionalidad presentado contra el Real Decreto Ley 4/2000 por cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, y uno más presentado contra el Real Decreto-Ley 6/2000 por el Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña, aunque esta Comunidad no se había sumado expresamente a la petición de convocatoria de la Comisión.

El Gobierno sostuvo la conveniencia y oportunidad de las distintas medidas desde un punto de vista económico, social y político. Por otro lado, negó que hubiese invasión competencial y, en defensa de la utilización de la figura del Decreto-Ley, recordó las interpretaciones flexibles que el Tribunal Constitucional ha utilizado para enjuiciar el uso del concepto de «extraordinaria y urgente necesidad», debiendo acudir, en todo caso, al principio de proporcionalidad para valorarlo, así como que la urgencia en la adopción de las medidas es, en muchas ocasiones, independiente de la inmediatez de su aplicación. Asimismo, recordó el hecho de que al menos dos de estos Decretos se habían tramitado como leyes, lo que permitía su modificación durante la tramitación parlamentaria.

En definitiva, y aunque la controversia jurídica de fondo habrá de ser resuelta por el Tribunal Constitucional, el debate puso de relieve, una vez más, las posibilidades que encierra un foro multilateral como la Comisión General de las Comunidades Autónomas para permitir un intercambio directo y fluido de opiniones y valoraciones políticas entre el Gobierno y los ejecutivos autonómicos.

Aparte de la sesión anterior hubo otra solicitud de convocatoria de la Comisión General presentada por cuatro Comunidades Autónomas (Baleares, Asturias, Andalucía y Extremadura) para que, con distintos matices, compareciese el Gobierno para informar sobre el contenido del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2001, en relación con los proyectos de inversión pública de interés para cada una de ellas.

En este caso, sin embargo, la Mesa y los Portavoces de la Comisión estimaron que no era posible atender la petición por no ajustarse a lo establecido en el Reglamento, pudiendo entrar en colisión con las competencias atribuidas a la Comisión de Presupuestos de la Cámara. En suma, se entendió que la celebración de una sesión con este contenido podría implicar una repetición del debate de Presupuestos y se ofreció a las Comunidades Autónomas la posibilidad de acudir a las vías recogidas en el artículo 56 que prevén las facultades informativas de la Comisión General de las Comunidades Autónomas sobre la dotación, distribución y regulación del Fondo de Compensación Interterritorial, así como la valoración de su impacto conjunto en la corrección de los desequilibrios inter-

territoriales, y sobre las secciones del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado que afecten al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. En este último caso los informes deben remitirse a la Comisión de Presupuestos durante la tramitación del proyecto, en el plazo que media entre su publicación y la finalización del plazo de enmiendas.

En la sesión del día 7 de noviembre se debatieron tres mociones presentadas por los Grupos Socialista y Entesa Catalana de Progrés. En primer lugar, se debatió la del Grupo Socialista por la que se instaba al Gobierno a impulsar, en el seno de la Comisión Mixta de Transferencias, las negociaciones entre la Diputación Foral de Navarra y el Estado para la cesión gratuita de la nuda propiedad de todo el territorio de las Bardenas Reales a la Comunidad Foral de Navarra, con anterioridad a la realización de cualquier actuación relacionada con el polígono de tiro. En un debate algo agitado por cuestiones formales, y sin intervención de ningún representante de la Comunidad Foral de Navarra, la iniciativa fue rechazada.

En segundo lugar se debatió un tema de carácter más general que ya había sido objeto de discusión en el Congreso de los Diputados. Se trata de la moción del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés instando al Gobierno a proceder a la modificación de la Orden Ministerial de 15 de septiembre de 2000, relativa a la regulación de las matrículas de automóviles para que incluyan un distintivo que reconozca y refleje el carácter autonómico del Estado. La iniciativa recibió el apoyo expreso del Consejero de Presidencia de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (Sr. Garcías Coll) además del de los Portavoces de los Grupos Mixto, Canario, Nacionalista Vasco, Catalán de Convergència i Unió y Socialista. Sin embargo, no fue admitida por el Grupo mayoritario que hizo valer distintos argumentos como el apoyo social al modelo actual, la necesidad de evitar la confusión, razones económicas que afectan al mercado de vehículos de segunda mano y consecuencias jurídicas derivadas de la aplicación del Reglamento 2411/1998 del Consejo de la Unión Europea.

Por último, la moción que suscitó mayor interés en las Comunidades Autónomas presentes, y también un debate más vivo, fue la del Grupo Socialista instando al Gobierno a formular una declaración ante la Comisión General de las Comunidades Autónomas sobre el alcance de las facultades correspondientes a materia de titularidad estatal atribuidas a las Comunidades Autónomas por la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores; a recabar de las Comunidades Autónomas la información relativa a dicho alcance y a designar una Ponencia, en el seno de la citada Comisión, que elabore un informe sobre el contenido autonómico de la Ley Orgánica 5/2000.

La iniciativa recogía la preocupación de los representantes de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Asturias, Extremadura y Baleares, por la entrada en vigor de la «Ley Penal del Menor», entonces muy próxima, y por las consecuencias que iba a tener para las Comunidades Autónomas. El Grupo Popular manifestó la convicción de que la Ley 5/2000 no realiza un traspaso de funciones y servicios propios de la Administración General del Estado a las Administraciones autonómicas, sino que la competencia para la ejecución de las medidas previstas en esta norma corresponde exclusivamente a las Comunidades Autónomas que deben

ocuparse tanto de los medios a utilizar como de su financiación, afirmándose además, en cuanto a las competencias del Estado, que el Gobierno ya había realizado las tareas preparatorias para la entrada en vigor de la Ley.

Esta diversidad de criterios llevó, en fin, a rechazar la moción. No obstante, en el debate quedó planteada la necesidad de reflexionar sobre el hecho de que la promulgación de algunas leyes estatales implica un aumento del gasto de las Comunidades Autónomas sin su participación, aunque ello no es un supuesto desconocido pues se citaron algunos precedentes como los de la LOGSE o la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Los convenios de colaboración y la información relacionada con las Comunidades Autónomas

Si en sucesivas ediciones de este Informe ha ido quedando constancia del escaso uso de los convenios interautonómicos, el año 2000, con las características que hemos examinado, no podía ser una excepción. Tan sólo se ha celebrado un Convenio en este período, concretamente el Convenio entre la Comunidad Autónoma de Madrid y la de Castilla-La Mancha para la implantación de nuevos títulos de abono transportes por el Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid.

Se trata de un texto con un sencillo objetivo, que fue calificado como convenio de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios de las Comunidades Autónomas firmantes y que, por tanto, no requería autorización de las Cortes Generales. No obstante, hubo de tramitarse de conformidad con lo establecido en el artículo 137 del Reglamento del Senado. Así, la Comisión General con la presencia de los representantes de las dos Comunidades firmantes, emitió su Dictamen en la sesión celebrada el día 19 de diciembre, tomando conocimiento de la celebración del Convenio sin oponer reparo alguno a la misma, y entendiendo que no requiere autorización de las Cortes Generales. Este dictamen fue posteriormente asumido por el Pleno de la Cámara.

Junto a esta labor, la Comisión General de las Comunidades Autónomas ha seguido desempeñando el papel centralizador de la información remitida por el Estado en relación con las Comunidades Autónomas que ya se había ido perfilando en los últimos años en aplicación de las previsiones del artículo 56 del Reglamento. En primer lugar, conectando con la materia anterior, nos referiremos a los convenios verticales. De acuerdo con el artículo 8 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y el apartado e) del artículo 56 del Reglamento de la Cámara se han remitido a la Comisión tres convenios suscritos entre la Comisión Nacional del Mercado de las Telecomunicaciones y la Comunidad de Madrid, la Comunidad de La Rioja y la Comunidad Foral de Navarra, con el fin de poner en marcha y mantener un procedimiento de información mutua de los datos objeto de inscripción en los registros de empresas radiodifusoras de cuya gestión son responsables.

Tratándose de una información que ha comenzado a enviarse a la Comisión tan sólo a finales de 1999 es un dato positivo que se haya mantenido, aunque no cubra, ni de lejos, una parte representativa de todos los convenios que se han celebrado entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Bien es verdad que tampoco se ha reclamado nunca su comunicación y que ésta también se podría haber hecho por las Comunidades Autónomas afectadas, pues si el apartado e) del artículo 56 del Reglamento del Senado recoge 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», el artículo 8 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, simplemente dice que: «Tanto los convenios de Conferencia Sectorial como los convenios de colaboración serán comunicados al Senado», sin especificar quién debe hacerlo.

Esta cuestión se estudia con detalle en otro apartado del Informe, al igual que sucede con los conflictos jurisdiccionales planteados entre el Estado y las Comunidades Autónomas o éstas entre sí, materia sobre la que también se ha ido asentando el envío de información a la Comisión General. En este caso sólo corresponde al Gobierno remitir la información sobre «los procedimientos formalizados ante el Tribunal Constitucional contra normas o actos de las Comunidades Autónomas» y, en general, «sobre la conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas», según dispone el artículo 56 f) del Reglamento. En su aplicación se ha remitido la documentación relativa al planteamiento de cuatro conflictos de competencia que afectan a las Comunidades Autónomas de Baleares, Castilla-La Mancha y Cataluña en dos ocasiones; la comunicación de la formalización del desestimiento en tres recursos de inconstitucionalidad que estaban planteados contra determinados artículos de la Ley 12/1992, de 10 de diciembre, de Caza de Aragón, la Ley 10/1992, de 4 de noviembre, de fianzas de arrendamientos y otros contratos, de la misma Comunidad Autónoma, y la Ley 11/1997, de 26 de diciembre, de las Cortes de Castilla y León, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas; y la documentación relativa a la interposición de cuatro nuevos recursos de inconstitucionalidad dirigidos a impugnar determinados preceptos de tres leyes de la Comunidad Autónoma de Andalucía y una de Baleares, en todos los casos con invocación del artículo 161.2 de la Constitución, de acuerdo con lo establecido en el artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

En lo que se refiere a la información de carácter financiero, por parte de las Comunidades Autónomas han continuado remitiéndose los expedientes de sustitución de proyectos de obras en aplicación de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial, modificada en este punto por la Ley 31/1992, de 24 de noviembre y del artículo 56 ñ) del Reglamento del Senado que atribuye a la Comisión General la facultad de ejercer el control y seguimiento de los proyectos de inversión incluidos en el Fondo de Compensación Interterritorial. Se han recibido más de cincuenta de estos expedientes, destacando una vez más Galicia por el número de los enviados y haciéndose la sustitución, en la mayor parte de los casos, de forma unilateral 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. También, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.2 de la Ley 32/1997, de 4 de agosto, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión, esta Comunidad Autónoma remitió a la Comisión el Proyecto de Ley de medidas fiscales y de régimen presupuestario y administrativo que iba a acompañar a su Proyecto de Ley de Presupuestos.

Por parte del Estado, el Tribunal de Cuentas envió a la Comisión General sendos informes sobre el Fondo de Compensación Interterritorial, aprobados por el Pleno de este órgano referidos al ejercicio de 1996 y a las Comunidades Autónomas de Cantabria, Asturias, Extremadura, Castilla y León y Murcia; así como cinco informes sobre dicho Fondo correspondientes a las Comunidades Autónomas de Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Galicia y la Comunidad Valenciana, aprobados por sus propios órganos de control externo.

Respecto a la información relativa a los foros internacionales en donde existe alguna participación territorial, puede recordarse la comunicación del nombramiento efectuado por el Ministro de Administraciones Públicas de los miembros de la delegación española en las Cámaras Regional y Local del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa para el período 2000-2001 o, desde otra perspectiva, la Declaración elaborada en la Conferencia «Nuevas formas de Gobierno en Europa: hacia más democracia y proximidad», aprobada por unanimidad por la Mesa del Comité de las Regiones, el 10 de noviembre de 2000 en Lille, Francia.

En fin, todo este conjunto de actividades e instrumentos informativos en aumento, al que hay que sumar el conocimiento de todas las mociones e iniciativas legislativas que se tramitan en el Senado para examinar su posible contenido autonómico, hace pensar en una consolidación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas como el órgano centralizador y canalizador de la información de carácter territorial que debe llegar al Senado. Es difícil que, teniendo como tiene, además de esta misión, el importante y numeroso conjunto de funciones recogidas en el artículo 56 del Reglamento, pueda encontrar la fórmula para procesar y sacar partido a toda la información recibida. No obstante, es indudable que la experiencia acumulada puede servir de patrón, en cuanto al contenido de la información, el establecimiento de las relaciones informativas con las fuentes, etc, para la construcción del futuro «observatorio autonómico», si es que este proyecto llega finalmente a prosperar.

La actividad legislativa

Al igual que ha sucedido con la actividad de control, el año 2000 no ha sido un período de gran actividad legislativa, aunque tampoco ha sido tan escasa como en otros años de disolución de las Cámaras. Ello se debe a que el cambio de Legislatura no ha implicado un cambio en el Partido gobernante, así que, también en este caso, las líneas generales de la política legislativa estaban ya trazadas y en algunos casos las iniciativas habían alcanzado un alto grado de madurez en la Legislatura anterior. Sin ir más lejos, y por citar un ejemplo de especial rele-

vancia, se tramitó el Proyecto de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social que no pudo finalizar su tramitación a satisfacción completa del Gobierno en la pasada Legislatura, al rechazarse por el Congreso de los Diputados las enmiendas introducidas en el Senado.

Dejando de lado las leyes tramitadas en la VI Legislatura que fueron promulgadas y publicadas en el año 2000, se han tramitado en este período y dentro de la nueva Legislatura un total de 13 de proyectos y una proposición de ley remitida por el Congreso de los Diputados, que han dado un total de 4 leyes orgánicas y 10 leyes ordinarias.

Algunas de estas normas tienen una importancia objetiva indudable. Pensemos, por ejemplo, en la Ley Orgánica 6/2000, de 4 de octubre, por la que se autoriza la ratificación por España del Estatuto de la Corte Penal Internacional o en la Ley Orgánica 9/2000, de 22 de diciembre, sobre medidas urgentes para la agilización de la Administración de Justicia y la Ley 12/2000, de 28 de diciembre, de modificación de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, que han introducido las primeras reformas en el ámbito de la Administración de Justicia; por no hablar de otras que han tenido una gran repercusión en los medios de comunicación y en la opinión pública, como la modificación de la «Ley de extranjería» a la que nos referíamos, o la Ley Orgánica 7/2000, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal y de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, en relación con los delitos de terrorismo.

Sin embargo, no puede decirse que ninguna de ellas tenga una incidencia directa en el ordenamiento jurídico de las Comunidades Autónomas ni en el ámbito de sus relaciones con el Estado. En este sentido, la iniciativa legislativa más interesante, por su contenido, es el Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra que fue presentado ante el Congreso de los Diputados en el mes de diciembre.

Se trata, como probablemente es conocido, de establecer un nuevo procedimiento de elección del Presidente de Gobierno o Diputación Foral, acortando los plazos para ello y eliminando el automatismo en favor del candidato que tenga mayor número de escaños en el supuesto de que ninguno de los candidatos propuestos hubiera obtenido mayoría simple en las sucesivas votaciones celebradas durante el plazo de dos meses contados a partir de la primera votación. Asimismo, se incluye entre las facultades del Presidente la de disolver el Parlamento y convocar nuevas elecciones. En definitiva, con ello se asimila la LORAFNA a los restantes Estatutos de Autonomía que introdujeron esta posibilidad en las últimas reformas aprobadas entre los años 1996 y 1999. Habida cuenta del consenso existente sobre esta materia, así como de la naturaleza y simplicidad de formulación de esta iniciativa, es muy posible que su tramitación no plantee grandes problemas.

Junto a las leyes mencionadas hay que referirse al numeroso grupo de tratados internacionales cuya ratificación fue autorizada por las Cortes Generales

durante este año que, en total, sumaron 50. Entre ellos, se encuentra la Carta Europea de las lenguas regionales o minoritarias, hecha en Estrasburgo el 5 de noviembre de 1992, a la que tuvimos ocasión de referirnos en el Informe del año 1999. La tramitación que tuvo esta Convención fue, seguramente, facilitada por la modificación de los términos de la Declaración que formula el Reino de España que se produjo en la fase de Comisión en el Congreso de los Diputados. En el texto finalmente aprobado se expresa que, a los efectos previstos en los artículos 2.2 y 3.1 de la Carta (relativos a las lenguas a las que se aplicarán las medidas de la Parte III, destinadas a fomentar el empleo de las lenguas regionales o minoritarias en la vida pública), «se entienden por lenguas regionales o minoritarias, las lenguas reconocidas como oficiales en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña, Illes Balears, Galicia, de la Comunidad Valenciana y de la Comunidad Foral de Navarra», sin hacer mención expresa de las lenguas a las que se refiere. Esta remisión se completa añadiendo que: «Asimismo, España declara, a los mismos efectos, que también se entienden por lenguas regionales o minoritarias las que los Estatutos de Autonomía de Aragón, Asturias y Cataluña protegen y amparan en los territorios donde tradicionalmente se hablan».

Finalmente, hemos de referirnos a las tres reformas reglamentarias habidas durante el año 2000. En primer lugar, la reforma de 10 de mayo por la que se modifica el artículo 49.2 y 3 con la que se produjo la reordenación de las Comisiones de la Cámara como consecuencia de la reorganización ministerial, como hemos dicho en la Introducción, con un cierto carácter preparatorio de los trabajos de la Legislatura.

En segundo lugar, la reforma del Reglamento del Senado por la que se modifica el artículo 49.2 y el Título IX, aprobada el 14 de junio, con objeto de crear la llamada Comisión de Nombramientos. Con ella se sigue el sistema adoptado por el Congreso de los Diputados, creándose un órgano especialmente encargado de examinar la idoneidad de los candidatos a ocupar cargos públicos en órganos constitucionales y otros órganos estatales, cuando corresponda al Senado realizar la propuesta de su nombramiento, designación o elección. También se establece el procedimiento para verificar el cumplimiento por los candidatos de los requisitos exigidos legal o constitucionalmente para acceder al cargo de que se trate, mediante su examen por la Comisión que, presidida por el Presidente del Senado, estará integrada por los Portavoces de los Grupos Parlamentarios. Y, por último, se regula la deliberación en el Pleno de la Cámara, previa a la votación de las candidaturas correspondientes.

Pero la que más nos interesa de todas es, sin duda, la reforma del Reglamento del Senado por la que se modifica el artículo 49, aprobada el 11 de octubre de 2000, por la que se crea la Comisión de las Entidades Locales.

Se configura como una Comisión permanente no legislativa con la que se pretende que las Entidades Locales encuentren un mejor cauce de participación en los trabajos, estudios y debates sobre los asuntos que más directamente les afectan y que vayan a ser tratados en la Cámara Alta. De hecho, según se reconoce en la Exposición de Motivos, el origen de esta iniciativa puede remontarse a la comparecencia de D^a Rita Barberá Nolla, Presidenta de la Federación Española de

Municipios y Provincias y D. Pascual Maragall Mira, Presidente del Comité de las Regiones de la Unión Europea, ante la Comisión General de las Comunidades Autónomas el 5 de mayo de 1997, para informar sobre la situación, necesidades y perspectivas de las Corporaciones Locales en el marco del Estado de las Autonomías y en el proceso de construcción de la Unión Europea. En esta ocasión se puso de manifiesto que el ámbito de competencias locales se ve definido por el legislador estatal y autonómico, lo que hace especialmente deseable la existencia de mecanismos e instrumentos para que puedan ser oídas las opiniones y demandas de los entes locales en algún momento anterior a la aprobación de las normas.

Asimismo, se quiere potenciar con este nuevo órgano la función del Senado como Cámara de representación territorial que, es evidente, no se agota en la representación autonómica. Sin embargo, el apoyo general que recibió la Comisión de Entidades Locales no impidió la existencia de algunos recelos en cuanto a la delimitación competencial con las materias que deben ser objeto de estudio por la Comisión General de las Comunidades Autónomas. Esta es, posiblemente, la causa de que se introdujera un apartado quinto en el artículo 49 del Reglamento aclarando que: «Las Comisiones Permanentes Legislativas y no Legislativas realizarán sus funciones sin perjuicio de las competencias asignadas a la Comisión General de las Comunidades Autónomas».

La ponencia para el estudio de la reforma del Senado

Como se ha visto, el debate sobre las funciones del Senado y su posible reforma para dotarlo de una mayor dimensión territorial estuvo presente a lo largo de todo el curso político que examinamos. Por eso no podemos concluir sin una referencia al principal fruto surgido de esta discusión, en buena medida heredada de la VI Legislatura: La Ponencia para el estudio de la reforma del Senado.

Este órgano es resultado de la aprobación por el Pleno del Senado, en su sesión celebrada el 16 de mayo, de una moción por la que se propone crear en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas una ponencia para reformar aquellos aspectos de la Cámara que mejoren su eficacia en el ejercicio de las funciones que, como foro de representación territorial, le otorga la Constitución y como Cámara que ha de expresar la realidad plural de España.

El texto final de la moción es consecuencia de la introducción de una enmienda transaccional presentada a la moción original del Grupo Parlamentario Popular que proponía la creación de la Ponencia en el seno de la Comisión de Reglamento, e implicó también que se encargase a la Ponencia el estudio del formato en que se llevará a cabo el Debate del Estado de las Autonomías con el fin de aumentar su interés político y su utilidad para perfeccionar el funcionamiento de nuestro Estado. Para ello se acuerda, asimismo, dar cumplimiento al artículo 56 t) del Senado y dotar de un programa de trabajo anual a la Comisión General, de modo que el documento conteniendo los análisis, deliberaciones y conclusiones sirva periódicamente de base para tal Debate.

Por otro lado, se aprobó, en la misma sesión del Pleno, otra moción derivada de una iniciativa del Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència

i Unió. El texto final, también producto de la introducción de una propuesta de modificación firmada por la mayoría de los grupos parlamentarios, supuso que se encomendase a la anterior Ponencia, «en el marco de la reforma del Senado para profundizar en su condición de Cámara de representación territorial», que envíe, antes de que transcurran dos períodos de sesiones más, una propuesta de reforma del Reglamento a la Comisión de Reglamento de la Cámara para incrementar el uso, oral y escrito, de las lenguas que, con el castellano, tengan el carácter de oficial en alguna Comunidad Autónoma en el Senado, como continuación y profundización de los principios de la reforma reglamentaria aprobada en 1994.

Así, la Ponencia fue designada en la sesión de la Comisión General celebrada el día 21 de junio. Presidida por el Presidente de aquélla, cuenta con un total de 22 miembros: 8 del Grupo Popular, 4 del Grupo Socialista, y 2 de cada uno de los restantes Grupos Parlamentarios. Constituida el día 7 de septiembre, la Ponencia celebró dos reuniones a lo largo de este mes en las que se hizo una labor de carácter esencialmente organizativo y de aprobación del método de trabajo.

El resultado de estas sesiones podría resumirse en algunos principios asumidos por los Portavoces de todos los Grupos presentes en la Ponencia y en el adelanto del contenido del debate en sus líneas generales.

En cuanto a los primeros, los ponentes estuvieron de acuerdo en buscar la unanimidad en el método de trabajo adoptado, descartando la idea inicial de crear dos grupos de trabajo distintos, uno referido al formato del Debate sobre el Estado de las Autonomías y otro al uso de las lenguas, y buscando el avance con la consecución de acuerdos en aquellas materias en las esto fuera más fácil, dejando para el final cuestiones más complejas y, sobre todo, aquellas que pudieran estar relacionadas con la reforma de la Constitución, conscientes de que podrían bloquear el diálogo. El principio inspirador sería, en todo caso, la búsqueda del máximo consenso posible respecto de los acuerdos a los que se vaya llegando.

Por otra parte, tampoco existió discrepancia en cuanto a la necesidad de aprovechar el esfuerzo realizado en la pasada Legislatura por la Ponencia para el estudio de la reforma constitucional del Senado, cuyos trabajos podrían servir de base para los actuales.

Respecto de lo segundo, existió acuerdo sobre la propuesta del Grupo mayoritario en cuanto al orden de los asuntos a tratar. Correspondería en primer lugar el examen de las posibles modificaciones a introducir en el formato del Debate sobre el Estado de las Autonomías para hacerlo más ágil y funcional. En esta cuestión hubo coincidencia al señalar que la falta de agilidad del Debate no puede corregirse mediante la disminución de las intervenciones o la reducción del tiempo concedido a cada orador, sino que debe centrarse en la limitación de los temas a tratar. En otras palabras, los Portavoces mostraron su acuerdo en el rechazo del modelo vigente que implica la celebración de forma regular de un debate generalista que responda a la comunicación del Gobierno, siguiendo el modelo del Debate sobre el estado de la Nación celebrado en el Congreso de los Diputados. A partir de aquí, se plantearon distintas alternativas: que el Debate gire sobre un documento elaborado por la propia Comisión General de las Comunidades Autónomas, que lo haga sobre los informes o dictámenes emitidos por el llama-

do «observatorio autonómico», que determinadas materias caracterizadas por su contenido como el modelo de financiación autonómica o el Plan Hidrológico Nacional, sirvan de tema monográfico en cada ocasión, etc.

Posteriormente, se analizaría el reflejo que los hechos diferenciales hayan de tener en la Cámara Alta y, en especial, las fórmulas para incrementar el uso en la misma de las lenguas que con el castellano tienen el carácter de oficiales en alguna Comunidad Autónoma.

Asimismo, debería iniciarse un proceso de reflexión sobre la presencia y participación que hayan de tener los Presidentes de las Comunidades Autónomas en la Cámara, bien en la Comisión General donde ya pueden acudir, bien en el Pleno del Senado.

Además, debe abordarse la cuestión de las nuevas funciones que haya de asumir la Cámara o la redefinición de las funciones que actualmente tiene atribuidas. Y en inmediata conexión con ello se encuentra el estudio de la propuesta, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista en la Legislatura anterior, de la creación de una especie de «observatorio autonómico» u oficina de análisis de la información de carácter territorial, especialmente en materia económica.

En todo caso, hubo también acuerdo en el hecho de que el proceso de estudio debe estar abierto a la discusión de los nuevos temas que surjan al hilo del debate sobre las anteriores cuestiones, pudiendo examinarse otros asuntos que puedan incluirse en la reforma del Reglamento, teniendo en cuenta el resultado final del proceso de reforma del Reglamento del Congreso.

En definitiva, con la Ponencia para el estudio de la reforma del Senado toma cuerpo el ofrecimiento del Grupo Parlamentario Popular de llevar a cabo una reforma reglamentaria que consiga el objetivo buscado sin necesidad de proceder a una reforma constitucional a la que no se renuncia, pero que en estos momentos se considera inoportuna, mientras que, en cambio, es considerada inexcusable por el resto de los Grupos Parlamentarios para lograr el propósito de potenciar la faceta de Cámara de representación territorial del Senado.

Pese a esta diferencia de planteamientos, la necesidad de lograr avances y el convencimiento de que se puede llegar a acuerdos, aunque sea sobre una reforma menos ambiciosa que la que algunas fuerzas políticas propugnan, ha permitido que en la Ponencia se sentaran las bases del trabajo que se va a desarrollar en el futuro. Con independencia de que el proceso de reforma pueda o no culminar con éxito, lo cual solo se podrá apreciar desde una perspectiva temporal más alejada, las reuniones de la Ponencia para el estudio de la reforma del Senado han reflejado la buena disposición de todos los participantes en este sentido.

III. LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ANDALUCÍA

Francisco López Menudo

Rasgos generales

El ejercicio puede calificarse, en términos generales, como de continuidad y transición dada la inexistencia de asuntos nuevos de especial significación y haberse centrado el debate político en cuestiones que venían arrastradas de ejercicios precedentes, tales como el tema de la financiación, o el del censo de población; también el de la polémica Ley de Cajas de Ahorro —con un recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno central— o el de las responsabilidades derivadas del vertido de residuos tóxicos de la mina de Aznalcóllar. Si a ello se une una baja producción normativa, en buena parte motivada, sin duda, por la circunstancia de las elecciones celebradas en la Comunidad en el mes de marzo, no es impropio hablar de una cierta atonía que es de esperar sea compensada en positivo en el ejercicio siguiente cuando maduren las iniciativas en marcha.

Ciertamente, hasta en las relaciones con el Gobierno central, bastante tensas en anteriores ejercicios, se ha producido una visible suavización, con encuentros entre representantes de ambos Gobiernos que han buscado en un clima más distendido consensuar temas tradicionalmente crispados, tales como el del censo real de población, que supone, según alega el Gobierno andaluz, un déficit de 460.000 habitantes si se compara el censo que se maneja (1988) y el vigente de 1995. Otros temas para el consenso han sido el de la financiación autonómica y el de la llamada «política del agua», centrada en el traspaso de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir.

Pero también han surgido nuevas vías de conflicto tales como la reivindicación por el Gobierno andaluz de la financiación (estimada en 14.000 millones de pesetas) para dar cumplimiento a las exigencias de rehabilitación de los menores delincuentes que establece la Ley de responsabilidad penal del menor. Otro asunto conflictivo ha sido el de la asignación por el Gobierno central de las ayudas correspondientes a Andalucía en aplicación del Acuerdo de la Comisión Europea en el marco de apoyo comunitario (MAC), estimándose que los 1,98 billones de pesetas asignados suponen una rebaja de 568.000 millones de pesetas sobre el montante calculado por la Junta de Andalucía y la Comisión Europea.

No obstante lo anterior, el ejercicio puede ser calificado de relajado dando prueba de ello, por ejemplo, el compromiso del Gobierno central de traspasar las políticas activas de empleo, consideradas de suma importancia por el Presidente de la Junta; y en tal línea de convergencia hay que registrar la disposición del Gobierno andaluz de retirar recursos de inconstitucionalidad ya planteados ante el Tribunal Constitucional para viabilizar un clima de mejor entendimiento y la

satisfacción de algunas reivindicaciones pendientes. Mas lo cierto es que a pesar de tan buenos propósitos, al término del ejercicio no se habían resuelto conflictos tales como el de la inmigración, reconocimiento del censo, trasferencias, inversiones, etc., por lo que no hay que descartar un resurgimiento del clima de conflictividad que ha existido en ejercicios precedentes.

El ejercicio ha estado marcado por las elecciones al Parlamento andaluz, coincidentes con las elecciones generales. A pesar de la expectación suscitada por dicha coincidencia, la participación fue menor que la de 1996, comicios que, por cierto, produjeron el récord de participación en la historia de la Comunidad (78%). Sobre 109 escaños en disputa, y un número de electores potenciales de poco menos de 6 millones, el PSOE mantuvo los 52 escaños logrados en la pasada Legislatura quedando al borde la mayoría absoluta. Obtuvo el 44,15% de los votos, y aumentó en 0,37 puntos el porcentaje respecto a las elecciones pasadas. El Grupo más beneficiado fue el Partido Popular, que ganó 6 escaños, situándose con 46 tras el PSOE, con el 36,11% de los votos y una ganancia de 2,36 puntos. Por su parte, Izquierda Unida –Los Verdes sufrió semejante descalabro que en las generales, pues de 13 parlamentarios pasa a 6, repitiendo el retroceso que ya sufriera en las elecciones anteriores, en las que también perdió 7 escaños. Los votos de las recientes elecciones representan para IU –CA el 8,12%, lo que supone una pérdida de 5,74%. Por su parte, el Partido Andalucista mejoró levemente su situación, pasando de 4 a 5 escaños, y una ganancia de 0,92 puntos.

Ganó el PSOE en las provincias de Granada, Huelva y Sevilla. Los Populares vencieron en Almería y Málaga, y dichos partidos empataron en Cádiz, Córdoba y Jaén. En las capitales de provincias ganó el PP, salvo en Sevilla. En cuanto a los municipios importantes, la tendencia general fue la victoria del Partido Popular (así, en Jerez de la Frontera, El Puerto de Santa María, Algeciras, San Fernando, Sanlúcar de Barrameda, Marbella); aunque el PSOE repitió victoria en otras ciudades grandes tradicionalmente afectas a dicho Partido: Dos Hermanas, Alcalá de Guadaíra, la Línea de la Concepción y Linares.

Una vez celebradas las elecciones, y tras la insinuación del Presidente Chaves sobre la posibilidad de gobernar en solitario con acuerdos puntuales con Izquierda Unida o el Partido Andalucista –hubo incluso el ofrecimiento por parte de Izquierda Unida de formar un Gobierno de coalición estable–, la operación se decantó finalmente, con los lógicos escarceos, por la solución esperada de la formación de un Pacto de coalición con los andalucistas. Pacto que en efecto se cerró el 11 de abril de 2000, repitiendo este último Grupo su situación en la pasada Legislatura con la dirección de dos Consejerías: la de Turismo y Deporte y la de Relaciones Institucionales; e incrementando su presencia a través de su participación en la Comisión Mixta de Transferencias, la Comisión Junta- Gobierno, y el Consejo de Comunidades Andaluzas. Fue justamente con motivo del pacto de gobierno cuando comenzó el ataque del Sr. Pacheco a la propia dirección de su Partido con expresiones críticas graves, que no es del caso reproducir, pero que hacían presumir la ruptura que en efecto se produjo a finales del ejercicio, y que ha determinado su pase al Grupo Mixto.

La oposición –tampoco han faltado las críticas del Sr. Pacheco, socio de la coalición– ha acusado al Gobierno del Sr. Chaves de haber centrado su atención

en los problemas internos mantenidos con el Partido Andalucista, en la confrontación con el Gobierno del Sr. Aznar y en los problemas en la cúpula nacional del propio PSOE, en el que el arbitraje del Presidente de la Junta ha sido noticia política bien conocida. Tanto el Grupo popular como Izquierda Unida han enfatizado tal acusación señalando, entre otras deficiencias, la ausencia de desarrollo reglamentario de leyes que fueron aprobadas en la pasada legislatura; así, se ha señalado especialmente el caso de la Ley de Cajas de Ahorro, carente del procedimiento de elección de los miembros de los órganos de gobierno o el régimen sancionador, o el Plan Andaluz de Salud. Hacia mediados de junio, el Consejo de Gobierno celebró una reunión extraordinaria en clave de refutación de dicha acusaciones, reunión de la que surgió el propósito de tramitar un paquete importante de leyes y otras acciones de gobierno.

En el ámbito laboral y como una cifra positiva, aunque relativa en relación con la radicación de este problema en la Comunidad, hay que reflejar la disminución del desempleo en un 3,15%, alcanzando la mayor disminución de la cifra de paro en las provincias de Jaén y Almería, y siendo la agricultura el sector que más ha absorbido la cifra de desempleados. La cifra estimada de parados andaluces sobre la población activa se sitúa a final del año 2000 en 350.365 personas, un 12,18% de dicha población.

Instituciones básicas

Parlamento

A) Actividad parlamentaria en general

Por haberse celebrado las elecciones autonómicas en el presente ejercicio no ha tenido lugar el Debate General sobre el estado de las Comunidad Autónoma. Por consiguiente, sólo cabe reseñar los tres grandes Debates habidos: el Debate de Investidura, el de Política Local y el Debate General sobre las repercusiones para Andalucía del proyecto de Ley de Presupuestos del Estado para 2001. La carencia durante el ejercicio de una actividad legislativa destacada aconseja que nos detengamos en el contenido los dos primeros Debates reseñados por cuanto pueden expresar el estado del pulso político. No obstante, es oportuno dejar constancia del perceptible aumento de iniciativas de control parlamentario que se han producido a partir del inicio de la VI Legislatura. Así, en poco más de medio ejercicio las iniciativas de tramitación escrita presentadas han ascendido a 2.922, más del doble que las del mismo periodo de la V Legislatura. También se detecta el correlativo incremento de las contestaciones escritas del Gobierno, que al final del ejercicio, y por lo que respecta a la VI Legislatura, ascendió a 1.755.

Debate de Investidura

A resultas de la nueva composición del espectro político tras las elecciones, al principio reseñados, la opción natural era la reedición del Gobierno de coalición entre el PSOE y el Partido Andalucista, ya que el incremento de éste y el man-

tenimiento del PSOE, en contraste con su declive en las elecciones nacionales, fueron interpretados como signos de aprobación de la mayoría del electorado andaluz del acuerdo de gobierno alcanzado entre estos dos grupos para la pasada legislatura.

Perfilado el acuerdo de gobierno, el discurso de investidura tuvo lugar el día 24 de Abril. Desde el comienzo de la intervención del candidato a la Presidencia de la Junta de Andalucía, Sr. Chaves, quedó de manifiesto que el diálogo y la búsqueda de acuerdos sería la directriz del nuevo Gobierno, girando todo el discurso en torno a esta premisa. Con ello, el candidato pretendía frenar y racionalizar la intensa confrontación mantenida con el Estado en la anterior legislatura (llamada, por ello, la «legislatura de la confrontación»).

En este contexto, el candidato presentó cuatro temas fundamentales sobre los que centrar la negociación. El primero, la «demanda irrenunciable» de aplicar el censo de población real a la financiación de la Comunidad Autónoma, que ha sido objeto de varios recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Consejo de Gobierno andaluz contra las correspondientes leyes de Presupuestos estatales. En el curso del debate sostenido sobre esta cuestión con la representante del grupo Popular, la Sra. Martínez, el candidato lanzó propuestas concretas para la aplicación del censo real, sin perjuicio de aplicarlas con carácter «gradual y flexible» en el contexto, además, de una nueva revisión del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. El segundo tema a negociar sería el de las transferencias pendientes, entre las cuales destacó las relativas a empleo y agua (demandando la transferencia de las Cuencas intracomunitarias y la participación en la gestión de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir). En tercer lugar, señaló la necesidad de consensuar con el Gobierno de la Nación un calendario para la ejecución de los proyectos de inversión en obras públicas, especialmente en materia de comunicaciones e infraestructuras hidráulicas. Finalmente, debía procederse asimismo a la negociación de los criterios de distribución de los Fondos Estructurales procedentes del Presupuesto europeo para el periodo 2000-2006.

Desde el punto de vista institucional, el candidato destacó la necesidad de incrementar la participación de las Comunidades Autónomas ante las instancias europeas y, en el plano interno, la perentoria reforma del Senado para constituirlo en verdadera Cámara de representación y participación territorial. Otras líneas prioritarias de gobierno se referían al desarrollo de la autonomía local en el marco del llamado «Pacto Local», así como a la articulación de las áreas metropolitanas andaluzas. El candidato se comprometió a plasmar estas líneas prioritarias en iniciativas legislativas que el Gobierno promoverá en materia de transporte urbano y metropolitano, régimen del suelo y urbanismo y de creación de un Fondo andaluz de cooperación municipal.

Asimismo, el candidato destacó la necesidad de renovar la concertación con los sindicatos y empresarios para hacer frente a las reformas económicas y sociales planteadas en el plano europeo a resultas de las corrientes globalizadoras y de la revolución tecnológica. En este sentido, el Sr. Chaves subrayó la necesidad de eliminar trabas a la implantación de nuevas empresas y potenciar las nuevas tecnologías.

En el terreno de las propuestas concretas, el Sr. Chaves anunció su pretensión de instar a la industria tabaquera para que se aviniera a compensar los gastos sanitarios provocados por las enfermedades relacionadas con el tabaco; en el orden de la política cultural, destacó la propuesta de creación del «Consejo Audiovisual de Andalucía», como órgano independiente de asesoramiento, consulta y vigilancia sobre contenidos de la programación audiovisual; y, en relación a la polémica abierta por la Ley de Cajas de Ahorro, el candidato proclamó su intención de promover el desarrollo de la Ley y la necesidad de serenar el debate promoviendo el impulso del proceso por las propias Cajas.

La intervención de los representantes de los grupos parlamentarios tuvo lugar en la sesión plenaria del 25 de abril. En nombre del Grupo andalucista, el Sr. Calvo Poyato anunció su voto favorable a la investidura del candidato a la Presidencia, refrendando al tiempo la conveniencia de proseguir en el pacto de gobierno de la anterior legislatura. Sin perjuicio de ello, y aun apoyando ampliamente la propuesta de diálogo y concertación lanzada por el Sr. Chaves, el Sr. Calvo procuró marcar cierta distancia en relación al discurso del candidato, extremando el contenido reivindicatorio de su alocución en el sentido de defender con firmeza las demandas que la Junta de Andalucía tiene pendientes ante el Gobierno Nacional en materia de transferencias y financiación. Por lo que se refiere a las líneas de gobierno, el Sr. Calvo sintonizó, lógicamente, con las ya expresadas por el candidato, haciendo hincapié, no obstante, en la recurrente propuesta del Grupo andalucista de fundamentar la organización territorial andaluza en comarcas. La réplica del candidato y la contrarréplica subsiguiente giraron en torno a la prioridad y alcance de los traspasos y a la formulación del sistema de financiación, centrándose en aspectos de forma más que de fondo, salvo la discrepancia mantenida en torno a la viabilidad jurídica de traspasar la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, para la que el candidato veía obstáculos constitucionales y estatutarios difícilmente salvables.

La intervención del Portavoz del Grupo de Izquierda Unida, Sr. Romero Ruiz, se centró inicialmente en reclamar la unidad de las fuerzas de izquierda y lamentar el pacto de gobierno alcanzado entre socialistas y andalucistas. Desde esta premisa, el Sr. Romero criticó la oferta de diálogo que el candidato hacía al Gobierno de la Nación por ser una propuesta «a la baja» que presuponía renunciar a muchas transferencias pendientes. Criticó igualmente la línea de reforma del sistema de financiación autonómica propuesta por el Sr. Chaves que, por parca y captidisminuida, no permitía avanzar en la consecución del Estado Federal que el Grupo Izquierda Unida propugna. Respecto a las cuestiones políticas de fondo, el discurso del Sr. Romero se centró en denunciar las concesiones que el Partido Socialista andaluz viene haciendo al centrismo político y a la «tercera vía», que, según el Sr. Romero han determinado la ausencia de la perspectiva de izquierdas en la programación de las líneas de gobierno para la legislatura. En este sentido denunció las carencias sociales de la política económica del Gobierno andaluz, la defectuosa protección medioambiental, la omisión que el candidato había hecho en su discurso al caso de los vertidos contaminantes de Aznalcóllar (al que calificó de «bestia negra de la pasada legislatura»), al apoyo mostrado por el Gobierno andaluz a los conciertos y la privatización en el sector educativo y a las tendencias de gestión privada de la sanidad. El Sr. Romero finalizó su inter-

vención aportando algunas sugerencias en materia de política social, como la de que se profundizase en la lucha contra la discriminación por razón del sexo mediante la creación de una Consejería de la Mujer y de la figura de la Defensora de la Mujer. La réplica del Sr. Chaves se centró en contestar la imputación de falta de voluntad de hacer frente común con la izquierda, recordando los desencuentros de ambas fuerzas políticas para formar gobierno en pasadas legislaturas, así como el conocido episodio de la «pinza» entre Izquierda Unida y el Partido Popular que presidió la vida política andaluza hace dos legislaturas. A renglón seguido, el candidato quiso paliar las críticas vertidas en política medioambiental señalando los diversos compromisos alcanzados en este terreno y las medidas adoptadas en relación a la catástrofe de Aznalcóllar.

En representación del Grupo Popular tomó la palabra la Sra. Martínez, que comenzó por felicitarle del tono de diálogo y no confrontación que el candidato había dado a su discurso de investidura, si bien dejó constancia de sus reticencias e incredulidad al respecto. A juicio de la Sra. Martínez, dicho diálogo debía girar en torno a las cuestiones que representan las mayores carencias de nuestra Comunidad: el empleo, que debía ser favorecido mediante la liberalización del régimen de implantación de empresas y una mayor incorporación de la mujer al trabajo; la mejora del sistema educativo y de las políticas de I+D mediante el incremento del gasto de educación, que ha ido decreciendo en los últimos años hasta situar comparativamente a nuestra Comunidad en las proporciones más bajas; y la mejora de las infraestructuras, para lo cual debe aprovecharse el cuantioso volumen de recursos provenientes de los Fondos estructurales europeos en el periodo 2000-2006. Remarcó la disposición de su Grupo a hacer una «labor de oposición responsable», mostrando su postura colaboradora para poner en marcha las perentorias medidas que a su juicio deben adoptarse para desarrollar el «Pacto local» mediante la transferencia de competencias y financiación a las Corporaciones locales. Tal actitud negociadora la extendió a otras cuestiones como la reforma del sector audiovisual o las Cajas de Ahorro. El Sr. Chaves dedicó gran parte de su réplica a desmentir su responsabilidad en la confrontación entablada con el Gobierno central durante la pasada legislatura; y acusó a la Sra. Martínez de tibieza y falta de posicionamiento en relación a las cuestiones que centran dicha confrontación (censo, sistema de financiación, transferencias, etc.). Esta falta de posicionamiento fue igualmente denunciada por el representante del Grupo parlamentario socialista, el Sr. Caballos, en su turno de palabra.

Las breves palabras con que el candidato cerró su intervención final abundaron en el punto central de su discurso, es decir, la actitud negociadora que presidiría su acción de gobierno. Con el apoyo de su Grupo y de los andalucistas, el Sr. Chaves obtuvo el respaldo de la mayoría absoluta de la Cámara, obteniendo 57 votos a favor de su investidura, 52 en contra y ninguna abstención.

Debate General sobre Política Local

El Debate General sobre política local celebrado en sesión plenaria de 13 de septiembre constituye, sin duda, la iniciativa parlamentaria más relevante sobre una cuestión que está llamada a protagonizar la VI Legislatura andaluza y la pro-

pia Legislatura del Parlamento nacional. En efecto, si los veinte primeros años de la Constitución han estado marcados por la descentralización autonómica y la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas, los primeros años del siglo XXI habrían de conocer un proceso semejante en el ámbito local. En este sentido, debe tenerse presente que el papel de las Comunidades Autónomas en el desarrollo del «Pacto Local» es clave, pues lo que está en juego es determinar las concretas parcelas de competencias autonómicas que pueden confiarse a la esfera local de gobierno y cuáles han de ser los mecanismos de financiación de las Haciendas Locales para hacer frente a estas nuevas funciones.

A tenor de lo dicho se comprende que la primera propuesta que lanzó el Consejero de Gobernación, Sr. Perales, en la ponencia que abrió el debate fuera la de «alcanzar un Pacto de Estado» en la materia, que habría de asentarse en dos reformas institucionales: en primer lugar, la creación de un nuevo foro de negociación de ámbito nacional que, habida cuenta la inoperancia mostrada por la Comisión Nacional de Administración Local, debía ser una Comisión de Corporaciones Locales creada en el Senado; y, en segundo lugar, la reforma de la LOFCA para asegurar la participación de las Corporaciones Locales en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. A pesar del calado de esta reforma institucional propuesta, los Portavoces de los distintos Grupos Parlamentarios no profundizaron en ellas, y centraron su atención en apoyar, en unos casos, y criticar en otros, las medidas legislativas que habían sido adoptadas por el Estado en el curso del año 1999 y del verano de 2000 para desarrollar el «Pacto Local».

Junto a la reforma institucional, los dos aspectos más señalados del debate fueron la necesidad de ampliar el ámbito competencial de los entes locales andaluces, mediante las correspondientes transferencias de competencias por parte de la Junta de Andalucía, de un lado, y la cuestión de la financiación de las Haciendas locales, de otro.

Respecto al traspaso de competencias, el Sr. Perales subrayó la necesidad de descentralizar las competencias autonómicas de conformidad con el principio de subsidiariedad, que supone la actuación prioritaria de la Administración más próxima a los ciudadanos. Ahora bien, este principio tiene que ser conjugado, afirmó el Sr. Perales, con el de eficacia, que implica determinar en cada caso cual es el nivel de gobierno más adecuado y con mayor capacidad para realizar una determinada actuación. Ello conlleva, a juicio del Sr. Perales, aceptar el dinamismo en la definición de las competencias que respectivamente han de corresponder a la Comunidad Autónoma y a las Corporaciones Locales, de forma que ambas instancias habrán de estar en constante diálogo «para la asignación y reasignación de competencias». El Consejero dejaba claro así que el Gobierno andaluz concibe el «Pacto Local» como un proceso abierto. Esta concepción de principio no fue rechazada por ninguno de los Portavoces de los Grupos de la oposición, aunque sí expresaron sus diferencias sobre el ritmo que debían seguir los traspasos de competencias a las Corporaciones Locales, al tiempo que criticaron la escasa iniciativa legislativa que hasta la fecha había mostrado el Gobierno. En este sentido destacaron la ausencia de una Ley autonómica sobre régimen local que sirviera de cabecera a la dispersa normativa sectorial que enmarca el ámbito de competencias locales.

Como era de esperar, el punto crucial del debate fueron las concretas competencias que la Junta de Andalucía debía transferir a las Diputaciones y Ayuntamientos. En este orden de consideraciones, el Sr. Perales anunció que en una primera fase «los Ayuntamientos recibirán recursos económicos y competenciales en materias como servicios sociales, cultura, deporte y consumo», de conformidad con los acuerdos que deben alcanzarse con la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP). A ello se sumó el Portavoz andalucista, Sr. Calvo Poyatos, precisando la necesidad de fijar una fecha de concreción de los trasposos que no debía exceder del primer trimestre de 2001. En este sentido, el Portavoz del Grupo popular, Sr. Rodríguez Domínguez, conminó al Gobierno a que se pronunciase sobre su intención o no de cumplir los plazos ya acordados por todos los partidos políticos en la Asamblea General de la FAMP. Por su parte, el Portavoz del Grupo de Izquierda Unida, Sr. Romero, criticó la inconsistencia y escasez del paquete de transferencias inicialmente previsto, defendiendo la asunción de competencias municipales en materia de empleo, formación profesional, turismo y vivienda.

Mayores discrepancias suscitó el debate en torno a las competencias de las Diputaciones. La pretensión del Consejero de Gobernación era impulsar las competencias de las Diputaciones en el terreno del asesoramiento y auxilio a los Ayuntamientos en el ejercicio de sus competencias. El Portavoz andalucista no pudo en este punto sino discrepar con el Consejero para reiterar la tradicional postura de su Grupo contraria a la existencia misma de las Diputaciones, propugnando la necesidad de promover una Ley de Comarcalización de Andalucía, propuesta a la que se unió el Portavoz de Izquierda Unida, demandando la consiguiente restricción del ámbito competencial de las Diputaciones.

La ampliación del ámbito competencial de las Corporaciones Locales fue objeto de un total de 45 Resoluciones aprobadas por el Pleno de la Cámara a resultas del Debate. Entre todas ellas, merece destacarse muy especialmente la Resolución núm. 12, que concreta las funciones que, como mínimo, habrán de transferirse en el primer paquete de medidas legislativas al respecto y que hacen referencia a las materias de fomento económico y empleo, cultura, turismo y deporte, infraestructura y vivienda, educación y formación ocupacional, consumo, políticas de igualdad de la mujer, servicios sociales, protección de los recursos naturales e infraestructuras culturales. Asimismo destaca la Resolución núm. 10, por cuanto en ella se exige al Gobierno de la Nación el traspaso de competencias pendientes de innegable repercusión social, como aquellas que afectan a las políticas activas de empleo, de aguas y de seguridad.

En todo caso, y como destacó el Consejero de Gobernación en su intervención final, tan importantes son las concretas competencias que se traspasen como el dotar de medios financieros a las Corporaciones Locales para hacerles frente. En el curso de la discusión sobre la financiación local destacó la controversia suscitada entre el Consejero de Gobernación y el Portavoz del Grupo popular, que apoyándose en los datos presupuestarios de los últimos años denunció duramente la resistencia de la Junta de Andalucía a fortalecer la Hacienda Local, a lo que el Consejero de Gobernación respondió dando cuenta de las respectivas responsabilidades de las distintas instancias territoriales afectadas, minimizando la

responsabilidad autonómica en la materia y afirmando que, en lo tocante a su cuota de participación a las Haciendas Locales, la Junta de Andalucía «se encuentra a la cabeza de los gobiernos autonómicos». Avaló el Consejero esta afirmación enumerando la serie de medidas adoptadas por el Gobierno andaluz desde la aprobación, en 1989, del Plan de Cooperación Municipal: la puesta en marcha del Programa de nivelación de servicios y del Plan de Obras y Servicios, la aprobación de subvenciones para el saneamiento de poblaciones, la mejora de infraestructuras y la dotación económica para ejecutar los Planes Provinciales de empleo rural. Por su parte, el Portavoz de Izquierda Unida terció en el debate para criticar el «clientelismo y sectarismo» que, a su juicio, presidía la política de financiación local, dirigida a favorecer a los Ayuntamientos gobernados por el PSOE a través de la figura del convenio de subvención.

Pero el mayor interés del debate no residió en el enjuiciamiento de las actuaciones hacendísticas y financieras emprendidas hasta la fecha, sino en las propuestas de reforma del sistema. En este sentido, el Consejero de Gobernación propuso que el calendario de la financiación local se acordase con el de las Comunidades Autónomas, de forma que se pactase un acuerdo transitorio sólo para el 2001, vinculándose a partir del siguiente año al periodo quinquenal que entonces se abriría para las Comunidades Autónomas. Asimismo, para procurar el mencionado ajuste temporal debía existir una mejora sustancial de los recursos financieros que la Administración central ha de poner a disposición de las Corporaciones Locales, extremo en el que estuvo de acuerdo toda la Cámara. Para los Portavoces de los Grupos andalucista y de Izquierda Unida el ideal de reparto del gasto público entre las esferas territoriales estatal, autonómica y local es del 50%, 25%, y 25% respectivamente, que conlleva la necesidad de aumentar notablemente las asignaciones de la Junta de Andalucía a las Corporaciones Locales, así como el incremento de las aportaciones del Estado a éstas. En relación a las aportaciones estatales, el debate se centró en la anunciada supresión del Impuesto sobre Actividades Económicas. Ningún grupo se mostró conforme con la regulación de dicho Impuesto, por no gravar los beneficios industriales sino la simple existencia de la actividad, pero la desaparición del mismo exige medidas compensatorias para los Municipios. Sobre esta cuestión se propusieron diversas alternativas que descendieron a un gran nivel de detalle, quedando de manifiesto la conformidad del Ejecutivo andaluz a que dicha compensación consistiese en una participación en alguna de las figuras impositivas estatales como el IRPF, el Impuesto de Sociedades o el IVA en fase minorista, pero mostrando su desacuerdo con la propuesta del Gobierno estatal de compensar la pérdida del IAE con una subida del IBI.

Respecto a los mecanismos de mejora de la financiación local a cargo de los recursos financieros de la Comunidad Autónoma, el Consejero de Gobernación avanzó su intención de promover una nueva Ley del Fondo de Cooperación Municipal, sin perjuicio de la posibilidad de crear nuevas medidas impositivas en Andalucía, donde destacó la propuesta del Consejero de implantar un impuesto sobre la utilización del espacio radioeléctrico. En este punto, el Portavoz popular mostró sus discrepancias, entendiéndolo que el mejor marco de referencia no era sino una Ley general de financiación local para Andalucía en la que se contemplasen todas las formas de colaboración financiera, incluyendo el

Fondo de Cooperación, pero añadiendo las subvenciones, el Plan de nivelación, y los Planes de cooperación, uno para inversiones locales y otro para políticas sectoriales.

A resultas del debate, el Parlamento aprobó numerosas Resoluciones, gran parte de las cuales se dirigían a instar la acción del Gobierno de la Nación. No obstante, por su novedad e importancia, destacan las Resoluciones relativas a la creación de una nueva figura impositiva sobre el uso del espacio radioeléctrico, regular la participación de las Corporaciones Locales en el Consejo de Política Fiscal y Financiera y la elaboración de un calendario de financiación local transitorio para el año 2001.

B) Actividad legislativa

El ejercicio, marcado por las elecciones de marzo, ofrece el llamativo balance de una sola Ley aprobada: La Ley de Presupuestos, en esta ocasión ni siquiera acompañada por la proverbial «Ley mosaico» o de acompañamiento, lo cual no señalamos aquí precisamente en tono de lamento. La verdad es que las buenas razones que puedan avalar la idoneidad de dicha figura legislativa no pueden ocultar las muchas sombras que recaen sobre la misma, por lo que a falta de una clarificación definitiva por el Tribunal Constitucional sobre la extensión y los límites de dicha forma de legislar, el sentido común invita a que sea de celebrar la ausencia de este tipo de normas, cada vez más heterogéneas y distorsionadoras de una regular producción legislativa por los cauces normales previstos.

Aun teniendo en cuenta la circunstancia ya indicada de las elecciones, contrasta vivamente el hecho de esa solitaria Ley con el dato de que en el ejercicio anterior se dictase el mayor número de leyes (17) de la historia de la Comunidad, cifra en consonancia con el número total de leyes aprobadas en la V Legislatura, que ascendió a 44. No obstante, se han tramitado algunos proyectos de Ley a los que se hará referencia más abajo.

Ley 1/2000, de 27 de diciembre, de Presupuestos para 2001

Aparte de lo que sobre esta Ley se reseña en la ficha normativa de esta misma obra, hay que señalar que desde el punto de vista de los concretos Capítulos de gasto, de un montante presupuestario de 2 billones 847.000 millones de pesetas, destaca el incremento de los gastos de operaciones de capital o inversiones, que crecen un 7,4%, y que suponen 2,5 puntos porcentuales por encima del crecimiento del total de Presupuesto (4,9%) y por encima de los gastos corrientes (5,4%). Asimismo, destaca el gran incremento de los gastos corrientes del Capítulo I (personal), mientras que el resto de los conceptos de gasto corriente (Capítulos II, III y IV) lo hacen por debajo de la media (4,9%). El gasto de personal se incrementa en un 7,3%, de los que el 85,9% se destina a Educación, Sanidad y Servicios Sociales. El incremento queda además justificado en por la subida general de las retribuciones del 2%; la subida adicional del 1% para los funcionarios de la administración general de la Junta y el personal del Servicio Andaluz de Salud; y la subida adicional del personal docente de 5.000 pesetas al mes. A ello contribuye también la ampliación prevista de la plantilla docente en el curso 2000-2001; la creación de nuevos órganos judiciales (1.510 millones) y la

Oferta de Empleo Público por la que se crean 600 plazas en la administración general andaluza. Del gasto previsto para a la compra de bienes y servicios del Capítulo II se destina el 88% a Educación, Sanidad y Servicios Sociales. En el Capítulo IV sobre transferencias corrientes de capital, destaca el incremento en la dotación de las Universidades, la dotación de la PIE de las Corporaciones Locales (4,5%), y la enseñanza concertada (4,7%).

El contenido de la Ley se completa con cuatro disposiciones adicionales y seis finales. Las primeras disponen la consideración de anticipo a cuenta de la cuantía fijada en el estado de ingresos a las asignaciones complementarias para asegurar el nivel mínimo de servicios, y la prohibición de que el conjunto de las obligaciones reconocidas en el año 2001 con cargo al Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía pueda superar la cuantía total de los derechos reconocidos en el ejercicio. Se autoriza, por otra parte, a la Consejería de Economía y Hacienda a efectuar, en las secciones de gastos de la Junta de Andalucía y de sus Organismos Autónomos, las adaptaciones que procedan como consecuencia de reorganizaciones administrativas, sin que den lugar a incremento en los créditos del Presupuesto, ni a variación de la naturaleza económica del gasto. La disposición adicional cuarta establece la absorción de los complementos personales y transitorios por los incrementos retributivos de cualquier clase que se produzcan a lo largo del ejercicio.

Respecto de las segundas, mediante la disposición final primera se incluye un nuevo artículo en la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía que regula la facultad de la Consejería de Economía y Hacienda para minorar de oficio, a fin del ejercicio, los créditos que se encuentren disponibles, en la misma cuantía de las generaciones y ampliaciones de créditos aprobadas en el ejercicio con cargo a la declaración de no disponibilidad de otros créditos. Por otra parte, la disposición final segunda establece la modificación del artículo 109 de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, relativo a la publicidad de las subvenciones concedidas por la Administración Autonómica y sus Organismos Autónomos con cargo al Presupuesto de la Comunidad.

Las iniciativas legislativas presentadas en 2000 y que se encuentran en tramitación al término del ejercicio son las siguientes:

Proyecto de Ley de regulación de las consultas populares locales en Andalucía. Presentado por el Consejo de Gobierno el 28 de junio de 2000. Situación al término del ejercicio: en plazo de presentación de enmiendas al articulado.

Proyecto de Ley por la que se regulan las áreas de transporte de mercancías en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Presentado por el Consejo de Gobierno el 10 de julio de 2000. Situación al término del ejercicio: en plazo de presentación de enmiendas al articulado.

Proyecto de Ley del Voluntariado. Presentado por el Consejo de Gobierno el 18 de septiembre de 2000. Situación al término del ejercicio: en trámite de propuestas de comparecencia de agentes sociales.

Proyecto de Ley de Carreteras de Andalucía. Presentado por el Consejo de

Gobierno el día 25 de septiembre de 2000. Situación al término del ejercicio: en trámite de propuestas de comparecencia de agentes sociales.

Proyecto de Coordinación de las Policías Locales. Presentado por el Consejo de Gobierno el día 19 de diciembre de 2000. Situación al término del ejercicio: publicación inicial en el Diario Oficial del Parlamento.

Proposiciones de Ley presentadas:

Por el Grupo Popular:

De Carreteras de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Presentada el 3 de julio de 2000 (no tomada en consideración).

De Fomento y Coordinación de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica. Presentada el 3 de julio de 2000 (pendiente de su toma en consideración).

Creación de la Agencia Contra la Drogadicción de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Presentada el 30 de agosto 2000 (no tomada en consideración).

De Fomento y Coordinación de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica. Presentada el 25 de septiembre 2000 (pendiente de su toma en consideración).

De modificación de la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de espacios Naturales Protegidos de Andalucía. Presentada el 29 de septiembre de 2000 (pendiente de su toma en consideración).

De creación del Consejo Superior del Audiovisual en Andalucía. Presentada el 29 de septiembre de 2000 (pendiente de su toma en consideración).

De modificación de la Ley 7/1993, de 27 de julio, reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía. Presentada el 23 de octubre de 2000 (pendiente de su toma en consideración).

De coordinación de Policías Locales en Andalucía. Presentada el 12 de octubre de 2000 (pendiente de su toma en consideración).

Por el Grupo Izquierda Unida-Los Verdes CU:

Para la igualdad jurídica de las parejas de hecho. Presentada el 27 de julio de 2000 (no tomada en consideración).

Propuestas de proposición de Ley

Propuesta de Proposición de Ley de Grupos socialista sobre el ingreso con carácter excepcional en la función pública docente (tomada en consideración en sesión plenaria de 31 de mayo y 1 de junio).

Gobierno

Ejercicio de las competencias

La remodelación de la estructura del Gobierno como consecuencia de las elecciones celebradas en el año se indica más abajo. Cabe pues dejar reseñada su actividad en cuanto a las normas reglamentarias aprobadas, cuyo número revela una ostensible disminución respecto al de ejercicios anteriores. Es de suponer que esta disminución numérica obedece al hecho electoral. En cualquier caso, los Grupos de la oposición no han dejado de enfatizar durante el ejercicio la atonía de la actividad del Gobierno también en este aspecto.

Así, como apretado resumen de la actividad reglamentaria desarrollada cabe destacar por sectores las siguientes disposiciones:

Entre las *normas de carácter organizativo* hay que destacar en primer término el D. 6/2000, del Presidente de la Junta, sobre reestructuración de Consejerías; siendo de resaltar la creación de una más, alcanzando así el número de 14. Se produce el desdoblamiento de la anterior Consejería de Gobernación y Justicia en las dos nuevas de Gobernación, de un lado, y Justicia y Administración Pública, de otro. Se cambia la denominación de la antigua Consejería de Trabajo e Industria por la nueva de Empleo y Desarrollo Tecnológico; asimismo la anterior Consejería de Relaciones con el Parlamento pasa a denominarse de Relaciones Institucionales.

Por otra parte, se crean dos Comisiones Interdepartamentales: de Extranjería y de Políticas Migratorias. Asimismo, se publica el Reglamento de organización y funcionamiento interno del Consejo Económico y Social de Andalucía. Y en el plano de los órganos de asesoramiento o participación hay que dejar reseñada la regulación del Consejo Andaluz y de los Consejos Provinciales de atención a las personas con discapacidad; y la del Consejo Superior Andaluz del Audiovisual (D. 52/2000), norma esta de indudable interés de la que hacemos alguna reflexión en la correspondiente ficha normativa. Se crea también el Consejo Asesor en materia de Turismo.

Aunque publicado en el diario del 2 de enero de 2001, es oportuno referenciar el D. 450/2000, de 26 de diciembre, aprobatorio del Reglamento por el que se regulan la organización y funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía. El Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía es el órgano directivo encargado de la representación y defensa en juicio de la Administración de la Junta de Andalucía, así como del asesoramiento en Derecho del Consejo de Gobierno, de la Administración Pública y de los Organismos Autónomos de la Junta de Andalucía. La promulgación de esta norma responde a un doble objeto: de un lado, adaptar la estructura y funciones del Gabinete Jurídico a las trascendentes innovaciones legislativas producidas con posterioridad al D. 323/1994, de manera especial, la Ley 52/1997, de Asistencia jurídica al Estado e Instituciones Públicas, la Ley 29/1998, de la Jurisdicción contencioso-administrativa y la Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil; de otro, reordenar y agrupar la normativa reguladora del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, al que se accede exclusivamente

por oposición, estableciendo los derechos, deberes y principios a los que habrán de ajustarse en su actuación.

En el ramo de *economía y hacienda*, aparte de la Ley de Presupuestos, es destacable el acuerdo de formulación y la regulación del proceso de elaboración del Plan económico Andalucía siglo XXI, que será impulsado y coordinado con la participación de los distintos agentes sociales y económicos de la Comunidad Autónoma (D. 409/2000). También son reseñables los D. 429/2000, por el que se determinan competencias en materia de gestión y liquidación de los impuestos cedidos a la Comunidad, y el D. 415/2000, por el que se regulan las Oficinas de respuesta unificada para las pequeñas y medianas empresas.

En cuanto al *régimen local*, figura como única norma a destacar el D. 414/2000 sobre régimen jurídico de las Televisiones Locales por ondas terrestres, Decreto que en línea con la normativa estatal considera a la Televisión Local como un servicio público y determina un número máximo de dos emisoras en cada municipio. No obstante, el Decreto prevé la posibilidad de autorizar emisoras de alcance supramunicipal.

En materia de *agricultura* destaca el mayor número relativo de disposiciones sobre el de otras Consejerías, aunque con rango de Orden del titular de la Consejería. Así, el Reglamento sobre producción agrícola ecológica, y los de producción integrada de cítricos y de fresas y las normas sobre ayudas a la reestructuración y reconversión del viñedo. Asimismo destacan las normas sobre régimen de mejoras estructurales y modernización de explotaciones agrarias.

En el ámbito del *medio ambiente* hay que reseñar el D. 104/2000 sobre autorizaciones administrativas en materia de valorización y eliminación de residuos y de gestión de residuos plásticos agrícolas. La norma es oportuna por cuanto los residuos plásticos agrícolas originan problemas medioambientales si se incineran de forma incontrolada o no son tratados o almacenados adecuadamente. Entre ellos destacan la contaminación de los suelos y de las aguas superficiales y subterráneas, además del impacto negativo sobre el paisaje. La Junta de Andalucía, a través de la empresa pública EGMASA, gestiona en la actualidad dos plantas de recogida y reciclaje de plásticos agrícolas en Los Palacios (Sevilla) y en El Ejido (Almería), que tratan aproximadamente unas 8.000 toneladas anuales de desechos, de las que 5.000 revierten al mercado como material reciclado. Las previsiones para el 2000 apuntan a las 10.000 toneladas, de las que 7.000 serán recicladas. Por otra parte, diversas instalaciones privadas de la provincia de Almería recogen 5.000 toneladas más de residuos plásticos agrícolas, que se envían fuera de Andalucía para su tratamiento.

En otro plano, hay que registrar tres Decretos aprobatorios de respectivos Planes de Ordenación de Recursos Naturales: Reserva Natural de la Albufera de Adra; Reservas Naturales de Laguna Honda y Laguna de Chinche; y del Paraje Natural de Sierra pelada y Rivera del Aserrador.

En materia de *industria* es destacable el D. 46/2000 sobre competencias y funciones de los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía sobre medidas de control de riesgos en accidentes graves relacionados con sustancias peligrosas. Es asimismo relevante el Decreto 358/2000 sobre el procedimiento para

la instalación, ampliación, traslado y puesta en funcionamiento de establecimientos e instalaciones industriales, norma presidida por un espíritu flexibilizador en línea con lo que ya fue anunciado en el discurso de investidura. Así, la reducción del tiempo de tramitación se consigue al unificar en una sola las anteriores fases de presentación de proyecto y de entrada en servicio. De este modo, una vez obtenido el justificante de haber presentado el expediente, la puesta en funcionamiento tendrá carácter inmediato en la mayoría de las actividades, como las relacionadas con ascensores, grúas, máquinas, aparatos a presión, instalaciones frigoríficas de baja capacidad e instalaciones de agua, calefacción y gas en empresas no distribuidoras, entre otras. Para al resto de las actividades liberadas de autorización administrativa previa, el Decreto reduce hasta los 20 días el plazo máximo para que la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico dé el visto bueno al expediente. Si no hay respuesta en este plazo, el interesado podrá entender que no existe objeción e iniciar así la actividad solicitada. En cuanto a las actividades sometidas a dicha autorización previa, entre las que figuran todas las que precisan de informe de impacto ambiental, el procedimiento seguirá siendo el mismo que hasta la fecha.

En el capítulo de *comercio* cabe registrar el D. 19/2000, regulador del Registro de comerciantes y actividades comerciales de Andalucía.

En materia de *empleo* se modifican los programas de fomento de empleo, D. 119/2000; y se crean los servicios de prevención de riesgos laborales para el personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía.

En el ramo de *salud*, tradicionalmente nutrido de disposiciones en cada ejercicio, hay que registrar tan solo la Orden que determina los órganos encargados de la farmacovigilancia en la Comunidad Autónoma.

En el campo de la *asistencia social* es reseñable el D. 102/2000 por el que se regula la autorización, registro y acreditación de los Servicios Sociales en Andalucía. Asimismo, la reglamentación de la aportación privada en la financiación de servicios sociales; y el Reglamento que desarrolla competencias en materia de voluntariado y crea la Agencia andaluza del voluntariado. También hay que dejar constancia del programa de intervención a favor de la comunidad gitana andaluza.

En el sector de *educación* destaca especialmente la aprobación del III Plan Andaluz de Investigación, de cuya importancia en el orden financiero y de proyección sobre la Universidad y las empresas dejamos constancia en la ficha normativa. Aparte de su objetivo prioritario de la consecución del I+D, estos planes han tenido la virtud de aglutinar al personal investigador en Grupos que actualmente funcionan como referencias casi obligadas de la investigación que se realiza en Andalucía. Por otra parte, el D. 365/2000 aprueba el catálogo de títulos oficiales de las Universidades Andaluzas. También debe destacarse el D. 51/2000 regulador del registro, la supervisión y la selección de libros de texto que se utilizan en los Centros docentes, disposición que pretende ser pionera en algo que constituye, sin duda, un tema sensible.

En materia de *cultura* ha de señalarse el D. 97/2000 por el que se aprueba el Reglamento del sistema andaluz de Archivos en desarrollo de una Ley de 1984.

Asimismo se publica una Orden por la que se regula el funcionamiento de la Comisión calificadoradora de documentos administrativos.

En el área de *deporte* ha de citarse el D. 7/2000 sobre Entidades deportivas andaluzas, dictado en desarrollo de la Ley del Deporte de Andalucía, y cuya finalidad es la de vertebrar la realidad diversa de los sujetos y personas jurídicas en general que concurren en el sector. A tal efecto, la disposición crea un Registro andaluz de entidades deportivas. Hay que registrar asimismo el D. 284/2000 por el que se regula el inventario andaluz de instalaciones deportivas, norma que impone obligaciones a todos los sujetos titulares de espacios aptos para el ejercicio del deporte. Por último, es especialmente reseñable el D. 434/2000, regulador del Deporte andaluz de alto rendimiento, cuyo objetivo es el de mejorar la situación de los deportistas que no se encuadran en la categoría de alto nivel.

En el capítulo de *ocio* hay que mencionar el D. 45/2000 por el que se aprueba el Reglamento de organización de acampadas y campamentos juveniles de Andalucía. Y en cuanto al sector del *juego*, el D. 337/2000 modifica la planificación de instalación de Casinos en Andalucía y también la de Hipódromos, norma cuyo impacto en este sector es ocioso resaltar. Asimismo, tiene una discutible relevancia social, por desgracia, el Registro de control e interdicciones de acceso a los establecimientos dedicados a la práctica de juegos y apuestas, que se aprueba por el D. 410/2000.

Conflictividad

Asuntos iniciados ante el Tribunal Constitucional en año 2000

a) Interpuestos por la Junta de Andalucía:

Recursos de inconstitucionalidad

Recurso de inconstitucionalidad núm. 1828/00, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra los artículos 87, 88, 89, 90, 91, 93 y 94 y las correspondientes partidas presupuestarias de las Secciones 32 y 33 de la Ley 54/1999, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2000. Se impugnan los preceptos mencionados por cuanto se estima que podrían incurrir en similares vicios de inconstitucionalidad que sus correlativos de anteriores Leyes de Presupuestos, pues o bien instrumentan la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para el ejercicio de 2000, o bien regulan la liquidación de ejercicios anteriores con base en dicho sistema. En suma, la Ley en cuestión no es sino una pieza más del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001, aprobado por el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996, por lo que es ocioso reiterar aquí la posición discrepante de la Junta Andalucía, sobradamente conocida y expuesta en años precedentes en este mismo Informe.

Recurso de inconstitucionalidad núm. 1829/00, planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra el artículo 54 de la Ley 55/1999, de, de

29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, en cuanto que da nueva redacción al artículo 104 de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas. Se invoca por el Gobierno andaluz la posible inconstitucionalidad del artículo 104 de la Ley de Cooperativas estatal, en la redacción dada al mismo por el artículo 54 de la Ley 55/1999, en cuanto podría sustraer de la competencia de la Comunidad Autónoma andaluza, atribuida con carácter exclusivo, a aquellas cooperativas de crédito que no realicen su actividad exclusivamente en el territorio andaluz, aunque dicha actividad se desarrolle principalmente en dicho territorio; por lo que se estima conculcado el artículo 149.3 de la Constitución en relación con el 13.20 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

Recurso de inconstitucionalidad núm. 5040/00, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra el artículo 1 del Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y de transportes. El recurso hace especial hincapié en la indebida utilización de la figura del Real Decreto-Ley para regular una materia —el estatuto de la propiedad del suelo— que por su propia naturaleza reclama el cauce legislativo normal, aparte de no quedar justificada la extraordinaria y urgente necesidad en relación con unas medidas necesitadas de un lento proceso de transformación para que produzcan el impacto que pretenden. Fundamentalmente, la impugnación se dirige contra el punto 2 del artículo 9, que al restringir la propia categoría del suelo no urbanizable, tipificando los supuestos en que así pueda clasificarse, despoja a este tipo de suelo, en beneficio del suelo urbanizable —cuya urbanización queda al impulso de los particulares—, de su tradicional carácter residual, con lo cual se estima que la dirección del urbanismo deja de ser una función pública al privar a los Municipios de algo tan decisivo como la determinación del crecimiento del suelo edificable así como su ubicación dentro del territorio.

Recurso de inconstitucionalidad núm. 5018/00, planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra el artículo 43 y Disposición Final 2ª, párrafo octavo, del Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencias en los mercados de bienes y de servicios. El recurso se plantea por estimarse que dicha disposición vulnera los artículos 9.3., 86.1 y 149.1.1ª y concordantes de la Constitución; artículo 18.1.6ª y concordantes del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y artículo 3 de la ley Orgánica 2/1996 de 15 de enero, complementaria de la de Ordenación del Comercio Minorista y sus conexos. Aunque se reconoce que, en principio, la normativa autonómica que se oponga a la nueva regulación de los horarios comerciales ha quedado «desplazada», perdiendo su eficacia en tanto se mantengan en vigor las nuevas disposiciones estatales, se estima que existen motivos para revisar tal consideración de básica de la normativa estatal. También se estima que no debe ser aplicable el régimen de libertad de horarios contenido en el artículo 42.2., párrafo segundo, en relación con determinado tipo de los llamados «grupos de distribución».

Recurso de inconstitucionalidad núm. 5077/00, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra el artículo 7 del Real Decreto-Ley 7/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes en el sector de las Telecomunicaciones. Al igual que en los dos recursos antes referidos, este combate la utili-

zación de la figura del Real Decreto Ley por considerar su uso abusivo en relación con medidas que no reclaman su implantación urgente o que están llamadas a permanecer en el tiempo, o que incluso exigen posteriores desarrollos reglamentarios. En cuanto a la modificación de la organización del servicio de Inspección Técnica de Vehículos –que tal es el objeto del presente recurso– se estima por el Gobierno andaluz que tal organización es competencia exclusiva de esta Comunidad; que la ITV es una actividad de servicio público encaminada a la seguridad vial; que no existe una demanda social que exija la modificación del régimen existente; y que la situación del servicio en Andalucía presenta ventajas que además se acentúan por la existencia de una empresa pública de capital íntegramente perteneciente a la Administración de la Comunidad Autónoma.

b) Interpuestos por el Estado

Recurso de inconstitucionalidad núm. 453/00, promovido por el Presidente del Gobierno de la Nación contra el artículo 44.1.b), c) y f), y la Disposición Adicional Primera, núms. 2 y 3, de la Ley 15/1999, de 16 de diciembre, de Cajas de Ahorro.

Recurso de inconstitucionalidad núm. 368/00, promovido por el Presidente del Gobierno de la Nación contra la Ley 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural de Doñana.

Recurso de inconstitucionalidad núm. 1832/00, promovido por el Presidente del Gobierno de la Nación contra la Disposición Adicional 5ª de la Ley 16/1999, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2000, relativa a los depósitos judiciales.

Conflictos de competencias

Conflicto positivo de competencias núm. 655/00, planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra la Resolución de la Secretaría General de Comunicaciones del Ministerio de Fomento, de 22 de julio de 1999, que autoriza la transmisión de acciones de UNIPREX S.A., propiedad de la ONCE S.A. a favor de Telefónica Media S.A.

Conflicto positivo de competencias núm. 228/00, planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra los artículos 1,2,3 y Anexo del Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Director de la red de Parques Nacionales.

Conflicto positivo de competencias núm. 201/00, planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra la Resolución de la Presidencia del Organismo Autónomo de Parques Nacionales, de 13 de 2000, por la que se convoca la concesión de subvenciones públicas estatales en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales para el año 2000.

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-2000:

Se corresponde con el resultado de las elecciones celebradas el día 12 de marzo de 2000, que supuso la apertura de la VI Legislatura:

Socialista: 52

Popular de Andalucía: 46

Izquierda Unida - Los Verdes: 6

Andalucista: 5

A finales del año comentado se produce la separación del Diputado D. Pedro Pacheco Herrera del Grupo andalucista, y a principios del 2001 pasa al Grupo Mixto.

Estructura del Gobierno

Presidente: Manuel Chaves González

Número de Consejerías: 14

Presidencia: Gaspar Zarrías Arévalo

Gobernación: Alfonso Perales Pizarro

Justicia y Administración Pública: María del Carmen Hermosín Bono

Economía y Hacienda: Magdalena Álvarez Arza

Relaciones Institucionales: Antonio Ortega García

Empleo y Desarrollo Tecnológico: José Antonio Viera Chacón

Turismo y Deporte: José Hurtado Sánchez

Obras Públicas y Transportes: Concepción Gutiérrez del Castillo

Agricultura y Pesca: Paulino Plata Cánovas

Salud: Francisco Vallejo Serrano

Educación y Ciencia: Cándida Martínez López

Cultura: Carmen Calvo Poyato

Medio Ambiente: Fuensanta Coves Botella

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 (5 diputados). Suman 57, lo que supone mayoría absoluta sobre un total de 109.

Composición del Gobierno: Coalición PSOE-A y PA. Este último partido ostenta las Consejerías de Relaciones Institucionales y de Turismo y Deporte.

Cambios en el Gobierno

Remodelación como consecuencia de la formación de nuevo Gobierno tras las elecciones. Aumento de una Consejería por desdoblamiento de la anterior de Gobernación y Justicia. Repiten ocho titulares de Consejerías, aunque dos de ellos en distintos Departamentos del que ostentaron en la anterior Legislatura. Se incorporan al Gobierno seis nuevos Consejeros.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Sesión de investidura del Presidente, celebrada el 24 y 25 de abril de 2000.

Mociones de reprobación

No ha habido

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Proposiciones no de Ley ante el Pleno: 33

Proposiciones no de Ley ante Comisión: 66

Mociones aprobadas en Pleno: 6 (sobre política general de empleo, política general de pesca, modulación de las ayudas agrarias de la UE, gestión del medio natural y política de infancia)

Comparecencias del Consejo de Gobierno sustanciadas en el Pleno: 12

Comparecencias del Consejo de Gobierno sustanciadas ante Comisiones: 114

Preguntas de contestación escrita: presentadas 2.340 y contestadas 1.390.

Solicitudes de información o documentación: presentadas 582 y contestadas 354.

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

En la línea de crecimiento y consolidación que viene sosteniendo desde anteriores ejercicios, el Consejo Consultivo ha desplegado una labor intensa en el año comentado. Se han formulado en el año 2000 un total de 200 solicitudes de dictamen, siendo admitidos 185. Sólo dos de ellos han sido solicitados con carácter facultativo. Se han emitido 179, de los cuales 146 fueron en sentido favorable a la propuesta de resolución y 33 fueron desfavorables. Por asuntos, el desglose es el siguiente: 3 Anteproyectos de ley; 15 proyectos de disposiciones generales de inferior rango; 6 recursos de inconstitucionalidad; 3 conflictos de competencia; y el resto, sobre los demás asuntos de la competencia del Consejo, o sea, actos administrativos, en los que sobresalen por su número los relativos a revisiones de oficio (46), responsabilidad patrimonial (57), contratación (32) y modificación de zonas verdes y espacios libres (38). Se han formulado durante el ejercicio 6 votos particulares en el seno de la Comisión Permanente.

Es un deber del órgano solicitante del dictamen comunicar al propio Consejo la resolución que adopte. Se aprecia una mejoría en el cumplimiento de este deber, aunque aún no satisfactoria, lo que implica una cierta falta de colaboración de la Administración activa en este aspecto del procedimiento. Quizá obedezca ello a mera inadvertencia sobre lo que dispone la normativa del Consejo Consultivo y a lo que se viene diciendo sobre este punto en las Memorias anuales, porque en verdad no puede decirse que tal descoordinación con el Consejo se produzca en los restantes trámites. De 128 resoluciones comunicadas (el 71,5 por 100 respecto de dictámenes emitidos), sólo en 6 de ellas se ha utilizado la fórmula «oído el Consejo», lo que implica la discrepancia en todo o en parte con el dictamen emitido. Aun desconociéndose el dato del seguimiento habido con el parecer del Consejo en las resoluciones no comunicadas, puede afirmarse que la influencia de los dictámenes del órgano consultivo sobre las decisiones administrativas es muy alto.

La Memoria correspondiente al año 1999 fue aprobada por el Pleno del Consejo Consultivo el 27 de enero de 2000 y, como es preceptivo, presentada ante el Consejo de Gobierno en sesión formal y pública el día 2 de junio siguiente. Del balance de la actividad del Consejo ya hicimos el avance en la crónica del pasado año. Sin embargo es oportuno recordar sus observaciones en torno a la ausencia de un procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general; la conveniencia de crear una Comisión de Estilo que mejore la redacción de las normas; y la necesidad de dictar una Ley que rellene con su propio rango los aspectos fundamentales del Derecho sancionador y cubra los diversos reglamentos que se dicten, especialmente los relacionados con la trasposición de la normativa comunitaria.

Por otra parte, cabe dejar constancia de la reelección y toma de posesión, el día 3 de abril, de casi la mitad (5) de los miembros electivos (12) del Consejo, una vez cumplidos los 4 años previstos de mandato.

Cámara de Cuentas

El Informe de la Cámara de Cuentas sobre los Presupuestos de 1998 fue presentado por su Consejero Mayor al Presidente del Parlamento el 21 de marzo de 2000. Las resoluciones adoptadas como consecuencia del debate sobre dicho Informe tuvieron lugar en la sesión plenaria de los días 29 y 30 de noviembre. El Informe confirma el superávit de la Cuenta general en 12.000 millones de pesetas, cifra que aunque menor a la estimada por la Consejería de Economía señala el cumplimiento del objetivo de consolidación presupuestaria acordado con el Ministerio de Economía en relación con la contención de gasto público impuesta por el tratado de Maastricht. Asimismo, el Informe estima positivo el grado de ejecución del Presupuesto, al alcanzar la ejecución de las partidas de gasto el 92%, y el de los ingresos el 94%. En el aspecto crítico, señala el Informe el exceso de las modificaciones presupuestarias, que alcanzaron un incremento del 48% respecto de la del ejercicio anterior, destacando en este sentido las Consejerías de Obras Públicas y Salud; y especialmente en los organismos autónomos en que tales modificaciones crecieron hasta un 279%. En general se señala que muchas de estas modificaciones versan sobre gastos corrientes de personal, que podrían ser previstos con mayor exactitud al elaborar los Presupuestos. Asimismo, el Informe formula la queja ya tradicional de la ausencia de una Memoria más explícita, demostrativa del grado de cumplimiento de los objetivos.

Ya al final del ejercicio, el Consejero mayor hizo entrega del Informe provisional de 1999 sobre la Cuenta general, Contratación administrativa y Fondo de Compensación Interterritorial de la Junta, en el que se insiste en la necesidad de mejorar los informes de contabilidad financiera y la mejor explicitud de la Memoria que se presenta a la Cámara de Cuentas.

En el entorno de los órganos de control viene hablándose de la necesidad de realizar reformas legislativas que limen algunas de las aristas que se han puesto de manifiesto en la aplicación de la normativa vigente. Una de las que podría mencionarse es la dependencia de dichos órganos de sus respectivos Parla-

mentos, los cuales pueden tomar decisiones respecto a la fiscalización que se dupliquen sobre determinadas instituciones, como, por ejemplo, ha ocurrido con las Cortes Generales y su Tribunal de Cuentas y el Parlamento de Andalucía y su Cámara de Cuentas. Las exigencias de la coordinación deberían hacerse extensivas, según se suele afirmar, a los órganos legislativos de los que dependen, o establecer principios claros, como el de subsidiariedad, que impliquen la necesaria y exclusiva actuación del órgano más inmediato.

Defensor del Pueblo Andaluz

El 5 de junio, el Defensor del Pueblo andaluz hizo entrega al Parlamento de su Memoria preceptiva referida al año 1999. Registra la Memoria un total de 4.507 quejas iniciadas, que por importancia numérica sitúa, en primer lugar, al área de Educación con 1.200 quejas, seguida de la de Obras Públicas y Transportes con 592, y Justicia con 583. El área de Salud registra 376 quejas, si bien mereció una especial atención crítica por parte del Defensor del Pueblo.

En efecto, el área de Salud el Defensor del Pueblo hace hincapié en la necesidad de que las listas de espera dejen de ser una situación permanente. También destaca la situación de colapso en las urgencias y deficiencias hospitalarias. Asimismo denuncia el Informe la situación de los enfermos mentales abandonados.

En misma línea de atención a la menesterosidad social el Defensor del Pueblo clama por la erradicación del chabolismo y, por consiguiente, por la consecución del postulado constitucional del derecho a una vivienda digna y adecuada.

Rasgos generales

La actividad política aragonesa durante el año 2000 aparece dominada por la gran polémica sobre el trasvase del Ebro. En un lapso de tiempo breve, a raíz de la apertura de información pública sobre el Anteproyecto de Ley del Plan Hidrológico Nacional (5 de septiembre de 2000), se han producido acontecimientos de tanta envergadura como la manifestación del 8 de octubre de 2000 en Zaragoza contra el PHN, a la que se calcula asistieron 400.000 personas, y la presentación de miles de alegaciones en la misma línea, culminando con un completo documento del Gobierno de Aragón, fechado el 28 de noviembre de 2000, en el que se dan variadas y sólidas razones para la retirada del PHN.

Desde fuera de Aragón, la incomprensión ha sido y es la nota dominante ante estas manifestaciones de oposición al trasvase de agua del Ebro a otras cuencas hidrográficas. Las posturas contrarias al trasvase con mucha facilidad han sido tachadas de viscerales, egoístas, insolidarias e irracionales. No hay nada nuevo en estos planteamientos. Prácticamente las mismas palabras, en todo caso idénticas ideas, se han utilizado sucesivamente por los Presidentes estatales González (PSOE) y Aznar (PP) para rechazar la oposición aragonesa al trasvase. El primero, con ocasión de los debates relativos al Anteproyecto de PHN de 1993, se permitía afirmar aquello de que “alguno se sienta en su botijo y no deja beber a quien se muere de sed”; el segundo, al hilo de los debates del Anteproyecto de PHN de 2000, insistía en la irrazonabilidad de las posturas insolidarias en materia hidráulica, llegándose por uno de sus ministros a asegurar de forma altisonante que el trasvase se realizaría en todo caso.

La masiva respuesta aragonesa en contra de los trasvases del Ebro constituye ya algo parecido a una seña de identidad de la Comunidad Autónoma. Una seña de identidad labrada al calor del paulatino declinar de Aragón. Conforme las esperanzas de redención se han visto frustradas, el equipaje colectivo de la desilusión ha ido creciendo. No hacen falta ya las palabras desgarradoras de Costa ni la genial entonación de Labordeta para explicar la situación aragonesa. En el año 1998, la densidad de población de la Comunidad Autónoma era de 24'8 habitantes por kilómetro cuadrado, frente a los 78'8 de España y los 116 de media en la Unión Europea, no alcanzándose en Teruel los 10 habitantes por kilómetro cuadrado, lo que se corresponde para los expertos con un desierto demográfico. Aragón se desertiza: pierde habitantes y recursos. Es en esa situación en la que debe ubicarse la problemática del trasvase.

El trasvase no puede, en efecto, ser visto exclusivamente como una operación para llevar agua de una cuenca hidrográfica excedentaria a otra deficitaria.

El trasvase es una gran operación vertebradora del territorio español. Mediante el trasvase no sólo se lleva el agua a otra cuenca; con el agua van las inversiones económicas públicas y privadas; y las inversiones atraen a la mano de obra, cuya desaparición consolidará la desertización aragonesa. El trasvase del agua a las Comunidades Autónomas donde hay mayor riqueza constituye una importante medida de acentuación de los desequilibrios territoriales dentro del Estado español.

En ese contexto, quizá puedan comprenderse mejor las razones hechas valer por el Gobierno de Aragón contra el Anteproyecto de PHN de 2000. Razones de gran peso, en ocasiones, como sucede con las incógnitas que se plantean por la falta de estudio adecuado de la alternativa consistente en la desalación de agua del mar, o con la consideración de las aguas sobrantes actuando sobre caudales medios y no sobre caudales regulados, o con las dudas en materia de protección del medio ambiente, que debieran despejarse mediante la práctica del procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

Actividad legislativa

Leyes aprobadas. Durante el año de 2000 las Cortes de Aragón han aprobado cinco decretos legislativos y trece leyes. Los decretos legislativos contienen refundiciones de leyes que habían recibido diversas modificaciones parciales, originándose así los Textos Refundidos de las Leyes de Hacienda, de Patrimonio, de Tasas, del Instituto Aragonés de Fomento y del Instituto Tecnológico de Aragón (Decretos Legislativos 1 a 5/2000, de 29 de junio).

De las leyes, dos son de tipo financiero, relativas a la venta de valores mobiliarios procedentes de una herencia (Ley 1/2000, de 17 de marzo) y a la aprobación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma para el año de 2001 (Ley 12/2000, de 27 de diciembre). Esta Ley de Presupuestos va acompañada de la Ley de Medidas (Ley 13/2000, de 27 de diciembre), que introduce las reformas tributarias y administrativas que se consideran necesarias para alcanzar los objetivos presupuestarios.

Hay también cinco leyes de contenido administrativo, creando los Colegios Profesionales de Protésicos Dentales, de Licenciados en Educación Física y en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte y de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología de Aragón (Leyes 6, 7 y 8/2000, de 28 de noviembre), el Consejo General de Colegios de VVV (Ley 12/2000, de 27 de diciembre) y la Comarca del Aranda (Ley 9/2000, de 27 de diciembre). Otras cuatro son leyes de reforma de otras normas anteriores de la Comunidad Autónoma, referidas a las Cajas de Ahorro (Ley 4/2000, de 28 de noviembre), al Consejo Social de la Universidad de Zaragoza (Ley 3/2000, de 10 de octubre), a las Comunidades Aragonesas del Exterior (Ley 5/2000, de 28 de noviembre) y a la Cooperación para el Desarrollo (Ley 10/2000, de 27 de diciembre), aunque las dos últimas contienen nuevas regulaciones completas, que vienen a sustituir a las anteriores.

La definición del nuevo y completo régimen jurídico de un sector de actuación se encuentra en la Ley del Juego de Aragón (Ley 2/2000, de 28 de junio),

con cuya aprobación se cubre una importante laguna en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma. Era preciso, en efecto, regular esta materia, de casinos, juegos, apuestas y combinaciones aleatorias, atribuida a la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, con excepción de las apuestas y loterías del Estado (art. 35.1.36ª Estatuto Aragón). De esa manera, se ponía final a la irregular producción normativa de rango exclusivamente reglamentario que, para regular el sector del juego, se engarzaba al Real Decreto-Ley 16/1977, de 25 de febrero, por el que se regularon los aspectos penales, administrativos y fiscales de los juegos de suerte, envite o azar. En todo caso, el rango de ley de la nueva normativa autonómica queda plenamente justificado, conforme a la reserva de ley establecida en el art. 53 de la Constitución por afectar a la libertad de empresa (art. 38 Constitución), por establecer un régimen sancionador (art. 24 Constitución) y por crear un tributo autonómico, la Tasa del Juego (art. 31 Constitución).

Como no podía menos de ser en el momento presente, la Ley del Juego de Aragón parte de considerar al juego como una realidad social lícita, al suponer una manifestación más del principio de libertad individual. Lo cual no impide asumir paralelamente la problemática social relacionada con la posible incidencia tanto de fraudes como de conductas patológicas, lo que justifica la pormenorizada y estricta regulación del sector. Con gran cuidado, por tanto, se establecen los mecanismos que pretenden asegurar el adecuado desenvolvimiento de las actividades de juego y apuestas. Los correspondientes Catálogo de Juegos y Apuestas y Registro General del Juego de la Comunidad Autónoma constituyen los instrumentos administrativos empleados, al igual que sucede en la legislación estatal y de las restantes Comunidades Autónomas. La Ley regula detalladamente las distintas modalidades de juego y apuestas autorizadas, los requisitos de las empresas titulares de autorizaciones para juegos y apuestas, así como los demás elementos personales que intervienen en esta actividad. los regímenes inspector, sancionador y tributario completan la regulación.

Proyectos pendientes. Están pendientes de tramitación parlamentaria, entre otros, los proyectos de Ley de Cámara de Cuentas (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 42, de 4 abril 2000), de Prevención, Asistencia y Reinserción Social en materia de Drogodependencias (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 55, de 30 mayo 2000), de la Infancia y la Adolescencia (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 58, de 8 junio 2000) y de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 71, de 7 septiembre 2000).

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 la continuidad de la problemática referida a la división departamental, pues una vez más se pone de relieve la inconsistencia de la plena e incondicionada potestad reconocida al Presidente del Gobierno para producir libremente cambios en la estructura de los departamentos (art. 15.2 de la Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón).

En esta ocasión, la reforma departamental correspondiente a la constitución del nuevo Gobierno en la V Legislatura, que se llevó a cabo por Decreto del Presidente de 4 de agosto de 1999, ha merecido una modificación significativa por Decreto del Presidente de 26 de abril de 2000, desarrollado por Decreto del Gobierno 100/1999, de 3 de septiembre. La novedad consiste en robustecer las competencias del Departamento de Economía. En la reforma de 1999, en detrimento del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, ya había recibido la materia de función pública, dando lugar al Departamento de Economía, Hacienda y Función Pública. Ahora, en la reforma de 2000, se le atribuyen, en detrimento del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo, las competencias en materia de trabajo. En consecuencia, se constituyen, de una parte, el Departamento de Economía, Hacienda y Empleo y, de otra parte, el Departamento de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

Una vez más, se ponen de relieve los inconvenientes derivados de tan amplia potestad presidencial, que tiende a producir una profunda inestabilidad administrativa. La organización básica de la Administración de la Comunidad Autónoma se vincula excesivamente a opciones de completa discrecionalidad política. Habría que tratar de reconstruir esta potestad de manera que las facultades presidenciales no colisionaran con las necesidades administrativas, combinando la necesaria prudencia en lo relativo a la estructura básica de la Administración con la lógica libertad política que debe reconocerse al Presidente. Para ello, pudiera ser útil la distinción entre el Departamento, como unidad orgánica que agrupa diversas Direcciones Generales con algunos servicios comunes, y el Consejero, como miembro del Gobierno al que puede corresponder la dirección de uno o varios Departamentos.

Actividad política e institucional

Situación de los partidos políticos. El PP atraviesa, sin duda, momentos difíciles, habida cuenta tanto de su postura favorable al trasvase del Ebro como de la falta de liderazgo. La primera cuestión parte probablemente de una insuficiente consideración de la reacción del electorado ante el mero anuncio del trasvase. La racionalidad sectorial de la que pretenden rodearse las opciones de la política hidráulica no es aceptada por una ciudadanía preocupada por racionalidades de equilibrio territorial y protección del medio ambiente. Esos aspectos no se ha tenido en cuenta por los líderes regionales del PP que, con su genérico apoyo al Anteproyecto de PHN, parecen haber provocado la reacción de una parte significativa de su electorado. Añádase el dato del práctico abandono de la Comunidad Autónoma por el ex-Presidente Lanzuela, lo que ha originado un vacío de liderazgo todavía no resuelto.

El PSOE es el gran beneficiado de la coalición de Gobierno PSOE-PAR. Ha capitalizado, aparentemente en mayor medida que su socio de coalición, las rentas políticas derivadas de la postura contra el Anteproyecto de PHN. Es posible, en este sentido, que se haya iniciado el camino de la recuperación de tanto voto socialista perdido desde el desastre político derivado de la moción de censura de 1993.

En cuanto al PAR, parece encontrarse estancado, pudiendo incluso iniciar un lento camino de descenso. Su postura contraria al trasvase del Ebro no ha bastado para detener el "ajuste de cuentas" de aquella parte de su electorado que quedó defraudada por el pacto de gobierno con el PSOE. Adviértase que las consecuencias de esa bajada pudieran llegar a afectar a futuras coaliciones de gobierno, en la medida en que las cuentas de la mayoría pudieran obedecer a diferentes combinaciones.

Los datos invitan a pensar en que el proceso ascendente de la CHA no ha terminado. La constancia en sus propuestas y aun la frescura de algunos de sus planteamientos, junto con la falta de compromisos en las tareas de gobierno, parecen favorecerle. No obstante, quedan pendientes cuestiones, como las relacionadas con la política lingüística, que pueden provocar el rechazo de una parte de sus electores, en función de cuál sea la actitud del partido en la definición legal de la política en cuestión.

IU pudiera llegar a perder su representación parlamentaria autonómica. Posiblemente la tendencia a la recuperación del PSOE y al alza de la CHA se traduzcan definitivamente en ese resultado al que ya habían contribuido la constitución de NI.

Conflictos institucionales. Durante 2000 no ha habido conflictos institucionales de relevancia. No obstante, cabe recordar que, por fin, el Tribunal Superior de Justicia de Aragón ha resuelto el problema de sus competencias casacionales en materia de Derecho Foral. Recuérdese cómo el Tribunal venía postulando la pérdida de su competencia, al haber desaparecido ésta del Estatuto de Autonomía tras la llamada «reforma amplia» de 1996. Aunque tan insólito planteamiento judicial fue inmediatamente reformado por el Tribunal Supremo, el Tribunal aragonés seguía manteniendo su incompetencia, de manera que el camino procesal se agravaba notablemente, al exigirse la intervención en cada caso del Tribunal Supremo, a fin de establecer la competencia del Tribunal aragonés. Por fin esa inconsistente posición ha sido reformada por el propio Tribunal Superior de Justicia de Aragón que, desde septiembre de 2000, ya admite su competencia casacional en Derecho Foral.

En conexión con el dato anterior, conviene también informar del rechazo de la iniciativa de reforma del Estatuto, para adaptarlo a las anteriores exigencias del Tribunal Superior de Justicia de Aragón. La oposición del PP a esta reforma determinó la imposibilidad de obtener el voto favorable de dos tercios de los miembros de la Cámara, necesario para llevarla a cabo (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 41, de 22 de marzo de 2000).

Actividad de gestión

Política demográfica. La evolución de la población aragonesa es objeto de creciente atención en la Comunidad Autónoma. Durante el año 2000, a raíz de la Comunicación del Gobierno sobre política demográfica (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 37, de 24 febrero 2000), se ha producido un interesante debate parlamentario (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 52, de 19 mayo 2000). Además, el

Justicia de Aragón ha presentado un Informe especial sobre la despoblación en Aragón (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 59, de 13 junio 2000).

Estos documentos ponen de relieve que uno de los problemas más graves a los que se enfrenta la Comunidad Autónoma es el de su baja densidad demográfica, unida a un desequilibrio territorial que concentra la población en unos pocos puntos y deja despobladas amplias zonas del territorio. La despoblación puede llegar a poner en peligro la accesibilidad de los ciudadanos a las prestaciones básicas del bienestar: educación, salud y cultura.

Los datos resultan ciertamente claros. La Comunidad Autónoma tiene una superficie de 47.720 kilómetros cuadrados y una población en 1998 de 1.183.234 habitantes. Su densidad media se encuentra entre las más bajas de Europa, con 24'8 habitantes por kilómetro cuadrado, frente a los 78'8 de España y los 116 de la Unión Europea. Los valores de Teruel, con 9'2 habitantes por kilómetro cuadrado, corresponden a lo que se considera un desierto demográfico, alcanzando Huesca cifras ligeramente superiores, de 13'1 habitantes por kilómetro cuadrado. El desequilibrio territorial deriva de la extrema concentración de la población y la actividad económica en el área metropolitana de Zaragoza. Un abundante número de núcleos de población tienen cifras de población tan reducidas que su propia supervivencia no está asegurada a medio plazo.

Desde mediados del siglo XIX vienen produciéndose grandes movimientos migratorios, desde las zonas agrarias con dificultades a las zonas industriales de Barcelona, Valencia, Madrid y la propia Zaragoza, entre otras. Entre los años 1950-1970, la intensificación de la emigración llevará a la culminación del vaciamiento demográfico de algunas comarcas aragonesas. De esta manera, Aragón lidera la lista de regiones con pueblos deshabitados, la mayor parte de ellos en la provincia de Huesca, con más de trescientos.

La tendencia al descenso de la despoblación continua predominando en la mayor parte de la Comunidad Autónoma, aunque se ha producido un significativo cambio en las causas determinantes de la caída de la población. Ya no son los flujos migratorios los causantes de la despoblación; la naturaleza del problema ha cambiado o se ha complicado. Así del problema de la emigración se ha pasado al problema del crecimiento vegetativo o natural negativo, que a su vez puede recibir diversas explicaciones. La tasa de natalidad es muy baja, tanto por la incidencia de una baja tasa de fertilidad como por el escaso número de mujeres en edad fértil. El envejecimiento de la población tiende a considerarse como el principal problema en la evolución de la demografía aragonesa, llegando a identificarse municipios en los que va a ser muy difícil el mantenimiento del volumen de la actividad económica, dado los bajos índices de reemplazo de la población en edad activa.

En esta situación, los poderes públicos aragoneses plantean la búsqueda de mecanismos políticos que tiendan a atajar esas tendencias regresivas del cuadro poblacional de la Comunidad Autónoma. Parece claro que no existe un recetario único, sino que es preciso llevar a cabo actuaciones diversificadas, que comprenden desde la mejora del acceso a los servicios públicos sanitarios, asistenciales y educativos hasta el fomento de las actividades económicas motoras del desarrollo en las zonas más deprimidas. Medidas concretas de comarcalización de servicios

públicos, favorecimiento de la integración de la mujer en el mundo del trabajo, apoyo a la inmigración, subsidios por embarazo, priorización de zonas rurales, creación de nuevos regadíos, etc. cuentan ya con el apoyo político de las Cortes de Aragón.

Política comarcal. En el ejercicio de 2000, una ley especial ha creado la primera Comarca, la del Aranda (Ley 9/2000, de 27 diciembre), de conformidad con los planteamientos de las Leyes de Comarcalización (Ley 10/1993, de 4 de noviembre) y de Delimitación Comarcal (Ley 8/1996, de 2 de diciembre). Al mismo tiempo, se ha iniciado un importante debate tendente a la racionalización de la Administración de la Comunidad Autónoma, para adaptarla al proceso de comarcalización. En tal sentido el Gobierno, junto a la aprobación de algunas medidas de reorganización de la Administración periférica de la Comunidad Autónoma (Decreto 74/2000, de 11 abril), ha enviado una interesante comunicación a las Cortes de Aragón (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 83, de 25 octubre 2000).

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total diputados: 67

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: Marcelino Iglesias Ricou (PSOE).

Número de departamentos: 9

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

Departamento de Economía, Hacienda y Empleo: 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, Consumo y Bienestar Social: 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: 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

Ninguno

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

No.

Mociones de reprobación

Ninguna.

Debates y resoluciones parlamentarias más importantes aprobadas

Comunicación remitida por la Diputación General de Aragón sobre política demográfica, admitida por la Mesa de las Cortes el 21 de febrero de 2000 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 37, de 24 febrero 2000) y Resoluciones aprobadas por el Pleno de las Cortes de 11-12 de mayo de 2000 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 52, de 19 mayo 2000).

Comunicación del Presidente de la Diputación General de Aragón con motivo del debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 72, de 11 septiembre 2000) y Resoluciones aprobadas con motivo de ese debate por el Pleno de la Cámara del 26, 27 y 28 septiembre de 2000 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 77, de 2 octubre 2000).

Proposición no de ley y moción sobre el rechazo del trasvase del Ebro, aprobada por el Pleno de las Cortes de Aragón de 5-6 de octubre de 2000 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 80, de 11 octubre 2000).

Comunicación de la Diputación General de Aragón sobre la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón ante el proceso de comarcalización, admitida por la Mesa de la Cámara en sesión de 20 octubre 2000 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 83, de 25 octubre 2000).

Declaración institucional adoptada por el Pleno de las Cortes de Aragón de 23-24 noviembre de 2000, con ocasión del Día nacional contra la violencia doméstica que sufren las mujeres (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 89, de 29 noviembre 2000).

Reformas del Reglamento parlamentario

Ninguna

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento parlamentario

Ninguna

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 1996 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 31, de 12 enero 2000).

Informe del Tribunal de Cuentas (del Estado) sobre la Cuenta General de la Comunidad Autónoma del año 1997 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 73, de 15 septiembre 2000).

Informe anual del Justicia a las Cortes de Aragón, 1999 (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 47 de 2 mayo 2000).

Informe del Justicia de Aragón sobre la despoblación en Aragón (Bol. Of. Cortes de Aragón núm. 59, de 13 junio 2000).

La actividad político-institucional

La crisis socialista y su repercusión institucional. El complejo asunto de la Caja de Ahorros y las relaciones Gobierno-Junta General del Principado

La actividad político institucional del Principado de Asturias en el año 2000 tiene como protagonista a la Caja de Ahorros de Asturias, porque esta institución financiera ha estado en el trasfondo de la crisis política habida dentro de la Federación Socialista Asturiana (FSA) entre el sector renovador, afín al presidente de la comunidad autónoma, D. Vicente Álvarez Areces, y el sector guerrista, liderado por el Secretario general del sindicato minero SOMA-UGT, D. José Ángel Fernández Villa. Una crisis que se exteriorizó abiertamente con la división del grupo parlamentario socialista en torno a la regulación legislativa de la Ley de Cajas, y que se había incubado en las desavenencias de la familia socialista sobre el tipo de control institucional a ejercer sobre Cajastur. Un polémico Decreto sobre la limitación del número de mandatos de la presidencia de la Caja, y que de hecho comportaba el cese de la persona que estaba en ese momento al frente de la misma fue ya la primera evidencia del conflicto.

La falta de acuerdo entre el sector renovador (Gobierno), que entendía que una institución financiera como las Cajas debe estar instrumentalizada por la política económica del Gobierno, y el sector guerrista (mayoría del grupo parlamentario), que consideraba que era el parlamento el que tenía que tener ese control, desembocó en la presentación por el grupo parlamentario socialista de una proposición de ley de Cajas de Ahorro, que se aprobó en contra del criterio del Consejo de Gobierno, que quería presentar su proyecto de ley. La dirección federal del PSOE se solidarizó con el Presidente Areces y abrió un expediente informativo por la conducta de la FSA y del grupo parlamentario. Una de las secuelas de esta confrontación fue la dimisión de la Consejera de Hacienda, Dña. Elena Carantoña Álvarez.

A raíz de la aplicación de la ley de Cajas surgió un conflicto entre el parlamento asturiano y el Tribunal Superior de Justicia, del que se dará cuenta más adelante

La oposición hizo del tema de la Caja uno de sus más importantes frentes de actuación y de desgaste al gobierno, tanto por lo que significaba y todavía significa de cuña entre renovadores y guerristas de la FSA y en el seno del grupo parlamentario socialista, como por lo que entraña de crítica al pasado y presente político del presidente Álvarez Areces. Hay que recordar que éste, en su anterior

etapa como alcalde de Gijón, fue ya objeto de importantes acusaciones por supuestas injerencias –nunca demostradas– en la actuación de Cajastur en relación con problemas financieros de un conocido grupo empresarial. El deseo del Grupo Popular de crear una Comisión parlamentaria de investigación sobre las relaciones del Sr. Álvarez Areces con Cajastur estuvo a punto de ser realidad, pues el sector guerrista del Grupo parlamentario Socialista barajó públicamente el apoyo a tal iniciativa. Sin embargo, desde la Ejecutiva Federal del PSOE y, más concretamente a instancias de su nuevo secretario general, Sr. Rodríguez Zapatero, se ordenó que no se siguiese por esa línea de alta tensión entre el grupo parlamentario y el gobierno regional.

Sabedores del delicado apoyo parlamentario con el que cuenta el Presidente Sr. Álvarez Areces y de que fue él, con su tirón electoral, el artífice de la mayoría absoluta obtenida por los socialistas en las elecciones autonómicas de 1999, (compárese en la sinopsis final el bajón electoral del PSOE en las elecciones de marzo de 2000), el PP lo ha puesto como objetivo central y casi único en su punto de mira, tanto dentro del parlamento como en las intervenciones en los medios de comunicación social. Molesto por el tono de los diputados del Grupo Popular, a su juicio agresivo, injurioso y carente de la cortesía parlamentaria, el Presidente del Principado envió una carta de queja a la Presidenta de la Junta General al objeto de que no fuese tan permisiva en esos supuestos excesos.

Junto a esta perspectiva política, Cajastur ha estado en el centro de las noticias económicas, pues, al ser una de las principales accionistas de Hidrocantábrico, se ha visto envuelta en la marejada de *Opas* –hasta cuatro en el 2000, y siguen en el 2001– dirigidas sobre esta corporación eléctrica. Pero el fenómeno, dada la envergadura de la empresa, ha tenido también su vertiente política con la intervención del presidente del Principado para asegurarse de que ninguna Opa pueda entrañar la emigración de la región de una sociedad tan emblemática para Asturias. En esto también la oposición ha mostrado su discrepancia con el gobierno.

Consejo de Gobierno y Administración: relevos en las Consejerías y cambios en su estructura básica respectiva. Las líneas de gobierno

En este periodo se han producido dos cambios en el Consejo de Gobierno. Uno es el ya mencionado en la Consejería de Hacienda, Dña. Elena Carantoña Álvarez, que presentó su dimisión por graves discrepancias con el modo en que se trató todo el asunto de la Caja de Ahorros, tanto en lo que se refería a la regulación legislativa de las Cajas, como en lo que atañía al caso concreto de Cajastur. En agosto de 2000 es nombrado nuevo Consejero de Hacienda D. Jaime Rabanal García.

El otro relevo se produjo en la Consejería de Industria, Comercio y Turismo. Se realizó como consecuencia de presentar su dimisión su titular, D. Javier Fernández Fernández, al haber sido elegido nuevo secretario general de la Federación Socialista Asturiana. El nuevo Consejero es D. Jesús Urrutia García.

En la organización de la Administración, lo más relevante en los niveles más

altos de la misma ha sido la reorganización de la estructura básica de las Consejerías para adecuarlas a los nuevos trasposos de funciones y servicios desde la Administración del Estado a la Administración del Principado. Es de destacar a este respecto la singularidad de la Consejería de Educación y Cultura, en la que se ha creado la figura de la Viceconsejería de Educación.

En cuanto a las líneas de gobierno, se han centrado sobre todo en materia educativa, para ordenar el ejercicio de la competencia materialmente asumida en el primer trimestre de 2000, y trabajo, con un ambicioso Pacto Institucional por el Empleo, traducido en diversos programas laborales que se han concretado en numerosos convenios de colaboración entre la Consejería correspondiente y la inmensa mayoría de los concejos asturianos. La oposición del PP se ha mostrado crítica con esta política de empleo, porque entiende que los puestos de trabajo no pueden surgir de la subvención a entes públicos, sino de la promoción de la iniciativa privada.

También ha sido objeto de especial atención la política en materia de Investigación + Desarrollo + Innovación con el diseño de un plan plurianual y con la creación de una Comisión Delegada del Consejo de Gobierno para la Ciencia y la Tecnología.

El Tribunal Superior de Justicia de Asturias. El conflicto con la Junta General del Principado

Del año 1999 quedaba pendiente el nombramiento del Magistrado de la Sala Civil y Penal del TSJA, designado tras una terna propuesta por el parlamento asturiano. Recuérdese que, por primera vez en la historia, el Consejo General del Poder Judicial rechazó la terna aprobada por la Junta General y solicitó una nueva. Ésta reiteró la terna inicialmente presentada, incluyendo el polémico nombre del ex Presidente del Principado, Sr. Rodríguez Vigil (PSOE), y con el único cambio, por razones de salud, del candidato promovido por el PP. Tras reñidas votaciones, a principios de 2000 salió elegido el candidato indicado en su día por IU, D. José Manuel Buján. La Federación Socialista Asturiana hizo público su disgusto e interpretó el nombramiento como una maniobra de pinza entre IU y PP contra el PSOE, a través de la influencia que pudieran ejercer sobre los Vocales del mencionado Consejo.

En septiembre es designado nuevo Presidente del TSJA D. Alberto García Lagares, en sustitución, por jubilación de D. Eduardo Gota Losada.

Como se anunciaba más arriba, antes de este relevo, en el verano se produjo un singular enfrentamiento entre el TSJA y la Junta General del Principado. El asunto trae causa de la aplicación de la controvertida ley 2/2000, de Cajas de Ahorro y tiene tres vertientes. Una es la propiamente jurídica; otra, su consecuencia institucional, que desemboca en un conflicto entre la Junta General y el TSJA y, una tercera, la desafortunada intervención del Presidente del TSJA no siendo miembro de la Sala juzgadora, lo que le valió la apertura por el Consejo General del Poder Judicial de un expediente informativo, que quedó sobreesido por dejar de estar en activo el citado magistrado. De todo ello se da cumplida cuenta en

el artículo del Letrado de la Junta General, Ignacio Arias Díaz, *Crónica de una perplejidad: la suspensión por el Tribunal Superior de Justicia de Asturias de un pleno del parlamento asturiano* (Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional, nº 11/2000, págs. 29 y ss).

Lo que interesa resaltar ahora es que por primera vez una Sala de lo contencioso Administrativo (sección 1ª de esa Sala del TSJA) se atribuye jurisdicción para suspender con carácter provisionalísimo la eficacia del Acuerdo de la Mesa de la Junta, es decir ordena suspender un Pleno de la Cámara en el que se iba a aplicar el citado Acuerdo, relativo a la asignación proporcional de puestos de representantes de la Junta en Cajastur (en ejecución de la mencionada Ley de Cajas). En un posterior Auto, y esto es lo realmente más importante, la misma Sección de la Sala del TSJA reitera y argumenta su primera decisión. Considera que el parlamento asturiano, cuando aprueba «normas de procedimiento para la elección de sus representantes en Cajastur» hace actividad administrativa, actúa como Administración, y como tal es controlable ante la Jurisdicción contencioso-administrativa. Para tal órgano jurisdiccional, todo lo que no es legislación es administración, (dejando vacío así, el sentido que puede tener el art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional e ignorando la diferencia dentro de la actividad parlamentaria entre actividad legislativa y no legislativa). Ante las críticas vertidas sobre tan peculiares Autos, el Presidente del TSJA hizo numerosas declaraciones en los medios de comunicación primero orientando los argumentos que podría utilizar la Sección de la Sala en su segundo Auto y, después, avalando los mismos incluso con menosprecio, a juicio de la Mesa de la Cámara, de la propia institución parlamentaria (Y por eso ésta instó al CGPJ a que abriese expediente al Presidente del TSJA, cosa que, como queda dicho, hizo).

Relaciones entre el Gobierno de la Nación y el Gobierno regional

La confrontación habida en la pasada legislatura entre el Vicepresidente Sr. Álvarez Cascos y el Presidente Sr. Marqués tuvo su continuidad en el 2000 con el nuevo Presidente Sr. Álvarez Areces. Un enfrentamiento que ya tiene historia desde la época en que aquél era aspirante a la Alcaldía de Gijón y éste Alcalde de dicha ciudad.

Los desencuentros han sido importantes, más allá de las anécdotas, y de que por el medio haya habido elecciones generales, con lo que la campaña electoral supone en estos casos. La falta de entendimiento puede decirse que ha sido general, salvo en la negociación de las transferencias producidas al final del año, y ha afectado a asuntos de especial relieve para la Comunidad Autónoma; por ejemplo, el trazado occidental de la autovía del Cantábrico, la variante ferroviaria de Pajares, el Hospital Central de Asturias, el Metrotrén o consorcio de transportes, por poner sólo los casos más llamativos. Existe una especie de pulso institucional que acaba por desvirtuar el sentido territorial de la autonomía, es decir, el Gobierno de la nación en materias de su competencia actúa como si el territorio autonómico fuese de su ámbito exclusivo, desconociendo que está incidiendo en un territorio que, en su unidad y al margen de quien es titular de las competencias, define a una Comunidad Autónoma. Como reacción se produce una acti-

tud de la Administración autonómica que es de signo contrario. Así, en vez de existir cooperación se cae con frecuencia en la confrontación.

Elecciones generales de marzo de 2000

El 12 de marzo de 2000 se celebraron elecciones generales. En Asturias se vieron precedidas de un proceso electoral cuyos rasgos más sobresalientes fueron los siguientes:

Presentación de candidaturas: candidaturas en bable. Candidatura conjunta al Senado entre el PSOE e IU. La URAS se presenta por primera vez a este tipo de comicios. Se reprodujo la polémica habida en las anteriores elecciones de 1996 en relación con la presentación de candidaturas redactadas en bable/asturiano, lengua no oficial en el Principado de Asturias, pero que goza de protección según su Estatuto. En aquella ocasión el asunto concluyó en una sentencia del TC (STC 27/1996) que no amparó la pretensión de la candidatura asturiana redactada en bable. En el 2000 el litigio dio lugar a dos sentencias (SSTC 48 y 49/2000). Es de resaltar que en la STC 48/2000 se cambia el criterio sentado con anterioridad y se admite que pueda presentarse la candidatura en dicho idioma aun no siendo oficial. El contenido de estas sentencias puede verse en internet en el Observatorio Autonómico Asturiano (<http://constitucion.rediris.es/codigaut.html>), en su apartado dedicado a las elecciones.

El acuerdo general entre PSOE e IU para presentar candidaturas conjuntas, en un intento de frenar lo que se vaticinaba como importante victoria del PP en las elecciones, tuvo en Asturias su peculiar crisis. Las razones son varias. Una, el desencuentro entre la FSA e IU. Junto al desencuentro general habido hasta ese momento entre las direcciones federales de ambas formaciones políticas, se suma en Asturias el grave malestar socialista por la ausencia de pacto entre ambos grupos tras las elecciones autonómicas de 1995 y que tuvo como consecuencia el acceso del PP al Gobierno del Principado por primera (y hasta ahora única) vez. Otra, que las elecciones autonómicas de 1999 le dieron la mayoría absoluta a la FSA, por lo que no parecía que en Asturias hubiera necesidad de ese acuerdo. Una tercera, que en las elecciones al Senado dar cabida a un miembro de IU en la candidatura, rompía el delicado equilibrio entre las familias socialistas de la FSA. Después de solicitar hasta última hora que se excluyese a Asturias del pacto suscrito entre las dos formaciones, finalmente la FSA dejó la decisión en manos de Madrid. Aunque se impuso el acuerdo, no hubo foto ni actos electorales conjuntos.

Por primera vez concurre a las elecciones generales el partido del ex Presidente Marqués, la URAS, que se presenta como un partido de «neto carácter asturiano» y no sucursalista, para distanciarse así de su antiguo partido, el PP.

La campaña electoral: además de lo que se acaba de decir, lo más significativo fueron dos cosas. Una, la radicalización del enfrentamiento entre el PP, con el Vicepresidente del Gobierno y primer candidato de su lista, Sr. Álvarez Cascos, a la cabeza y el PSOE-Gobierno autonómico. Otra, esta lucha tuvo su particular escenario en la acusación mutua de uso de fondos públicos para campañas

sólo aparentemente institucionales o directamente partidista. El asunto acabó en los tribunales, que en ambos casos archivaron las causas.

El resultado electoral: El PP ganó las elecciones al Congreso, aunque prácticamente no aumentó sus votos (incremento de mil votos). Lo más significativo fue el desplome de la FSA- PSOE, (que perdió más de cincuenta mil votos) y el de IU (que redujo nada menos que a la mitad su electorado). La URAS obtuvo escaso eco electoral, y otro tanto le sucedió al PAS. Los votos de la izquierda y la derecha se igualan por primera vez. Las elecciones, pues, más que ganarlas el PP, las pierde la izquierda, pues ese electorado que le dio la espalda no cambió el sentido de su voto, sino que se abstuvo de acudir a las urnas. Con todo, el reparto de escaños significó que por vez primera el PP obtenía más diputados que el PSOE. El asunto estuvo envuelto en polémica. La Junta Electoral Provincial hizo mal el recuento material de votos. De haberse hecho correctamente, el PSOE hubiera obtenido el cuarto escaño, en detrimento del PP. El PSOE no reclamó en el momento procesal oportuno, porque se trató de un error informático difícil de detectar. La Junta Electoral Central desestimó la pretensión por razones procesales (extemporaneidad) a pesar de que la Junta Electoral Provincial reconoció su error. En febrero de 2001 el recurso ante el Tribunal Supremo corrió igual suerte. El asunto está ahora ante el TC.

Por lo que se refiere a las elecciones al Senado, la victoria del PP fue neta, tres senadores PP, 1 PSOE. El pacto con IU no tuvo ningún reflejo en las urnas.

Universidad

El año 2000 fue año electoral también para la Universidad de Oviedo. El evento revestía especial trascendencia, ya que el Rector que aspiraba a ser reelegido había tenido una gestión muy polémica, ya antes, en su época de ocho años de vicerrector y, más aún, en los cuatro años al frente de la institución. Durante este tiempo entró en conflicto con las instituciones autonómicas y locales e incluso con el Consejo Social de la Universidad. Promovió sin éxito el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad contra la ley autonómica del Consejo Social y vio cómo por primera vez un parlamento autonómico aprobaba la petición de que se realizase una auditoría financiera y de gestión de los ejercicios económicos bajo su mandato. Las elecciones fueron ganadas en segunda vuelta por su oponente, D. Juan Vázquez.

Es de reseñar que durante la campaña de las elecciones generales de marzo de 2000 el gijonés y Vicepresidente del Gobierno, Sr. Álvarez Cascos, propuso reiteradas veces la necesidad de que en Gijón se crease una Universidad Politécnica, asunto que no es precisamente pacífico en la región.

Delegación del Gobierno

El Gobierno de la Nación nombró a mediados de año a Dña. Mercedes Fernández González nueva Delega del Gobierno, diputada del Congreso hasta

ese momento y durante tiempo, líder de la oposición municipal en el Ayuntamiento de Gijón, tras suceder al Sr. Álvarez Cascos en estas lides. Fue, por tanto, contrincante del entonces Alcalde de la ciudad y hoy Presidente regional, Sr. Álvarez Areces. Su nombramiento ha sido interpretado por éste como un deseo de su mentor, el ministro de Fomento Álvarez Cascos, de querer reproducir en el ámbito autonómico la tensa relación vivida en el pasado.

Cambio de líderes políticos

En el 2000 la FSA e IU han tenido cambios importantes en sus respectivas cúpulas. La marcha del Sr. Martínez Noval fue cubierta por D. Javier Fernández Fernández, Consejero de Industria, Comercio y Turismo en el gobierno de Álvarez Areces y que dimitió tras su elección. Aunque apoyado por el sector guerrista se siente vinculado al proyecto renovador del secretario general del PSOE, Sr. Rodríguez Zapatero.

El otro cambio se ha producido en IU como consecuencia de la elección de D. Gaspar Llamazares Trigo como nuevo coordinador general de IU. Su puesto en Asturias lo ocupa ahora D. Jesús Iglesias.

La actividad parlamentaria

La Junta General del Principado concretó casi toda su actividad en la función de control al Gobierno y en la complicada elaboración de la ley de Cajas de Ahorro, única ley procedente de una proposición de ley. Los Grupos parlamentarios de la oposición gastaron todas sus energías en preguntas e interpelaciones a los miembros del Gobierno y al control de una actividad, con comisiones de investigación incluidas, en las que uno de motivos centrales era los supuestos casos de corrupción política o económica. Antes ya se ha mencionado la carta de que-ja del Presidente del Consejo de Gobierno a la Presidenta de la Junta por la agresividad permitida a algunos diputados del Grupo Popular en sus intervenciones.

Aunque sin hacer tanto ruido como este Grupo, el de IU, con tan sólo tres diputados, ha sido con creces el más activo. De ello da fe, además de sus innumerables iniciativas no legislativas, sus proposiciones de ley sobre creación del ente público Radio Televisión de Asturias, del Consejo Económico y Social, de la Sindicatura de Cuentas del Principado de voluntariado, Cajas de Ahorros, de Cooperación para el desarrollo, del Procurador General de Asturias, etc. Sirva como comparación que el principal Grupo de la oposición, el Popular, sólo presentó como iniciativa propia la proposición de ley de deducciones familiares en el impuesto sobre la renta de las personas físicas

Debe dejarse constancia también de la defensa que de su autonomía parlamentaria hizo la Junta frente al Tribunal Superior de Justicia de Asturias en el asunto ya reseñado del auto de suspensión del Pleno de la Cámara dictado por la Sección 1ª de la Sala de lo contencioso-administrativo con motivo de la aproba-

ción y aplicación de las normas de reparto de la representación de la Junta General en el Consejo de las Cajas de Ahorros. Primero, personándose ante el TSJA y, después, instando al CGPJ para que abriese expediente y corrigiese disciplinariamente al Presidente de dicho órgano judicial.

La actividad normativa

Decretos de transferencias

El año 2000 concluyó con el traspaso de funciones y servicios sobre diversas materias, entre las que destaca la de las políticas activas de empleo, de especial trascendencia en una Comunidad como la asturiana, con un alto índice de desempleo.

Los Decretos se han publicado en el BOE en el año 2001. La relación es la siguiente:

RD 11/2001, (sobre gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo, en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación)

RD 12/2001, (sobre ampliación de medios adscritos a los servicios de la Administración del Estado ya traspasados al Principado de Asturias en materia de enseñanza no universitaria)

RD 13/2001, (sobre ampliación de medios adscritos a los servicios de la Administración del Estado ya traspasados al Principado en materia de protección de la mujer).

RD 14/2001, (sobre traspaso de funciones y servicios en materia de transporte marítimo).

Actividad legislativa

La actividad legislativa ha sido poco fructífera, pues tan sólo se han aprobado cuatro leyes, de las cuales dos son las ya tradicionales de Presupuestos y de «acompañamiento».

La ley de la Comisión Asturiana de Administración Local. La Ley 1/2000 crea esta Comisión, concebida como un órgano de carácter deliberante y consultivo para articular la colaboración de la Administración de la Comunidad Autónoma con las entidades locales. La existencia de un órgano de esta naturaleza se entendió necesaria para la coordinación con las administraciones locales y para potenciar fórmulas de cooperación a través de las cuales encauzar las relaciones generales entre estos entes y, sobre todo, las actuaciones y medidas que se deriven del desarrollo del pacto local asturiano.

La Ley de Cajas de Ahorro. Como queda dicho, la ley 2/2000 de Cajas de Ahorro se aprueba a iniciativa del Grupo parlamentario socialista y en contra de la voluntad del Gobierno. Mientras el Gobierno deseaba que el control de las

Cajas y, concretamente de Cajastur, residiese en el Gobierno y en los socios fundadores de la institución financiera, de los que es elemento fundamental el Ayuntamiento de Gijón, políticamente afín al Presidente Sr. Álvarez Areces, la Ley, impuesta por la voluntad mayoritaria del grupo parlamentario socialista y con el apoyo de la oposición, deja el control autonómico de la Caja en manos del parlamento asturiano.

Como se señala en su preámbulo, las novedades más significativas de la ley respecto de regulaciones anteriores son «la introducción del principio de proporcionalidad para la designación de representantes en los órganos de gobierno, tendente a aportar una más clara democratización de los nombramientos y un mayor equilibrio y estabilidad a los mismos, y la asunción por la Junta General del Principado, de los derechos que en su caso devengan de la extinta Diputación Provincial, así como la absoluta independencia de los órganos de gobierno respecto de las instituciones o grupos de representación que los hubieran designado o elegido. Se refuerzan las incompatibilidades de los Consejeros Generales y de Administración para evitar interferencias económicas y políticas en los órganos rectores y reafirmar de esta manera su autonomía para el mejor funcionamiento de las entidades. Se prevé la reelección al finalizar su mandato de los miembros de los órganos de gobierno».

La ley de Presupuestos. La ley 3/2000 aprueba los Presupuestos para el ejercicio 2001 y por primera vez incluye a la educación no universitaria, lo que supone un salto cuantitativo y cualitativo de notable magnitud. Se marca como uno de los objetivos prioritarios la promoción de alternativas para generar empleo estable, apoyando la creación de puestos de trabajo en lo que se denominan como «nuevos yacimientos de empleo», impulsando las políticas activas (ya transferidas en diciembre de 2000) y el aumento de I+D+I. Se incrementa la dotación económica de la Universidad de Oviedo y se pone más el acento en las política de asistencia social y de protección del medio ambiente y de los recursos naturales.

La ley de acompañamiento. La ley 4/2000 de medidas presupuestarias, administrativas, fiscales realiza diversas reformas del régimen contable y presupuestario establecido en el Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo 2/1998, de 25 de junio. Además incide en ley 1/1994 de Abastecimientos y Saneamiento de Aguas, el la Ley 5/1999, que crea el Servicio Regional de Investigación y Desarrollo Agroalimentario del Principado, en algunas disposiciones sobre el régimen de contratación pública, contenido en la ley 2/1995 de régimen jurídico de la Administración del Principado. Junto a ello están las habituales medidas que tienen por objeto la creación o modificación de tasas

Proyectos de ley en tramitación. Aunque han sido pocas las leyes aprobadas, el Gobierno ha presentado numerosos proyectos que están en tramitación y que es posible que, de aprobarse todos en 2001, aumente de manera considerable la producción legislativa. Así están en diversas fases de tramitación, entre otros, los proyectos de ley sobre el *Consejo Económico y Social, Juego y apuestas, Turismo, Patrimonio cultural, Regulación de los servicios de extinción de incendios y de salvamentos del Principado de Asturias y de creación de la entidad pública*

Bomberos del Principado, Regulación del servicio público de atención de llamadas de urgencia y de creación de la entidad pública «112 Asturias», etc.

Actividad reglamentaria

Al principio de este informe se aludió a las reorganización administrativa de las Consejerías como consecuencia de los traspasos de servicios habidos a finales de 1999. Por tanto, un buen número de decretos ha tenido por objeto directo o indirecto esta materia. Además, se han creado diversos organismos en asuntos de especial atención para el Principado como son, entre otros, el Consejo de Relaciones laborales y políticas activas de empleo, la Comisión del Patrimonio histórico de Asturias, el Consejo regional de medio ambiente, el Consejo forestal del Principado o la Comisión delegada del Consejo de Gobierno para la Ciencia y la Tecnología.

En el campo universitario se ha autorizado la implantación de nuevas titulaciones, siendo la más sobresaliente la de Ingeniería de telecomunicaciones. También se ha creado el Instituto Universitario de Oncología, avalado por el prestigio científico de sus impulsores.

Los demás decretos normativos se refieren a medio ambiente y recursos naturales, con especial dedicación a los parques naturales; a asuntos sociales y a programas de ayuda a empresas y al empleo.

Es de destacar que ya a finales del año 2000, detectada la gravedad del llamado «mal de las vacas locas», se han dictado decretos y resoluciones sobre la materia.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Cambios en el Consejo de Gobierno

Cesa como Consejera de Hacienda Dña Elena Carantoña Álvarez. Es nombrado titular D. Jaime Rabanal García.

Cesa como Consejero de Industria, Comercio y Turismo, D. Javier Fernández Fernández. Es nombrado titular D. Jesús Urrutia García.

Resultados electorales de las elecciones generales de marzo de 2000

Diputados a elegir 9

2000				1996			
Siglas	Votos	%	Dip.	Dip.	%	Votos	Siglas
PP	298.941	46,49	5	4	41,03	297.079	PP
PSOE-progr.	236.532	36,78	3	4	39,85	288.558	PSOE
IU	66.433	10,33	1	1	15,51	112.339	IU
URAS	13.266	2,06					
PAS	5.819	0,90			1,69	12.213	PAS

Diputados electos

PP (5)	PSOE (3)	IU (1)
Francisco Álvarez Cascos, Alicia Castro Masaveu, <i>Mercedes Fernández González*</i> (renunció al escaño para ser designada Delegada del Gobierno en Asturias) Isidro Fernández Rozada Juan Bustillo Gutiérrez <i>Gervasio Acevedo Fernández*</i> (sustituto del puesto de Mercedes Fernández)	Luis Martínez Noval, Ludivina García Arias Celestino Suárez González	Gaspar Llamazares Trigo

Senado: (4 escaños)

	Candidatos más votados	Votos	%	Siglas
Escaño	Juan Manuel Campos Anso	287.589	45,18	PP
Escaño	Isidro Manuel Martínez Oblanca	282.011	44,30	PP
Escaño	Javier Sopena Velasco	280.456	44,06	PP
Escaño	José Antonio Alonso García	270.758	42,54	PSOE-progr.
	María Virtudes Monteserín			
	Rodríguez	263.839	41,45	PSOE-progr.
	Mariano César Santiso del Valle	248.685	39,07	IU

Rasgos generales

Este segundo año de la V Legislatura se caracteriza principalmente por la difícil andadura de la coalición gubernamental entre Coalición Canaria (CC) y el Partido Popular (PP), socios, respectivamente, mayoritario y minoritario, que rápidamente desembocó en una crisis latente que finalmente se hace explícita y que se prolonga a lo largo de todo el año con su lógico reflejo no sólo en la actividad legislativa sino también en la actividad gubernativa y administrativa, como se indicará en los correspondientes apartados.

En el origen próximo de la crisis estuvo la aprobación de un informe por la Audiencia de Cuentas sobre la gestión económica-financiera del anterior Gobierno del denominado «Proyecto Tindaya» –consistente en la realización de un proyecto monumental del escultor Eduardo Chillida en la montaña de ese nombre en Fuerteventura– y, asimismo, el procedimiento de elaboración de otro informe sobre la gestión durante la anterior Legislatura de los fondos del Plan Canario de Empleo por el organismo autónomo Instituto Canario de Formación y Empleo.

Al margen de estas disputadas cuestiones, el resto de la actividad parlamentaria estuvo dominado por los temas europeos, es decir, por las cuestiones suscitadas por el especial tratamiento del Derecho comunitario europeo a Canarias. De particular relieve fueron en este sentido –como después se expone– la discusión y aprobación del informe parlamentario sobre el anteproyecto del Decreto-Ley de modificación de la Ley nacional 19/1994, de 6 de julio, de Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, la reducción del ámbito temporal de la Zona Económica Especial Canaria (ZEC) en consonancia con la normativa comunitaria en materia de ayudas de Estado de carácter regional y las gestiones relacionadas con la desaparición del Arbitrio sobre la Producción y la Importación (APIM) y su sustitución por un nuevo Arbitrio de finalidad semejante, las negociaciones que con este objeto mantuvo el Gobierno regional con el nacional, y las de éste a su vez con la Comisión Europea.

Por su parte, la actividad gubernativa –aparte de su producción reglamentaria de la que se da cuenta en otro apartado de este Informe–, tuvo un campo privilegiado de expresión en los temas europeos referidos en los que juegan un papel destacado las iniciativas del Gobierno autónomo y sus relaciones con el Gobierno orientadas a fijar la postura española en las negociaciones de esos temas con la Comisión Europea.

La legislación

Este año se caracterizó de nuevo por una menguada producción legislativa: Únicamente se aprobaron siete leyes. Cuatro de ellas, las Leyes 1/2000, 3/2000, 4/2000 y 6/2000, son leyes-medida cuyo contenido se limita a las correspondientes decisiones administrativas. La Ley 5/2000 también carece propiamente de contenido normativo positivo, pues se limita a derogar dos preceptos de una ley anterior incompatibles con el Derecho comunitario europeo. Figura junto a ellas la Ley 7/2000, de obligada tramitación, por ser la de Presupuestos. Si se prescinde de la peculiar condición de esta última, cabe decir que la única que tiene propiamente carácter de tal es la Ley 2/2000 que constituye la «Ley de acompañamiento», en este caso diferido, de la Ley 14/1999, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el año 2000.

Lo llamativo de esta ley es que, pese a justificarse su necesidad por su condición de complemento necesario de la Ley de presupuestos para el año 2000, su correspondiente proyecto fue presentado por el Gobierno cuatro meses después de la aprobación de esta última, lo que pugna a todas luces con la perentoriedad con la que se pretende justificar este tipo de leyes que, en este caso también, se aprovechan para modificar diferentes leyes cuyo número, en la que nos ocupa, asciende a veinte.

Llama ante todo la atención que esta Ley de acompañamiento, aprobada por el Parlamento el 28 de junio, promulgada el 17 de julio y publicada en el Boletín Oficial de Canarias el 28 de julio, modifique cuatro leyes aprobadas en 1999, entre ellas la de Presupuestos para el año 2000 y un Decreto Legislativo aprobado por el Gobierno el 8 de mayo del 2000. De las modificaciones más relevantes que la misma introduce exponemos las más significativas desde la perspectiva de su atipicidad como vehículo de modificación de ordenamiento legal-autonómico.

Su artículo 4 modifica la Ley 1/1983, de 4 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias para introducir un artículo 5-bis que regula el estatuto de los ex-presidentes de la Comunidad Autónoma; y modifica al propio tiempo su artículo 10.1 para permitir que el Presidente del Gobierno pueda ser sustituido por un Consejero. Esta última regulación contradice la previsión estatutaria de que sea el Vicepresidente quien sustituya al Presidente. También pugna con previsiones del mismo carácter que exigen que tanto el Presidente como el Vicepresidente sean diputados autonómicos, al abrir la posibilidad de que un Consejero que no tenga la condición de diputado ejerza como Presidente en funciones. Ello sin contar con la reserva estatutaria a una ley específica de la regulación de la composición y atribuciones del Gobierno y el estatuto de sus miembros. El reproche de que por leyes de tan heterogéneo contenido se modifiquen otras a las que el Estatuto asigna la función de desarrollar unitariamente la regulación de instituciones estatutarias o de determinadas materias es extensible a los arts. 5 y a la Disposición Adicional Vª que modifican, respectivamente, la Ley 4/1984, de 6 de julio, del Consejo Consultivo de Canarias y la Ley 4/1989, de 2 de mayo, de la Audiencia de Cuentas de Canarias (instituciones para las cuales los arts. 4 y 61.2 del Estatuto de Autonomía establecen sendas reservas de ley específica) y al artículo 13 que modifica

la Ley 8/1987, de 28 de abril, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias, materia para la cual el artículo 47.2 del Estatuto establece una reserva de idéntica naturaleza.

Un grupo de las modificaciones legislativas operadas por esta Ley de acompañamiento se dirige según el Gobierno a agilizar la gestión administrativa. Se incluyen en él la contratación centralizada de telecomunicaciones, que de ser competencia del Gobierno pasa a serlo del Consejero de Hacienda (artículo 9); las modificaciones de los arts. 52.7 y 105 de la Ley de Hacienda Pública para permitir la concesión de subvenciones y ayudas sin convocatoria pública ni concurrencia en los supuestos en que, por razones de interés público o social o por concurrir patentes motivos humanitarios sea conveniente (artículo 12.4); la ampliación del plazo para resolver sobre solicitudes de subvenciones y ayudas (artículo 12.4); la posibilidad de que en los procedimientos negociados de contratación administrativa y en los de adjudicación directa sujeta a la Ley 8/1987, de 28 de abril, del Patrimonio, no sea preceptiva la intervención y propuesta de las mesas de contratación (artículo 12.9). También se incluye en esta tendencia agilizadora la eliminación de la fiscalización previa de una serie de expedientes de gasto (artículo 16). La misma caracterización merece la amplia reforma que el artículo 13 hace de la Ley del Patrimonio de la Comunidad Autónoma.

La Ley modifica también el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, que aprobó el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias. Una de estas modificaciones (artículo 7) afectaba al artículo 228 del Texto Refundido que regula la Comisión de Valoraciones de Canarias, especializado en materia de expropiación forzosa y de responsabilidad patrimonial urbanística, y cuyo texto originario disponía (artículo 228.3,a) que su presidente fuera un magistrado de lo contencioso-administrativo. Por este motivo el precepto fue recurrido por inconstitucional (Véase el apartado dedicado a conflictividad constitucional). Con la modificación del artículo 7 el artículo 228.3,a) dispone ahora que el presidente de esta Comisión sea el Director General del Servicio Jurídico de Canarias. La Disposición Adicional Segunda de esta «Ley de Acompañamiento» realiza una modificación profunda de varios artículos del texto refundido.

Por último, de las heterogéneas regulaciones de la Ley que comentamos llama la atención su Disposición Adicional IX^a que permite que, con ciertas condiciones y requisitos, los funcionarios de las corporaciones locales canarias que sean elegidos miembros del Parlamento de Canarias, de los Cabildos o Ayuntamientos puedan acceder a la situación de servicios especiales y continuar percibiendo sus haberes de la Administración local a la que servían, regulación con la que se extiende a estos funcionarios el régimen que el artículo 42 de la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria establece para los funcionarios de la Administración autonómica.

Una vez más, como hemos hecho en anteriores Informes, reiteramos 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 evi-

dentamente 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 esos cambios legislativos globalizadores, elusivos 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. Añadamos a estas consideraciones generales que, como resulta de la jurisprudencia constitucional, el principio de seguridad jurídica proscribiera la incertidumbre jurídica que genera que una ley con contenido delimitado regule materias que no tienen ninguna relación con él. Y, asimismo, que el propio Reglamento de la Cámara autonómica exige que todos los proyectos y proposiciones de ley tengan un contenido homogéneo y sólo puedan regular materias diversas cuando las regulaciones proyectadas guardan conexión de dependencia, siendo las unas principales y accesorias las otras. Exigencia que está al servicio del principio constitucional de seguridad jurídica del artículo 9.3 CE entendido como certeza del Derecho.

Las Leyes 3/2000 y 4/2000, ambas de 17 de julio, crean cada una, por medio de su único artículo, un complejo hospitalario y sociosanitario en el norte y en el sur de la isla de Tenerife; y en sus disposiciones adicionales ordenan y habilitan una serie de medidas gubernamentales para la ejecución de esas decisiones legislativas, al tiempo que declaran la utilidad pública de las obras y la ocupación de los terrenos y derechos a tal fin. La primera de estas leyes tuvo su origen en una proposición de ley del grupo parlamentario socialista; la segunda en una proposición de ley de iniciativa popular avalada por más de 31.000 firmas de electores.

El artículo 37.1 de la Ley 8/1987, de 28 de abril, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma dispone que la enajenación de bienes y derechos a título gratuito sea autorizada por el Pleno del Parlamento. Esta regulación explica la aprobación de la Ley 1/2000, de 16 de mayo, por la que se enajena gratuitamente una parcela de 5.645 metros cuadrados de titularidad autonómica al Cabildo Insular de Gran Canaria para la construcción de un polideportivo cubierto en una urbanización de Las Palmas de Gran Canaria, fijando las condiciones a las que queda sometida la enajenación.

La Ley 6/2000, de 4 de diciembre, concedió un suplemento de crédito por importe de 10.196.000.000 pesetas y un crédito extraordinario por importe de 967.000.000 pesetas para atender la insuficiencia financiera de los centros sanitarios del Servicio Canario de Salud (8.568.000.000 ptas.), para cubrir el gasto real ocasionado por la creación de órganos judiciales (856.000.000 ptas.), para financiar la televisión autonómica (368.000.000 ptas.), para subvencionar a empresas del sector agroalimentario (218.000.000 ptas.) y ayudas a los productores locales

de papas tendentes a garantizarles un ingreso mínimo (832.000.000 ptas.) y para servicios sociales en materia de drogodependencia (584.000.000 ptas.) y atención a los inmigrantes (105.000.000 ptas).

La Ley 5/2000, de 9 de noviembre, tiene por contenido normativo la abrogación de los arts. 34 y 35 de la Ley 1/1999, de 29 de enero, de Residuos de Canarias. Estos preceptos establecían restricciones al empleo de envases metálicos no reutilizables y a su promoción publicitaria. Ahora bien, el artículo 116 de la Directiva 94/62 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a envases y residuos de envases, disponía que los proyectos de regulaciones de ese carácter debían ser notificados, previamente a su adopción, a la Comisión Europea, la cual había reaccionado ante la omisión insubsanable de ese trámite. De ahí la necesidad de modificar la referida ley autonómica.

Queda por referirnos la ley 7/2000, de Presupuestos Generales de la Comunidad para el año 2001. Dichos presupuestos experimentan un crecimiento posibilitado por la previsión de que la tasa de crecimiento de la economía canaria sigue siendo superior a la del conjunto de España y de la Unión Europea. En su financiación destaca el incremento de los recursos tributarios, especialmente los derivados de la participación en el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas y del Régimen Económico Fiscal Canario. Los tributos cedidos en conjunto mantienen su participación. Los presupuestos prevén ingresos por una modificación en los tipos de la tasa sobre el juego, que será fruto de la potestad normativa autonómica sobre los tributos cedidos. Igualmente prevén que el rendimiento por las modificaciones en los tipos impositivos del IGIC se destine a las corporaciones locales canarias para compensar las de la pérdida de recaudación originada por la ya comentada desaparición del APIM.

Por primera vez en quince años los Presupuestos no incluyen como recurso la apelación al endeudamiento, en cumplimiento de los acuerdos suscritos con el Gobierno central sobre escenarios de consolidación presupuestaria en materia de déficit no financiero y endeudamientos.

En la vertiente del gasto, es el de carácter sanitario el que absorbe la mayor parte de los recursos presupuestarios y el que experimenta un mayor crecimiento. Le sigue el educativo, donde se le presta atención al universitario con una financiación plurianual mediante contratos-programa. En servicios sociales se incrementan las dotaciones de los servicios de atención a ancianos y discapacitados, a drogodependencias y las destinadas a la financiación de las medidas necesarias para la aplicación de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, de Responsabilidad Penal de los Menores. También experimentan un incremento las dotaciones a los nuevos órganos judiciales puestos en funcionamiento y las subvenciones y ayudas al sector agropecuario.

Actividad normativa del Gobierno

En la producción normativa del Gobierno destaca el Decreto-Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias (TR).

En nuestro informe del año anterior nos detuvimos en exponer su contenido y señalar la trascendencia de la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias (LOT). La Disposición Final Primera de ésta autorizaba al Gobierno para proceder en el plazo de un año a la refundición del texto de la Ley con el de la Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias (LEN) y el de la Ley 13/1994, de 22 de diciembre, que modificó el anexo de esta última.

La Disposición Final Primera LOT autorizaba la elaboración de un Texto Refundido, sin especificar si se circunscribía a la mera formulación de un texto único o si incluía la de regularizar y armonizar los textos legales a refundir. En puridad, como únicamente se autorizaba a refundir los textos de las tres leyes, quedaba excluido que se pudieran realizar innovaciones normativas. Sin embargo, el Texto Refundido aprobado por el Decreto Legislativo 1/2000 procede a una adaptación o armonización de los preceptos de la LEN a los de la LOT, adiciona contenidos normativos a varios preceptos de la LEN que se refunden y lo que es más cuestionable, no incorpora preceptos de la LEN al Texto Refundido.

En cuanto a la producción reglamentaria destacan por sus efectos «ad extra» el Decreto 135/2000, de 10 de julio, que aprueba la regulación de las agencias de viaje y que deroga la anterior del Decreto 176/1997, de 24 de julio, aunque el contenido de éste en gran parte es vertido en el nuevo Decreto que como el anterior es un reglamento de desarrollo de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias. El único precepto problemático es el del artículo 15 que define los tipos contractuales que pueden concertar las agencias de viaje porque supone establecer una regulación de carácter mercantil cuya competencia corresponde en exclusiva al Estado.

El Decreto 176/2000, de 6 de septiembre, que estableció normas sobre creación y disolución de sociedades mercantiles públicas y sobre la participación de la Comunidad Autónoma en sociedades mercantiles merece ser reseñado porque es una de las consecuencias del «asunto de Tindaya», ya que su finalidad es estrechar el control del Gobierno y de la Consejería de Hacienda sobre la actuación de los representantes de la Administración autonómica en esas sociedades.

El resto de la producción reglamentaria concierne fundamentalmente a cuestiones de índole técnica y administrativa o de organización. De ella hay referencias en las correspondientes fichas normativas.

Conflictividad constitucional

El año pasado el Gobierno central había interpuesto un recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 217, 220.2, salvo el inciso relativo a vertidos al mar 224.1.a) y 228.3.a) de la Ley de Ordenación del Territorio que determinó la suspensión de los preceptos impugnados, la cual fue mantenida por Auto 25/2000, de 28 de enero, con excepción de las referencias en ellos contenidas a las «zonas periféricas de protección». Posteriormente, y dado que el Decreto Legislativo autonómico 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de esa Ley y de la de Espacios Naturales, mantenía idéntica redacción de los arts.

217, 220.2, 224.1.a) y 228.3.a) a los de la LOT que derogaba, el Gobierno central, por medio del Abogado del Estado, solicitó al Tribunal Constitucional que el recurso de inconstitucionalidad se entendiera referido a los preceptos del texto refundido y que la suspensión de los preceptos impugnados de la LOT quedase referida a los preceptos del texto refundido que los reproducía, a lo que accedió el Tribunal Constitucional.

Cooperación con las corporaciones locales

En este apartado no se presentan novedades relevantes: El proceso de transferencia de competencias administrativas de la Administración autonómica a los Cabildos Insulares tuvo su continuación en los Decretos 110/2000 a 116/2000, de 26 de junio, por los que se les traspasaron servicios y recursos para el ejercicio de competencias transferidas en materia de cultura, deportes y patrimonio histórico artístico. Lo más reseñable es que las demandas de fuentes de financiación sustitutorias de las que perdían a consecuencia de la desaparición del APIM por parte de los Cabildos Insulares y de los Ayuntamientos se canalizaron tras negociaciones entre representantes del Gobierno y de las asociaciones Federación Canaria de Cabildos Insulares (FECAI) y Federación Canaria de Municipios (FECAM) hacia un acuerdo informal por el que el grupo parlamentario de Coalición Canaria en el Congreso de los Diputados, con el apoyo del grupo Popular, planteara una enmienda al Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, dirigida a que se aumentaran varios tipos del IGIC para con ese incremento de recaudación paliar la pérdida de recursos por la desaparición del APIM.

En el ámbito parlamentario, y en el seno de la Comisión General de Cabildos (de cuya naturaleza y funciones dan cuenta nuestros Informes de 1999 y 1998) se acordó, a instancias de varios Cabildos, la creación de una Ponencia técnica, integrada por técnicos de las Administraciones insulares y autonómica, para el estudio de las competencias transferidas y delegadas.

El informe que elaboró esta ponencia se remitió para su debate en la Comisión General de Cabildos, en el transcurso del cual se manifestaron las quejas de los Cabildos Insulares acerca de la financiación insuficiente de los servicios transferidos; y se constató un incremento de la complejidad de la actividad administrativa, derivado de la necesidad de que en muchos procedimientos debiera intervenir la Administración autonómica mediante la emisión de informes. También en dichos debates expresaron los Presidentes de los Cabildos su opinión favorable a que las funciones administrativas autonómicas *delegadas* se convirtieran en *transferidas*, aspiración finalmente concretada en la proposición de ley de la que se da cuenta en el siguiente apartado.

En definitiva, la impresión que suscita esta primera etapa de la Comisión General de Cabildos puede resumirse en que su función se ha concretado a servir de caja de resonancia de las demandas de los Cabildos, en tanto que la articulación política de esas demandas así como la colaboración entre ambos niveles administrativos se produce mediante reuniones de los Presidentes de los Cabildos y de la FECAI con el Gobierno autonómico donde se alcanzan acuerdos

informales que luego, bien el Gobierno traduce en medidas gubernamentales, bien los partidos políticos que lo apoyan los plasman en propuestas legislativas cuya iniciativa asumen o secundan. Así sucedió con la elevación de tipos del IGIC y, asimismo, con el apoyo a la toma en consideración de la proposición de ley dirigida a convertir las competencias autonómicas delegadas a los Cabildos en competencias transferidas.

Otros aspectos de la actividad político-institucional

Aparte de los debates parlamentarios que seguidamente se reseñan, destacan asimismo en la actividad político-institucional estos dos hitos: El «debate general sobre el estado de la nacionalidad canaria» (18 y 19 de octubre) y la toma en consideración por unanimidad de la proposición de ley del grupo parlamentario mixto de modificación parcial de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias (13 de diciembre).

Del primero cabe reseñar el anuncio por parte del Presidente del Gobierno de iniciativas tendentes a controlar el proceso de urbanizaciones turísticas y de grandes infraestructuras. El correspondiente debate sirvió para poner de manifiesto que a pesar de la crisis en las relaciones entre CC/PP, este último partido continuaría apoyando al Gobierno, señalándose que la exigüidad del territorio de las islas y lo limitado de sus recursos naturales imponía poner límites al crecimiento si se quería evitar «una hecatombe económica y medio ambiental». En consecuencia, se manifiesta la voluntad del Gobierno de dirigir la forma, el volumen y el ritmo de crecimiento turístico y de la construcción. Esta declaración fue seguida de una intensa actividad gubernamental dirigida a obtener un consenso con los Cabildos y Ayuntamientos y los agentes económicos respecto a los medios para lograr un desarrollo sostenible. Este proceso de negociación se ha venido desarrollando durante los últimos meses del año en silencio con el fin de evitar maniobras especulativas frente a las medidas que se diseñen, aunque los escasos pronunciamientos públicos de los participantes en esas discusiones apuntan a que consistirá en algún tipo de «moratoria turística», es decir, de paralización de urbanizaciones y construcciones turísticas. A comienzos de 2001, sin embargo, la cuestión ha entrado por nuevos derroteros, al explicitarse con cierta contundencia los intereses afectados por tales medidas.

En cuanto a la proposición de ley que reformadora de la Ley 14/90 que se ha mencionado, fue presentada por el Grupo Mixto y su finalidad consiste en convertir las competencias autonómicas delegadas a los Cabildos en competencias transferidas. Según se razona en su exposición de motivos, la delegación prevista en dicha ley ha resultado disfuncional por causa de la actuación administrativa y de la gestión del personal, aspectos que se pretenden superar con la técnica de las transferencias y, con ello, con la posibilidad de su ejercicio por los Cabildos en régimen de autonomía.

Respecto de los restantes debates parlamentarios son sobre todo de reseñar los que afectan a los temas europeos que, resumidamente, pasamos a exponer.

Como es sabido, según la Disposición Adicional Tercera de la Constitución

y el artículo 46.3 del Estatuto de Autonomía, el Parlamento de Canarias debe emitir con carácter previo a su aprobación un informe sobre los proyectos legislativos de modificación del régimen económico-fiscal del Archipiélago. Pues bien, desde la entrada en vigor de la Ley 19/1994 que creó la zona ZEC antes indicada, no había tenido lugar su entrada en funcionamiento, estando en la práctica suspendida su regulación legal porque la Comisión Europea había advertido sobre su incompatibilidad con el Derecho comunitario, lo que llevó a su modificación por el Real Decreto-Ley 3/1996, de 26 de enero y por la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales administrativas y del orden social. La Comisión Europea consideró insuficientes estas modificaciones, por cuyo motivo el Gobierno central, tras consultar con el de Canarias, propuso una nueva regulación que, tras ser autorizada por la Comisión Europea el 4 de febrero del 2000, se vertió al referido anteproyecto de Decreto-Ley que, remitido a informe de la Cámara autonómica, ésta aprobó por unanimidad un informe favorable, al que siguió el Real Decreto Ley 2/2000, de 23 de junio. No obstante ese carácter favorable, el referido informe proponía una serie de modificaciones recogidas en su mayoría por la referida norma, aunque algunas no lo fueron. Entre estas últimas figuran la supresión de una Comisión Técnica, integrada por dos funcionarios designados por el Ministro de Hacienda y otro por el Gobierno de Canarias, a la que le corresponde emitir informes vinculantes sobre las solicitudes de inscripción de empresas en el Registro de la ZEC, así como la atribución de potestad reglamentaria al Consejo Rector para regular el Registro de la ZEC.

De conformidad con las modificaciones operadas por dicho Decreto-Ley, la ZEC regulada originariamente como una zona *off-shore* y, por tanto, con carácter estanco subjetiva, objetiva y territorialmente respecto al mercado europeo, se transforma en una zona de promoción económica, semejante a otras existentes en la Comunidad Europea. Ello lleva a la eliminación de su estanqueidad, salvo la territorial respecto de las zonas francas que se creen al amparo de su régimen, lo que permite que las empresas inscritas en la ZEC puedan operar tanto en el mercado comunitario como en el internacional.

Otro rasgo relevante de la nueva regulación fue la reducción del ámbito temporal de la ZEC en consonancia con la normativa comunitaria en materia de ayudas de Estado de carácter regional, fijándose como límite de su vigencia el 31 de diciembre de 2008, el cual podrá ser prorrogado previa autorización de la Comisión Europea y siempre según el resultado de las revisiones periódicas que ésta realice.

El otro tema europeo que ocupó abundantemente la actividad parlamentaria fue el relacionado con la desaparición del Arbitrio sobre la Producción e importación (APIM) y su sustitución por un nuevo arbitrio de finalidad semejante. Por exigencia del Derecho eurocomunitario, la referida Ley 20/1991, de 6 de julio, de modificación de los aspectos fiscales del régimen económico-fiscal canario, transformó un arbitrio sobre la importación (regulado en la Ley 30/1972, de 22 de julio, sobre régimen económico fiscal de Canarias y que tenía una finalidad proteccionista de la producción interior) en un *tributo transitorio* que gravaba los productos importados y los producidos en Canarias y que debería irse reduciendo progresivamente hasta su total desaparición en diciembre del 2000, fecha

a partir de la cual se aplicaría el arancel comunitario. Esta eliminación comportaba una importante reducción de los recursos de las Administraciones Locales canarias porque de sus ingresos se nutrían las haciendas de los Cabildos y Ayuntamientos. Por tal motivo –y, asimismo, por la preocupación por proteger la producción industrial regional–, el Gobierno autónomo elevó al central una propuesta para que éste la negociara con la Comisión Europea que consistía en sustituir el APIM por un Arbitrio sobre las Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias (AIEM), concebido como un arbitrio que gravara tanto las entregas de bienes producidos en Canarias, efectuadas por los propios productores, como la importación de los mismos en las Islas. Sus tipos impositivos no introducirían discriminaciones entre las mercancías por su origen, pero se contemplaba la autorización de exenciones no generales ni sistemáticas a favor de las mercancías de producción local, a cuyo efecto se relacionaban una serie de productos elaborados en Canarias. El AIEM sería inicialmente un impuesto temporal, previéndose que, transcurridos diez años de su aplicación y tras un informe de la Comisión Europea sobre sus efectos en la conservación y desarrollo de producciones locales, se presentaría una propuesta para su mantenimiento o renovación. Esta regulación tributaria encontraba el fundamento de su compatibilidad con el Derecho comunitario en el artículo 299 del Tratado de la Comunidad Europea que contempla medidas específicas y adaptaciones de su Derecho para las regiones ultraperiféricas.

Sin embargo, las negociaciones con la Comisión Europea se alargaron, por lo que, ante la inminente perspectiva de la disminución de los ingresos de las haciendas locales para el año 2001 por la desaparición del APIM en el caso de que la Comisión no aceptara su prórroga, hubo de comprometerse el Gobierno con los Cabildos y Ayuntamientos a impulsar una subida de ciertos tipos impositivos del Impuesto General Indirecto Canario (IGIC) para compensarles de esa disminución. El instrumento para esa modificación sería la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas o del Orden Social conocida como Ley de Acompañamiento de la de los Presupuestos Generales del Estado, a cuyo efecto se presentó por el grupo parlamentario de Coalición Canaria una enmienda a su proyecto en el curso de su tramitación ante el Congreso de los Diputados.

Elecciones, partidos y vida política

En el Ejecutivo se produjeron los siguientes cambios: el Consejero de Agricultura, D. Gabriel Mato, del PP, cesó al ser presentado por dicho partido como candidato al Congreso de los Diputados. Le sustituyó D. Guillermo Guigou, vicepresidente regional del PP. En marzo fue cesado como Consejero de Sanidad y Consumo, D. José Carlos Francisco, de Coalición Canaria; le sustituyó D. José Rafael Díaz, de la misma formación política. En el marco de la crisis de las relaciones entre CC y PP, el Presidente del Gobierno cesó por su propia decisión –es decir, al margen de la eventual conformidad de su socio de gobierno– al Consejero de Agricultura, Ganadería y Pesca, Don Guillermo Guigou, del PP.

Desde otra perspectiva y por lo que se refiere a la aguda crisis política a la que a lo largo del año se vio abocada la Comunidad canaria –crisis en buena parte

sustanciada en sede parlamentaria— cabe indicar que, conocido por la Cámara autonómica el informe de la Audiencia de Cuentas sobre el «Proyecto de Tindaya» ya referido, se formó una Comisión Parlamentaria de Investigación cuyo Dictamen fue sometido a la aprobación del Pleno, celebrándose tres votaciones sucesivas con un empate en todas ellas de treinta votos frente a treinta, por lo que resultó rechazado. A favor de la aprobación votaron los 19 diputados del grupo parlamentario socialista y 11 del grupo popular y en contra 4 diputados de este grupo, de ellos dos miembros del Gobierno, los 24 del grupo de Coalición Canaria y los 2 del Grupo Mixto. Ante esa división del voto de los parlamentarios populares se hizo irreversible la crisis de la coalición de gobierno. Así, mientras el PP reclamaba del Presidente del Gobierno el cese, al menos, de uno de los dos consejeros que como Diputados habían roto la disciplina de su grupo parlamentario, Aquel, en pleno proceso de negociación entre ambas fuerzas políticas, respondió con el cese del único consejero popular que contaba con la confianza de su dirección regional. La crisis sólo se solucionaría, ya en enero de 2001, con la firma de un nuevo pacto cuya importante novedad respecto del que anteriormente sustentaba al Gobierno autónomo reside en que Coalición Canaria asume en solitario el Gobierno regional con el apoyo parlamentario del PP, a cambio de que los cuatro Diputados por Coalición Canaria en el Congreso de los Diputados continuaran apoyando al Gobierno de Aznar.

También cabe indicar que el Gobierno autónomo ha contado también a lo largo de todo el año de actividad parlamentaria con el apoyo del Grupo Mixto, integrado por dos parlamentarios de Asociación Herreña de Independientes (AHI) los cuales votaron a favor de la investidura el pasado año del actual Presidente del Gobierno a cambio de su pública promesa, en la sesión de investidura, de presentar un proyecto de ley de reforma del sistema electoral canario. Aunque el año transcurrió sin que se haya materializado esta promesa, el Grupo Mixto en su actividad parlamentaria se ha alineado constantemente con las posiciones gubernamentales.

Señalemos para concluir que las elecciones a Cortes Generales celebradas el 12 de marzo arrojaron los datos que se indican, que nos sugieren el breve comentario que les sigue:

		2000	1996
<i>Votantes</i>	834.633	61,82 %	69,14 %
<i>Abstención</i>	519.867	38,38 %	30,86 %

Se deduce de estos datos un importante descenso de la participación, similar a lo ocurrido en el resto del Estado, que en Canarias supera los siete puntos. Respecto a los resultados alcanzados por las diversas fuerzas políticas, hay que destacar la clara victoria del Partido Popular, que en el conjunto de la región obtiene el 41,98% de los votos, siete diputados (dos más que en las elecciones de 1996) y es la fuerza más votada en ambas provincias. El resultado del PP es significativamente mayor en la provincia de Las Palmas que en la de Santa Cruz de Tenerife, obteniendo cuatro diputados en la primera con un porcentaje de voto del 48,12% y tres en la segunda con el 35,15%.

Coalición Canaria experimenta un descenso de votos de cuatro puntos en el conjunto de la región (es apoyada por el 29,36% de los votantes), aunque pasa a ser la segunda fuerza y repite el resultado de dos diputados por cada provincia. En la provincia de Las Palmas mejora ligeramente su porcentaje de votos. La Coalición obtiene un mejor resultado en las elecciones al Senado, donde pasa de dos a seis senadores.

El Partido Socialista sufre una pérdida de siete puntos en el porcentaje de votos global del Archipiélago y con el 22,20% de los votos pasa a ser la tercera fuerza política, perdiendo dos de sus cinco diputados y quedando con un diputado por Las Palmas y dos en Santa Cruz de Tenerife.

Izquierda Unida continúa con la tendencia de pérdida de votos ya iniciada en anteriores convocatorias electorales y queda con un porcentaje de voto del 2,43%. Esta formación nunca ha obtenido escaños en las elecciones generales ni autonómicas.

Dos fuerzas insularistas obtienen representación al Senado en sus respectivas Islas, es el caso de la (AHI) Agrupación Herreña Independiente y del (PIL) Partido de Independientes de Lanzarote.

El Partido Popular y Coalición Canaria suscriben un acuerdo de investidura y de legislatura. El PP, a través de los tres diputados de su socio en Aragón, el PAR, posibilita que CC, con cuatro diputados, supere el mínimo de cinco miembros para formar Grupo Parlamentario propio. Esta estrategia, que había sido utilizada por el mismo partido en otras ocasiones, suscitó importantes debates al intentar algo similar el Bloque Nacionalista Gallego, con tres diputados, pero al que la Mesa del Congreso de los Diputados negó tal posibilidad por una cuestión de interpretación del Reglamento de la Cámara.

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: Excmo. Sr. D. Román Rodríguez Rodríguez (CC).

Vicepresidente: Excmo. Sr. D. Adán Martín Menis (CC)

Numero de Consejerías: 10

Consejería de la Presidencia: Excmo. Sr. D. Julio Bonis Álvarez (CC).

Consejería de Economía y Hacienda: Excmo. Sr. D. Adán Martín Menis (CC)

Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Agua: Excmo. Sr. D. Antonio Ángel Castro Cordobez (CC).

Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación: Vacante.

Consejería de Educación, Cultura y Deportes: Excmo. Sr. D. José Miguel Ruano León (CC)

Consejería de Industria y Comercio: Excmo. Sr. D. Lorenzo Alberto Suárez Alonso (PP)

Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente: Excmo. Sr. D. Tomás Van de Walle de Sotomayor (PP)

Consejería de Sanidad y Consumo: Excmo. Sr. D. José Rafael Díaz Martínez (CC).

Consejería de Turismo y Transportes: Excmo. Sr. D. Juan Carlos Becerra Robayna (CC).

Consejería de Empleo y Asuntos Sociales: Excmo. Sr. D. 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: 2 (ostenta también la Presidencia del Parlamento); 1 Consejería vacante.

Cambios en el Gobierno

Ceses y nombramientos en las Consejerías de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, y de Sanidad y Consumo. La Consejería Agricultura estuvo vacante durante diciembre de 2000.

Investidura, mociones de censura, cuestión de confianza

Mociones de reprobación: ninguna.

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas: 4 (en tramitación).

Preguntas con respuesta oral: 46.

Preguntas con respuesta por escrito: 62.

Mociones aprobadas: 2 (en tramitación).

Proposiciones de ley: 1 (aprobada), 3 (en tramitación).

Proposiciones no de ley: 71 (aprobadas), 6 (en tramitación).

Comparecencias del Gobierno: 49.

Proposiciones de ley a iniciativa institucional:

Proposiciones de ley a iniciativa popular: 3 (en tramitación).

Proposiciones de ley para su tramitación ante las Cortes Generales:

Comisiones de Investigación: propuestas 3, 1 (en tramitación).

Reformas del Reglamento parlamentario

Ninguna.

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. A diferencia del año 1999 en el que se produjeron algunos hechos relevantes –elecciones autonómicas, ratificación del Gobierno de coalición PP-PRC, salida de la región del ámbito del Objetivo 1 para los Fondos estructurales, asunción efectiva de las competencias en materia de educación no universitaria– el último año del siglo XX no ha supuesto novedades jurídicas o institucionales destacadas.

Ese dato puede tener diversas lecturas. Para unos puede interpretarse como un dato negativo al no existir, como digo, elementos que destaquen, ni siquiera en el plano estrictamente legislativo donde cabe adelantar que ha sido un año de escasa actividad –sólo 7 Leyes, incluidas la de Presupuestos y la llamada Ley de acompañamiento–. Para otros, por el contrario, se tratará de un dato positivo, expresión de una normalidad política e institucional que se proyecta en la cotidianidad de una Administración gestora a la que cabe elogiar o criticar desde posiciones políticas, que no son desde las que se analiza esa actividad. Personalmente, creo que esa circunstancia será cada vez más el signo de la actividad institucional en Comunidades Autónomas que, como Cantabria, tienen un peso político relativamente limitado. La actividad normativa deja paso al debate político en el Parlamento o, lo que es lo mismo, la función legislativa deja protagonismo a la función de control del Gobierno, como se había apuntado en los primeros años de la andadura descentralizadora a propósito del papel de los Parlamentos autonómicos. La actividad de gestión, por su parte, será y es también una actividad de relativo escaso relieve más allá del ámbito de los directamente afectados. Cobra protagonismo, en cambio, la tarea inversora, la construcción de infraestructuras, la gestión de un presupuesto que, en total, asciende ya para el año 2001 a la cifra de 157.382.830.000 pesetas.

En definitiva, casi veinte años después de la opción por la autonomía y la redacción del Estatuto la cuestión ya no pivota en las reivindicaciones competenciales sino en las tareas de gestión. Hay, desde luego, fases y labores legislativas que abordar. Pero es ya –y desde hace tiempo– la hora de la gestión. Y es que hay que volver a recordar que esta Comunidad la autonomía fue una apuesta ante un doble reto: la búsqueda de la identidad regional, sí, pero también, y sobre todo, la búsqueda de la eficacia gestora porque el Estado, que es demasiado pequeño para algunas cosas –y ahí está la Unión Europea y su potencial tendencia competencial expansiva– era y es demasiado grande para muchas otras cuestiones que constituyen el núcleo central de las competencias de la Comunidad de Cantabria. En ese ámbito la Comunidad regulará actividades, prestará servicios,

fomentará y potenciará acciones e intervenciones varias. Normalmente destacarán los cambios políticos, los resultados electorales, las derivaciones institucionales. Pero, más allá de esos temas, si se prescinde del concreto ámbito político, pocas han de ser las cuestiones que interesen en un Informe de este tipo, que se mueve en un plano institucional y no partidista.

2. En el ámbito político, no obstante, hay que dar cuenta del resultado del Congreso regional del PSC-PSOE, recientemente celebrado, que ha supuesto un cambio en la Secretaría General. Un cambio destacado en la medida en que rompe formalmente con muchos años de gestión del anterior titular, el diputado Jaime Blanco. La nueva Secretaria General, la senadora Dolores Gorostiaga, ha mantenido, con algunas modificaciones, los órganos directivos del grupo parlamentario de manera que el ganador de las primarias de 1999 y cabeza de lista en las elecciones autonómicas, Angel Duque, mantiene el cargo de portavoz. La nueva Secretaria general se ha entrevistado con el Presidente, desplazándose al Palacio del Gobierno, lo que al parecer, según anunciaba la prensa local, es la primera o una de las primeras veces que sucede. En dicha entrevista la nueva responsable del Partido Socialista ha ofrecido al Presidente espacios de encuentro en temas de especial trascendencia general.

3. Dentro de la tónica de normalidad señalada las relaciones del equipo gobernante han sufrido algunas pequeñas fricciones. La más importante tuvo lugar con motivo de la presentación, en otoño, del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el presente año 2001. En el texto no se incluían, al parecer, las partidas presupuestarias pertinentes para continuar con las obras de la autovía de la meseta (Santander-Palencia) lo que podría incidir en el compromiso en su día asumido por el Ministro de Fomento en el sentido de que la citada autovía estará terminada en el año 2005; compromiso y promesa que, como se indicó en el *Informe*'99, estuvo en el centro de las exigencias del PRC para el pacto de Gobierno. El Vicepresidente, Consejero de Obras Públicas y al mismo tiempo líder del PRC, M.A. Revilla, obtuvo luego garantías directas del mantenimiento del citado compromiso y el potencial conflicto no adquirió mayor dimensión.

4. En el plano sociopolítico también una cuestión de cierta importancia tuvo lugar ya entrado el año 2001, fecha en la que se ha producido una importante discrepancia, más bien enfrentamiento, entre el Gobierno y el Consejo Económico Social con derivaciones políticas y parlamentarias. Es necesario describir brevemente los términos del, a mi juicio, lamentable desencuentro.

El Consejo Económico y Social es, como su homónimo estatal, un organismo público de participación social en el que, además del Presidente que nombra el Gobierno, están representados los sindicatos (8 miembros que representan a 4 sindicatos), las organizaciones empresariales (8 miembros todos de la CEOE-CEPYME) y 8 expertos nombrados por el Gobierno. Pues bien, el Consejo decidió el año anterior abordar una tarea importante: una reflexión sobre la región con objeto de generar un debate acerca de su realidad y sobre algunas propuestas de futuro que no significaran esquemas cerrados sino puntos de partida, esto es, un documento abierto a los diversos ámbitos sociales e institucionales. A tal efecto, el Consejo creó un Comité Estratégico integrado el Presidente del CES y

por dos miembros de cada uno de los grupos que configuran el propio Consejo. El trabajo se llevó a cabo, previo encargo de la redacción básica a una empresa de consultoría, a lo largo del año 2000, de manera que en diciembre el Pleno del Consejo aprobó por unanimidad el documento final y decidió hacerlo público. El documento se titula *Una visión estratégica para Cantabria (una propuesta ilusionante de futuro sostenible para Cantabria)*. Impreso en formato DIN-A4, tiene 130 páginas.

Tras la presentación y referencia al marco metodológico el documento se divide en dos partes. Una primera está dedicada a la realidad cántabra (págs. 19 a 59), a su vez subdividida en capítulos de los que aquí sólo cabe mencionar sus títulos: hacia una población menos joven y menos numerosa; una visión crítica del mercado de trabajo; estructura económica de Cantabria; bienestar y cohesión social en Cantabria; valores de convivencia; y una radiografía de Cantabria. La segunda parte comienza con un capítulo titulado «Una visión de Cantabria» y desde él se articulan lo que el documento denomina ejes prioritarios. El primero lleva por título «Recuperar la ilusión» y alude a cuestiones como el liderazgo del Gobierno, la cultura, la solidaridad, el medio ambiente y el sector público. El segundo eje se titula «Empresa competitiva» y aborda cuestiones como el aprovechamiento del potencial humano existente, las nuevas tecnologías, los procesos de innovación y los nuevos sectores. El tercer eje, rotulado «Región atractiva», alude a temas que van más allá de los recursos naturales. Finalmente, hay una serie de propuestas concretas «a la sociedad».

Pues bien, unos días antes de ser presentado públicamente, el documento se filtró a la prensa. El principal periódico de la región publicó un resumen durante varios días. Pero el primer día, al aludir al diagnóstico, titulaba en términos periodísticamente atractivos: «El CES reivindica la necesidad de un revulsivo para la economía de Cantabria», «constata “atonía”, “falta de ilusión” y un crecimiento inferior a la media española», para resumir después diagnósticos en forma de dicotomías (fortalezas/debilidades).

El debate subsiguiente se centró en las palabras del titular, sobre todo en torno a la supuesta «atonía» y falta de «ilusión». El periódico hizo incluso una encuesta preguntando si, efectivamente, faltaba ilusión en la sociedad, no ya en la economía. El hecho es que tras la publicación del resumen o «filtración», la reacción gubernamental fue inmediata. Al día siguiente y antes de darse a conocer el documento entero, el Consejero de Economía y Hacienda lo descalificó públicamente y sin miramientos («es un bluf», parecería hecho por personas de otro planeta, tiene «perfectos desatinos», «este tipo de documentos tan flojos y arbitrarios, aparte de reflejar una irresponsabilidad intelectual en quienes los avalan, lo único que consiguen es plantear debates totalmente falseados... porque alguien ha fabricado una teoría fantasmagórica y el Gobierno tiene la obligación de poner las cosas en su sitio»: DM 12-1-2001). Uno de los argumentos críticos acerca de un documento entonces sólo conocido a través de la prensa era el titular sobre la atonía, que, para el Consejero, es incomprensible «si se refiere a una región que crece más que la media española, que tiene la inflación más baja de España, que está construyendo todos los años nuevos polígonos industriales, que ha duplicado en tres años las pernoctaciones de turistas, que ha comenzado

la autovía de la meseta y que va a terminar este año con la del Cantábrico, que ha captado millones de euros para sus obras de infraestructuras y de medio ambiente... Si el CES no ve esto el que tiene que despertar es el CES y los que han hecho el informe» (DM 12-1-01).

El Consejero aludió a la incorrección de los datos de partida y a su incompatibilidad con otros datos oficiales del INE; guerra de cifras en la que, por cierto, se ha insistido reiteradamente luego desde instancias oficiales cuando han sido publicado análisis de coyuntura de los Servicios de Estudios del BBVA y del BSCH –e incluso la EPA– donde se destacan luces y sombras, avances pero también retrocesos según el referente de la comparación que se adopte y datos objetivos que no siempre coinciden con la autocomplaciente versión oficial. Pero desde la óptica externa y no económica que aquí importa, el tema es la descalificación global de un trabajo que –bueno o malo– tenía detrás el aval unánime del órgano llamado a ser «plataforma institucional de diálogo y deliberación permanente», «mecanismo de comunicación» cuya existencia responde «a la legítima aspiración de los agentes económicos y sociales de que sus opiniones y planteamientos se oigan a la hora de adoptar[se] decisiones por el Consejo de Gobierno» (Exposición de Motivos de la Ley 6/1992, de 26 de junio, creadora del CES).

Al día siguiente de esta intervención el propio Presidente respaldó expresamente a su Consejero. Otros miembros del Gobierno, incluidos los del PRC, avalaron la crítica al documento y aludieron a su falta de rigor. El resultado fue que el día de la presentación pública del documento del CES (donde, por cierto, hubo gestos significativos: fueron los miembros del CES representantes sindicales los que aludieron a las propuestas sobre cuestiones empresariales y los representantes empresariales los que se refirieron a otros temas sociales) no había ningún representante del Gobierno y que luego hubo una interpelación parlamentaria donde de nuevo el Gobierno cerró filas en contra del documento, cuyo análisis sereno y desapasionado como elemento de partida y no de llegada quedó en parte imposibilitado al adquirir protagonismo la vertiente partidista que, en tales circunstancias, era ya inevitable.

Puede decirse, pues, que se ha tratado de un lamentable episodio a propósito de un documento probablemente discutible, pero sin duda interesante, aunque sólo fuera para iniciar un debate más profundo y en su caso discrepar de él. Interesante porque desde su título, y más allá de este o aquel dato económico, parecía estar enfocado en clave positiva. Pero interesante, sobre todo, porque era la primera vez que un documento de estas características se gestaba, discutía y aprobaba unánimemente por representantes destacados de sindicatos, empresarios y expertos; por el Pleno del CES, que, luego, desde el momento en que saltó la polémica, ha guardado un discreto y hasta elegante silencio.

Actividad normativa: Leyes

A) La actividad legislativa en el año 2000 ha sido más reducida que la de otros años. Siete Leyes, cuatro menos que en 1999 y siete menos que en 1998. Prácticamente todas esas Leyes fueron aprobadas en el segundo semestre del año.

Si el año pasado había que destacar varias Leyes significativas y de trascendencia externa (Ordenación del Turismo; Protección de la Infancia y Adolescencia; Consejos Escolares) o de carácter institucional (Ley de Organismos Públicos y Ley de Comarcas) en esta oportunidad las Leyes con significado y entidad propia son, a mi juicio, tres, además naturalmente de la Ley de Presupuestos. Hay que destacar, sobre todo, la *Ley de Modernización y Desarrollo Agrario*, a la que luego me referiré. Y, además, la *Ley del Deporte* y la *Ley de Coordinación de Policías Locales*, que deroga otra anterior con el mismo título.

Se ha convertido ya en una –loable– costumbre la aprobación en plazo de la Ley de Presupuestos y se mantiene asimismo, como en el Estado, la menos elogiabile práctica de la llamada Ley de acompañamiento de la Ley de Presupuestos, con el título de «Ley Medidas Fiscales y Administrativas».

B) Procede, pues, relacionar las siete Leyes aprobadas en 2000, que fueron las siguientes:

–*Ley 1/2000, de 24 de mayo, de modificación de la Ley 5/1987, de 27 de marzo, de Elecciones al Parlamento de Cantabria*. Se trata de una Ley que facilita el acceso de los diputados a un régimen de dedicación absoluta y endurece, en contrapartida, el régimen de incompatibilidades. El Preámbulo de la norma justifica su existencia en la demanda social de transparencia, que debe tener respuesta en el régimen de incompatibilidades de los parlamentarios, así como en el aumento de las competencias que la Comunidad ha asumido tras la reforma del Estatuto en 1998, que implica una eventual mayor dedicación de los diputados.

A tal efecto se modifican los arts. 6 a 8 de la Ley 5/1987, añadiendo un nuevo art. 8 bis. El precepto clave es el art. 7 en el que se dispone que «los diputados y diputadas» –siguiendo así con el lenguaje no sexista inaugurado reiterativamente en la última reforma del Estatuto– tienen derecho a percibir las asignaciones económicas que les permitan cumplir eficaz y dignamente su función, en los siguientes términos: todos ellos percibirán una indemnización con objeto de atender a los gastos derivados de su condición y, además, las cuantías que fije la Mesa y resulten del régimen de dedicación a que se acojan. El precepto enumera luego, en contrapartida, los supuestos de incompatibilidad de la dedicación parcial, que son los habituales de vinculación a empresas que tengan relaciones económicas con la Comunidad, y la incompatibilidad de la dedicación absoluta con cualquier otra actividad pública o privada, con algunas excepciones que también son habituales (administración del patrimonio propio con limitaciones, cargos representativos en municipios y otros entes públicos, actividades literarias y artísticas, docencia... y las que en cada caso autorice la Comisión de Estatuto del Parlamento).

Los diputados estarán obligados a efectuar declaración de todas sus actividades que puedan constituir causa de incompatibilidad.

–*Ley 2/2000, de 3 de julio, del Deporte*. Esta Ley pretende «ordenar, coordinar y promocionar la actividad deportiva en sintonía con el mandato constitucional que insta a los poderes públicos a fomentar “la educación física y el deporte” y “la adecuada utilización del ocio”». Hasta ahora, la Comunidad se había limitado en este ámbito a una labor de fomento, así como a regular algunos

aspectos concretos como el Registro de Entidades Deportivas, el Comité Cántabro de Disciplina Deportiva o la actividad de las asociaciones y federaciones deportivas.

La Ley pretende enfocar la competencia desde una perspectiva globalizadora a partir de una definición de deporte muy amplia (todo tipo de actividad física practicada libre y voluntariamente, organizada o no) y con la finalidad de fomentar la actividad deportiva en colaboración con los agentes sociales y en coordinación con todas las Administraciones públicas de la Comunidad Autónoma.

Se regula la organización del deporte, especificando las competencias de la Consejería, la Dirección General de Deporte y, especialmente, las de dos órganos de nueva creación: la Comisión Cántabra del Deporte y la Junta de Conciliación Extrajudicial y Arbitraje. La primera (art. 8) es un órgano colegiado de carácter consultivo y de participación en materia deportiva en el que estarán representadas las entidades públicas y privadas relacionadas con el deporte. La segunda (art. 9) es un órgano de conciliación extrajudicial al que voluntariamente pueden someterse los deportistas, técnicos, jueces, entidades y demás partes interesadas para la resolución de las controversias que pudieran suscitarse en aplicación de las reglas deportivas de juego.

Los arts. 10 a 15 de la Ley, que configuran el Título III, se dedican a regular la actividad deportiva con preceptos que aluden a la protección del deportista (art. 10: las entidades deportivas no podrán exigir o pagar derechos de retención, formación o cualquier otro tipo de compensación económica por deportistas menores de 16 años), a la elaboración de un plan de medicina deportiva, a la obligación de suscripción de seguros de los establecimientos deportivos de carácter mercantil, a la enseñanza del deporte, protección del deporte de alto rendimiento y regulación del patrocinio deportivo para lo que se creará una fundación teniendo como límite «la prohibición de publicidad de bebidas alcohólicas y del tabaco en las actividades deportivas» (art. 15).

El Título IV (arts. 16 a 36) regula la creación y funcionamiento de las entidades deportivas entendiendo por tales las federaciones, los clubes y las escuelas deportivas con sede en la Comunidad. Las sociedades anónimas deportivas con domicilio en Cantabria únicamente estarán sujetas a esta Ley en lo que hace a su inscripción en el Registro de Entidades Deportivas, que también se regula, «y en lo que se refiere a los beneficios que puedan derivarse a su favor del ordenamiento deportivo autonómico» (art. 17). Los arts. 20 a 28 regulan las Federaciones deportivas: concepto, naturaleza (son entidades asociativas privadas con personalidad propia integradas por los clubes, deportistas, jueces y otros colectivos que promuevan, practiquen o contribuyan al desarrollo del deporte), constitución, reconocimiento, inscripción, estatutos, normas electorales, funciones propias y funciones públicas de carácter administrativo ejercidas por delegación (art. 26), así como el régimen económico y los supuestos de extinción. Los arts. 29 a 34 se refieren a los clubes deportivos, distinguiendo entre clubes elementales (art. 30), básicos (art. 31), sociedades anónimas deportivas (art. 32) y clubes de entidades no deportivas (art. 33). En este Título se recoge también la regulación del Registro de Entidades Deportivas (art. 36) en términos similares a como venía siendo ya de hecho regulado.

El Título V (arts. 37 a 43), bajo la rúbrica de «Competiciones deportivas», contiene las normas relativas a las competiciones y licencias deportivas. Las competiciones son clasificadas según su naturaleza (oficiales y no oficiales; de carácter profesional o no profesional; en edad escolar, universitaria u otras) y ámbito territorial (locales, de zona y autonómicas) y se establecen los criterios para el reconocimiento de las de carácter oficial. Se regulan también las licencias deportivas, que habilitan para la práctica deportiva de competición (arts. 40 y 41), se alude al deporte escolar (art. 43) y se definen las selecciones cántabras como aquellos grupos designados para representar a la Comunidad elegidos por sus federaciones. Las selecciones cántabras podrán utilizar los himnos y banderas oficiales de Cantabria y es obligatorio para los deportistas federados asistir a las eventuales convocatorias que se les hagan (art. 42).

Ley dedica un Título, el VI (arts. 44 a 48), a la investigación y a la formación de los técnicos deportivos y crea la Escuela del Deporte de Cantabria (art. 47) con el objetivo de formar y mejorar el rendimiento de los deportistas y técnicos cántabros.

El Título VII (arts.49 a 57) se centra en las infraestructuras deportivas. Propugna la elaboración y actualización de un censo de instalaciones deportivas (art. 49) y la confección de un plan director de instalaciones (art. 52), con especial mención a los requisitos de idoneidad de dichas instalaciones (art. 56). Bajo el rótulo «Ética y control de comportamientos antideportivos» el Título VIII (arts. 59 a 61) se refiere al control de las sustancias y métodos prohibidos y la prevención de la violencia en el deporte creando a tal efecto una Comisión Cántabra Anti-dopaje y estableciendo la obligatoriedad de los controles. El Título IX (arts. 62 a 72), por su parte, está dedicado a la inspección deportiva y al régimen sancionador. Se crea la Inspección deportiva, cuyas funciones se especifican (art. 62), entre las que destacan no sólo las de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales sino también por adecuado destino de las subvenciones concedidas. Se establece luego un régimen sancionador conforme a criterios convencionales: tipificación de infracciones y clasificación de sanciones.

El Título X (arts. 73 a 92) está todo él dedicado a la regulación del régimen disciplinario deportivo al que quedan sometidos quienes participen en actividades deportivas federadas. El ejercicio de la potestad estará atribuido a los jueces y árbitros durante el desarrollo de las pruebas o competiciones de que se trate, a los clubes sobre sus socios, a las federaciones y al Comité Cántabro de Disciplina Deportiva. Se tipifican las infracciones a las reglas de juego o competición y a la conducta deportiva (art.78 a 81), previendo las sanciones correspondientes (arts. 82 a 83) y remitiendo a un procedimiento inspirado en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que deberá estar previsto en los estatutos o reglamentos de clubes y federaciones. La Ley, finalmente, crea el Comité Cántabro de Disciplina Deportiva, órgano superior en el ámbito disciplinario deportivo.

—Ley 3/2000, de 24 de julio, por la que se crea el Organismo Autónomo Oficina de Calidad Alimentaria (ODECA). La función de este Organismo Autónomo será el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de denominaciones de origen y otras indicaciones geográficas protegi-

das, y las de agricultura y ganadería ecológica y biológica, que hasta ahora realizaba directamente la Consejería de Ganadería, Agricultura y Pesca y a la que queda adscrito.

Debe recordarse, a este propósito, que Cantabria ha aprobado diversas denominaciones de origen: «Quesos de Cantabria» (la Orden de 28 de octubre de 1985 aprobó el Reglamento de esta Denominación de Origen y de su Consejo Regulador), «Quesucos de Liébana» y «Picón Bejes-Tresviso» (dos Ordenes de 18 de noviembre de 1993 aprobaron sus respectivos Reglamentos), «Carne de Cantabria» (Indicación Geográfica Protegida cuyo Reglamento y el del correspondiente Consejo Regulador, aprueba la Orden de 12 de agosto de 1999). Por su parte, la producción agraria ecológica fue aprobada por Decreto 102/1996, de 7 de octubre, modificado por Decreto 4/1998, de 23 de enero. Todas estas normas deben responder y considerar las exigencias de la normativa comunitaria, fundamentalmente el Reglamento CEE 2081/1992, del Consejo, de 14 de julio de 1992, relativo a la protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimentarios y el Reglamento CEE 2092/1991, del Consejo, de 24 de junio, sobre producción agrícola y su indicación en los productos agrícolas y alimenticios.

El nuevo Organismo velará por la correcta producción y comercialización de los productos amparados por denominaciones de origen, promoverá el reconocimiento de las que se estimen de interés, vigilará la actuación de los Consejos Reguladores, considerados órganos de la ODECA, y ejercerá las demás atribuciones previstas en el Ordenamiento, entre ellas la función sancionadora. De hecho, una vez creado el organismo casi toda la Ley (en 15 de sus 19 artículos) está dedicada a contemplar la tipificación de las infracciones (por cierto, después de la contemplación de las sanciones y no al revés, como parecería más lógico) y prever las sanciones y el procedimiento sancionatorio. Como Anexo a la Ley se aprueba también el Estatuto del Organismo creado.

—Ley 4/2000, de 13 de noviembre, de Modernización y Desarrollo Agrario. Se trata de una Ley un tanto atípica desde su Preámbulo a muchos de sus preceptos. Extraña por el lenguaje adoptado y la literatura de su texto, pero, sobre todo, por su carácter a veces omnicomprendivo y globalizador, que afecta o puede afectar a otros ámbitos materiales que exceden del título competencial —la agricultura— en el que inicialmente se basa. La propia norma implícitamente lo reconoce al afirmar en su Preámbulo que la defensa del espacio rural «constituye el otro gran fin primario por el que se apuesta decididamente», en este caso, sobre la base del art. 24.3 del Estatuto (competencia autonómica exclusiva sobre «ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda») desde el que la Ley reivindica «el alcance estructural que debe tener el espacio rural en la ordenación integral del territorio». Este planteamiento globalizador desde la perspectiva agrícola puede plantear problemas sobre todo si se tiene en cuenta que ya existen otras normas que abordan sectorialmente algunos de los ámbitos aquí contemplados —la ordenación territorial, el medio ambiente, el patrimonio cultural, el urbanismo— y que, en el plano gestor, hay también otras Consejerías afectadas.

En todo caso, la Ley consta de 84 artículos, estructurados en Títulos, Capítulos y, algunos de éstos, en Secciones.

El Título I (arts. 1 a 5) se refiere a las «Disposiciones Generales», con artículos dedicados al objeto y definiciones, fines de la Ley, supuestos de interés general comunitario y principios de cooperación y auxilio administrativo, destacando el largo artículo 1 que abarca más de una página completa del periódico oficial. El Título II (arts. 6 a 17), «Del fomento de las explotaciones agrarias», define las explotaciones agrarias prioritarias y preferentes y sus diversas clases (explotación singular, familiar, de carácter asociativo), alude luego a la posibilidad de ayudas públicas, fija criterios genéricos de prioridades y prevé la creación de un Registro de explotaciones agrarias «con amplio objeto y elenco de funciones». El Título III (arts. 18 a 23) se titula «De la actividad agraria y la conservación y defensa del medio ambiente y del entorno rural», con artículos dedicados al derecho al medio ambiente, las obras públicas en el entorno rural y la protección de enclaves naturales. El Título III (arts. 24 a 42) lleva por título «De la actuación pública en materia de ordenación territorial del suelo rústico y de la propiedad agraria» y contiene normas que bien podrían ubicarse y de hecho se ubican en el título competencial de ordenación del territorio. Prevé la existencia de unos Criterios de Ordenación Territorial del suelo rústico y el sometimiento de las obras que se realicen en el suelo rústico de especial protección al informe vinculante de la Consejería de Ganadería. Contempla también medidas de intervención pública como la permuta forzosa de fincas rústicas y la concentración parcelaria, que se regula pormenorizadamente. El Título IV (arts. 43 a 57) se dedica al «Aprovechamiento de montes y pastos públicos o comunales» en términos similares a los de la anterior Ley 5/1990, de 26 de marzo, de pastos, que resulta derogada. El Título V (arts. 58 a 78) aborda el régimen de las Infracciones y sanciones. Y, finalmente, el Título VI (arts. 79 a 84) se refiere a las unidades mínimas de cultivo y la explotación agraria familiar mínima. Por otra parte, la Ley, además de derogar la ya citada Ley 5/1990, afecta parcialmente a la Ley 4/1990, de 26 de marzo, de concentración parcelaria, conservación de obras, unidades mínimas de cultivo y fomento de explotaciones rentables.

Lo primero que llama la atención de esta Ley es el lenguaje empleado. Un lenguaje con frecuencia barroco, retórico, a veces grandilocuente y hasta extrañamente laudatorio. Así, en el Preámbulo hay algún ejemplo de lo que se acaba de decir. En dicho Preámbulo se habla del «...loable esfuerzo de actualización llevado a cabo por la Ley» o de que «las medidas de conservación y defensa del entorno rural también merecen un juicio plenamente favorable, sobre todo en atención a las innovaciones que incorpora».

Pero, detengámonos un poco más en el lenguaje, reproduciendo sin comentario alguno unos cuantos párrafos del Preámbulo. Un Preámbulo que comienza aludiendo a la superación del «viejo tópico relativo a la visión de la cuestión agraria como un modo o forma de vida apartado de los modelos y aspiraciones de progreso del momento» y que, tras un punto y aparte, en su segundo párrafo, añade:

«Ahondando en esta observación, la abundancia al respecto de hechos de diversa índole constituyen tanto una fuente inagotable de refrendo acerca de la bondad intrínseca de lo afirmado, como un testimonio incontestable de la capacidad de adaptación y sentido de vanguardia que ha presentado el fenómeno

agrario, ante la inevitable encrucijada de nuestro devenir histórico más reciente. En este sentido, (...) bien puede afirmarse que el sector agrario ha constituido un excelente campo abonado de esperadas reformas y necesarios giros conceptuales imbricados plenamente en el proceso de modernización de nuestra sociedad; primordialmente de la feliz coyunda de las iniciativas públicas y privadas como presupuestos indisociables del progreso económico».

La calificación del lenguaje como retórico se manifiesta en este tipo de expresiones poco habituales como la de «la feliz coyunda» de iniciativas, que consta en el párrafo citado. No es la única. Pero no es posible en estas breves páginas analizar o comentar toda la Ley. Sirvan sólo unos cuantos datos más acerca de un texto en ocasiones poco comprensible o, como se dice, un tanto gradilocuente e, incluso, no repasado en su versión final desde el punto de vista ortográfico. No de otra forma cabe interpretar el hecho de que el texto oficial del BOC contenga una errata ortográfica notable cuando, al aludir a los aspectos institucionales, se dice que «dicho pórtico institucional se *haya (sic!)* regulado en el Título preliminar de la Ley, en donde se describe su objeto...». Tres meses después aún no ha sido corregida.

El Preámbulo dedica su apartado II a destacar las características generales de la Ley plasmadas en las siguientes tres notas: talante institucional, modernización, e integración. Todas ellas se glosan después. Pues bien, al aludir al talante institucional, el Preámbulo lo explica, diciendo:

«Con esta nota la Ley hace suyo el papel de referente que ha tenido la legislación agraria en nuestro devenir histórico más reciente. Y lo hace suyo del modo más excelso, esto es, como configuración básica del interés general que haga reconocible al ciudadano tanto los criterios organizativos de su administración autonómica, como los principios rectores de política social y económica en el ámbito de su respectiva aplicación».

«Dicho pórtico institucional se *haya (sic!)* regulado en el Título preliminar de la Ley, en donde se describe su objeto en atención a los distintos fines, funciones y principios, que informan el ámbito de actuación pública conforme a las directrices socio-económicas y culturales de la Comunidad de Cantabria. En este sentido, merece destacarse el alcance sistémico con el que se ha elaborado la correspondiente ordenación y correlación de los mismos, especialmente lograda a través de la novedosa fórmula que distingue entre los denominados «fines primarios» y los «conexos», sin detrimento de una visión global y unitaria del sistema competencial autonómico, como de los valores, intereses y actuaciones públicas que inciden en el sector agrario».

«Al respecto, la Ley, con base en el artículo 148.1, regla 70 de la Constitución española, y el artículo 24.9 del Estatuto de Autonomía para Cantabria, todo ello con un absoluto respeto al ámbito competencial del Estado, particularmente con relación a los conceptos de ordenación general de la economía como límite negativo de la competencia autonómica (artículo 148.1.70 de la Constitución Española) y al de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica como título habilitante de una potestad de dirección económica (artículo 149.1.130 de la Constitución Española), así como a la legislación civil como títu-

lo de intervención estatal (artículo 149.1.80 de la Constitución Española), aborda el desarrollo de los fines primarios bajo el prisma de la sustantividad del principio de autonomía competencial en materia agraria, como principio nuclear e informador del orden competencial previsto».

El articulado de la Ley utiliza también, con frecuencia, expresiones rotundas y un lenguaje no muy frecuente en textos normativos. El art. 1 se refiere al objeto de la Ley y plasma luego hasta 26 definiciones de conceptos. Dice así su apartado 1:

«La Ley de Cantabria de Modernización y Desarrollo Agrario, conforme a la organización territorial del Estado y al desarrollo del sistema competencial, describe su objeto en atención a los siguientes fines, funciones y principios que vertebran e informan el ámbito de actuación pública del sector desde las directrices socioeconómicas y culturales propias de la Comunidad de Cantabria».

Luego, el apartado 2 se contiene las citadas definiciones. Por su parte, el art. 2, dedicado a los fines de la Ley, comienza así:

«1. Con base en la concreción constitucional del principio sustantivo de autonomía competencial en materia agraria, y a su correlato en el orden instrumental derivado de la autonomía presupuestaria y financiera, la presente Ley determina su objeto en la consecución de los fines que a continuación se expresan y ordenan».

Como ya se ha señalado, la Ley tiene pretensiones globalizadoras y omnicomprensivas como una Ley del espacio rural, esto es, de ordenación territorial. El propio Preámbulo alude a ello, según ya se ha dicho, y en esa misma línea se orientan las referencias al medio ambiente y a los «criterios de ordenación territorial del suelo rústico» que plasman los arts. 25 a 27.

Menciono, a título de mero ejemplo, alguno de los preceptos dedicados al medio ambiente. Así, el art. 23 donde, bajo el rótulo «Enclaves naturales», se afirma que el Gobierno, «en orden a la importancia creciente del medio rural y de su entorno, y sin perjuicio de la legislación básica del Estado y de la específica de la Comunidad al respecto, fomentará la conservación y mantenimiento de los denominados enclaves naturales». Los «denominados» enclaves son definidos en el apartado 2 del mismo artículo de la siguiente manera:

«A los efectos de esta Ley, y conforme a los datos suministrados por el Mapa Agrario de la Comunidad Autónoma de Cantabria, tendrán la consideración de enclaves naturales las superficies cubiertas de especies arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, ya de origen natural o procedentes de siembra o plantación, que estando ubicadas en el suelo rústico productivo de una explotación agraria cumplan, o puedan cumplir, funciones ecológicas, paisajísticas o medio ambientales, ligadas a la conservación del medio rural y de su entorno».

De ahí no se deduce sino la obligación del Gobierno de habilitar fondos, «con arreglo a su capacidad presupuestaria y financiera», para llevar a cabo «esta medida de fomento», cuyo objeto «consistirá en las correspondientes indemnizaciones a los titulares de explotaciones agrarias con carácter compensatorio por la merma de la productividad derivada de la conservación y mantenimiento de

dichos enclaves naturales. Dicha medida se articulará de acuerdo con la técnica de incentivación relativa a la subvención».

Los citados «enclaves» se califican en el Preámbulo como una «demanda vivamente sustentada por las asociaciones ecologistas cuya realización sitúa a la Comunidad de Cantabria entre las más avanzadas en la materia, dado que se protegen los enclaves naturales situados en suelo rústico productivo a través de su previa catalogación y con las correspondientes ayudas económicas para los agricultores afectados».

A propósito de su pretensión de norma de ordenación territorial cabe decir que ya desde los primeros artículos la Ley alude al urbanismo y a la ordenación del territorio. Así, el art. 3 declara de «interés general comunitario» –aunque sin menoscabo de la competencia sobre las demás funciones y servicios públicos–, entre otras, las siguientes funciones:

«a) Ordenación territorial del suelo rústico relativo a su función productiva agrícola, ganadera o forestal, a las posibilidades de explotación racional de los recursos naturales, y a la promoción de sus medios paisajísticos, culturales o de ocio. Elaboración de los planes e instrumentos de ordenación necesarios para un adecuado urbanismo en consonancia con los usos y actividades a que deba destinarse prioritariamente el suelo afectado».

También es de interés general comunitario la «creación de centros y establecimientos para la difusión de la cultura regional» y la «Conservación de monumentos y lugares artísticos, históricos o singulares», así como «la promoción del deporte y el ocio rural» o la «potenciación del agroturismo».

El art. 25, bajo el título «Directrices de coordinación», dispone:

«1. Establecidas las correspondientes directrices de coordinación en materia de ordenación territorial del suelo rústico y funciones conexas de interés general comunitario, los municipios y demás entidades locales, sin perjuicio de la facultad de la Administración Autonómica para recabar y obtener la información precisa que considere necesaria y ejecutar cuantas comprobaciones estime pertinentes, deberán informar al Gobierno de Cantabria, ya directamente, o bien, a través de las Consejerías competentes en el asunto, de los actos y acuerdos celebrados cuyo tenor o alcance desarrolle, ejecute o se refiera al contenido de los criterios, reglas y procedimientos técnicos previstos en las respectivas directrices».

Y, más en concreto, el art. 26 prevé el informe preceptivo y vinculante de la Consejería de Agricultura en todo tipo de obras y construcciones en el Suelo rústico de interés agrario sometido a especial protección:

«1. De acuerdo con las disposiciones de la presente Ley, y conforme al desarrollo de un adecuado urbanismo en consonancia con los usos y actividades del suelo rústico de interés agrario sometido a especial protección y la conservación del medio rural y de su entorno, y sin perjuicio de lo dispuesto al efecto en la normativa urbanística o de protección vigente, con carácter previo a la autorización por parte del órgano competente, será preceptivo el informe favorable por parte de la Consejería de Ganadería, Agricultura y Pesca, en relación con los siguiente supuestos:

a) Realización de instalaciones necesarias para las explotaciones agrícolas, ganaderas, forestales o análogas, que guarden relación con la naturaleza extensión o utilización de la finca en que se ubiquen, incluidas las viviendas de las personas que tengan en ella su domicilio y residan efectivamente, vinculadas a la correspondiente explotación.

b) Construcciones e instalaciones permanentes vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de obras públicas e infraestructuras en general.

c) Actuaciones y usos específicos que se consideren de interés público por estar vinculadas a cualquier forma de servicio público o por ser imprescindible su ubicación en suelo rústico.

2. El citado informe será evacuado en el plazo máximo de veinte días hábiles desde que se solicite por la Administración competente para la autorización de la actuación a realizar. Transcurrido dicho plazo sin que se haya emitido informe, éste se entenderá desfavorable. En todo caso, quedará suspendido durante el plazo de veinte días para la emisión del citado informe, el plazo máximo legal previsto en la normativa vigente para resolver el procedimiento de autorización de la actuación de que se trate».

Si bien se observa, los supuestos de autorización vienen a coincidir con los antes previstos en la legislación estatal del suelo. En concreto, con el art. 16.3 del TR de 1992. Pero téngase en cuenta que el citado precepto hacía algún distingo: en unos casos la competencia autorizatoria es municipal. En otros, era precisa la autorización previa de un órgano autonómico. Al suprimir esa distinción se produce un cambio nada baladí. Y digo el cambio porque, de hecho, el precepto atribuye la competencia autorizatoria en todos los casos a la Consejería de Ganadería al atribuirle un efectivo derecho de veto (informe preceptivo y favorable, esto es, vinculante) que, además, ha de producirse en un plazo breve y máximo -20 días-, transcurrido el cual se entiende que el informe es, en efecto, desfavorable. El carácter retórico de muchos preceptos de la Ley halla aquí, en un ámbito más propio de la ordenación territorial, su contrapunto concreto, que en hipótesis puede generar problemas prácticos inmediatos, empezando por la precisión del presupuesto de hecho del citado artículo 26: la delimitación del suelo rústico «de interés agrario sometido a especial protección». En efecto, en la normativa urbanística vigente no existe una referencia genérica al suelo agrario «de especial protección» más allá de lo que, en su caso, puedan decir los concretos planes de urbanismo. Pero, en su ausencia, no hay previsión genérica. Tampoco en esta Ley salvo las referencias a la elaboración de directrices, planes e instrumentos mencionados en los arts. 3 y 25 de la Ley. Planes y Directrices que no queda claro si sustituyen o son alternativos a las Directrices y Planes de Ordenación del territorio de la Ley de Ordenación Territorial o de la más tradicional planificación urbanística.

Una referencia similar a un informe preceptivo se halla en el art. 21 a propósito de las obras públicas en el entorno rural. Se exige allí un «informe preceptivo acerca de la importancia de los valores ecológicos, paisajísticos y medio ambientales del entorno rústico afectado», aunque no se precisa si ese informe es de la Consejería de Ganadería y se adicional o queda subsumido en el corres-

pondiente estudio de impacto ambiental que, en principio, debe entenderse subsiste.

—*Ley 5/2000, de 15 de diciembre, de Coordinación de Policías Locales*. Esta Ley deroga y sustituye a la anterior Ley 7/1994, de 19 de mayo, con el mismo título, y, asimismo, «todos los preceptos del Decreto 9/1997, de 4 de septiembre, por el que se aprueban las normas marco de los Cuerpos de Policía Local».

Dividida en 5 Títulos y 45 artículos la Ley pretende establecer criterios comunes y un régimen jurídico homogéneo para las policías locales, en el marco de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y respetando el principio de autonomía local. En suma, un marco de referencia a las reglamentaciones municipales.

A tal efecto, la Ley se ocupa, en primer lugar, de las funciones y principios de actuación de las policías locales, aludiendo a la naturaleza de los cuerpos de policía local, el carácter único del cuerpo en cada municipio, la condición de agentes de autoridad de sus miembros, la obligatoriedad —con excepciones— del uso de uniforme y la utilización de armamento, distinguiendo entre agentes del cuerpo de policía local y los agentes auxiliares de policía local. Estos últimos existen donde no haya cuerpo de policía, con funciones limitadas y prohibición de portar armas. La Ley se refiere a los principios de actuación de la policía local en el art. 9, que guarda semejanza con el art. 5 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y a las funciones de la policía local en el art. 10: proteger autoridades, vigilar edificios, ordenar el tráfico, instruir atestados por accidentes, ejercer funciones de policía administrativa en relación con las ordenanzas y bandos y demás disposiciones municipales, participar en funciones de policía judicial de acuerdo con lo dispuesto en la legislación del Estado, prestar auxilio, prevenir actos delictivos, colaborar con las fuerzas del Estado, cooperar en la resolución de los conflictos privados. Regula también la Ley la coordinación autonómica de las policías locales, a cuyo efecto se prevé que el Gobierno pueda dictar normas-marco con las finalidades que se indican y a las que habrán de adaptarse los reglamentos municipales. Se prevé la existencia de un registro de las policías locales y se crea una Comisión de Coordinación como órgano consultivo.

Regula la Ley la Estructura y Organización de las Policías Locales (Escalas, categorías, requisitos y normas de ingreso y promoción), el Régimen Estatutario (derechos deberes, jubilación, régimen disciplinario y segunda actividad, entendiéndose por tal aquella situación a la que podrá adscribirse al funcionario que tenga disminuida su capacidad para el cumplimiento del servicio ordinario dentro del cuerpo, preferentemente, o en otros puestos de trabajo en la Corporación) y contiene, finalmente, un precepto dedicado a la formación en que el se precisa el régimen básico de la ya existente Escuela Regional de Policía Local.

La Ley, como digo, sustituye a la anterior Ley 7/1994, de 19 de mayo, de la que se diferencia poco en su primera parte. Así, aunque no es una innovación si atribuye entidad propia, mejor sistemática y mayor concreción en los artículos referentes a los principios básicos de actuación (art. 9) y las funciones (art. 10). Precisa la norma ahora que el ingreso se realizará por el puesto básico debiendo reunir una serie de requisitos, entre ellos una edad máxima (30 años), límite que,

no obstante, podrá compensarse «con servicios prestados a la Administración Local, en Cuerpos de policía local»; expresión que no resulta muy clara. En efecto, la idea que parece deducirse es que, en ciertos casos, puedan ingresar personas que superen la edad de 30 años. Ahora bien, ¿qué significa que «podrá compensarse el límite máximo de edad»? ¿cómo se hará esa compensación?, ¿sin límite alguno?. Es un precepto extraño, que admite, además, otra excepción. Si, según se ha dicho, «el ingreso en los cuerpos de policía local se realizará por el puesto básico» (art. 19.2), el art. 21 se refiere a los puestos de «máxima categoría» a los que se podrá acceder directamente «mediante turno libre» (también mediante promoción interna o movilidad) y para los que se exceptiona «el límite de edad para el ingreso». Se aborda así un problema que había dado lugar a más de una sentencia anulatoria.

La Ley derogada no contenía los preceptos que ahora se dedican al régimen estatutario (arts. 25 a 45).

En relación con la citada Ley 7/1994 recordaba en el *Informe'99* que la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia había planteado una cuestión de inconstitucionalidad en relación con su DT^a 2^a, donde se preveía que la falta de la titulación generalmente requerida no afectaba a los policías nombrados con anterioridad a su entrada en vigor, pudiendo también participar, con ciertas condiciones, en los concursos y oposiciones de promoción interna. Tal previsión ha desaparecido en la nueva Ley.

—Ley 6/2000, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2001.

La Ley de Presupuestos contempla este año la cifra de ingresos y gastos más alta desde que existe la Comunidad Autónoma. Un presupuesto con casi un 10 por 100 de aumento respecto del año anterior, que asciende a 157.382.830.000 ptas. A esa cuantía hay que añadir 95.670.000 ptas. del «Centro de Estudios de la Administración Pública Regional (CEARC)»; 281.923.000 del «Centro de Investigación del Medio Ambiente (CIMA)»; 136.215.000 de la nueva «Oficina de Calidad Alimentaria» y la estimación correspondiente a las restantes Entidades públicas, que suman 566.218.000 ptas. (510.875.000 para la Fundación pública «Marqués de Valdecilla», 42.840.000 del Consejo Económico y Social y 12.503.000 del Consejo Asesor de RTVE).

Destacan en el presupuesto, como no podía ser de otra manera, los 47.196 millones dedicados a educación, que representa el 30 por 100 del total. La siguiente función en importancia son las infraestructuras básicas y servicios con 19.402 millones, el 12 por 100 aproximadamente del total.

El conjunto de todos los capítulos aumenta en distintas cuantías, así como el presupuesto y las previsiones de los organismos autónomos y entidades públicas. Así, el «Centro de Estudios de la Administración Pública Regional (CEARC)», que incluye también la Escuela de Policía, aumenta en un 37 por 100; el «CIMA» sube casi un 8 por 100; la estimación para la Fundación pública «Fundación pública «Marqués de Valdecilla» pasa de 322 millones a 510, con un espectacular aumento de casi el 60 por 100 sin que en la Ley aparezca referencia alguna, al menos de forma expresa, a las nuevas funciones o circunstancias que

justifiquen un cambio tan importante. El organismo menos «afortunado» presupuestariamente hablando es el «Consejo Económico y Social» que ha subido 840.000 ptas. (de 42'00 a 42'84 millones): un modesto 2 por 100, muy por debajo de la media general. Y ello antes de que se produjera el desencuentro a que se ha hecho alusión en el epígrafe preliminar de este Informe.

En todo caso, como digo, el conjunto supone un no desdeñable aumento respecto de los Presupuestos del año anterior, para cuya financiación se prevé ahora un endeudamiento de 10.384 millones frente a los 9.832 del Presupuesto de 1999.

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; el control y la contabilidad; las modificaciones presupuestarias y las normas sobre gastos de personal, donde destaca la previsión sobre la oferta de empleo. Como años anteriores las plazas de nuevo ingreso deberán ser inferiores al 25 por 100 de la tasa de reposición de efectivos. Se prohíbe también 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 y en el VIII el régimen de las operaciones financieras.

—*Ley 7/2000, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.* Por cuarto año consecutivo la Comunidad Autónoma aprueba esta Ley-ómnibus comúnmente denominada Ley «de acompañamiento» a la de Presupuestos. Se trata de una Ley breve: dos Títulos, 7 artículos y 3 Disposiciones Adicionales. En el Título Primero (normas tributarias) se modifican tasas ya existente o se crean otras nuevas por diversas actividades. El Título II (medidas administrativas) contempla diversas cuestiones:

—Se modifican el art. 119.1 de la Ley 11/1998, de 13 de octubre, del Patrimonio Cultural, que preveía la entrada gratuita a los museos dependientes de la Comunidad. Se establece ahora un precio para entrar en «los museos de los que sea titular la Comunidad Autónoma». Por cierto, que el precepto de la ley 11/1998 podía generar equívocos porque de la redacción de su apartado 1, que ahora se modifica, sólo indirectamente se deducía el ámbito de aplicación. El artículo se titula «Derecho de visita y accesibilidad» y decía así: «La Consejería de Cultura y Deporte establecerá las condiciones de acceso, permanencia y visita pública y regulará el horario de apertura al público, que deberá estar visiblemente situado. *Con carácter general, el acceso al público será gratuito*». Eso es lo que ahora se modifica: «Se fijará un precio por la entrada de los museos de los que sea titular la Comunidad Autónoma de Cantabria, destinándose los recursos obtenidos a la mejora de la oferta museística pública». Pero la redacción inicial del apartado, que terminaba con la referencia al carácter gratuito de la entrada, permitía preguntarse: el acceso, ¿a dónde?, la visita, ¿a qué museos?. Sólo el apartado 2 parecía responder, a posteriori y por exclusión, a esta pregunta: «2. Los

restantes museos, cualquiera que sea su titularidad, deberán comunicar...». La cuestión ahora tampoco es del todo pacífica porque la Ley de Medidas Fiscales y Administrativas que comentamos deja en el aire la pregunta de cuáles son los museos «de los que sea titular la Comunidad Autónoma» habida cuenta que el Estatuto de Autonomía alude a la competencia de la Comunidad para la gestión de los museos que pueda crear con sus propios fondos o «cuya titularidad no sea estatal» (art. 24.16) sino también la gestión de «museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal que no se reserve el Estado», previo convenio al efecto (art. 26.5). A estos últimos, ¿se les aplica la referida previsión?. Parecería que sí, aunque en tal caso no hubiera estado de más precisar en qué sentido se emplea la equívoca expresión museos «de los que sea titular la Comunidad Autónoma».

—Se modifica la Ley 5/1986, de 7 de julio, de creación del «Centro de Estudios de la Administración Pública Regional (CEARC)», para atribuirle también funciones de investigación, estudio y documentación. Asimismo se prevé que su Director, con categoría asimilada a la de Director General, sea nombrado por el Gobierno, a propuesta del Consejero de Presidencia y oído el Consejo Rector, modificándose así el art. 7.1 que antes exigía para el nombramiento la condición de funcionario «de cualesquiera de las Administraciones Públicas».

—Importante en la práctica es el art. 6 de la Ley comentada referido al silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado en las Consejerías de Ganadería, Agricultura y Pesca; Sanidad, Consumo y Servicios Sociales; y Educación y Juventud (esta última no es mencionada en el Preámbulo de la Ley, a diferencia de las otras que sí se destacan).

En todos los casos contemplados se trata de excepcionar la regla general del art. 43.2 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la versión derivada de la reforma llevada a cabo por Ley 4/199, de 13 de enero, según la cual los interesados podrán entender estimadas por silencio administrativo sus solicitudes...salvo que una Ley establezca lo contrario. Pues bien, he aquí la Ley que excepciona la regla. Conforme a ella en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, en los que se pretenda el otorgamiento, modificación o renovación de autorizaciones en materia de sanidad veterinaria y salud pública, transcurrido el plazo para resolver, el silencio se entenderá negativo y, por tanto, desestimada la solicitud. La norma enumera luego una larga lista de supuestos en el citado ámbito sanitario animal y otros tantos de carácter agrícola, forestal, pesquero o ganadero que igualmente se identifican. La misma regla se prevé en la Consejería de Sanidad, Consumo y Servicios Sociales en los expedientes de sanidad y salud pública que genéricamente se relacionan. Finalmente, idéntica consecuencia se prevé en los expedientes tramitados por la Consejería de Educación y Juventud como, por ejemplo, los de admisión de alumnos en Centros sostenidos con fondos públicos, la autorización de apertura y funcionamiento de centros docentes privados y cambios de denominación, titularo enseñanzas, e incluso las simples solicitudes del personal docente «cuando de ellas pudieran derivarse efectos económicos o puedan producirlos, o cuando los efectos puedan incidir en la potestad autoorganizativa de la Administración». Todo lo cual deja bien poco margen al tan proclamado designio de la reforma de Ley 30/1992 para el silencio positivo.

—Por último, la Ley, como dice su Preámbulo, «cubre una laguna legal en materia de reclamaciones económico-administrativas» ya que éstas sólo estaban reguladas hasta ahora en la Ley 7/1984, de 21 de diciembre, de Finanzas, que encomendaba la resolución de las reclamaciones respecto a los tributos y exacciones propios al ahora inexistente Tribunal Económico-Administrativo de Cantabria. La Ley comentada modifica el art. 3 de la citada Ley de Finanzas en el sentido de atribuir el conocimiento y resolución de las reclamaciones económico-administrativas al Consejero de Economía y Hacienda y a «la Junta Económico Administrativa» que se crea y cuyas resoluciones, así como las del Consejero en esta materia, «pondrán término a la vía administrativa y serán recurribles en vía contenciosa administrativa.» La composición de la Junta «se determinará en función del número y la naturaleza de las reclamaciones y su funcionamiento se ajustará a los principios de legalidad, gratuidad, intermediación, rapidez y economía procesal». En el plazo de seis meses se aprobará su reglamento de funcionamiento y las normas de organización y tramitación de las reclamaciones».

C) Entre los proyectos de Ley que no han finalizado su tramitación destaca el de Colegios Profesionales de Cantabria, aún en fase parlamentaria.

Actividad reglamentaria y conflictividad formalizada

A) No hay ámbitos reglamentarios especialmente destacables. Si acaso, cabe decir que siguen proliferando las normas de carácter organizativo. En lo demás, quizá se puedan singularizar algunas normas en materia educativa (reglamentación del Consejo Escolar, Orden sobre conciertos), el Plan de contabilidad, el segundo Plan de uso y gestión del Parque Natural Saja-Besaya y el *Decreto 12/2000, de 8 de marzo*, de ordenación del comercio minorista (centros comerciales, horarios y rebajas) objeto de la *STSJ de 26 de enero de 2001*, que desestima el recurso interpuesto contra él por la Asociación Nacional de medianas y grandes empresas de distribución.

Cabe hacer también una especial mención a la importante tarea de institucionalización que han supuesto los diferentes procesos selectivos de funcionarios, que se han celebrado a lo largo del año.

El protagonismo de la gestión económica se plasma en la realización de numerosas infraestructuras y reforma de carreteras siguiendo la aplicación del plan regional existente que, poco a poco, se va plasmando en realizaciones concretas.

En lo demás, se reiteran previsiones reproducidas cada año, en especial normas de ayudas y subvenciones. Durante el año 2000 no se ha producido ningún Decretos de trasposos de funciones y servicios del Estado.

B) Por lo que hace a la conflictividad tampoco ha habido recursos ante el TC ni por parte de la Comunidad Autónoma respecto de normas estatales, ni por parte del Estado en relación con normas o decisiones autonómicas. Y sólo una Sentencia del TC afecta directamente a la Comunidad Autónoma.

—Se trata de la *STC 306/2000, de 12 de diciembre*, por la que el TC estima par-

cialmente sendos conflictos de competencia promovidos, respectivamente, por la Junta de Castilla y León y el Gobierno de Cantabria en relación con el RD 640/1994, de 8 de abril, que aprobó el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa. La Sentencia, con un voto particular en contra de tres Magistrados, anula parcialmente el Decreto en la medida en que la competencia para aprobar los PORN es autonómica. La competencia autonómica implicada es la ordenación del territorio y, en cierto modo, el medio ambiente cuya potencial transversabilidad es conocida. Ello no obstante, en materia de medio ambiente el Estado tiene competencia para dictar la normativa básica y para una ordenación de mínimos. A partir de estos datos, el TC deduce que la competencia para aprobar el PORN es autonómica en la medida en que el grado de detalle que dichos Planes contemplan no se compadece con el concepto de lo básico. Esa conclusión no se ve alterada por el hecho de que se trate de un Plan que excede del ámbito territorial de una Comunidad porque la supraterritorialidad sólo puede suponer legítimamente un traslado de competencia cuando la actividad pública concernida no sea susceptible de fraccionamiento, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante técnicas de coordinación o colaboración, y cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad para integrar intereses contrapuestos. A partir de estos datos el TC analiza el PORN y mantiene aquellos contenidos que, a su juicio, pueden reconducirse a esa esfera de intervención estatal. Anulando los demás.

C) En cuanto a la conflictividad no constitucional hay que resaltar media docena de Sentencias de interés por tratarse de conflictos con el Estado y con otras Comunidades Autónomas, o por afectar a normas de carácter general o discutirse asuntos de elevada cuantía. Menciono algunos.

—En primer lugar, la *Sentencia del TSJ de Cantabria de 23 de enero de 2001* que aborda un problema ya resuelto en las anteriores *SSTSJ de Cantabria, de 17 de septiembre de 1998 y 28 de septiembre de 1999* y al que ya nos hemos referido en el *Informe 98*. El Gobierno impugna una resolución del Tribunal Económico-Administrativo Regional y lo que se debate es saber si la actividad de los Registradores de la Propiedad actuando en funciones de liquidadores y recaudadores de impuestos de la Comunidad, mediante el oportuno convenio, es o no, en tales casos, una actividad profesional sujeta al Impuesto sobre el Valor Añadido. La Sala, en contra de la opinión del TEAR, estima el recurso y declara que la función liquidadora que realizan los Registradores, en virtud de un convenio que no es propiamente un contrato, es una función materialmente administrativa sujeta al control e inspección de la Administración. No es la prestación de un servicio profesional, sino el «ejercicio de una competencia de titularidad administrativa» que no está sujeta al IVA.

—*La Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo contencioso-administrativo) de 2 de noviembre de 2000*, resuelve un caso al que también nos hemos referido en el *Informe 98*. Se trata del recurso interpuesto por la Comunidad de Madrid contra la Resolución del TEA Central de 27 de febrero de 1998 (resolución a la que nos referíamos en el Informe de ese año) que estimó las reclamaciones interpuestas por el Gobierno de Cantabria contra sendas resoluciones de la DG de Coordinación con las Haciendas Territoriales, del Ministerio de Economía y Ha-

cienda, declarando, en consecuencia, que corresponde a la Comunidad de Cantabria la competencia para exaccionar el Impuesto de Sucesiones y Donaciones devengado con motivo del fallecimiento de D. Emilio Botín Sanz de Sautuola y de su esposa, D^a Ana García de los Ríos. La AN desestima el recurso y ratifica la competencia de Cantabria a partir del dato esencial de que la residencia *efectiva* de los causantes (no necesariamente coincidente con el lugar donde estuvieran empadronados) era, en sus últimos años, la ciudad de Santander desde la que viajaban muy a menudo a Madrid. La clave de la Sentencia es la prueba practicada entre la que destaca la testifical del mayordomo y personal de servicio, el médico particular, el Director de la Fundación M. Botín e incluso el certificado del Canciller Secretario General del Obispado en el que afirma que desde junio de 1989 «había celebrado la Santa Misa, todos los domingos y festivos, a don Emilio Botín y doña Ana M^a García de los Ríos en su domicilio de Santander».

—De interés es también la *Sentencia del TSJ del País Vasco de 2 de noviembre de 2000*. Resuelve esta Sentencia el recurso interpuesto por el Gobierno de Cantabria contra la Resolución del Director de Tráfico y Parque Móvil del Gobierno Vasco, de 21 de febrero de 1997, por la que se establecieron medidas especiales de regulación del tráfico durante ese año; medidas que implicaban la prohibición de circular cierto tipo de camiones durante los domingos y días festivos. La Sentencia inadmite el recurso por falta de legitimación activa de la Comunidad al entender que no es aplicable al caso el supuesto del art.19.1.a) de la Ley Jurisdiccional (2las personas físicas o jurídicas que ostenten un interés legítimo») o su homónimo de la legislación anterior, sino el apartado d) del mismo precepto que limita la legitimación de las CCAA para impugnar resoluciones del Estado o de otras Comunidades a aquellas que «afecten al ámbito de su autonomía». En el caso contemplado el Tribunal parte de ubicar la resolución no en las competencias de transportes, sino en las de tráfico y seguridad vial, que no pueden incidir en la Comunidad de Cantabria «dado que no tiene competencia en la materia (...), además de que la regulación tiene una plasmación material territorial»; sin perjuicio (añade) de los efectos indirectos que una tal medida pueda provocar. Para admitir la legitimación «ha de exigirse una afección más directa, esto es, una repercusión inmediata y efectiva en el círculo vital de intereses que se gestionan por la Comunidad Autónoma recurrente».

—La *Sentencia TSJ de Cantabria de 5 de septiembre de 2000* conoce de un recurso interpuesto por una Junta Vecinal contra el Plan Especial de Protección de la Zona Periférica Agrícola-Ganadera del Parque Natural de «Oyambre». El Tribunal estima el recurso y anula la resolución recurrida a través de una argumentación de la que cabe extraer las siguiente síntesis. El punto de partida es la Ley de Cantabria 4/1988, de 26 de octubre, por la que se declara «Oyambre» Parque Natural. Esta Ley preveía varias zonas diferenciadas de protección y encomendaba al Gobierno la redacción de un Plan especial de la zona periférica agrícola-ganadera. Ese Plan especial «incomprensiblemente» no se aprobó y, entretanto, se modificó la Ley que servía de soporte a la declaración del Parque y se publicó la nueva Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales, en la que se otorga un destacado protagonismo a los llamados Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN). Pues bien, el

recurso discute la idoneidad del instrumento planificador elegido (un Plan «especial», como decía la normativa de 1988, en vez de un «PORN» como dice la normativa posterior) para lograr la ordenación protectora. La Sentencia afirma que el carácter dinámico del Ordenamiento imponía el PORN y ya no el Plan especial al que remitía la Ley que declara el Parque Natural. Y el Plan considerado no es un PORN (inclumple el procedimiento de elaboración), pero tampoco se adecua a los Planes especiales de carácter urbanístico (clasifica suelo, no contiene estudio económico-financiero) por lo que procede su nulidad.

—La *Sentencia TSJ de Cantabria de 10 de enero de 2001* bordea temas de gran calado y tiene que ver también con otro espacio protegido: el entorno de las marismas de Santoña y Noja. Dichos terrenos fueron declarados Reserva Natural por la Ley (estatal) 6/1992, de 27 de marzo, y fueron objeto después de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) aprobado por Decreto del Gobierno Autónomo 34/1997, de 5 de mayo; Plan que, sin embargo, excluye de su ámbito de aplicación «los terrenos afectados por la Reserva Natural» hasta que la referida Ley deje de ser de aplicación, momento en el que «los citados terrenos quedarán sujetos *de manera inmediata* a las previsiones» del mismo.

Antes de seguir adelante con una breve glosa de esta Sentencia hay que hacer dos observaciones: primero, expresar la extrañeza de una norma que excluye de su ámbito de aplicación la superficie de la Reserva hasta que la Ley que la declare —estatal, no se olvide— «deje de ser de aplicación». Esta previsión sólo se entiende en el contexto del recurso de inconstitucionalidad pendiente en ese momento contra la citada Ley y a partir de una cierta seguridad en el resultado positivo del recurso, como efectivamente sucedió. Porque, si no, la Comunidad no podía saber cuándo dejaría de ser de aplicación la Ley estatal. Sólo si el Estado la derogaba. Pero, en tal tesitura, el Decreto 34/1997 contiene una previsión que, a mi juicio, hay que considerar plausible y estar de acuerdo con ella: si la Ley de la Reserva deja de ser aplicable «los citados terrenos quedarán sujetos *de manera inmediata* a las previsiones» del PORN. Es un tema importante, porque se parte de una consideración que parece coherente con la Ley de Conservación los Espacios Naturales (la Ley 4/1989, de 27 de marzo). A saber: que los PORN y las Reservas Naturales o los Parques Nacionales son cosas distintas. Aquéllos pueden existir con un régimen protector sin que haya una declaración de Parque o Reserva. Pero, al revés no: el Parque o la Reserva requieren como regla la preexistencia de un PORN (sólo excepcionalmente se admite que el PORN sea cronológicamente posterior a la declaración). Esto supone que puede haber un PORN sin la subsiguiente declaración de Reserva o Parque, pero que si la hay dicha declaración habrá de referirse a un ámbito, como mínimo, igual o inferior al del PORN. En ese contexto la previsión autonómica era correcta: si la superficie declarada Reserva Natural dejara de serlo, se le aplicaría, *de inmediato*, el PORN, sin necesidad de una nueva actuación autonómica y con independencia de que, después, la Comunidad quiera o no «elevar» —se podría decir— la superficie de que se trate a una concreta categoría y a un régimen singularizado de protección (Parque, Reserva, Monumento...).

Dicho esto, precisemos que la Sentencia trae causa de una solicitud del recurrente, que pedía la expropiación de su finca o una indemnización alternativa (cifrada en casi 3.000 millones) por el hecho de que dicha finca quedaba despro-

vista de valor económico como consecuencia del PORN. Sin embargo, la Sentencia señala que la finca se ubica dentro del ámbito de la Reserva y no del PORN que –según ya se ha dicho– excluye de su ámbito justamente los terrenos afectados por la Reserva.

Sucede, sin embargo, que –como ya se indicó en el *Informe*'98– la STC 195/1998, de 1 de octubre, declaró inconstitucional la mencionada Ley 6/1992 por falta de competencia del Estado, aunque limitó la eficacia de tal declaración «al momento en el que la Comunidad Autónoma dicte la pertinente disposición en la que las Marismas de Santoña sean declaradas espacio natural protegido bajo alguna de las figuras previstas legalmente». Aquí es donde cabe discrepar del TC porque, existiendo como existía ya el PORN y disponiendo éste que «los terrenos afectados por la Reserva Natural» quedan sujetos «*de manera inmediata*» a sus previsiones en el momento en que la citada Ley deje de ser de aplicación, los terrenos no quedaban desprotegidos y no parece que fuera imprescindible una declaración adicional. Al menos desde la óptica de partida de que los PORN son posibles sin necesidad de una declaración adicional de protección.

El TC declaró la inconstitucionalidad de la Ley 6/1998, pero mantuvo su vigencia. En la práctica, lo que sucedió fue que al posponer el TC los efectos anulatorios de la Sentencia se llega a un resultado que no es sino atribuir eficacia (provisional y supletoria) a una Ley dictada por el Estado en ámbitos de competencia autonómica, lo que más bien contrasta con la interpretación de la cláusula de supletoriedad que el propio TC había expresado poco antes en la conocida STC 61/1997 sobre la Ley del Suelo.

La vigencia de la Ley 6/1992 subsiste y, además, no está supeditada a plazo alguno. Por tanto –dice la Sentencia considerada– la Ley estatal no ha dejado de ser de aplicación y, en consecuencia, el PORN no se aplica tampoco a su ámbito. Rige la Ley 6/1992. Estando la finca controvertida dentro del ámbito de la Ley 6/1992 y no extendiéndose a ella el PORN es evidente que este Plan no afecta a dicha finca. Le afectará cuando la Comunidad haga uso de sus competencias, circunstancia que no es previsible que se produzca pronto e incluso puede que no se produzca nunca. El perjuicio –de existir– es imputable a la Ley 6/1992. De modo que el recurrente debió «reclamar en su momento de la Administración del Estado la correspondiente indemnización», dice la Sentencia.

Pero, ¿y si la Ley hubiera sido anulada como consecuencia vinculada a la declaración de inconstitucionalidad de la STC 195/1998?. En tal caso es razonable pensar que los perjuicios definitivos no serían imputables al Estado, sino al PORN. El Estado sería responsable del periodo intermedio, el de la vigencia de la Ley, si se hubieran demostrado daños indemnizables. Pero no de los daños definitivos. En tales circunstancias no parece irrazonable sostener que el plazo para solicitar la indemnización debería admitirse que contara a partir de la Sentencia anulatoria y no desde la Ley. Entre otras razones, porque si la Ley es la productora del daño, el daño cesa con la anulación de la Ley –salvo que la normativa autonómica se expandiera a cubrir ese vacío, lo que a los efectos dialécticos del argumento podemos dejarlo al margen– y si, en medio, se hubiera instado y logrado una indemnización por un daño que en realidad podría no ser definitivo se podría incluso producir un enriquecimiento injusto.

Si el plazo de la reclamación es desde la Ley es claro que aunque la Comunidad legisle y sustituya a la Ley anulada, pero vigente, no sería tampoco responsable. No lo será tampoco, obviamente, si no legisla nunca al respecto. ¿Hay que admitir también, como digo, que el plazo para reclamar al Estado transcurrió ya?. Es, cuando menos, dudoso. Pero, aunque no quepa ahora abundar en una problemática de amplio alcance, sí cabe apuntar algunas derivaciones ciertamente no del todo satisfactorias de las llamadas Sentencias de inconstitucionalidad con eficacia prospectiva.

El segundo tema que aborda la Sentencia es más concreto y, por lo que aquí importa, de menor interés. En realidad, era innecesario tratarlo una vez afirmada la inaplicación del PORN. Y es que la Sala entra en la cuestión de fondo, esto es, la de saber si, en cualquier caso, había un contenido patrimonial que hubiera podido ser afectado, llegando a la conclusión de que no cabe indemnizar las expectativas sino sólo la efectiva privación de la explotación llevada a cabo hasta entonces (de carácter agrícola o forestal), lo que dista mucho de la cantidad solicitada.

—La *STSJ de Cantabria de 26 de enero de 2001* conoce del recurso interpuesto por una asociación de empresas de distribución contra *el Decreto 12/2000, de 8 de marzo, de ordenación del comercio minorista*. La Sentencia desestima el recurso cuyo tema central fue la discusión acerca de si el principio de reserva de Ley imponía ese tipo de normas para que la Comunidad desarrolle la legislación básica estatal (la Ley 7/1996 y la LO 2/1996).

Valoración final

Desde el punto de vista institucional no hay, como ya se dijo al principio, novedades destacables más allá de las que allí mismo se reseñaban. El primer año de la nueva legislatura ha transcurrido sin grandes sobresaltos. Es lógico. A medida que la Comunidad se ha ido consolidando en sus presupuestos básicos la discusión de las políticas concretas y la más prosaica gestión administrativa cotidiana son las que adquieren prevalencia. No cabe, sin embargo, comentar ahora esas políticas y esa gestión para no entrar en lo que exigiría, sin duda, explicaciones y matices que aquí, en estas breves páginas, no pueden realizarse. Digamos, únicamente, que se han manifestado como preocupaciones inmediatas la de la asunción de las transferencias en materia de prestaciones sanitarias de la Seguridad Social-Insalud, con el destacado correlato de la futura responsabilidad sobre lo que es no sólo el más importante centro sanitario regional sino, seguramente, la más importante empresa de la Comunidad por volumen de personal y presupuesto: el Hospital Universitario «Marqués de Valdecilla», en fase de reconstrucción tras el accidente de finales 1999. Subsiste, como no podía ser de otra manera, el interés prioritario por las infraestructuras de comunicaciones: autovía del Cantábrico (para conectar con Asturias) y autovía de la Meseta. Sigue la preocupación por el tejido industrial en la medida en que se trata de un sector que importa no perder, aunque resulta problemático. En el ámbito de la ganadería, sector esencial como recurso económico regional, se manifiesta una creciente preocupación ante los recientes y conocidos problemas sanitarios. El sector servicios es el que puede

crecer notablemente y a este respecto cabe mencionar el esfuerzo de información y propaganda institucional de la Comunidad Autónoma en ferias y medios de comunicación. El interés de conseguir un desarrollo sostenible y compatible con el medio ambiente va logrando un espacio de asentimiento compartido, dado que el entorno constituye uno de los mayores patrimonios de la región que no cabe dilapidar ni mediante un desarrollo que arrase con él, ni, seguramente tampoco, por el expediente de convertir la región en un museo.

En definitiva, como ya se decía respecto del año 1999, un panorama institucional y jurídico-político sin especiales elementos destacables. Lo que no quiere decir que no existan problemas. Los hay, pero son ya los problemas económicos y sociales cuyo análisis es más propio de otro tipo de estudios.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total de diputados: 39

Popular: 19

Socialista: 14

Regionalista: 6

Estructura del Gobierno

Presidente: Sr. D. José Joaquín Martínez Sieso

Vicepresidente: Sr. D. Miguel Ángel Revilla Roiz

Número de Consejerías: 9

Presidencia: Sr. D. Juan José Fernández Gómez

Economía y Hacienda: Sr. D. Federico Santamaría Velasco

Ganadería, Agricultura y Pesca: Sr. D. José Álvarez Gancedo

Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo: Sr. D. Miguel Ángel Revilla Roiz

Industria, Turismo, Trabajo y Comunicaciones: Sr. D. José Ramón Álvarez Redondo

Medio Ambiente y Ordenación del Territorio: Sr. D. José Luis Gil Díaz

Sanidad, Consumo y Servicios Sociales: Sr. D. Jaime del Barrio Seoane,

Educación y Juventud: Sra. Dña. Sofía Juaristi Zalduendo

Cultura y Deporte: Sr. D. José Antonio Cagigas Rodríguez

Tipo de gobierno

De coalición (apoyado por los Grupos Parlamentarios Popular (19) y Regionalista (6))

Cambios de gobierno

No hubo.

Investiduras y mociones de censura

No hubo.

Mociones de reprobación

No hubo.

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Interpelaciones tramitadas:

Mociones aprobadas:

Proposiciones no de ley aprobadas:

Preguntas

Orales ante el Pleno:

Orales en Comisión:

Escritas:

Comparecencias del Gobierno en Comisión:

Comparecencias ante el Pleno del Presidente:

Reformas del reglamento parlamentario

No hubo.

Normas interpretativas y supletorias del reglamento parlamentario

No hubo.

Instituciones similares al Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo o Consejo Consultivo

El art. 16 EAC prevé la existencia de un Defensor, pero esta institución no ha sido creada aún.

CASTILLA Y LEÓN

Tomás Quintana López

Consideraciones Generales

La estabilidad que año tras año viene disfrutando el Gobierno autonómico en Castilla y León, una vez más ha sido la nota dominante durante el año 2000. La mayoría absoluta que obtuvo el Partido Popular en las elecciones autonómicas de 1999, ratificada por el amplio apoyo que tuvo este partido en las elecciones generales del 12 de marzo de 2000 en la Región, ha contribuido a consolidar tanto el liderazgo de Juan José Lucas como Presidente del partido como la propia acción del Gobierno que preside.

Seguramente el principal partido de la oposición, el Socialista de Castilla y León, influido por la «nueva vía» abierta por el recientemente elegido Secretario General o bien por haber percibido la fortaleza del Partido Popular en la Comunidad, donde gobierna desde hace más de una década, a lo largo del año ha dado signos de cambio, tanto de personas como de estrategias. Lo primero se ha manifestado en la renovación de la Secretaría General, las Presidencias provinciales y las ejecutivas a que ha conducido la celebración de los congresos –regional y provinciales–, en los términos que más adelante se señalan; incluso la propia portavocía de este partido en las Cortes ha cambiado de titular. Desde el punto de vista estratégico el Partido Socialista Obrero Español parece mostrar un talante más dialogante –correspondido por el Partido Popular–, de forma que a finales del año se encuentra muy avanzada la negociación entre los Portavoces en las Cortes de ambos grupos parlamentarios con el objeto de diseñar las prioridades de la futura actividad parlamentaria, prioridades entre las que se encuentran la tramitación y aprobación de algunas leyes cuyo fundamento se halla en la última reforma estatutaria, como las de los Consejos Consultivo y de Cuentas; o la de Iniciativa Legislativa Popular; o la reforma de la Ley del Procurador del Común, solicitada por su titular con motivo de la presentación de la última memoria anual; o la, pendiente desde hace tiempo, reforma del Reglamento de las Cortes.

Dentro de ese clima de normalidad hay que anotar un dato que sin duda contribuye a mejorar la imagen de la Región y de quienes representan a los ciudadanos de la misma; en efecto, por vez primera la celebración de la fiesta de la Comunidad no se ha visto rodeada de la polémica por la ausencia del ejecutivo regional en las celebraciones populares de Villalar de los Comuneros, lo que, de continuar, fortalecerá el Día de la Comunidad como referente institucional de la Región.

Actividad normativa

Leyes

A lo largo del año 2000 las Cortes de Castilla y León han aprobado un total de doce leyes, número que se aproxima al de años anteriores, si bien, como se deduce de lo que a continuación se señala, una buena parte de las leyes tramitadas y aprobadas a lo largo del año son de contenido singular.

La última reforma del Estatuto de Autonomía llevada a cabo a través de la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, supuso una modificación del régimen de los representantes de la Comunidad, a título de Senadores, en la Cámara Alta. Con ese fundamento ha sido aprobada en sede autonómica la Ley 1/2000, de 3 de marzo, de modificación de la Ley 7/1987, de 8 de mayo, por la que se regula el procedimiento de designación de Senadores representantes de la Comunidad de Castilla y León, modificación a partir de la que se elimina la exigencia de que la designación de Senador se haga entre quienes ostenten la condición de Procuradores en las Cortes regionales, y, por otra parte, se impone el requisito de vecindad en Castilla y León para poder ser designado Senador representante de la Comunidad.

Con objeto de dotar de una regulación propia la actividad estadística que realicen las Administraciones autonómica y locales, ha sido aprobada la Ley 7/2000, de 11 de junio, de Estadística de Castilla y León, ley que regula esta actividad, tanto desde el punto de vista operativo, incluyendo los límites que han de ser respetados para que pueda ser considerada constitucionalmente ajustada, como la propia estructura administrativa para su desarrollo; como cláusula de cierre, incorpora su propio dispositivo sancionador.

En materia de colegios profesionales han sido aprobadas tres leyes de creación de otras tantas entidades corporativas de ámbito territorial autonómico: la Ley 2/2000, de 10 de mayo, de creación del Colegio Profesional de Podólogos; la Ley 5/2000, de 27 de junio, de creación del Colegio Profesional de Protésicos Dentales, y la Ley 6/2000, de 27 de junio, de creación del Colegio Profesional de Fisioterapeutas. Mediante la Ley 3/2000, de 10 de mayo, ha sido creado el Consejo de Colegios Profesionales de Farmacéuticos de Castilla y León, a partir de los ya existentes en la Comunidad, sobre la base de lo previsto en el Título III de la Ley 8/1997, de 8 de julio, de Colegios Profesionales de Castilla y León.

Precisamente en relación con el ejercicio de esta profesión y la prestación del servicio inherente a la misma ha sido aprobada la Ley 10/2000, de 9 de diciembre, por la que se amplía el servicio farmacéutico en la Comunidad de Castilla y León, norma mediante la que se avanza criterios a integrar en una futura Ley de Ordenación Farmacéutica de la Comunidad y mediante la que se fija un nuevo módulo de población mínimo para la radicación de nuevas farmacias (2500 habitantes), lo que supondrá la apertura de nuevas oficinas.

La ya larga lista de parques naturales existentes en Castilla y León durante el año 2000 ha sido ampliada con la incorporación de dos más a través de sendas leyes, conforme exige la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León; se trata de la Ley 4/2000, de 27 de junio, de

Declaración del Parque Natural de Fuentes Carriones y Fuente Cobre –Montaña Palentina (Palencia), y de la Ley 8/2000, de 11 de julio, de Declaración del Parque Natural de las Batuecas– Sierra de Francia (Salamanca). También en el marco de lo dispuesto en la legislación estatal y autonómica sobre espacios naturales de especial protección (Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de la Naturaleza y de la Flora y Fauna Silvestre, y la anteriormente citada Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de Castilla y León), atendiendo a las exigencias de rango que contiene esta última para la declaración de reservas naturales, por Ley 9/2000, de 11 de julio, se declara la Reserva Natural del Sabinar de Catalañazor (Soria).

Con base en la habilitación otorgada por las Cortes de Castilla y León al Gobierno mediante la disposición final primera de la Ley 6/1999, de 27 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas, aquél ha procedido a la refundición de la Ley 8/1994, de 24 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales de Castilla y León, y de las leyes de modificación de ésta –Ley 6/1996, de 23 de octubre y Ley 5/1998, de 9 de julio–; como resultado del ejercicio de esa habilitación, ha sido aprobado el Decreto Legislativo 1/2000, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales de Castilla y León.

Como viene siendo habitual, las dos leyes que cierran la relación de las aprobadas en el año son las de presupuestos para el año siguiente y la llamada de «acompañamiento». La primera es la Ley 12/2000, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para el año 2001; la segunda es la Ley 11/2000, de 28 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas, ley esta última que, en la línea de las de su especie, contiene previsiones fundamentalmente de carácter tributario –tributos cedidos, tasas correspondientes a tributos propios–, además de normas que afectan al régimen de la función pública de la Administración autonómica, así como a otros sectores del ordenamiento de la Comunidad (acción social y servicios sociales, accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, Gerencia de Servicios Sociales...) mediante la reforma de concretas previsiones de sus leyes reguladoras.

Normas reglamentarias

La actividad normativa del Consejo de Gobierno de Castilla y León durante el año 2000, aunque abundante, no se ha caracterizado por la aprobación de reglamentos de desarrollo integral de leyes previas, sino, más bien, ha incidido sobre todo en la modificación de disposiciones reglamentarias ya en vigor y, en particular, en la estructura organizativa y funcionamiento de la Administración autonómica. De todo ello se da cuenta a continuación mediante la agrupación sectorial de aquellas normas reglamentarias de mayor relevancia.

En el sector agroalimentario ha sido aprobado el Decreto 208/2000, de 5 de octubre, por el que se regula la producción integrada de productos agrícolas de Castilla y León que lleven identificaciones de garantía, a cuyo servicio se crea un

Registro de Productores y Operadores de Producción Integrada; también en el sector agroalimentario, por Orden de 28 de agosto de 2000 de la Consejería de Agricultura y Ganadería, se crea el Registro de Entidades de Certificación de Productos Agroalimentarios de Castilla y León. Relacionado con esta materia, como respuesta específica del ejecutivo de la Comunidad al llamado «mal de las vacas locas», ha sido aprobado el Decreto 259/2000, de 30 de noviembre, por el que se establece un sistema de seguridad integrado y de gestión de residuos de los materiales específicos de riesgo en relación con las encefalopatías espongiiformes transmisibles y se crea la comisión de coordinación de las actuaciones de las Consejerías competentes.

También para garantizar el consumo de carne de vacuno y en desarrollo de la correspondiente normativa comunitaria y estatal, ha sido dictado el Decreto 263/2000, de 7 de diciembre, por el que se desarrolla el Real Decreto 2071/1999 que establece normas internas para la aplicación de los reglamentos comunitarios sobre el etiquetado de la carne de vacuno. Finalmente, para la formación de quienes manipulan productos destinados a la alimentación humana, ha sido aprobado el Decreto 269/2000, de 14 de diciembre, por el que se regulan los planes de formación sobre higiene de los alimentos en industrias y establecimientos alimentarios.

La asistencia social se ha visto afectada por distintas normas de rango reglamentario: por el Decreto 197/2000, de 21 de septiembre, se aprueba el Reglamento de Ingresos Mínimos de Inserción de Castilla y León, que en realidad vienen a sustituir al aprobado por Decreto 164/1997, de 22 de agosto; el Decreto 224/2000, de 26 de octubre, aprueba el Plan Estratégico del Sistema de Acción Social de Castilla y León, para los años 2000 a 2003; para este mismo periodo de tiempo y en el marco del anterior, el Decreto 237/2000, de 16 de noviembre, aprueba el Plan Regional Sectorial para las Personas Mayores. Particularmente en relación con la asistencia a la mujer se aprueban el Decreto 5/2000, de 13 de enero, por el que se crea la Red de Asistencia a la mujer víctima de maltrato o abandono familiar y el Decreto 6/2000, de 13 de enero, por el que se regula la acreditación y registro de entidades y centros de asistencia a la mujer en la Comunidad de Castilla y León.

Por último, una referencia a dos planes regionales aprobados en el mes de diciembre también en materia de asistencia social y servicios sociales; el aprobado por el Decreto 266/2000, de 7 de diciembre –Plan Regional Sectorial de Atención a las Personas con Discapacidad– y el que lo es por el Decreto 276/2000, de 21 de diciembre –Plan Regional Sectorial de Protección y Atención a la Infancia–.

Para la gestión de las competencias de control sobre las Cajas de Ahorro que ostenta la Comunidad, el Consejo de Gobierno ha aprobado el Decreto 62/2000, de 23 de marzo, por el que se establecen determinadas obligaciones de información de las Cajas de Ahorro con domicilio social en Castilla y León, Decreto que viene a adecuar la normativa Autonómica en esta materia a recientes modificaciones introducidas por el Banco de España y al fallo de la Sentencia de 5 de mayo de 1998, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, por la que se anuló la Orden de la Consejería de Economía y Hacienda de 19 de julio de 1993.

Con la importancia económica y la trascendencia social que es propia de la materia, el Decreto 277/2000, de 21 de diciembre, establece la regulación de los horarios comerciales en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León, regulación en la que no se prevé libertad para la determinación de los horarios y días de apertura en el territorio autonómico antes del 1 de enero del año 2005; hasta entonces se habilita una progresiva ampliación de los domingos y festivos en que los establecimientos comerciales pueden permanecer abiertos al público.

Con objeto de mejorar los servicios públicos que presta la Administración autonómica fue aprobado el Decreto 46/2000, de 9 de marzo, por el que se establece el Plan Marco de Mejora y Calidad de los Servicios Públicos de la Administración de Castilla y León, que concreta uno de los aspectos integrantes de un previo Plan de Atención al Ciudadano (Acuerdo de la Junta de Castilla y León de 30 de octubre de 1997). Precisamente en desarrollo del anterior Plan Marco, por Decreto 230/2000, de 9 de noviembre, se regulan las Cartas de Servicios al Ciudadano, que deben elaborar con carácter informativo los órganos de la Administración autonómica.

El empleo público de la Administración de Castilla y León ha merecido la atención del Gobierno de la Comunidad mediante la aprobación de tres normas reglamentarias: el Decreto 143/2000, de 29 de junio, de adaptación de la legislación de prevención de riesgos laborales a la Administración de la Comunidad de Castilla y León, adaptación que se refiere a la Ley 31/1985, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales y al Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de Prevención. En particular para el personal estatutario han sido aprobados el Decreto 210/2000, de 11 de octubre, sobre vacaciones, licencias y permisos del personal al servicio de la Administración autonómica, específicamente para equiparar al personal funcionario con el laboral después de la aprobación de la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, de conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras; con referencia a ese mismo colectivo profesional también ha sido aprobado el Decreto 211/2000, de 11 de octubre, por el que se aprueba el procedimiento a seguir en materia de rehabilitación de la condición de funcionarios públicos en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, norma que encuentra su fundamento en el artículo 105 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, por la que se dio redacción al artículo 37 del Texto Articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, aprobado por Decreto 315/1964, de 7 de febrero.

También con rango reglamentario, el Consejo de Gobierno ha aprobado un importante número de normas de carácter organizativo, en unos casos creando y regulando órganos de nuevo cuño y en otros –los más– introduciendo modificaciones en la composición, competencias y funcionamiento de órganos ya existentes.

Después de la creación de dos Vicepresidencias de la Junta de Castilla y León y de la designación de sus titulares, por medio del Decreto 113/2000, de 22 de mayo, del Presidente, fueron definidas las funciones de los Vicepresidentes Primero y Segundo, funciones que en ambos casos son de coordinación, si bien al primero se le atribuyen tareas fundamentalmente de coordinación política y al

segundo se le asignan funciones de coordinación de carácter marcadamente técnico-económico.

Entre los órganos de nuevo cuño incorporados a la estructura organizativa de la Administración autonómica se hallan los que están llamados a desarrollar sus funciones en aquellas materias de reciente asunción autonómica, como es el caso de la enseñanza no universitaria, materia para cuya gestión han sido aprobados el Decreto 81/2000, de 19 de abril, por el que se crea el Registro de Títulos Académicos y Profesionales No Universitarios, y el Decreto 176/2000, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento del Consejo Escolar de Castilla y León, órgano de consulta, asesoramiento y participación social en la enseñanza no universitaria creado por la Ley 3/1999, de 17 de marzo, y desarrollado en cuanto a su estructura, funcionamiento y miembros que lo integran por el Decreto 314/1999, de 16 de diciembre. También de carácter consultivo, mediante el Decreto 267/2000, de 14 de diciembre, ha sido creado el Consejo de Cooperación al Desarrollo de Castilla y León, vinculado a la Dirección General de Asuntos Europeos y Acción Exterior.

La aprobación autonómica de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, está en la base de la aprobación de dos normas reglamentarias de contenido organizativo en la materia: el Decreto 215/2000, de 19 de octubre, por el que se crea el Registro de Entidades Locales de la Comunidad y establece su organización y funcionamiento, y el Decreto 216/2000, de 19 de octubre, por el que se establece el régimen orgánico y de funcionamiento del Consejo de Provincias de la Comunidad de Castilla y León. Con el mismo fundamento de adecuar la estructura orgánica en la materia a su nueva legislación reguladora, la aprobación de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio, y de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo, dan soporte a la aprobación del Decreto 145/2000, de 29 de junio, por el que se regula el Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León, y del Decreto 146/2000, de 29 de junio, por el que se regulan las Comisiones Territoriales de Urbanismo de la Comunidad.

Con motivaciones diversas han sido dotados de un nuevo régimen mediante la aprobación de las correspondientes normas reglamentarias otros órganos consultivos sectoriales ya existentes. El Decreto 171/2000, de 13 de julio, regula el Consejo Regional de la Mujer; el Decreto 204/2000, de 28 de septiembre, regula el Consejo Castellano y Leonés de Comercio; por último, el Decreto 258/2000, de 30 de noviembre, regula la composición del Consejo Regional de Espacios Naturales Protegidos de Castilla y León.

Conflictividad y colaboración

De los pleitos constitucionales resueltos por sentencias publicadas en el Boletín Oficial del Estado durante el año 2000, solamente las cuestiones de inconstitucionalidad resueltas por la STC 106/2000, de 4 de mayo de 2000, tiene alguna relación con la Comunidad Autónoma de Castilla y León, aunque sólo sea por haber sido planteadas, entre otros órganos judiciales, por la Sala de lo Con-

tencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en sus dos sedes de Burgos y Valladolid. Las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas al máximo intérprete de la Constitución versaron sobre la adecuación a la misma de diversos preceptos de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de Haciendas Locales, siendo desestimadas atendiendo a la doctrina mantenida algunos meses antes por el propio órgano constitucional en la STC 233/1999, de 16 de diciembre.

El conflicto que viene manteniendo la Comunidad de Castilla y León con la de Castilla-La Mancha por la indicación geográfica «Vinos de la Tierra de Castilla», que ésta última estableció, primero por medio de una orden y más tarde mediante ley, ha concluido, al menos en uno de los frentes abiertos por la Administración de Castilla y León, con la declaración de inadmisibilidad del recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno autonómico frente a la ley aprobada por las Cortes de Castilla-La Mancha el 26 de mayo de 1999 sobre la mencionada indicación geográfica, declaración que adoptó el Tribunal Constitucional en su Auto de 18 de enero de 2000 con fundamento en la falta de legitimación del Gobierno de Castilla y León para recurrir una ley de otra Comunidad Autónoma. Sin embargo, la llamada «guerra del vino» continúa abierta en el Tribunal Constitucional, donde se está sustanciando un conflicto de competencias, y en la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, que está conociendo del recurso contencioso-administrativo interpuesto frente a la inicial norma reglamentaria aprobada por la Administración castellano manchega con anterioridad a la ley; de momento, la Junta de Castilla y León ha renunciado expresamente a llevar el conflicto ante las instituciones comunitarias por considerar que dañaría la imagen de España. De todos modos, ha de advertirse que la Administración autonómica ha optado por crear una indicación geográfica propia como «Vinos de la Tierra de Castilla y León», por lo que previsiblemente el conflicto se diluya con el paso del tiempo.

Nuevamente en el año 2000 se ha reavivado la polémica sobre la localización de los documentos sobre la Guerra Civil referidos a Cataluña. En esta ocasión el origen de la misma estuvo en una iniciativa presentada por el Partido Socialista de Cataluña en el Parlamento de Cataluña, iniciativa secundada por las fuerzas políticas representadas en él a excepción del Partido Popular; la iniciativa dio lugar a una Proposición No de Ley en la que se pedía la restitución a Cataluña de los documentos de la Generalidad existentes en el Archivo de la Guerra Civil de Salamanca. A la considerada Proposición No de Ley le siguió otra en sentido contrario de las Cortes de Castilla y León a iniciativa del Grupo Popular. Finalmente, en medio de un cruce de acusaciones protagonizadas por miembros del Partido Popular y del Partido Socialista Obrero Español en el seno de distintas instituciones salmantinas y autonómicas, la polémica quedó apaciguada tras el acuerdo a que llegaron la Ministra de Educación, Cultura y Deporte y el Consejero de Cultura de Cataluña de crear una comisión técnica formada por expertos designados por el patronato del Archivo de la Guerra Civil y por la Consejería de Cultura de Cataluña, para que analice e informe sobre la oportunidad de trasladar parte de la documentación que acoge el archivo a Cataluña.

En el capítulo de la colaboración destaca el acuerdo suscrito entre la Comunidad de Castilla y León y la Región Norte de Portugal, por el que se crea una comunidad de trabajo entre ambas regiones para la elaboración de proyectos conjuntos en materia de carreteras, medio ambiente y otras acciones de dinamización económica, con objeto de presentarlos a la Iniciativa Comunitaria Interreg III. El «Acuerdo Constitutivo de la Comunidad de Trabajo Castilla y León – Norte de Portugal» fue incluido como anexo a la Resolución de 3 de marzo de 2000, de la Dirección General del Secretariado de la Junta y Relaciones Institucionales y publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León el 10 de marzo de 2000.

La aparición de algunos casos de encefalopatía en reses de la cabaña ganadera española está en el origen de algunos convenios suscritos entre la Administración del Estado y las Administraciones autonómicas. Castilla y León ha firmado, a través de la Consejería de Agricultura y Ganadería, con la Administración central a finales de año sendos convenios para la financiación de las pruebas analíticas a realizar en las reses y para poner en marcha un plan de actuación conjunto que tiene varios objetivos; señaladamente, el mantenimiento de las fábricas de harinas de origen animal en funcionamiento y la retirada y eliminación de animales muertos de las explotaciones ganaderas.

Elecciones

Las elecciones generales del 12 de marzo se celebraron en Castilla y León en un clima de normalidad, aunque con una participación ligeramente inferior que en las anteriores generales de 1996.

Los resultados, en cuanto al número de escaños obtenidos por los partidos que concurrieron, no variaron con relación a los anteriores comicios generales; es decir, el Partido Popular volvió a obtener veintidós escaños en el Congreso y veintisiete en el Senado, frente a los once y nueve, respectivamente, que obtuvo el Partido Socialista Obrero Español; el resto de formaciones políticas no obtuvieron representación.

De una lectura más pausada de los resultados de las elecciones del 12 de marzo pueden deducirse algunos datos complementarios de los anteriores. Así, pese a que el reparto de escaños entre los dos principales partidos que concurrieron a las elecciones es el mismo que cuatro años antes, porcentualmente los votos recibidos por los candidatos al Congreso de los Diputados de uno y otro partido político varió sensiblemente en uno y otro proceso electoral, de manera que el Partido Popular pasó de un 52,20 % a obtener el 55,80 % de los votos; frente a estos porcentajes, el Partido Socialista Obrero Español obtuvo en 1996 el 35,03 % y en las últimas del año 2000 el 32,06 %. Izquierda Unida, que no obtuvo representación en ninguno de los sucesivos procesos electorales celebrados en 1996 y en el año 2000, pasó de obtener el 9,13 % de los votos en el primero, a recibir el 4,44 % en el último. Finalmente, cabe anotar el importante avance que tuvo la Unión del Pueblo Leonés, que de un 0,72 % obtenido en 1996, pasó a un 2,66 %, lo que le permitió estar cerca de obtener un Diputado por León a costa del Partido Socialista Obrero Español.

Transferencias

En la reunión de la Comisión Mixta de Transferencias celebrada el 22 de diciembre de 1999 fueron adoptados diversos acuerdos referentes a traspaso de funciones o ampliación de medios adscritos a servicios traspasados, que dieron lugar a la aprobación de los correspondientes reales decretos, finalmente publicados a principios del año 2000.

El primero de la relación es el Real Decreto 2078/1999, de 30 de diciembre, de ampliación de medios adscritos a los servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de Castilla y León por el Real Decreto 1712/1985, en materia de protección a la mujer, ampliación de medios cuya efectividad temporal se situó en el 1 de marzo de 2000, con un coste efectivo de los servicios traspasados, en pesetas de 1999, de 10.775.548. Los medios traspasados fueron adscritos a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social por medio del Decreto 32/2000, de 2 de marzo.

La segunda ampliación de medios en servicios traspasados se lleva a cabo por medio del Real Decreto 2079/1999, de 30 de diciembre, de ampliación de medios traspasados a la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de juventud (TIVE). La ampliación, con efectividad de 1 de marzo de 2000, ha supuesto el traspaso de seis funcionarios y cinco empleados en régimen laboral, con una valoración de los servicios traspasados de 46.125.474 pesetas de 1999. Por Decreto 33/2000, de 2 de marzo, quedaron atribuidos a la Consejería de Educación y Cultura los medios traspasados mediante la indicada ampliación.

Por Real Decreto 2080/1999, de 30 de diciembre, fueron traspasadas funciones de la Administración del Estado a Castilla y León en materia de instalaciones radioactivas en segunda y tercera categorías. La efectividad del traspaso se sitúa en el 1 de marzo de 1999 y la valoración del coste efectivo del mismo es de 1.098.445 pesetas. Mediante el Decreto 34/2000, de 2 de marzo, las funciones traspasadas quedaron atribuidas a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo.

El traspaso de mayor volumen operado durante el año 2000 está representado por el Real Decreto 2/2000, de 7 de enero, sobre traspaso a la Comunidad de Castilla y León de los medios adscritos a la gestión encomendada en materia de agricultura, Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA). Fechada su efectividad el 1 de junio de 2000, la valoración del coste efectivo de los servicios traspasados asciende a 1.467.102.165 pesetas de 1999. El Decreto 31/2000, de 2 de marzo, adscribió los medios relativos a la gestión objeto del traspaso considerado a la Consejería de Agricultura y Ganadería.

Más allá de los traspasos y ampliaciones efectuados durante el año 2000, aún quedan pendientes los correspondientes a sectores tan importantes como la sanidad, las políticas activas y la Administración de Justicia; en su caso, también debe ser retomada la negociación con el Ministerio de Medio Ambiente para la gestión concertada de las aguas de la cuenca del Duero, cuyo convenio iba a ser firmado a principios del año 2000 sin que finalmente se llegara a producir.

Partidos políticos

Los dos principales partidos políticos de la Región, el Popular y el Socialista Obrero Español, realizaron casi simultáneamente, a lo largo del segundo semestre del año 2000, casi la totalidad de los respectivos Congresos en las nueve provincias y, en el caso del Partido Socialista, también el Congreso Regional. En ambos partidos los procesos estuvieron presididos por la tendencia a la renovación de los cuadros dirigentes.

El Partido Popular celebró sus Congresos Provinciales entre el 22 de septiembre y el 15 de octubre en un clima de renovación; en unos casos derivada de la incompatibilidad para ocupar la presidencia provincial del partido con algunos cargos institucionales, como fue el caso de quienes venían ejerciendo la presidencia en León y Avila; en otros por haberse visto involucrados en asuntos aun no aclarados, como ocurría a los presidentes provinciales de Zamora (caso Zamora) o Palencia (caso Mañueco); o por la simple renovación después de varios años de liderazgo (Segovia y Soria). En definitiva, tras la celebración de los congresos solamente repitieron las personas que venían ocupando la presidencia provincial del Partido Popular en Salamanca, Valladolid y Burgos; finalmente, también fue elegido presidente del Partido Popular en Zamora quien venía ejerciendo esta responsabilidad pese a las dudas que rodearon la celebración del Congreso.

El Partido Socialista Obrero Español celebró, además de los Congresos provinciales, el Regional para la elección del Secretario regional y la ejecutiva, los días 21 y 22 de octubre en Soria; la renovación era obligada una vez que el anterior Secretario regional manifestó que no se presentaría a la reelección; finalmente hubo un único candidato que obtuvo un amplio respaldo, al igual que la ejecutiva que propuso, de los delegados en el IX Congreso regional. Posteriormente a partir del 4 de noviembre y hasta el 17 de diciembre se han ido celebrando los Congresos provinciales a excepción del correspondiente a Soria, previsto para enero; también en el Partido Socialista se ha producido una amplia renovación de las presidencias y ejecutivas provinciales: en León, tras la marcha de José Luis Rodríguez Zapatero, después de ser elegido Secretario General del partido, así como en Valladolid, Burgos, Soria, Avila y Zamora, provincias en las que quienes venían ostentando la presidencia del partido no se presentaron a la reelección; por otra parte, han resultado reelegidos los presidentes provinciales de Palencia y Salamanca.

Régimen local

Constituidos los Ayuntamientos, Diputaciones y demás órganos de gobierno del resto de entidades locales después de las elecciones de 1999, durante el año 2000 la vida local no se ha visto interesada por normas que especialmente la hayan afectado, ni tampoco se han producido situaciones de especial significación para la misma.

Al margen de esa consideración general, parece oportuno recordar el acceso

a principios de año a la presidencia de la Federación Regional de Municipios y Provincias del Alcalde de León, en cuanto que una de las metas que se marcó el nuevo presidente es la negociación con la Administración autonómica de un «pacto local» que permita a los municipios y provincias de la Comunidad reforzar su papel en la prestación de servicios; hasta el momento, sin embargo, no se ha percibido ningún avance en esa dirección.

En el municipio de León la mayoría –relativa– con que venía gobernando el Partido Popular ha sido reforzada a mediados de año mediante un acuerdo alcanzado por este partido y la Unión del Pueblo Leonés, algunos de cuyos concejales han pasado a ocupar tareas de gobierno en el Ayuntamiento; con ello, parecen por el momento eliminadas las dificultades con que venía gobernando este municipio el Partido Popular desde las últimas elecciones municipales de 1999.

Precisamente desde este año y a partir de las elecciones celebradas en el mismo data un duro enfrentamiento entre la Comarca de El Bierzo y la Diputación de León, protagonizado por sus respectivos presidentes, a causa de la reivindicación competencial de uno y la negativa de otro a ceder parte de lo que considera su propio ámbito competencial. El conflicto no parece que tenga una fácil solución y de la misma puede llegar a depender en gran medida que se lleve a cabo una más o menos amplia comarcalización del territorio de Castilla y León.

El enclave de Treviño. El transcurso del año 2000 no ha supuesto prácticamente ningún avance hacia la solución de un conflicto que dura algunos años.

Después del mayor clima de entendimiento apreciable entre las diversas partes durante 1999, en el año siguiente inicialmente la postura más radical la mantienen los dos Ayuntamientos del enclave. En esa línea, los respectivos plenos municipales acordaron declararse en situación de indefinición administrativa, declarar al euskera patrimonio cultural del condado de Treviño, estableciendo el bilingüismo en los rótulos de los consistorios, así como pedir al Gobierno vasco la fijación de la nomenclatura en euskera en las localidades de los municipios, acuerdos que fueron recurridos por la Junta de Castilla y León ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad, el cual, como medida cautelar, acordó la suspensión de los acuerdos municipales. Meses más tarde ha sido la Administración del Estado la que ha recurrido ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León los acuerdos adoptados por los respectivos plenos de los Ayuntamientos del enclave solicitando la celebración en los mismos de un referéndum vinculante sobre la segregación del enclave de Castilla y León y su anexión al País Vasco.

Por otro lado, en la línea del mayor entendimiento entre las instituciones apreciado en 1999, el 3 de abril de 2000 se reunió la Comisión Mixta Interinstitucional y se constituyó la Ponencia Técnica, con el objeto de avanzar en la mejora de los servicios que se prestan en los municipios del enclave, quedando expresamente fuera del ámbito de discusión cualquier planteamiento referente a la segregación/anexión. Sin embargo, ese clima de mayor entendimiento ha ido diluyéndose a lo largo del año; primero por el abandono de la Ponencia Técnica por parte de los alcaldes treviñeses; más tarde por la declaración acordada por unanimidad de todos los grupos políticos por parte de la Comisión Especial de

Treviño de las Juntas de Alava, mediante la que se instó la celebración de un referéndum en el territorio del enclave; finalmente, ni siquiera se han celebrado las reuniones de la Comisión Mixta y de la Ponencia Técnica previstas para finales de año a causa de lo que parece haber sido una exigencia del Gobierno Vasco de incluir en el orden del día de la comisión un asunto referente a la celebración de un referéndum.

Entre tanto, en un intento de acercar la Administración autonómica a los habitantes del Condado de Treviño, la Junta de Castilla y León ha creado un órgano desconcentrado en Miranda de Ebro, como Subdelegación dependiente de la Delegación Territorial de Burgos.

Otros asuntos de interés

Caso Mañueco. Como tal se vienen conociendo una serie de situaciones que afectan fundamentalmente a la gestión realizada por Jesús Mañueco Alonso al frente de la Diputación Provincial de Palencia, de la que fue presidente durante dieciséis años. A lo largo del año 2000 se han sucedido diversas denuncias, tanto por particulares como por partidos políticos, que han dado lugar en algunos casos a actuaciones judiciales relacionadas con tráfico de influencias, cobro de comisiones por la adjudicación de obras, cobro indebido de dietas, impago de deudas privadas, irregularidades en la admisión de alumnos en una Escuela Universitaria dependiente de la Diputación, actuaciones que afectan al propio ex-presidente, a su hijo y a cargos a él vinculados y que a finales de mayo determinaron el cese de Mañueco del cargo de Consejero de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León y su sustitución por María José Salgueiro Cortiñas, que venía siendo Secretaria General de la misma, quien en poco tiempo relevó totalmente a las personas que venían ocupando los cargos directivos de la Consejería. Mañueco, sin embargo, no ha abandonado la política activa, pues cesado de sus responsabilidades al frente de la Consejería y relevado de la presidencia del Partido Popular en Palencia, fue designado Senador por las Cortes de Castilla y León con el apoyo del Grupo Popular y el rechazo de los miembros de los Grupos Socialista y Mixto de la Cámara territorial; su incorporación al Senado tampoco fue acogida favorablemente por la oposición en la Cámara Alta.

Caso Zamora. Trasladadas las actuaciones judiciales desde el Tribunal Supremo a un Juzgado de Instrucción de Zamora, una vez que algunos de los imputados perdieron su condición de aforados, circunstancia que ocurrió en 1999, durante el año 2000 han seguido practicándose las diligencias en los juzgados de Zamora, de las que pueden destacarse la petición de nulidad y prescripción que realizaron algunos imputados y su rechazo mediante auto del Juez Instructor, así como la deposición de testimonios que vienen realizando imputados y testigos durante la segunda mitad del año. Por otra parte, el Juzgado de Zamora que instruye la querrela presentada por el Presidente del Gobierno contra un empresario de Zamora por un presunto delito de injurias y calumnias ha procedido a su archivo después de que fuera presentado ante el mismo un escrito de desistimiento; en relación con estas mismas diligencias, en el Tribunal Constitucional se tramita un recurso de amparo contra la decisión de la

Audiencia Provincial de Zamora sobre la ratificación de la querrela por el propio Presidente del Gobierno ante el Juzgado correspondiente.

Cortes de Castilla y León. Además de la actividad que a lo largo del año 2000 ha venido desarrollando el Parlamento territorial, de la que se dan las indicaciones oportunas en otras partes de este informe, parece de interés traer aquí el avance que durante el año se ha producido en un tema de alcance en relación con el buen funcionamiento de la cámara y sobre el que se han producido continuas dilaciones; estamos refiriéndonos al traslado de la sede de las Cortes desde el Castillo de Fuensaldaña, donde ahora se ubican en un espacio que con dificultades permite albergar los medios humanos y materiales necesarios para que la institución desarrolle sus funciones, a una nueva sede que en estos momentos se puede asegurar casi con certeza que radicará en Valladolid.

En relación con la actividad desarrollada por las Cortes, hay que lamentar los disturbios que se produjeron en el exterior e interior de la Cámara durante la celebración de un pleno de debate de los presupuestos de la Comunidad para el año 2001 con motivo de la protesta llevada a cabo por funcionarios de la Junta de Castilla y León contra la subida del 2 % del sueldo de los empleados públicos y la mayor subida del correspondiente a altos cargos de la Administración autonómica. Finalmente intervino una dotación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el interior de la Cámara para garantizar la celebración de la sesión mediante el desalojo de los manifestantes; esta intervención, solicitada por el Presidente de las Cortes, fue duramente criticada por los grupos de la oposición.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

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

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 Mañueco Alonso/María José Salgueiro Cortiñas

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

Por Decreto 120/2000, de 31 de mayo, del Presidente de la Junta de Castilla y León se dispone el cese de Jesús Mañueco Alonso como Consejero de Presidencia y Administración Territorial, y por Decreto 121/2000, de 31 de mayo, también del Presidente, se nombra a María José Salgueiro Cortiñas Consejera de Presidencia y Administración Territorial.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

No ha habido

Mociones de reprobación

No ha habido

Debates y resoluciones parlamentarias más importantes

Debate y votación, por el procedimiento de lectura única, de la Proposición de Ley de modificación de la Ley 7/1987, de 8 de mayo, por la que se regula el procedimiento de Designación de Senadores representantes de la Comunidad de Castilla y León. El texto aprobado tuvo el apoyo de setenta y seis Procuradores de los setenta y siete emitidos; se abstuvo el Procurador de Tierra Comunera, integrado en el Grupo Mixto (Sesión plenaria celebrada el 25 de febrero de 2000, coincidiendo con el XVII aniversario de la promulgación del Estatuto de Autonomía de Castilla y León).

Debate y votación en la sesión de la Diputación Permanente celebrada el 13 de julio de 2000, sobre la convocatoria del Pleno para debatir las propuestas presentadas por varios Procuradores del Grupo Parlamentario Socialista referidas a la interposición de sendos recursos de inconstitucionalidad contra el artículo 1 del Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, sobre Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes, y contra el Capítulo V del Título IV del Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencias en Mercados de Bienes y Servicios. El resultado de la votación fue el siguiente: votos a favor, seis, votos en contra, diez; por consiguiente, la propuesta de convocatoria del Pleno fue rechazada. Sobre estos mismos asuntos fueron sometidos a debate y votación, posteriormente, sendas propuestas de acuerdo presentadas por el Grupo Parlamentario Socialista en el Pleno celebrado el 5 de octubre de 2000, por tanto de forma testimonial, dado que el plazo para la presentación de los eventuales recursos de inconstitucionalidad

lidad frente a las normas citadas ya había concluido; las propuestas de acuerdo fueron rechazadas en la sesión plenaria de 5 de octubre de 2000.

Moción presentada por el Grupo Parlamentario Socialista relativa al modelo de financiación autonómica para el futuro, con objeto de abrir un debate regional entre las fuerzas políticas con representación en la cámara que ayude a la Comunidad en la negociación del nuevo sistema de financiación. Debatida la moción, fue rechazada en el pleno celebrado el 8 de junio de 2000 por cuarenta y cinco votos en contra y diecinueve a favor.

Moción presentada por el Grupo Parlamentario Socialista relativa a la política general en materia de empleo, consecuencia de la Interpelación formulada por el mismo grupo. La propuesta sometida a debate y votación, que pretendía la formalización de un acuerdo del Gobierno regional con los agentes económicos y sociales, para después ser aprobado por las Cortes, fue rechazada por cuarenta y cinco votos en contra y veintiséis a favor.

Proposición No de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista relativa a la solicitud al Gobierno de la Nación de un Estatuto de los Consumidores. La proposición se fundamentó en la detección durante la tramitación de la Ley de Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León de algunas cuestiones que sería conveniente regular por el Estado a falta de competencias autonómicas; precisamente esa falta de competencias autonómicas fue el motivo argüido por el Grupo Parlamentario Popular para votar en contra de la Proposición No de Ley (Sesión plenaria de 8 de junio de 2000).

Proposición No de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular relativa al traslado al Gobierno de la Nación y a las instituciones autonómicas de Cataluña del rechazo a la ruptura de la unidad del Archivo General de la Guerra Civil Española de Salamanca; la proposición fue aprobada por veinticinco votos a favor y veinte en contra. Sobre el mismo tema y en la misma sesión plenaria el Grupo Parlamentario Socialista presentó otra Proposición No de Ley instando al Gobierno de la Nación el cumplimiento de la Resolución aprobada por el Congreso de los Diputados en noviembre de mil novecientos noventa y seis sobre la consolidación del Archivo Histórico Nacional de Salamanca (Sesión plenaria de 28 de junio de 2000).

Proposición No de Ley presentada por tres Procuradores del Grupo Mixto (Unión del Pueblo Leonés) relativa a la Identidad Leonesa. La proposición obtuvo el apoyo de los tres Procuradores proponentes y el rechazo de cuarenta y cinco; en la explicación de voto, quienes intervinieron en nombre de los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular manifestaron no estar en desacuerdo con el contenido de la proposición pero sí con la forma en que fue presentada (Sesión plenaria de 28 de junio de 2000).

Pregunta con respuesta oral ante el Pleno formulada por un Procurador del Grupo Mixto (Izquierda Unida) sobre la designación como Senador del señor Mañueco Alonso, ex-Consejero de Presidencia y Administración Territorial. En su turno, el Vicepresidente de la Junta de Castilla y León y Consejero de Medio Ambiente manifiesta que esa designación alcanzó un amplio respaldo en la votación realizada en la cámara (Sesión plenaria de 28 de junio de 2000).

Pregunta con respuesta oral ante el Pleno realizada por el Procurador del Grupo Mixto (Tierra Comunera) sobre las medidas políticas para contrarrestar las actuaciones segregacionistas, con referencia al Condado de Treviño, a la que contesta la Consejera de Presidencia y Administración Territorial recordando las previsiones incluidas en varias resoluciones adoptadas por la cámara sobre la cuestión debatida (Sesión plenaria de 7 de junio de 2000).

Reformas del Reglamento Parlamentario

Na ha habido

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

No ha habido

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

Aunque la creación y regulación de los Consejos Consultivos y de Cuentas entran dentro de las prioridades de los partidos políticos con representación en las Cortes de Castilla y León, aún no se ha iniciado la tramitación parlamentaria de las correspondientes leyes reguladoras de ambas instituciones.

El Procurador del Común. En la sesión plenaria celebrada el 10 de febrero de 2000 en las Cortes de Castilla y León, por asentimiento de la cámara fue nuevamente designado como Procurador del Común de Castilla y León D. Manuel García Álvarez, a propuesta de la Comisión para las Relaciones con el Procurador del Común. En una posterior sesión plenaria, la celebrada el 22 de septiembre de 2000, el Procurador del Común elevó a la cámara el Informe Anual de la institución correspondiente a la gestión realizada durante el año 1999; la labor fue objeto de felicitaciones por todos los que intervinieron por parte de los grupos parlamentarios para fijar posiciones. El número de quejas recibidas a lo largo del año 2000 superó las 2500, por lo que se advierte un incremento del 25 % con relación al año anterior; de ellas, el mayor número de quejas presentadas se efectuó en León (664), seguida de Burgos (326) y el menor número procedió de Soria (132); en términos relativos fueron Soria, Segovia y Palencia las provincias en que se presentaron más quejas (14 por 10.000 habitantes), lo que contrasta con Valladolid que vuelve a ocupar el último puesto atendiendo a este criterio (6 por 10.000 habitantes). Considerando las materias en las que se efectuaron las quejas, la función pública y el urbanismo siguen siendo, como en el año anterior, los sectores en que más quejas se han diligenciado; en lo que se refiere a las Administraciones cuya actividad –o inactividad– ha sido objeto de quejas, las entidades locales (Ayuntamientos, Juntas Vecinales y Diputaciones provinciales) acumulan casi 1000 quejas, que representan un 40 % del total de las evacuadas en el año, frente a la Administración autonómica ante cuya gestión se han presenta-

do más de 850 quejas, que en términos porcentuales representan el 35 % del total. La mayoría de las quejas (2087), el 83 %, han sido presentadas por personas físicas, frente poco más de 400 (16 %) que lo han sido por colectivos.

El Consejo Económico y Social. Agotado el mandato de cuatro años en febrero por parte de quien venía ejerciendo la presidencia de la institución, la falta de acuerdo en el seno de la misma determinó el ejercicio del cargo en funciones hasta agosto, mes en el que, al ser cesado como consejero, también dejó de ser presidente; desde entonces actúa como presidente en funciones uno de sus consejeros. Estas breves indicaciones ponen de manifiesto la atípica situación en que a lo largo del año 2000 ha venido realizando sus tareas el Consejo Económico y Social de Castilla y León. De ellas, por otra parte, ocupan un lugar destacado los informes previos sobre proyectos y anteproyectos de normas de la Comunidad evacuados a lo largo del año, entre los que cabe citar por su interés los elaborados sobre el Anteproyecto de Ley de Actuación Minera para el período 2000-2003; sobre el Capítulo II del Anteproyecto de Ley de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas, referido a materia tributaria; sobre el Proyecto de Decreto por el que se establece la regulación de los horarios comerciales en Castilla y León y, finalmente, el evacuado sobre el Anteproyecto de Ley de Cajas de Ahorro de Castilla y León. En el capítulo de informes previos de opinión, destacamos los elaborados sobre el Programa de Acción Conjunta Castilla y León/Norte de Portugal (2000-2006), sobre el Plan de Gestión de Residuos Peligrosos de Castilla y León (2000-2003), sobre la Planificación de los Servicios Sociales de Castilla y León (2000-2003) y, por último, el Informe Previo de Opinión sobre la aplicación en Castilla y León del Capítulo V del Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia de Mercados de Bienes y Servicios, y otros aspectos relativos a la normativa sobre Comercio Interior de la Comunidad Autónoma.

CASTILLA-LA MANCHA

Eduardo Espín Templado

Consideraciones generales

La actividad institucional en Castilla-La Mancha ha estado presidida por la continuidad, en parte inesperada, y por una cierta distensión política entre el Gobierno socialista y la oposición popular. Las elecciones generales de marzo significaron un triunfo en la región para el Partido Popular, pero ello no ha afectado apenas a la política interna, en la que se mantiene la hegemonía del Gobierno presidido por Bono. Continuidad inesperada en cuanto que el Presidente regional no logró alcanzar la secretaría general del PSOE en el Congreso federal celebrado por este partido tras la derrota electoral y consiguiente dimisión de Joaquín Almunia, frustrándose así la transición a una nueva fase sin Bono que se preveía para septiembre.

El inicio de una nueva legislatura con una cómoda mayoría parlamentaria del PP en el Gobierno nacional, junto con una situación inversa en la Región, parecen haber coadyuvado a una relativa mejora de las relaciones políticas entre los dos partidos mayoritarios en la Región y entre las instituciones que regentan respectivamente, Gobierno socialista e instituciones locales repartidas entre ambos. Sin perjuicio de las inevitables tensiones, parece que se han impuesto unas relaciones más fluidas que han permitido algunos acuerdos de interés, especialmente notables entre la Región y el Gobierno central (AVE, Plan hidrológico).

Actividad normativa

La Asamblea regional ha aprobado en el año 2000 trece leyes. Dos son de carácter institucional, la que reforma la Ley del Gobierno y del Consejo Consultivo y la de creación del Ente Público de Radiotelevisión de Castilla-La Mancha por otro. Las leyes que regulan algún aspecto de la actividad económica o social tienen muy diverso alcance. Las más destacadas son la de Ordenación Sanitaria, preparatoria del próximo traspaso de competencias en la materia y, quizás, la Ley del Impuesto sobre determinadas actividades que inciden sobre el Medio Ambiente, que introduce la llamada ecotasa. Las restantes son una muy sectorial en materia agrícola (Ley de Ordenación del Aprovechamiento de Pastos, Hierbas y Rastrojeras); dos de reforma de leyes anteriores (la de Ordenación del Servicio Farmacéutico y la del Comercio Minorista); la Ley que declara el Parque Natural del Alto Tajo; por último, en materia de Administración corporativa, las dos leyes que crean sendos Colegios Oficiales, el de Podólogos y el de Protésicos Dentales. En materia tributaria y financiera se dictaron la de reforma de la Hacienda, la mencionada de creación del impuesto sobre ciertas actividades noci-

vas para el medio ambiente y, finalmente, dos obligadas, la de Presupuesto para el siguiente año y la que aprueba el necesario crédito extraordinario para sufragar las elecciones autonómicas de junio de 1999.

El legislador autonómico ha continuado en el año 2000 en la línea seguida en años anteriores sobre creación de Consejos asesores de la Administración, bien con un carácter predominantemente de coordinación, en cuyo caso su composición es única o mayoritariamente administrativa, bien de carácter básicamente consultivo, con participación de los intereses afectados por las distintas políticas sectoriales. Así, se han creado la Comisión regional de las Tecnologías de la Información y el Conocimiento, el Consejo Asesor de Investigación en Ciencias de la Salud, el Consejo Asesor de Formación Continuada en Ciencias de la Salud y el Consejo de Salud de Castilla-La Mancha, creado por la Ley 8/2000 de Ordenación Sanitaria. Asimismo se ha dictado el Reglamento de otro de estos órganos, el del Consejo Escolar. Ya hemos expresado en alguna ocasión que sería interesante contrastar el grado de operatividad del elevado número de organismos de esta naturaleza que se han ido creando.

En cuanto a otro rasgo común de la legislación sectorial, como lo es la inclusión del correspondiente régimen administrativo sancionador y la atribución a funcionarios de la Administración regional de la actividad inspectora en la materia, cabe señalar en esta ocasión la regulación de los servicios de inspección sanitaria y de inspección educativa; también se ha aprobado el Reglamento del Cuerpo de Agentes Medioambientales.

a) Normas institucionales

Gobierno y Consejo Consultivo. La Ley 4/2000, de modificación de la Ley del Gobierno y del Consejo Consultivo, efectúa algunos cambios menores, sobre todo en relación con el Consejo Consultivo. La modificación más destacada es la del procedimiento de elección del Presidente, que ahora queda a cargo exclusivamente de los vocales electivos, como electores y como elegibles; quedan fuera, por tanto, los vocales natos que antes sí participaban con su voto en la elección. En cuanto a sus competencias, se aligeran algo al suprimir la necesidad de informe por responsabilidad patrimonial cuando la cuantía no supera las cien mil pesetas.

Medios de Comunicación. La otra ley de carácter institucional tiene más trascendencia política, por cuanto supone la creación de la radio y televisión regionales. La Junta se decidió finalmente a impulsar la creación de la Televisión regional, lo que hizo mediante la aprobación de la Ley 3/2000, sin el consenso de la oposición del PP, que se ha mantenido en la posición que hasta este año ha sido compartida por el propio Gobierno regional, la de que no era un gasto prioritario para la Región. La Ley no presenta novedades sobre las leyes autonómicas análogas. Los medios de comunicación regionales se configuran como Ente de derecho público cuya gestión se encomienda a tres órganos, el Director, el Consejo de Administración y el Consejo Asesor. El director, nombrado por el Gobierno regional, es el órgano ejecutivo al que le corresponde la ejecución de los

acuerdos del Consejo de Administración. Este, con trece miembros designados por la Asamblea regional, es quien acuerda las líneas generales de actuación, el anteproyecto de presupuestos y las principales cuestiones de la política a seguir por el Ente. Ambos órganos tienen un mandato coincidente con el de la legislatura regional. El Consejo asesor es un órgano consultivo de doce miembros cuyo mandato se mantiene hasta su renovación por las entidades que les nombraron (Gobierno, Cortes, Federación de Municipios y Universidad regional). La Ley recoge también los principios a los que debe responder la programación, de respeto a los valores constitucionales, a los derechos y libertades, a los principios de objetividad, veracidad e imparcialidad, etc.

Sobre medios de comunicación ha habido también alguna actividad reglamentaria de interés. Así, es importante el Decreto 54/2000, que regula el régimen jurídico de las televisiones locales por ondas terrestres. Como luego se verá, es un decreto que se dicta en el marco de un enfrentamiento con el Estado por el cierre de varias emisoras por el Ministerio de Fomento y ante la falta de regulación estatal sobre la materia. En otra materia próxima, la de informática y telecomunicaciones, se dictaron dos reglamentos: el Decreto 186/2000, por el que se crea el Centro de Informática y Comunicaciones, con el objeto de coordinar y prestar servicios a los órganos de la Administración en materia de tecnologías de la información y de las comunicaciones; y el Decreto 87/2000, por el que se crea la Comisión Regional de las Tecnologías de la Información y el Conocimiento.

Estructura de la Administración y función pública. Sobre la Administración regional, pueden mencionarse varios decretos. En primer lugar y como es habitual, el nuevo Gobierno designado en marzo por el Presidente regional estuvo acompañado por un cambio de estructura de la Administración regional, que se acordó por el Decreto 38/2000. El cambio se limitó a añadir una Consejería más, la de Presidencia; en lo demás se mantuvo la misma estructura, con una Vicepresidencia y las Consejerías de Economía y Hacienda, Agricultura y Medio Ambiente, Educación, Bienestar Social, Obras Públicas, Sanidad, Administraciones Públicas, Industria y Trabajo, y Cultura. La reestructuración fue seguida por la reorganización de la Presidencia (Decreto 55/2000) y de la Consejería de Obras Públicas (Decreto 78/2000). La Presidencia queda como una entidad unitaria de la que dependen la Vicepresidencia, la Consejería de Presidencia y el Gabinete de la Presidencia.

En relación con la función pública se dictaron el Decreto 121/2000, por el que se modifica el Reglamento del Registro de personal para dar entrada a los funcionarios docentes no universitarios; el Decreto 134/2000, por el que se regula la jornada de trabajo de los funcionarios (menos los docentes y alguna otra excepción), dejándola en 36 horas a partir del 16 de septiembre del año en curso y en 35 a partir de enero del 2002. También está el Decreto 178/2000, que modifica el procedimiento de selección de funcionarios interinos.

En materia de registros públicos el Decreto 124/2000 crea y regula un Registro de parejas de hecho de la Comunidad Autónoma. Se trata de un registro exclusivamente administrativo, con efectos declarativos, en el que se pueden inscribir la constitución, modificación y extinción de la pareja, así como los contratos reguladores de las relaciones personales y patrimoniales de sus integran-

tes. Queda abierto para las parejas no casadas, con independencia del sexo de sus miembros y que convivan con relación afectiva análoga a la conyugal.

b) Normas sobre la actividad social y económica

Sanidad y farmacia. Como se ha dicho antes, la principal Ley sectorial es la Ley de Ordenación Sanitaria (Ley 8/2000), que es la única de regulación general de un sector aprobada este año. La Ley se dicta, evidentemente, como previsión y requisito para la asunción de las competencias de Sanidad, que la Junta espera poder recibir en el 2001. La Ley define el sistema sanitario regional como el conjunto de funciones, actuaciones, centros y servicios sanitarios dependientes de los poderes públicos; sus elementos esenciales son, según la propia Ley, la cobertura universal, la financiación pública, el aseguramiento único y público, la gestión pública, la concepción integral de la atención sanitaria y la provisión mayoritariamente pública. Se contempla un Plan de Salud regional que abarca los recursos, actuaciones y prestaciones del sistema. Para la aplicación del sistema sanitario se crea un Servicio de Salud, dirigido por un Consejo de Administración, el Presidente del mismo y una Dirección-Gerencia. Otros órganos previstos por la Ley son un Defensor del usuario y un Consejo de Salud como órgano consultivo. Se crea la inspección sanitaria. La Ley muestra una visible preocupación por garantizar los derechos de los usuarios, y en especial por su derecho a la información y su libertad de elección en todo lo relacionado con la atención sanitaria.

Además, mediante sendos decretos, se crean el Consejo Asesor de Investigación en Ciencias de la Salud (Decreto 144/2000) y el Consejo Asesor de Formación Continuada en Ciencias de la Salud (158/2000).

En materia de farmacia se ha reformado, mediante la Ley 10/2000, la de Ordenación del Servicio Farmacéutico (Ley 4/1996). La regulación farmacéutica sigue acarreado una considerable conflictividad desde la aprobación de la Ley de 1996; la reforma aprobada en el 2000 flexibiliza algo más los criterios de apertura de nuevas farmacias y modifica el baremo de méritos para la autorización de las mismas.

Medio ambiente. En esta materia se ha aprobado la Ley 11/2000, que crea el Impuesto sobre las actividades que inciden en el medio ambiente (comúnmente llamado ecotasa). El objetivo de la Ley es que determinadas actividades que ocasionan perjuicios al medio ambiente, en concreto las emisiones de gases, la producción termonuclear de energía eléctrica y el almacenamiento de residuos radioactivos, soporten a través de este impuesto parte de los costes y riesgos que originan a la sociedad. La Ley es de alcance moderado, ya que se circunscribe a las actividades enumeradas, y no con carácter genérico y abierto a todas las que ocasionen perjuicios al medio ambiente. Se exime del impuesto a la Administración autonómica, a las corporaciones locales y a sus organismos autónomos.

También en relación con el medio ambiente se aprobó la Ley 1/2000, que declara un nuevo Parque Natural, el del Alto Tajo, con la consiguiente ordenación de usos, aprovechamientos y actividades.

En cuanto a la actividad reglamentaria sobre medio ambiente, pueden mencionarse algunos decretos de interés. Así, está el Decreto 17/2000, por el que se aprueba el Reglamento del Cuerpo de Agentes Medioambientales, que había sido creado por la Ley 9/1999, de Conservación de la Naturaleza. El Decreto 34/2000, por el que se regula el uso recreativo, la acampada y la circulación de vehículos de motor en el medio natural. El Decreto 118/2000, por el que se establecen determinados umbrales y criterios para determinar la aplicación del régimen de evaluación de impacto ambiental. Y el Decreto 1/2000, que atribuye competencias en materia de organismos modificados genéticamente o de productos que los contenga y crea la Comisión Regional de Bioseguridad, con competencia para otorgar autorizaciones de utilización, liberación y comercialización en esta materia.

Agricultura, alimentos, caza. Se aprobó la Ley 7/2000, que regula de forma general un ámbito muy específico, el aprovechamiento de pastos, hierbas y rastrojeras. Entre la actividad normativa reglamentaria puede mencionarse el Decreto 127/2000, que regula la denominación de origen de vinos de calidad producidos en pagos vitivinícolas determinados. Asimismo, en materia alimentaria, se dictaron el Decreto 169/2000, que establece el órgano competente en relación con el etiquetado de carne; el 119/2000, sobre los veterinarios colaboradores en la inspección de las carnes de reses de lidia; y el 24/2000, sobre medicamentos veterinarios.

En materia de caza, el Decreto 135/2000 deroga otro anterior (el 125/1994) que había creado el Centro de Investigaciones Cinegéticas, dado que en vez de ése centro se va a impulsar el Instituto Regional de Estudios Cinegéticos, ya en construcción, en el marco de un convenio de colaboración entre la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, la Universidad de Castilla-La Mancha y el Centro Superior de Investigaciones Científicas.

Comercio. Se reformó la Ley de Comercio Minorista (Ley 7/1998). La Ley de reforma (13/2000) se limita a ampliar el máximo de horas de apertura semanal (de setenta y dos a noventa) y el número de festivos y domingos al año que pueden abrir los comercios (de ocho a un número que se incrementa progresivamente de nueve en el 2001 a doce en el 2004), como consecuencia de la modificación por el Estado de los mínimos preceptivos para dichos parámetros (que quedaban por encima de los máximos de la norma autonómica), con el objeto de atenuar en lo posible el impacto del decreto-ley estatal y para evitar que entren en vigor supletoriamente algunos aspectos de la regulación estatal.

Colegios Profesionales. Se han creado dos nuevos Colegios Profesionales de ámbito regional, el de Protésicos Dentales (Ley 5/2000) y el de Podólogos (Ley 6/2000). También se ha regulado el contenido, organización y funcionamiento del Registro de Colegios Profesionales y Consejos de Colegios Profesionales (Decreto 35/2000), que había sido creado por la Ley 10/1999, de creación de Colegios Profesionales.

Otras materias. En diversas materias se han dictado algunos decretos de interés. En *materia educativa* se han dictado el 86/2000, que regula la elección de centro y los criterios de admisión de alumnos en centros no universitarios sostenidos con fondos públicos; el 123/2000, que aprueba el Reglamento del Consejo

Escolar; y el 133/2000, que regula la inspección educativa. Sobre *vivienda* se dictaron el 2/2000 y el 185/2000, ambos sobre ingresos mínimos para acceder a financiación pública y otras ayudas. Sobre *juego* se ha dictado el 9/2000, que aprueba el Reglamento de Casinos de Juego.

Otros decretos de interés sobre asuntos varios aprobados en el año son el 25/2000, sobre derechos de los usuarios de los servicios funerarios; el 125/2000, sobre la implantación del servicio de atención de urgencias a través del teléfono único 1-1-2; y, en materia de Administración local, el 12/2000, por el que se fijan los criterios de reparto del Fondo Regional de Administración Local.

c) Normas de carácter tributario, financiero o económico

En materia tributaria se aprobó la ya comentada Ley 11/2000, de creación de un impuesto sobre ciertas actividades que inciden sobre el medio ambiente. En el ámbito financiero la Ley 2/2000 ha modificado la Ley 6/1997, de Hacienda de Castilla-La Mancha, pese a haber transcurrido poco más de dos años desde su entrada en vigor. El legislador justifica la reforma por la necesidad de acomodar la Ley a la reciente creación de algunas entidades públicas (Gestión de Infraestructuras, Agencia de la Energía, Instituto de la Vid y del Vino) que ejercen de forma descentralizada algunas funciones administrativas o actividades de interés público y que no estaban contempladas por la Ley de Hacienda; al tiempo, se retocan una larga serie de aspectos técnicos de carácter puntual. En definitiva, se trata de una reforma de carácter técnico sin novedades sustantivas que merezca la pena reseñar. Además de esta reforma, el artículo 47 de la Ley de Hacienda, precepto que regula los compromisos de gastos de carácter plurianual, fue modificado por la disposición adicional undécima de la Ley de Presupuestos para el 2001.

Se aprobaron también la Ley de Presupuestos y otra relativa a un crédito extraordinario. La Ley 9/2000, de Presupuestos para el 2001, al margen de su contenido propio y de la citada reforma de la Ley de Hacienda, aprovecha la ocasión, y esto resulta menos frecuente, para contemplar en tres disposiciones adicionales (13ª, 14ª y 15ª) un auténtico plan de actuación en relación con la mujer, previendo un plan de incentivos al empleo, servicios especializados contra la violencia doméstica y la creación de un organismo destinado a gestionar los programas relativos a la promoción de la mujer. En cuanto a la Ley 12/2000, se limita a aprobar el crédito extraordinario para sufragar los gastos de las elecciones autonómicas celebradas en junio de 1999.

En este ámbito pueden citarse también el Decreto 117/2000, sobre creación de deuda pública, y el 56/2000, por el que se creó el Observatorio del Euro, destinado a favorecer la próxima transición a la moneda europea.

Conflictividad jurídica

a) Conflictividad ante la jurisdicción ordinaria. El Gobierno autónomo se ha enfrentado este año a diversos conflictos judiciales, en más de un caso arrastra-

dos desde años anteriores. En realidad, lo que ha sucedido no es sino el resultado de algunos de los procedimientos iniciados en años anteriores, el los que se han producido diversos fallos, con distinta suerte para Gobierno y oposición, consecuencia de la habitual judicialización de conflictos políticos imperante tanto en la Comunidad Autónoma como en el resto de España. Por lo demás, viene siendo común que tanto el Gobierno como la oposición del Partido Popular celebren como victorias judiciales resoluciones meramente de trámite, como la admisión a trámite de recursos, suspensión de los preceptos impugnados o levantamiento de la misma, etc., cuando por lo general dichas resoluciones apenas tienen relevancia en cuanto al fondo de la disputa.

Así, en materia de función pública, todo el año ha estado caracterizado por una abierta conflictividad por parte de los funcionarios interinos, que han llegado a organizarse en colectivos reivindicativos en solicitud de que la Junta convoque oposiciones a distintos cuerpos de funcionarios, en algunos de los cuales no se ha hecho desde 1995. La movilización, que se produjo ya desde los últimos meses de 1999, ha sido impulsada sobre todo por el sindicato de funcionarios CSI-CSIF; este sindicato, con peso en la Administración pública, está enfrentado en este y en otros temas a los sindicatos mayoritarios UGT y Comisiones Obreras, que han llegado con frecuencia a pactos y acuerdos con la Junta.

En el ámbito específico de los interinos docentes el tema ha pasado de la conflictividad política y sindical a los tribunales. En efecto, puesto en marcha el proceso para adjudicar unas 5.200 plazas de docentes, la Orden de la Consejería de Educación dictada en marzo, que establecía la lista baremada de interinos fue declarada inconstitucional por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Toledo a comienzos de agosto, como atentatorio contra el principio constitucional de igualdad, por el doble motivo de restringir la misma a los aspirantes procedentes de las provincias de la Región y por atribuir doble puntuación a la experiencia en Castilla-La Mancha. La Consejería efectuó la contratación de interinos para el curso 2000-2001 acomodándose a la referida sentencia, sin que a lo largo del año se llegase a dictar la nueva Orden de baremación de interinos para convocar las correspondientes oposiciones.

Otro revés judicial para el Gobierno regional en el ámbito de la función pública se produjo con las oposiciones para cuerpos de funcionarios de la Junta. El Tribunal Superior de Justicia anuló en octubre la convocatoria de dos de las oposiciones, por estimar que se puntuaba en exceso el haber sido interino en la propia Administración de la Junta. El Ejecutivo autonómico prefirió no recurrir en casación para no demorar más la nueva convocatoria de oposiciones y aprovechó para revisar de oficio la totalidad de las oposiciones convocadas.

Como se ve, Castilla-La Mancha no ha sido ajena a los frecuentes problemas con que se han topado las Administraciones autonómicas al convocar oposiciones, por lo general por tratar de favorecer a los candidatos de la Región hasta un punto que los tribunales han estimado excesivo y contrario al principio de igualdad.

En otro orden de cosas, el Tribunal Superior de Justicia anuló en noviembre cuatro artículos del Decreto 135/1997, que desarrollaba la Ley de Cajas de Ahorro en lo relativo a los órganos de gobierno, por entender que determinadas competencias que se atribuían a la Consejería de Economía y Hacienda limita-

ban la autonomía de las entidades de ahorro. El recurso había sido interpuesto por la oposición del Partido Popular. El TSJ no planteó, en cambio y como se le solicitaba por los recurrentes, la cuestión de inconstitucionalidad.

Otro asunto judicial que ha tenido relevancia fue la decisión del Tribunal Superior de Justicia, a instancias de la Federación Empresarial Talaverana (Fepemta), de paralizar en abril el proceso de adjudicación del hipermercado que la Corporación, de mayoría socialista, había puesto en marcha en contra de la opinión del pequeño comercio de la localidad. También esta sentencia fue celebrada por la oposición como un triunfo frente a la política del partido socialista en la localidad, cuya alcaldía ostenta.

Frente a la serie de resoluciones adversas citadas, también el Gobierno regional pudo apuntarse algún éxito judicial. Así, el Tribunal Supremo declaró ilegales en febrero las tarifas del trasvase Tajo-Segura acordadas por resolución del Consejo de Ministros en 1997 y que habían sido impugnadas por el Gobierno regional por considerarlas excesivamente elevadas. Por otra parte el Gobierno interpuso recurso, que fue admitido a trámite en enero, contra la decisión del Gobierno de la Nación de situar en la provincia de Guadalajara un almacén de residuos nucleares de la central de Trillo.

b) Conflictividad constitucional. Ante el Tribunal Constitucional la conflictividad ha ido en aumento. El año comenzó con la noticia del levantamiento por parte del alto Tribunal de la suspensión de los artículos de la Ley 6/1999, de Protección del Suministro Eléctrico (ATC de 20 de enero del 2000), que habían sido impugnados por el Gobierno central pese a que en las Cortes regionales había sido aprobada por unanimidad y, por tanto, con el voto popular.

En cuanto a nuevos procedimientos, el Gobierno regional ha iniciado varios más a lo largo del 2000. El Gobierno de Castilla-La Mancha interpuso conflicto positivo de competencias frente a la Orden del Ministerio de Agricultura del 20 de enero del 2000, sobre transferencia de derechos de replantación de viñedos, que atribuía al Ministerio la autorización de transferencias (BOE de 13 de junio del 2000).

El Gobierno regional ha mantenido su oposición al sistema de financiación aprobado tras la victoria electoral de 1996 del Partido Popular para el quinquenio 1997-2001 y rechazado en su momento por Castilla-La Mancha. Esta oposición se ha traducido en la presentación de un recurso de inconstitucionalidad contra los artículos de la Ley 54/1999, de Presupuestos Generales del Estado para el 2000, que se refieren a dicho modelo de financiación autonómica, así como contra las correspondientes partidas presupuestarias de la propia Ley (BOE de 29 de abril del 2000).

Igualmente significativa ha sido la impugnación por parte del Gobierno regional, por presunta invasión de competencias, de tres decretos-leyes de carácter liberalizador aprobados en junio por el Gobierno central, al igual que hicieron casi en bloque las restantes Comunidades Autónomas gobernadas por el Partido Socialista y Cataluña. El Gobierno de Castilla-La Mancha interpuso recursos de inconstitucionalidad contra los tres Decretos-leyes aprobados por el Gobierno central: el R. Decreto-ley 4/2000, de Liberalización del Sector Inmo-

biliario y Transportes, el 6/2000, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios (incluía la ampliación de los horarios comerciales), y el 7/2000, de Medidas Urgentes en el Sector de las Telecomunicaciones (BOE de 3 noviembre del 2000). De todos ellos la medida que más apoyo ha suscitado en los sectores afectados ha sido la impugnación de la ampliación de los horarios comerciales.

En materia de medios de comunicación, se ha producido la típica conflictividad cruzada entre Estado y Comunidad Autónoma. A finales de 1999 se había producido el precinto de tres emisoras locales de televisión de Ciudad Real por parte del Ministerio de Fomento. Si bien una de ellas, tras interponer recurso contencioso administrativo, pudo reanudar sus emisiones, no así las otras dos. La Junta interpuso conflicto constitucional de competencias contra el cierre de una de ellas (CRN-Ciudad Real Noticias), producido ya en enero del 2000 (BOE de 29 de abril del 2000).

Casi simultáneamente a la presentación del conflicto la Junta dictó el Decreto 54/2000, de 21 de marzo, que regulaba el régimen jurídico de las televisiones locales por ondas terrestres, que fue a su vez impugnado mediante conflicto de competencias por parte del Gobierno central (BOE de 11 de mayo del 2000). Tras la suspensión inicial de los tres preceptos impugnados, el Tribunal la levantó respecto a dos de ellos al revisar la medida provisional como es preceptivo antes de los cinco meses (ATC de 3 de octubre de 2000; BOE de 12 de octubre del 2000). De esta manera, hasta la resolución del conflicto, no quedó suspendida la potestad sancionatoria asumida por el Gobierno regional respecto al régimen sancionador de la Ley General de Telecomunicaciones.

Actividad política e institucional

A. Política autonómica

Actualidad política. El año 2000 ha tenido en Castilla-La Mancha dos ejes políticos esenciales, y ambos con relevancia nacional. El primero ha sido, como es natural, las elecciones generales celebradas en marzo con la contundente victoria del Partido Popular, inclusive en la propia Región y en claro contraste con la mayoría absoluta conseguida apenas un año antes por Bono en las elecciones regionales. El segundo eje ha sido la celebración del Congreso del Partido Socialista para la elección del nuevo secretario general, en el que salió derrotado el Presidente regional, dando así al traste con el proyecto de Bono para la política nacional.

No hay mucho que decir desde la perspectiva de Castilla-La Mancha respecto a los resultados nacionales, que no han supuesto para la Región un cambio de escenario. Una vez más se ha evidenciado la clara diferenciación de comportamiento del electorado castellano-mancheño según el ámbito electoral de que se trate: frente a una victoria por mayoría absoluta del Bono en junio de 1999, en estas elecciones el PP obtuvo más votos y escaños en la Región que el PSOE. Pero en cualquier caso, los resultados nacionales no han cambiado el esquema político en Castilla-La Mancha.

El resultado del Congreso federal del PSOE, con la victoria del diputado Rodríguez Zapatero frente a Bono, por tan sólo cinco votos de diferencia, sí ha tenido una importante repercusión política e institucional en la Región. Quizás no tanto por lo que ha pasado sino por lo que ha dejado de ocurrir. En efecto, desde hace más de un año el Vicepresidente Barreda había ido acaparando un amplio protagonismo en el marco de un plan evidente para hacerse cargo del Gobierno regional una vez que Bono pasase a la política nacional. Incluso la última remodelación del Gobierno de Bono realizada tras las elecciones regionales de junio de 1999 había estado diseñada en gran medida por el Vicepresidente. Y era presumible que si Bono hubiese alcanzado la secretaría general del PSOE, su dimisión como Presidente de la Junta y la investidura de Barreda, ante unas Cortes con mayoría absoluta socialista, se hubiera producido a la vuelta del verano. Todo ese proyecto cambió drásticamente con el resultado del Congreso socialista.

Quedan ahora en el aire los planes futuros de Bono sobre su permanencia al frente de la Junta y su posible repetición como candidato en el 2003, dado que el plazo legal de 8 años consecutivos que le impedirían volverse a presentar se computan a partir de la entrada en vigor de dicha limitación establecida en septiembre de 1997 mediante la reforma introducida en la Ley 7/1995, del Gobierno y del Consejo Consultivo. Probablemente se abre un compás de espera cuyo desenlace es de evidente repercusión para la Región, dado que el Presidente regional deberá volver a plantearse el futuro del Partido Socialista en la Región, su relevo y el momento del mismo, siendo todo ello de igual interés para el PP y su líder regional, Agustín Conde.

Por otra parte, el año 2000 ha visto también, una vez pasadas las elecciones, una apreciable mejoría en las relaciones entre Gobierno y oposición. Algo quizás lógico una vez pasado el enfrentamiento electoral y apenas iniciada una nueva legislatura nacional, y lejos todavía el final de la legislatura regional. El caso es que Bono y Conde, Presidente regional del PP, con un largo historial de agrio enfrentamiento, comenzaron aparentemente una nueva etapa de relación más cordial que tuvo su arranque visible en la entrevista celebrada a finales de octubre entre ambos líderes, en la que se trataron temas como el Plan Hidrológico, en ese momento en gestación por parte del Gobierno central, y el trazado del AVE. En esta última cuestión es donde el acercamiento tuvo su máxima expresión y posiblemente en ello haya radicado que la solución final haya resultado claramente satisfactoria para la Región y para la ambiciosa postura adoptada por Bono desde el principio, propugnando que la conexión de Madrid con el levante pasase por Cuenca y Albacete. A este nuevo espíritu, al menos en este comienzo de legislatura, entre las dos primeras figuras de ambos partidos, se suma la buena relación existente entre el Presidente regional y el Alcalde de Toledo, José Manuel Molina, otra de las personalidades de mayor relieve en el Partido Popular.

Gobierno regional. En el 2000 hubo primero un cambio coyuntural en una Consejería, determinado por las candidaturas para las elecciones generales, y luego una remodelación del Gobierno efectuada después de las elecciones cara a la luego frustrada operación de cambio en la Presidencia de la Junta en beneficio del Vicepresidente Barreda.

En enero cesó como Consejera de Sanidad Matilde Valentín, quien se presentaría como número dos de la lista socialista por Albacete a las elecciones, siendo sustituida por Fernando Lamata, quien en el momento era Director General de Planificación Sanitaria en la propia Consejería de Sanidad. Ahora bien, en marzo e inmediatamente después de las elecciones, hubo una remodelación del Gobierno que sin duda estuvo determinada por la operación de traspaso de poderes que se proyectaba para después de que Bono obtuviese la secretaría general del PSOE. De hecho y como ya se ha dicho, el Vicepresidente Barreda fue, en gran medida, el responsable de la remodelación en lo que hubiera debido ser el Gobierno encabezado por él una vez dimitido José Bono. El cambio más relevante fue el reforzamiento de la Presidencia, a la que se adscribieron como dependientes de la misma la Vicepresidencia, la Consejería de Presidencia y el Gabinete del Presidente. Esta configuración permitía al Presidente desentenderse de la gestión diaria del Gobierno que quedó, en esta etapa, más a cargo de Barreda que hasta el momento. Tanto más cuanto en la Consejería de Presidencia entró un hombre de plena confianza de Bono y de larga experiencia de gobierno como Isidro Hernández Perlina, que dejó vacante así la Consejería de Economía y Hacienda.

Entraron en el Gobierno M^a Luisa Araujo, que se hizo cargo de la Consejería de Economía y Hacienda que ocupaba Hernández Perlina; M^a Carmen Valmorisco en la Consejería de Administraciones Públicas hasta ese momento desempeñada por Justo Zambrana, que se incorporaría al Gabinete de Presidencia; M^a Pilar Sánchez en Cultura, donde relevaba a Rubí Sanz Gamó; y Tomás Mañas en Bienestar Social, ocupada en el anterior Gobierno por Emiliano García Page, que se ocuparía a partir de entonces de la dirección del Grupo Parlamentario Socialista.

Permanecieron en el Gobierno, aparte del Presidente y Vicepresidente, el nuevo Consejero de Presidencia, como se ha dicho, y los Consejeros de Agricultura y Medio Ambiente (Alejandro Alonso), Educación (José Valverde), Industria y Trabajo (Araceli Muñoz), Sanidad (Fernando Lamata) y Alejandro Gil (Obras Públicas).

B. Economía y desarrollo regional

Desarrollo económico. Entre las iniciativas a reseñar están los diversos Planes que en distintos ámbitos se impulsan desde la Junta de Comunidades. Entre los más destacados está el III Pacto Industrial, firmado en abril por la Junta y los actores económicos y sociales; entre las instituciones firmaron la consejería de Industria, la Federación de Municipios y Provincias y la Universidad regional; entre los actores económicos y sociales, los sindicatos UGT y CCOO, la Confederación de Empresarios, el Consejo General de Cámaras de Comercio y Caja Castilla-La Mancha. El Pacto, con una vigencia hasta el 2003, se proyecta sobre cinco áreas: relaciones laborales y empleo, innovación y tecnología, competitividad, infraestructuras y, finalmente, comercio, turismo y artesanía. La valoración de la Junta de Comunidades del Plan anterior, expresada por el Presidente en el acto de la firma, es sumamente positiva, ya que según dicha valora-

ción sirvió para crear 7.500 nuevas empresas y 95.000 puestos de trabajo (31.000 directos), para invertir 500.000 millones de ptas. y para recibir ayudas por un montante de 212.000 millones de ptas. Deben mencionarse también el Plan Regional de Innovación de Castilla-La Mancha y el III Plan de Vivienda y Suelo de Castilla-La Mancha.

También puede destacarse que al permanecer Castilla-La Mancha como región objetivo 1 según los índices valorados en el año anterior, como consecuencia de estar su renta per capita por debajo del 75% de la media en la Unión Europea, en el reparto de ayudas de la Unión Europea acordado en abril para el período 2000-2006, le correspondieron más de dos billones de pesetas.

Entre las cuestiones que han suscitado más reacción en la Región fue la oposición a los decretos-leyes de liberalización dictados por el Gobierno, en especial lo que afectaba a liberalización de suelo urbano, en cuanto que limitaba las facultades calificadoras de los Ayuntamientos y, más aún, el de ampliación de horarios comerciales. Al imponer la norma estatal correspondiente unos mínimos superiores a los máximos establecidos por ley autonómica, la Junta reaccionó modificando la Ley del Comercio al objeto de elevar dichos máximos y a la vez paliar en lo posible los efectos de la medida. Esta oposición es compartida por el sector empresarial y por la Junta en defensa, según su postura, del empleo en el sector del pequeño comercio. El Consejo de Gobierno acordó solicitar la reunión de la Comisión General de Comunidades Autónomas del Senado para debatir el tema.

Presupuestos. Los presupuestos para el 2001 ascendieron a 604.108 millones, con un crecimiento de unos 168.000 millones respecto a los del año anterior. Hay que tener en cuenta que el incremento tan destacado (aproximadamente un 38%) se debe a que se incluyen por vez primera las partidas correspondientes a las transferencias de educación no universitaria; sin contar éstas, el incremento porcentual sería de todas formas elevado en comparación con el del año anterior (un 8% frente a un 2,6%) y con el de las restantes Comunidades Autónomas. El PP vio rechazadas tanto la enmienda a la totalidad como la mayor parte de sus enmiendas parciales, y acusó al Gobierno regional de poco proclive a la transacción; ello no obstante, mayoría y oposición llegaron a acuerdos en algunas enmiendas presentadas por la oposición popular que fueron votadas por unanimidad. Entre ellas merece la pena resaltar las disposiciones adicionales que incorporan un programa de actuación en pro de la mujer en materia de empleo, promoción y protección contra los malos tratos, aunque no pase de ser un programa de actuación que habrá de ser concretado mediante el correspondiente desarrollo normativo.

Comunicaciones interregionales. Otro año más, el tema de los transportes interregionales y, más en concreto, el tema del AVE Madrid-Valencia y su trazado ha estado de continua actualidad. De hecho, no ha sido ya hasta enero del 2001 cuando se ha resuelto de forma consensuada entre el Ministerio de Fomento y las cuatro Comunidades Autónomas afectadas por el trazado del AVE. En Castilla-La Mancha el tema ha sido enormemente conflictivo sobre todo por dos variables: el enfrentamiento Cuenca-Albacete y, como consecuencia del mismo, el enfrentamiento interno del PSOE, en el que un sector del Partido en Albacete, cuya figura más destacada ha sido el eurodiputado Juan de Dios Izquierdo, se ha opuesto a las posiciones adoptadas por Bono y el Gobierno regional.

El Presidente regional apostó en todo momento por un trazado que pasase por ambas capitales, mientras que la mayor parte de las fuerzas sociales y políticas albaceteñas incluido, como se ha dicho, un sector del PSOE, ha puesto sobre todo por delante el que el trayecto a Valencia pasase necesariamente por Albacete; su posición ha sido que sólo de esa manera Albacete conservaba su tradicional posición como nudo de comunicaciones. El año acabó con una reunión pendiente entre el Ministro de Fomento, Francisco Álvarez Cascos, y los Presidentes de Castilla-La Mancha, Madrid, Murcia y Valencia. Dicha reunión, celebrada ya en enero del 2001, acabaría mostrando el acierto de la posición mantenida por el Presidente castellano-manchego quien sacó adelante algo sobre lo que en general había serias dudas (el paso por Cuenca y Albacete), además de aprobarse una conexión con Toledo a partir del AVE a Sevilla. Con todo, la solución final dejó a un sector considerable de las instituciones y fuerzas políticas y sociales en Albacete con una sensación de frustración y fracaso, puesto que el trazado dejaba a Albacete fuera del trayecto directo a Valencia. Sin embargo, el trazado aprobado, junto con el enlace a Toledo, no puede sino considerarse una transacción más que favorable para la Comunidad Autónoma, que ve enlazadas con la red de alta velocidad a todas sus capitales.

Además, aunque no se trate de un compromiso oficial, el Ministro de Fomento comunicó públicamente ante la Comisión Ejecutiva regional del PP el compromiso de que el AVE a Lisboa pasará y parará en Talavera, lo que fue recibido con satisfacción por los dos partidos regionales. En otro orden de cosas, dentro del ámbito de los transportes, sigue adelante el proyecto de aeropuerto privado de Ciudad Real.

Otros temas de interés. Merece ser destacada la creación de la Radio Televisión pública regional, ya mencionada al referirnos a la aprobación de la Ley 3/2000, de creación del Ente público de Radio-Televisión de Castilla-La Mancha. Se nombró director a quien fue el último director de Radio Televisión Española de la época socialista Jordi García Candau.

En sanidad, la actividad de la Junta se encuentra orientada hacia la negociación y traspaso de las competencias que presumiblemente se realizaría el próximo año. Dicho enfoque está presente tanto en la gestión como en las declaraciones públicas de los responsables en la materia, principalmente el Consejero Lamata. Cabe mencionar la aprobación del Plan Regional de Salud Mental 2000-2004. Siguen su curso otros temas conflictivos que vienen de atrás, como el de la regulación del sector farmacéutico, con recursos pendientes ante los Tribunales.

A lo largo de todo el año el tema del Plan Hidrológico Nacional en elaboración salió con frecuencia al debate público, sobre todo como motivo de declaraciones políticas por parte de miembros del Gobierno regional. De una primera posición crítica se pasó a una posición favorable al obtener del Gobierno central las contrapartidas solicitadas por el Ejecutivo regional.

La capital, Toledo, estuvo de actualidad por varios temas. En primer lugar por ser la sede de la exposición Carolus, en el quinto centenario del nacimiento del Emperador Carlos V. En segundo lugar por determinados proyectos puramente urbanísticos, como las escaleras mecánicas de acceso al casco inauguradas o el

proyecto de Palacio de Congresos impulsado por el Alcalde Molina. Finalmente, por la constitución del Real Patronato de Toledo, presidido por el Rey, cuyo objetivo es la conservación y rehabilitación del casco histórico, siguiendo el modelo ya iniciado por otras ciudades históricas como Santiago de Compostela.

En materia de medio ambiente hay que mencionar la prosecución de la política de la Junta de oposición a la ubicación de determinado tipo de actividades en la Región, plasmada en este año en la oposición al proyecto de un nuevo almacén de residuos radioactivos en Trillo.

Un tema que también ha estado de actualidad ha sido la propuesta efectuada por el Presidente regional de dar publicidad a los casos de maltrato de mujeres en el ámbito familiar efectuada en el debate sobre la Región celebrado en octubre. De una formulación imprecisa del tema en el debate parlamentario, que los medios de comunicación tradujeron bajo la fórmula de «publicación de las listas de maltratadores» y que levantó una amplia polémica, Bono recondujo la idea hacia una política de publicidad de las sentencias sobre la materia, que habrá de plasmarse en una ley; en este marco se insertan también los ya mencionados mandatos introducidos en las disposiciones adicionales de la Ley de Presupuestos sobre una serie de actuaciones en beneficio de la mujer (empleo, promoción, protección frente a la violencia).

C. Otras instituciones

En cuanto a las demás instituciones de ámbito regional, se han producido renovaciones en dos de ellas. Por un lado se ha producido en abril la elección para un segundo mandato del Síndico de Cuentas, Miguel Ángel Cabezas de Herrera. Por otro lado, en diciembre cesaron por expiración del mandato, el Presidente (Antonio Pina) y los vocales del Consejo Económico y Social, sin que en este caso se produjera ya en el 2000 la renovación de los componentes de la institución. Ahora bien, en cuanto a la actividad, tanto de ambas instituciones como del Consejo Consultivo, se ha desarrollado con normalidad, sin que se hayan producido circunstancias de especial relevancia.

En relación con la Administración de Justicia han empezado a aparecer en los medios de comunicación referencias a las transferencias pendientes en la materia. Así, el Consejero de Administraciones Públicas, a la sazón Justo Zambrana, anunció que el Gobierno regional ha comenzado a estudiar el tema, aunque no como un objetivo inmediato. En cuanto a mejoras materiales, el Ministerio de Justicia se ha comprometido a construir un Palacio de Justicia para Toledo.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 47

Composición a 1-I-2.000:

Grupo Parlamentario Socialista: 26

Grupo Parlamentario Popular: 21

Composición a 31-XII-2.000: la misma.

Estructura del Gobierno

Estructura a 1-I-2.000:

Presidente: José Bono Martínez (PSOE)

Vicepresidente: José María Barreda Fontes

Número de Consejerías: 9

Economía y Hacienda: Isidro Hernández Perlina

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 Gamero

Estructura a 31-XII-2.000:

Presidente: José Bono Martínez (PSOE)

Vicepresidente: José María Barreda Fontes

Número de Consejerías: 10

Presidencia: Isidro Hernández Perlina

Economía y Hacienda: María Luisa Araujo Chamorro

Agricultura y Medio Ambiente: Alejandro Alonso Núñez

Educación: José Valverde Serrano

Bienestar Social: Tomás Mañas González

Obras Públicas: Alejandro Gil Díaz

Sanidad: Fernando Lamata Cotanda

Administraciones Públicas: María del Carmen Valmorisco Martín

Industria y Trabajo: Araceli Muñoz de Pedro

Cultura: María Pilar Sánchez Castro

Tipo de Gobierno

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

Decreto 14/2000, de 28-01-2000, por el que se dispone el cese de Doña Matilde Valentín Navarro, como Consejera de Sanidad; Decreto 15/2000, de 28-01-2000, por el que se nombra Consejero de Sanidad a D. Fernando Lamata Cotanda. (ambos en DOCM. nº 7 de 31-01-2000).

El Decreto 38/2.000, de 15 de marzo (DOCM nº 24, de 17 de marzo de 2.000) establece la estructura de la Administración regional, creando la Consejería de Presidencia, con lo que el total de Consejerías asciende a diez. En la misma fecha se producen cuatro ceses y cinco nuevos nombramientos (al existir una Consejería más), que dan al Gobierno la composición reseñada en el apartado anterior.

Los Decretos correspondientes son: Decreto 39/2000, por el que se dispone el cese de Don Isidro Hernández Perlins como Consejero de Economía y Hacienda; Decreto 40/2000, por el que se dispone el cese de Don Emiliano García-Page Sánchez como Consejero de Bienestar Social; Decreto 41/2000, por el que se dispone el cese de Don Justo Zambrana Pineda como Consejero de Administraciones Públicas; Decreto 42/2000, por el que se dispone el cese de D^a Rubí Eulalia Sanz Gamó como Consejera de Cultura. Decreto 43/2000, por el que se nombra Consejero de Presidencia a Don Isidro Hernández Perlins; Decreto 44/2000, por el que se nombra Consejera de Economía y Hacienda a D^a María Luisa Araujo Chamorro; Decreto 45/2000, por el que se nombra Consejero de Bienestar Social a Don Tomás Mañas González; Decreto 46/2000, de 15-03-2000, por el que se nombra Consejera de Administraciones Públicas a D^a María del Carmen Valmorisco Martín; Decreto 47/2000, por el que se nombra Consejera de Cultura a D^a María Pilar Sánchez Castro. Todos estos Decretos son de 15 de marzo, y están publicados en el DOCM. nº 24, de 17 de marzo de 2000.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Ninguna

Mociones de reprobación

Ninguna

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas*Datos globales*

Proyectos de ley: presentados: 11

aprobados: 10

Proposiciones de ley: presentadas: 4

aprobadas: 3

Iniciativa legislativa popular: presentadas: 2 (no admitidas a trámite)

Proposiciones no de ley ante el Pleno: presentadas: 85

aprobadas: 19

Proposiciones no de ley ante las Comisiones: presentadas: 1 (retirada)

Debates generales: presentados: 31

sustanciados: 18

Interpelaciones presentadas: 6

sustanciadas: 3

Mociones: presentadas: 3

aprobadas: 1

Preguntas con respuesta oral (Pleno) presentadas: 79

sustanciadas: 57

Preguntas con respuesta oral (Comisiones) presentadas: 32

sustanciadas: 4

Preguntas con respuesta escrita: presentadas: 542

contestadas: 509

Solicitudes de información: presentadas: 2058

contestadas: 2069

Comparecencias del Consejo de Gobierno ante el Pleno: presentadas: 12

sustanciadas: 5

Comparecencias del Consejo de Gobierno y Altos Cargos ante las Comisiones: presentadas: 91

sustanciadas:71

Solicitudes de creación de Comisiones No Permanentes: presentadas: 6

aprobadas: 1

Debate sobre el estado de la Región

Los días 10 y 11 de octubre se celebró el Debate sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno («Debate sobre el estado de la Región»), previsto en el art. 196 del Reglamento con carácter anual. Como consecuencia del mismo fueron aprobadas siete Resoluciones, referidas a cuestiones tales como: medidas para prevenir y erradicar la violencia familiar; educación; financiación y desarrollo autonómico; inversiones en infraestructuras; Plan Hidrológico Nacional; agricultura y necesidades sanitarias de la Región (BOCCM nº 61, de 16 de octubre de 2.000).

Resoluciones sobre debates generales

De acuerdo con las previsiones del art. 197 del Reglamento de las Cortes, y en la línea de lo sucedido en años anteriores, durante el año 2.000 se han celebrado numerosos debates generales sobre asuntos concretos de interés para la Región, seguidos de la aprobación de las correspondientes resoluciones. Destacamos las siguientes:

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre el desarrollo de las infraestructuras hospitalarias en Castilla-La Mancha (BOCCM nº 33, de 18 de febrero de 2.000).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la situación de las televisiones locales en Castilla-La Mancha (BOCCM nº 42, de 11 de abril de 2.000).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre el trazado propuesto por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en relación a la línea de alta velocidad ferroviaria Madrid-Levante y al resto de infraestructuras ferroviarias en el ámbito de Castilla-La Mancha (BOCCM nº 43, de 17 de abril de 2.000).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la gestión del Plan Regional de Acción Social (BOCCM nº 45, de 28 de abril de 2.000).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre el III Pacto Industrial de Castilla-La Mancha (BOCCM nº 45, de 28 de abril de 2.000).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre los nuevos programas de Desarrollo Rural (BOCCM nº 49, de 29 de mayo de 2.000)

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre el cumplimiento del Plan Hidrológico de la Cuenca del Júcar (BOCCM nº 51, de 9 de junio de 2.000).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la planificación de la Red de Centros de Enseñanza Secundaria en Castilla-La Mancha (BOCCM nº 54, de 29 de junio de 2.000).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la informatización y conexión a Internet de los Centros Educativos no Universitarios (BOCCM nº 57, de 15 de septiembre de 2.000)

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre el vertido de fuel-oil desde la central térmica de Aceca al río Tajo (BOCCM nº 57, de 15 de septiembre de 2.000).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la red de centros de enseñanza secundaria (BOCCM nº 63, de 20 de octubre de 2.000).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre el comienzo del curso escolar 2.000/2.001 en los centros educativos de los niveles anteriores a la Universidad (BOCCM nº 69, de 20 de noviembre de 2.000).

Otras resoluciones

Resolución del Pleno de las Cortes sobre el Plan Regional de Innovación de Castilla-La Mancha (PRICAMAN) (BOCCM nº 37, de 27 de marzo de 2.000).

Resolución del Pleno de las Cortes sobre el III Plan de Vivienda y Suelo de Castilla-La Mancha (BOCCM nº 39, de 31 de marzo de 2.000).

Resolución del Pleno de las Cortes sobre la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, correspondiente al año 1.997 (BOCCM nº 49, de 29 de mayo de 2.000).

Declaraciones Institucionales

Declaración Institucional de apoyo a la celebración de un Referéndum libre y transparente en el Sahara Occidental (BOCCM nº 37, de 27 de marzo de 2.000).

Proposiciones No de Ley más importantes (aprobadas)

PNL 05/0501-0031, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a la regulación del precio de los carburantes para su utilización en el sector agrario (BOCCM nº 37, de 27 de marzo de 2.000)

PNL 05/0501-0049, presentada por el Grupo Parlamentario Popular, relativa

a la creación de la «Fundación Buero Vallejo de Castilla-La Mancha» y de la «Escuela Superior de Artes Dramáticas y Escénicas Antonio Buero Vallejo de Castilla-La Mancha» (BOCCM nº 49, de 29 de mayo de 2.000).

PNL 05/0501-0061, presentada por don Gonzalo Payo Subiza y otros Diputados del Grupo Parlamentario Popular, relativa a la puesta en marcha del Museo y de la Fundación de Antonio Saura (BOCCM nº 57, de 15 de septiembre de 2.000).

PNL 05/0501-0078, presentada por doña Carmen Romera López y otros Diputados del Grupo Parlamentario Socialista, relativa al cuidado del Medio Ambiente para el desarrollo saludable de la sociedad (BOCCM nº 72, de 24 de noviembre de 2.000).

Otras iniciativas de control

Moción 05/0302-0001, como consecuencia de la Interpelación 05/0301-0003, presentada por don Lucrecio Serrano Pedroche, diputado del Grupo Parlamentario Popular, relativa a la política general seguida en Educación Universitaria (BOCCM nº 42, de 11 de abril de 2.000).

Reformas del Reglamento parlamentario

Ninguna

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Ninguna

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

Consejo Consultivo

Cese, por cumplimiento de su mandato, de don José Rodríguez Jiménez, ex-Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, como Consejero Nato del Consejo Consultivo (10 de septiembre de 2.000).

El Consejo Consultivo ha continuado normalmente su actividad, emitiendo un total de 108 dictámenes, que pueden clasificarse, siguiendo lo previsto en el art. 54 de la Ley 7/1.997, del Gobierno y el Consejo Consultivo, en: dictámenes sobre Anteproyectos o Proyectos de Ley (10); sobre Proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general en desarrollo de la ley (20); sobre Recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia (7); sobre actos administrativos (64, de los cuales: 10 en relación a revisión de oficio; 37 sobre responsabilidad patrimonial; 7 en torno a contratación administrativa, y 10 relativos a urbanismo); y otros (7).

Entre estos 108 dictámenes pueden destacarse: el recaído sobre el conflicto de competencias en relación con la Resolución del Ministerio de Fomento de 5-11-1999 por la que se resuelve el recurso extraordinario de revisión formulado por Ciudad real Noticias, S.A.; o el relativo al proyecto de Decreto por el que se regula el régimen jurídico de las Televisiones Locales por Ondas Terrestres. También pueden citarse las consultas sobre la posible inconstitucionalidad y la incidencia en las competencias de la Junta de Comunidades del art. 43 del Real Decreto-ley 6/2.000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Marcados de Bienes y Servicios.

El texto completo de los dictámenes puede consultarse en www.jccm.es/ccaa/index.htm

Sindicatura de Cuentas

Nombramiento (reelección para un segundo mandato) de don Miguel Ángel Cabezas de Herrera Pérez como Síndico de Cuentas de Castilla-La Mancha (DOCM nº 35, de 12 de abril de 2.000).

Resolución de 25-4-2.000: 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 1.997 (DOCM nº 78, de 7 de agosto de 2.000).

Resolución de 4-2-2.000: informe definitivo de fiscalización de las subvenciones recibidas por el Consejo Regional de la Juventud de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha durante el ejercicio 1.997 (DOCM nº 14, de 22 de febrero de 2.000).

Resolución de 4-2-2.000: informe definitivo de fiscalización del Ayuntamiento de Iniesta (Cuenca) (DOCM nº 14 de 22 de febrero de 2.000)

Resolución de 18-2-2.000: informe definitivo de fiscalización del Programa 523 (Ordenación y Conservación del Medio Ambiente) de los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (DOCM nº 40, de 25 de abril de 2.000)

Resolución de 20-3-2.000: informe definitivo de fiscalización de las contabilidades electorales derivadas de las Elecciones a Cortes de Castilla-La Mancha, celebradas el 13 de junio de 1.999 (DOCM nº 40, de 25 de abril de 2.000).

Resolución de 21-3-2.000: informe definitivo de fiscalización de las subvenciones recibidas por el Consejo Regional de la Juventud de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, durante el ejercicio 1.998 (DOCM nº 40, de 25 de abril de 2.000).

Resolución de 16-8-2.000: informe definitivo de fiscalización de la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Cuenca, correspondiente al ejercicio 1.997 (DOCM nº 89, de 12 de septiembre de 2.000).

El texto completo de los informes, en www.sindiclm.es

Consejo Económico y Social

Durante el año 2.000 han cesado todos sus miembros por expiración del mandato: Decreto 180/2.000, de 19 de diciembre, por el que se dispone el cese de don Antonio Pina Martínez como Presidente del Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha; Decreto 181/2.000, por el que se cesa a los miembros del Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha (ambos en DOCM nº 127, de 22 de diciembre de 2.000). Los miembros cesantes continuarán en funciones hasta la toma de posesión de los nuevos.

En cuanto a su actividad, ha emitido seis dictámenes y dos informes. Los dictámenes versaban sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula el régimen jurídico de las Televisiones Locales por Ondas Terrestres (21-1-2.000); sobre el Anteproyecto de Ley de Ordenación del Aprovechamiento de Pastos, Hierbas y Rastrojeras (28-6-2.000); sobre el Anteproyecto de Ley de Ordenación Sanitaria de Castilla-La Mancha (26-7-2.000); sobre el Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 7/1.998, de 15 de octubre, del Comercio Minorista de Castilla-La Mancha (26-10-2.000); sobre el Anteproyecto de Ley del Impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente (26-10-2.000); y sobre el Proyecto de Decreto de modificación de los Decretos 120/1.998, de 9 de diciembre y 2/2.000, de 11 de enero, por el que se adecuan los ingresos mínimos para acceder a la financiación cualificada y otras ayudas a la vivienda (4-12-2.000). Los dos informes se referían: 1/00, al Programa Operativo Regional FEDER 2.000-2.006 Castilla-La Mancha, el Programa Operativo de las Acciones FSE de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y el Programa Operativo de Castilla-La Mancha (2.000-2.006) (FEOGA-Orientación); y 2/00, sobre el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2.001(26-10-2.000). También en el año 2.000 hay que destacar la publicación del *Informe socioeconómico de Castilla-La Mancha 1.999* y de la *Memoria de Actividades 1.999*.

El texto completo de los dictámenes e informes en www.jccm.es/ces/index.htm

El marco político e institucional

Estabilidad en un nuevo escenario político: mayoría absoluta del PP en el Congreso de los Diputados, Gobierno minoritario de CiU en Cataluña con decisivo apoyo del PP.

Los resultados de las elecciones generales del mes de marzo, con la obtención de la mayoría absoluta por parte del PP, comportaron un debilitamiento muy significativo de la influencia política de CiU en las instituciones centrales del Estado. Por primera vez en bastantes años, concretamente desde 1993, la coalición nacionalista gobernante en Cataluña dejaba de ser decisiva para asegurar la gobernabilidad en el Estado. Este dato ha repercutido de forma notable en la dinámica política de Cataluña presidida por la existencia de un Gobierno minoritario de CiU cuyo Presidente fue investido gracias al apoyo del PP pero que había dejado la puerta abierta a futuros acuerdos de gobierno con ERC.

En este contexto político se ha impuesto en CiU el pragmatismo habitual del Presidente J. Pujol y en este sentido esta formación política votó favorablemente la investidura de J. M. Aznar sin lograr explícitamente contrapartidas a cambio y rechazó la posibilidad de un acuerdo estable con ERC en el Parlamento de Cataluña. Esta estrategia debía conducir, por un lado, a asegurar el apoyo del PP a los Presupuestos de la Generalidad para los años 2000 y 2001 y a la estabilidad política general en Cataluña y, por otro lado, a establecer un clima favorable para la negociación entre el Gobierno catalán y el Gobierno estatal en torno a las dos prioridades políticas del ejecutivo de CiU: el incremento del autogobierno de Cataluña y sobre todo la mejora del sistema de financiación autonómica.

El consenso entre el Gobierno de CiU y el PP en el terreno presupuestario se alcanzó tras la aceptación de diversas enmiendas presentadas por los populares a los Presupuestos de la Generalidad. En este ámbito el acuerdo entre CiU y PP se ha extendido también al aumento de las inversiones del Estado en Cataluña, especialmente en el campo de la construcción de infraestructuras. Además, el entendimiento entre CiU y PP para garantizar la gobernabilidad en Cataluña, aunque no haya sido objeto de una formalización expresa, se ha manifestado en la práctica totalidad de las votaciones importantes en el Parlamento de Cataluña. Sirvan de ilustración a este respecto las relativas a la Resolución 241/VI, subsiguiente al debate de política general de octubre, y a la Resolución 344/VI al no secundar el PP la reprobación del Gobierno pedida por la oposición de izquierda tras el debate parlamentario sobre el denominado «Caso Pallerols» en el que se discutía una presunta financiación ilegal de UDC a partir de una gestión irre-

gular de los fondos gestionados por el Departamento de Trabajo con destino a la formación ocupacional.

Sin embargo, en las otras dos cuestiones no se ha producido ningún avance concreto. En materia de financiación autonómica se han llevado a cabo conversaciones pero la negociación en sentido estricto se ha dejado para el año 2001. El Gobierno de la Generalidad, por su parte, ha creado el Programa para el estudio y reforma de la financiación autonómica dentro del proyecto denominado Pacto Fiscal, adscrito al Departamento de Economía (Decreto 80/2000). En cuanto al incremento del autogobierno no se han dado nuevas transferencias y la creación en el Parlamento de Cataluña de una Comisión de Estudio (Resolución 343/VI) sobre este asunto fue votada negativamente por el PP.

Al margen de las diferencias en los dos puntos que acaban de mencionarse, se han producido otras entre CiU y PP en torno a decisiones del Gobierno estatal como la ausencia de distintivos autonómicos en el formato de las matrículas de los vehículos, la libertad de horarios comerciales, la organización del Día de las Fuerzas Armadas en Barcelona y el Pacto Antiterrorista PP-PSOE. Con respecto a esta última cuestión, debe subrayarse que, en un año en el que el terrorismo ha golpeado duramente en Cataluña, la actitud condenatoria del Gobierno catalán y de CiU ha sido como siempre inequívoca y compartida por todas las fuerzas políticas catalanas. La negativa a sumarse al acuerdo PP-PSOE obedece, en consecuencia, únicamente a la orientación genéricamente antinacionalista que, en opinión de esta formación catalana, tienen algunos extremos del citado pacto. En algunos momentos los desencuentros entre CiU y PP han provocado algún toque de atención por parte del PP que ha dejado en minoría a CiU en el Parlamento de Cataluña. Ello ha tenido lugar en escasas ocasiones y en votaciones sin relevancia política general. De momento el PP apuesta por dotar de estabilidad política al Gobierno de CiU evitándole un desgaste excesivo que pudiera preparar el terreno para una eventual victoria de la actual oposición en las próximas elecciones.

Incremento del protagonismo político del Parlamento

En este primer año de la VI Legislatura se ha podido apreciar, en comparación con otras Legislaturas, un mayor protagonismo de la institución parlamentaria y ello sin que se haya llevado a cabo la permanentemente aplazada reforma del Reglamento Parlamentario. Diversos son los factores que han incidido en este aumento de la vitalidad política del Parlamento: en primer lugar, el equilibrio de fuerzas entre el bloque CiU-PP y el bloque PSC-ERC-IC que obliga a la presencia en todos los Plenos de los principales líderes políticos empezando por el propio Presidente de la Generalidad, especialmente en las votaciones de las mociones; en segundo lugar, la plena consolidación de la práctica de las preguntas orales al Presidente ya que ello asegura que en cada sesión plenaria se produce un debate, o más exactamente un breve pero incisivo intercambio dialéctico, entre J. Pujol y los máximos dirigentes de los partidos catalanes; en tercer lugar, la decisión de P. Maragall, presidente del grupo parlamentario más numeroso de la oposición y aspirante nuevamente a la Presidencia de la Generalidad en las

próximas elecciones, de convertir su despacho en el edificio de la Cámara como su marco fundamental de trabajo; en cuarto lugar, la gestión del Presidente del Parlamento, J. Rigol, marcada por una flexibilidad en la moderación de los debates favorecedora de la expresión sin trabas del pluralismo político y por una búsqueda de acuerdos institucionales con los portavoces de todos los grupos parlamentarios sobre diversos temas (financiación de los partidos, terrorismo); finalmente, la ampliación y la mejora de las instalaciones de la Cámara que deben permitir a corto plazo, entre otras cosas, que los diputados dispongan de despacho y que los grupos puedan organizar debidamente sus oficinas en el edificio del Parlamento.

Cambios en la regulación y la composición del Gobierno

Las modificaciones en la regulación y la composición del Gobierno responden en buena medida a la necesidad del Presidente de la Generalidad de culminar los compromisos políticos iniciados con el cambio gubernamental acaecido tras las elecciones autonómicas de otoño de 1999. En este nuevo ejecutivo destacaban las figuras de A. Mas, Consejero de Economía y Portavoz del Gobierno, y de J.A. Duran Lleida, Consejero de Gobernación y Relaciones Institucionales, mientras que la cartera de Presidencia perdía peso político y competencias. La designación del Consejero de Presidencia, X. Trias, como candidato de CiU a las elecciones generales permitió en febrero a J. Pujol sustituirlo por una persona de su total confianza, J. Triadú, encomendándole tareas de coordinación del Consejo Ejecutivo y de la Administración autonómica y de participación en la definición de la estrategia comunicativa del Gobierno. Ello es perceptible en el decreto 79/2000, donde se exige una coordinación entre el Portavoz del Gobierno y el Departamento de Presidencia, y en el decreto 184/2000, de reestructuración del citado Departamento.

El segundo cambio en la composición del Gobierno tuvo que venir precedido de una preceptiva modificación legislativa. En efecto, el anunciado nombramiento desde meses antes de A. Mas-Colell, prestigioso economista y profesor en universidades americanas, como Consejero de Universidades, Investigación y Sociedad de la Información no podía producirse sin una ley que creara dicha Consejería, o bien que facultara al Presidente para poder establecer mediante decreto la creación y la determinación del número, la denominación y la competencia de los departamentos del Gobierno. Esta última fue la solución contemplada por la ley 1/2000 con el requisito de que el Presidente debe informar al Parlamento mediante comparecencia de las modificaciones en los departamentos establecidas por decreto. Los correspondientes decretos de creación, nombramiento y estructuración son, respectivamente, el 123/2000, el 124/2000 y el 127/2000.

Las reestructuraciones, parciales o de carácter más amplio, no se han limitado al Departamento de Presidencia sino que han afectado a la mayor parte de las Consejerías, mereciendo destacarse en determinados casos la creación de la Dirección de Servicios encargada de dirigir y coordinar las tareas de gestión administrativa. A modo de ejemplo pueden citarse los decretos 13/2000 y

262/2000 relativos, respectivamente, a los Departamentos de Justicia y de Sanidad y Seguridad Social.

Por último debe señalarse en este apartado que se han registrado algunos cambios de cierta significación en determinados altos cargos. Así, tras veinte años ocupando la Dirección General de Urbanismo, J.A. Solans fue relevado de este cargo y designado Director de Planificación Territorial, si bien permanecería muy pocos meses al frente de esta última responsabilidad por falta de sintonía política con el Consejero de Política Territorial. También adquirió notoriedad la sustitución del escritor B. Porcel por el periodista A. Claret en la dirección del Instituto Catalán del Mediterráneo ya que el primero llevaba más de diez años en el cargo avalado personalmente por el Presidente de la Generalidad y el sustituto no procede del entorno político de CiU, constituyendo su nombramiento una apuesta renovadora por parte del Consejero de Gobernación. A circunstancias distintas responden los ceses y dimisiones de algunas personas con responsabilidades importantes en la Consejería de Trabajo y relacionadas con el «Caso Pallerols» ya referenciado anteriormente.

La acción de Gobierno: aspectos más relevantes

El Gobierno, a través de su Consejero-Portavoz, ha anunciado una profunda reforma de la Administración, el denominado Plan Gubernamental CAT21, que empezará tener a reflejo en los Presupuestos para el año 2002 y cuya finalidad principal es encuadrar la acción de Gobierno en torno a seis grandes objetivos o ejes más directamente vinculados a las necesidades de los ciudadanos: el espacio cultural catalán; la sociedad de la acogida; el apoyo a las familias; la sociedad del aprendizaje; el desarrollo sostenible; la sociedad de los emprendedores. Como primera manifestación gráfica de este proyecto ha podido constatarse que la síntesis de la obra de Gobierno realizada a lo largo del año 2000, insertada mediante anuncios en los medios de comunicación, se ha sistematizado de acuerdo con los seis ámbitos del proyecto CAT21.

Siguiendo una sistemática más tradicional, el repaso a los aspectos más relevantes de la acción del Gobierno debe iniciarse con aquellas actuaciones que suponen una respuesta, según los casos, a reivindicaciones formuladas desde diversos sectores, a la aparición de nuevos fenómenos y a la concurrencia de sucesos catastróficos. Así, en este primer bloque se examinan políticas en materia de sanidad, enseñanza, emigración, agricultura, pesca, incendios forestales e inundaciones.

En el terreno de la sanidad el asunto con más repercusión política y ciudadana ha sido el de las listas de espera para intervenciones quirúrgicas en los hospitales públicos. El problema fue denunciado por el *Sindic de Greuges* en uno de sus informes, fue señalado por médicos con responsabilidades en centros hospitalarios y fue objeto de un intenso debate parlamentario que culminó con la aprobación de la Moción 23/VI. El resultado de todo ello ha sido la aprobación por el Gobierno de un plan de choque para reducir las listas de espera con una inversión de 3000 millones de pesetas. En el ámbito sanitario, pero con una proyección más general, es preciso consignar también la aprobación del Decreto

378/2000, por el que se configura el sistema sanitario integral de utilización pública de Cataluña (SISCAT).

El sector de la enseñanza ha conocido en los últimos años un incremento de las subvenciones públicas a la escuela privada concertada y a lo largo del año 2000 se han celebrado varias manifestaciones reclamando más recursos para la escuela pública de Cataluña. El Gobierno ha efectuado importantes inversiones en la reforma y ampliación de centros docentes y ha iniciado un plan para erradicar los módulos prefabricados. En el plano parlamentario la Consejera de Enseñanza tuvo que enfrentarse a un debate general en el Parlamento sobre la política educativa en el primer ciclo de educación infantil (de cero a tres años) o, dicho en otros términos, sobre la manera de cumplir el compromiso de su predecesor en el cargo de crear 30000 plazas de guardería antes del año 2004. La solución pactada entre CiU y PP, y plasmada en la Resolución 210/VI, fue recabar el concurso del sector privado mediante la concesión de créditos ventajosos a las guarderías privadas sin ánimo de lucro.

El Gobierno catalán tuvo que responder asimismo a movilizaciones sociales, no exentas de fuerte tensión en algunos momentos, por decisiones que no le eran imputables: las reivindicaciones de pescadores y agricultores en relación con el aumento del precio de los carburantes. Directamente vinculada a este conflicto está la decisión del Gobierno de conceder ayudas estructurales al sector pesquero de Cataluña por un importe de más de 1400 millones de pesetas. Con una dimensión menos coyuntural, pero como iniciativa tendente a favorecer al sector agrícola, aparece el programa gubernamental de Desarrollo Rural de Cataluña con una inversión media anual de 22000 millones de pesetas.

El fenómeno migratorio está adquiriendo cada año mayor importancia dentro de la acción de Gobierno ya que, según cifras de la propia Administración catalana, el 25% de los inmigrantes que llegan a España viven en Cataluña. Este dato ha llevado al Gobierno de la Generalidad a plantear, con poca receptividad hasta el momento por parte del Estado central, la conveniencia de que las Comunidades Autónomas intervengan en la determinación del cupo anual de trabajadores extranjeros y de que aquellas con mayor número de inmigrantes reciban una financiación especial para integrarlos mejor en su territorio. Por otro lado, el ejecutivo catalán ha reforzado el aparato administrativo dedicado a decidir y ejecutar las políticas sobre el impacto de la inmigración y la atención de las personas inmigradas: ampliación de las funciones de la Comisión Interdepartamental de Inmigración (Decreto 228/2000) y creación de la Secretaría para la Inmigración, adscrita al Departamento de la Presidencia, como órgano unipersonal para asegurar que se lleven a cabo las actuaciones acordadas por las instancias interdepartamentales (Decreto 293/2000). El Parlamento, por su parte, también mostró su preocupación por esta problemática mediante la creación de una Comisión de Estudio sobre la Política de Inmigración en Cataluña (Resolución 14/VI). Por último, cabe señalar que la Consejería de Enseñanza ha avanzado criterios acerca de un reparto equitativo de alumnos inmigrantes entre los centros públicos y privados concertados de una misma zona sin que a lo largo del año 2000 se haya llegado a la aprobación de la correspondiente normativa en la materia.

Las catástrofes naturales y los incendios forestales tampoco han faltado en

Cataluña en el año 2000. Aguaceros en junio y octubre –causantes de graves destrozos en el Monasterio de Montserrat, en la Cataluña central y en algunas comarcas de Tarragona– y la acción destructora del fuego en verano en el Alto Ampurdán obligaron al Consejo Ejecutivo a dictar los Decretos 196/2000, 332/2000 y 377/2000 para paliar los daños ocasionados.

Un segundo conjunto de actuaciones del Gobierno se ha agrupado atendiendo al criterio de la continuidad con realizaciones de años anteriores. En este punto merece destacarse en primer lugar la opción, en unión con la Autoridad Metropolitana del Transporte, por la potenciación del transporte público en el área de Barcelona de la que son buenos ejemplos la ampliación de la red de metro y el decreto 165/2000 sobre ayudas a la renovación del material móvil destinado al transporte público de viajeros por carretera.

En segundo lugar, es necesario reseñar el completo despliegue de la Policía Autonómica en funciones de ordenación del tráfico al extenderse el mismo a las provincias de Tarragona y Barcelona (Decretos 180/2000 y 201/2000) tras haberse efectuado ya en años anteriores en las provincias de Gerona y Lérida. En este ámbito revisten también gran importancia dos acuerdos de la Junta de Seguridad en virtud de los cuales la Policía de la Generalidad, por una parte, ve reconocida una participación activa, ordinaria y permanente en la lucha contra el terrorismo y, por otra parte, estará desplegada integralmente en todo el territorio de Cataluña el 2005, es decir, dos años antes de lo inicialmente previsto. Algunos alcaldes catalanes han alertado de la necesidad de que este despliegue tenga la adecuada sincronización con el repliegue de otros cuerpos pues de lo contrario se produciría un deterioro de la calidad de la seguridad pública.

En materia de política lingüística la continuidad se ha dado tanto en los aspectos positivos como en los negativos. Así, ha proseguido la aplicación de la ley de Política Lingüística con la firma de 186 nuevos convenios con empresas y organizaciones, con la entrada en funcionamiento del plan piloto de 40 oficinas judiciales en catalán y con la reforma del Consejo Social de la Lengua Catalana (decreto 148/2000). Pero igualmente se confirma el fracaso en las negociaciones con las empresas distribuidoras de cine norteamericanas sobre la aplicación del decreto relativo a las cuotas de doblaje de películas al catalán. Si a este factor se le añaden los problemas de legalidad del mencionado decreto, puestos de manifiesto en 1999 por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña con la suspensión cautelar de algunos artículos, no le ha quedado otra alternativa al Gobierno que derogar el decreto 237/1998 a través del decreto 172/2000. En el preámbulo de este último decreto puede leerse que la derogación se justifica porque las compañías distribuidoras multinacionales han asumido el compromiso público de iniciar el doblaje de películas al catalán y de distribuir un número significativo de copias de las versiones catalanas. La práctica dirá si las genéricas e imprecisas declaraciones de intenciones efectuadas por las empresas distribuidoras llevan efectivamente al doblaje de películas al catalán en una cantidad apreciable.

Finalmente, en la línea de actuaciones similares en relación con otros entes públicos autonómicos, debe mencionarse la privatización de algunas de las actividades del Centro de Telecomunicaciones de la Generalidad en materia de servicios y sistemas de comunicación.

El tercer bloque de este recorrido por la acción de Gobierno va a detenerse en aspectos que permiten detectar ciertos cambios de orientación o de énfasis. Así, en el área de Bienestar Social puede observarse un apoyo mucho más decidido a la familia que es perceptible ya en el decreto 93/2000 (creación de la Secretaría de la Familia) y en el decreto 176/2000 (modificación de la regulación del Sistema Catalán de Servicios Sociales), pero que resulta más tangible con la previsión de deducciones de hasta 50000 pesetas en el IRPF por nacimiento de un segundo o ulterior hijo y del incremento de las ayudas para los hijos de cero a tres años.

En el terreno cultural, en el que adquirió cierta resonancia mediática el documento firmado por una veintena de entidades denunciando un posible declive cultural de Cataluña, pueden apreciarse también algunas novedades. La principal se ha plasmado en la aprobación de la ley 20/2000, de creación del Instituto Catalán de las Industrias Culturales, entidad pública que debe ajustar su actividad al derecho privado. Se trata de la iniciativa más importante impulsada hasta el momento por el nuevo Consejero, J. Vilajoana, y cuyo objeto es reforzar el tejido de las industrias culturales en Cataluña mediante diversos instrumentos y no únicamente a través de la fórmula tradicional de la subvención. La ley fue apoyada por CiU, PP y ERC y contó en cambio con la oposición del PSC y de IC porque, a juicio de estos dos últimos grupos, el Instituto nace con insuficiente presupuesto, está escasamente participado por el sector y enfoca su actividad excesivamente hacia la producción audiovisual en detrimento de otras empresas culturales. En otro aspecto del campo cultural igualmente supone un cambio la aceptación por parte del Gobierno de la Generalidad de la presencia de tres vocales propuestos por el Gobierno del Estado en el patronato del Museo Nacional de Arte de Cataluña. Cabe recordar a este respecto que desde hacía tiempo el Ministerio de Educación y Cultura condicionaba la aportación dineraria al citado Museo a un acuerdo sobre su presencia institucional en el patronato del mismo.

Por último, merece destacarse en este apartado el pacto alcanzado entre el Ayuntamiento de Barcelona, la Cámara de Comercio y el Gobierno de la Generalidad en virtud del cual ésta se integra en la entidad consorcial Feria Internacional de Barcelona aportando además 3000 millones de pesetas a la misma. Esta incorporación de la Generalidad a la Feria de Barcelona, recogida estatutariamente en el Decreto 273/2000, puede ayudar a superar el estancamiento sufrido por este certamen de unos años a esta parte y su pérdida de peso en comparación con otros de características parecidas.

La conflictividad jurídica

La conflictividad jurídica entre el Estado central y las instituciones de la Generalidad de Cataluña se ha mantenido, al igual que en los últimos años, en unos niveles cuantitativos moderados. En cuanto a los recursos de inconstitucionalidad el Estado no ha interpuesto ninguno contra leyes catalanas, mientras que dos han sido las normas con rango de ley impugnadas por el Gobierno de la Generalidad. Se trata del decreto-ley 6/2000, de medidas urgentes de intensifica-

ción de la competencia en mercados de bienes y servicios (popularmente conocido como el decreto-ley de liberalización de horarios comerciales) y el decreto-ley 7/2000, de medidas urgentes en el sector de las telecomunicaciones. El Parlamento de Cataluña, por su parte, también presentó recurso contra el primero de los decretos-leyes mencionados anteriormente.

En relación con los conflictos de competencias cuatro han sido planteados por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad. Tres se refieren a disposiciones estatales sobre Universidades (Decretos 1640/1999 y 69/2000 relativos a pruebas de acceso y procedimientos de selección para el ingreso, y Resolución de 8 de setiembre de 1999, del Consejo Superior de Deportes, en materia de subvenciones a Universidades privadas con programas de ayudas a deportistas de alto nivel) y el cuarto se proyecta sobre una Orden de 24 de julio de 2000, del Ministerio de Trabajo, que incide en el cumplimiento de la cuota de reserva del 2% a favor de trabajadores discapacitados. Por otro lado, las normas autonómicas impugnadas por el Estado a través del conflicto de competencias han sido dos: la Resolución de 13 de octubre de 1999, del Departamento de Justicia, relativa a la inscripción en el Registro de colegios profesionales de los Estatutos del Colegio de Censores Jurados de Cuentas; el decreto 278/2000, de creación de las comisiones de secretarios judiciales de Cataluña. Cabe reseñar que el primero de los dos conflictos interpuestos por el Estado se tramita siguiendo las reglas del recurso de inconstitucionalidad de acuerdo con lo establecido por el artículo 67 de la LOTC.

Los partidos políticos

El 2000 ha sido para los partidos políticos catalanes un año de elecciones generales y de congresos. Tanto las elecciones como los congresos aportaron algunos cambios de interés.

Las elecciones generales registraron en Cataluña el índice más alto de abstención en este tipo de comicios. En cuanto a los resultados, si bien el PSC se mantiene como la fuerza política más votada (17 escaños) no escapa a la dinámica general de derrota en toda España perdiendo dos diputados, mientras que el PP logra un buen resultado (12 escaños) ganando cuatro. Por su parte, CiU conserva el segundo lugar con 15 diputados perdiendo un escaño, ERC pasa de dos escaños a uno e IC conserva su único parlamentario en las primeras elecciones generales en las que se presentaba al margen de IU.

En CiU la pugna abierta por la sucesión de J. Pujol en el liderazgo de la coalición entre A. Mas y J. A. Durán Lleida ha conocido diversos episodios y la articulación futura (federación, fusión u otras alternativas) entre CDC y UDC sigue pendiente de definición. Los congresos de cada una de estas dos fuerzas políticas no ofrecieron respuestas claras y contundentes a los dos interrogantes anteriormente apuntados. Con todo, en el congreso de CDC, celebrado en noviembre, la elección de A. Mas como secretario general del partido fue realizada en clave sucesoria en un contexto de mantenimiento de los postulados políticos de carácter táctico e ideológico pero de predominio del denominado sector soberanista en la nueva dirección. En UDC el congreso de diciembre reafirmó el indiscutible

liderazgo de Duran Lleida y se impuso su discurso político de cierta renovación del nacionalismo —un catalanismo centrado— alejado del soberanismo de algunos dirigentes de CDC. Ahora bien, las pretensiones de UDC y de su líder principal en torno al futuro de la coalición de CiU y a la designación del candidato de la misma a la Presidencia de la Generalidad fueron abordadas con gran prudencia y cautela, plausiblemente porque UDC estaba pasando por un momento de debilidad debido al ya citado «Caso Pallerols» que, entre otras cosas, había obligado al Presidente de este partido y antiguo Consejero de Trabajo, I. Farreres, a renunciar a su cargo.

En cuanto a la otra formación política que, sin estar en el Gobierno, asegura la gobernabilidad en Cataluña, es preciso señalar que el PP catalán celebró un congreso en setiembre con dos aspectos destacados: por un lado, el giro catalanista impulsado por el Ministro de Asuntos Exteriores, J. Piqué, que supone un apuesta de renovación ideológica de este partido de cara a disputar a CiU el electorado de centro y a aspirar a ocupar responsabilidades de Gobierno en Cataluña; por otro lado, la reelección de A. Fernández Díaz como Presidente del partido con un muy amplio consenso.

Pasando a los partidos de izquierda cabe observar, antes de examinar los datos específicos de cada uno de ellos, que se han producido entre ellos algunas experiencias de actuación conjunta como son, por ejemplo, la presentación de una candidatura al Senado y posterior formación de un grupo parlamentario propio, y la formulación en el Parlamento de propuestas alternativas a las del Gobierno, especialmente en el debate presupuestario.

El PSC encaraba su congreso de junio con la anunciada retirada de N. Serra de la primera secretaría del partido, con la tensión derivada de los malos resultados de los socialistas en toda España en las elecciones generales y de la pérdida de dos escaños en Cataluña, con una situación de indefinición en la dirección del PSOE y con un líder en Cataluña, P. Maragall, reforzado por los resultados de las elecciones autonómicas de 1999 pero carente de un sólido anclaje en el aparato del partido. El congreso estableció una división equilibrada de funciones: J. Montilla, antiguo responsable de organización y vinculado al sector que tradicionalmente ha controlado el aparato del partido, fue designado primer secretario, mientras que P. Maragall era elegido presidente del PSC y veía reconocido su liderazgo político en el seno del partido con la aceptación de su programa federalista y su alianza con el movimiento «Ciutadans pel Canvi». La posterior elección de J. L. Rodríguez Zapatero como secretario general del PSOE en el congreso de julio, unida a la presencia de miembros del PSC en la nueva ejecutiva del PSOE, parece asegurar además una buena sintonía entre P. Maragall y los socialistas españoles. Posteriormente en el mes de setiembre P. Maragall, con el fin de ayudar a visualizar su alternativa política al Gobierno de J. Pujol, ha constituido un «Gobierno en la sombra», cuyos componentes son todos diputados del grupo parlamentario PSC-Ciutadans pel Canvi en el Parlamento de Cataluña.

En IC la asamblea nacional, el máximo órgano de decisión, ratificó una sucesión pacífica en la presidencia que ha pasado de las manos de R. Ribó a las de J. Saura, sin que ello signifique por el momento el abandono de la vida política por

parte del anterior presidente. El relevo en la presidencia de IC puede contribuir a reforzar el perfil ecologista de esta formación política como parece confirmarlo su ingreso en plataformas de este signo ideológico de ámbito español.

ERC ha sido el único partido catalán que no se ha reunido en congreso, si bien celebró una importante conferencia nacional en julio. En dicha reunión se puso de manifiesto el indiscutible liderazgo de J. L. Carod Rovira, pero al propio tiempo se pudo observar que la propuesta de pacto de Gobierno con CIU, aun sin renunciar al ideario independentista y planteando duras exigencias en política económica y autogobierno, solamente era aceptada por un 60% de los militantes asistentes. Las virtualidades de este pacto están por demostrar porque, como ya se ha indicado anteriormente, CiU lo desestimó y optó por el acuerdo con el PP.

Leyes

El número total de leyes aprobadas por el Parlamento de Cataluña a lo largo del año 2000 ha sido de 23. Este significativo dato cuantitativo revela que el complejo contexto político comentado en las páginas precedentes no ha incidido negativamente en el ejercicio de la función legislativa.

En un primer bloque se van a examinar las leyes que por diversos motivos han tenido mayor presencia en el debate político o en los medios de comunicación. Entre éstas figuran las dos leyes a las que ya se ha aludido anteriormente: la 1/2000 que modifica la regulación del Gobierno y la 20/2000, de creación del Instituto Catalán de Industrias Culturales. Junto a ellas conviene destacar, en primer lugar, la ley 2/2000, del Consejo Audiovisual de Cataluña (CAC). Se trata de una ley que es fruto de una resolución del debate general celebrado a finales del año 1999 en el Parlamento sobre medios de comunicación audiovisual. El consenso entre todos los grupos al que se llegó en aquel momento implicaba abordar en el año 2000 reformas legales en el CAC y en la Corporación Catalana de Radio y Televisión (CCRTV). Hasta el momento la reforma del CAC se ha aprobado pero todavía no la relativa a la CCRTV y la pretensión de P. Maragall de que ambas se hicieran simultáneamente no prosperó, si bien estuvo a punto de hacer fracasar el consenso alcanzado en torno al CAC. La ley 2/2000, aprobada con el apoyo de todos los grupos tras intensas negociaciones, configura al CAC como un ente público de carácter institucional dotado de independencia y cuyos fines en el ámbito de los medios audiovisuales son los siguientes: velar por el respeto de los derechos fundamentales; garantizar el cumplimiento de la normativa reguladora de la programación, de la publicidad y de las condiciones de las concesiones; velar por el respeto al pluralismo político, religioso, social, cultural y lingüístico, atendiendo especialmente, en cuanto al último supuesto, a la normativa lingüística vigente en Cataluña; velar por la neutralidad y la honestidad informativas. El CAC ejerce asimismo en el marco de sus competencias la potestad sancionadora que las leyes reguladoras de la comunicación audiovisual y de la publicidad otorgan a la Generalidad. Queda fuera de las atribuciones del CAC la concesión de licencias de radio y televisión, cuestión debatida durante el trámite parlamentario de la ley y que había sido planteada también por sectores profe-

sionales. En este punto las funciones del CAC son informar preceptivamente la propuesta de condiciones formulada por el Gobierno y las ofertas presentadas por los aspirantes a concesión. Más debate y negociación en la Cámara exigió la regulación de la composición del CAC con el fin de asegurar su independencia del Gobierno. La fórmula finalmente consensuada se caracteriza por los siguientes elementos: diez miembros; nueve elegidos por el Parlamento a propuesta, como mínimo, de tres grupos parlamentarios y por una mayoría de dos tercios; el miembro restante, el presidente del CAC, es propuesto y nombrado por el Gobierno una vez oída la opinión mayoritaria de los nueve miembros designados por el Parlamento; mandato de seis años no renovable; estatuto personal con exigencia de experiencia profesional en el campo audiovisual, dedicación exclusiva y severo régimen de incompatibilidades que incluye la prohibición de ocupar cargos directivos en partidos, sindicatos y organizaciones empresariales. Los miembros finalmente elegidos por el Parlamento y el presidente propuesto por el Gobierno, y aceptado por los restantes integrantes del CAC, despertaron ciertos recelos en los sectores profesionales (Colegio de Periodistas, por ejemplo) por entender que los partidos habían efectuado un reparto por cuotas y por la asignación de la presidencia a un militante de CiU que hasta aquel momento era diputado en la Cámara catalana. Deberá, pues, el CAC a través de su actuación independiente disipar estos recelos iniciales a su composición.

También tuvo una notable repercusión pública la aprobación de la ley 21/2000, conocida comúnmente como «ley del testamento vital». Se trata de una disposición legal pionera en España, apoyada por todos los grupos parlamentarios y valorada favorablemente por organizaciones profesionales de médicos y por asociaciones promotoras del derecho a morir dignamente, cuyo contenido fundamental se concreta en dos puntos: por un lado, el derecho de los pacientes a conocer toda la información obtenida sobre su salud y la garantía de la preservación del derecho a la intimidad respecto a dicha información; por otro lado, la regulación del documento de voluntades anticipadas, denominado también testamento vital o biológico. Mediante este documento, consignado ante notario o ante tres testigos con determinados requisitos, cualquier persona puede determinar anticipadamente las actuaciones médicas de las que no quiere ser objeto cuando las circunstancias de su salud por sufrir una enfermedad terminal no le permitan manifestar personalmente su voluntad.

En este primer apartado de la producción legislativa deben figurar igualmente dos leyes relativas a los establecimientos comerciales. La ley 17/2000 persigue adecuar los equipamientos comerciales de Cataluña a las necesidades actuales de consumo y de compra y fomentar su reforma y modernización. Por su parte, la ley 16/2000 crea, como tributo propio de la Generalidad, un impuesto para gravar la especial capacidad económica de las grandes superficies comerciales que gozan de una situación dominante en el sector y que generan unas externalidades cuyo coste no asumen. La ley prevé destinar los ingresos obtenidos mediante el impuesto a la modernización del pequeño y mediano comercio, de gran tradición y arraigo en Cataluña, y a actuaciones en las áreas afectadas por los emplazamientos de las grandes superficies comerciales.

Finalmente, es preciso aludir a una ley cuyo eco mediático se ha debido sobre todo a las vicisitudes de su procedimiento de elaboración y aprobación. En efec-

to, la ley 11/2000, reguladora de la incineración de residuos, introduce, con el fin de proteger el medio ambiente, nuevos y más estrictos requisitos en esta actividad a partir del texto de una proposición de ley de iniciativa legislativa popular cuya pretensión era establecer la prohibición de la incineración de residuos. Esta desnaturalización de la iniciativa popular durante el trámite parlamentario, legítima de acuerdo con la regulación jurídica aplicable, generó una cierta polémica ya que si la voluntad mayoritaria de la Cámara era aprobar una nueva normativa sobre incineración de residuos, pero no prohibirla, los grupos políticos podían haber recurrido a otros instrumentos parlamentarios sin necesidad de utilizar y desvirtuar la proposición de ley de origen ciudadano e impulsada por asociaciones ecologistas. A este propósito es oportuno recordar que las proposiciones de ley, una vez tomadas en consideración por el Parlamento, ya no pueden ser retiradas por sus autores o promotores. Cabe añadir que la ley fue aprobada con el apoyo de CiU, PP y PSC pero provocó tensiones en esta última formación política ya que dos diputados rompieron la disciplina de voto y optaron por no participar en la votación.

Un segundo grupo de leyes destacables viene constituido por aquellas que reforman, complementan o amplían la legislación civil catalana. Dos leyes se refieren a materias compiladas previamente de manera total o parcial: la ley 13/2000, de regulación de los derechos usufructo, uso y habitación; la ley 6/2000 relativa a pensiones periódicas, concretamente el censal y el violario. La tercera ley supone un desarrollo del derecho civil catalán en la línea de la interpretación más abierta de las competencias estatutarias en la materia. En este sentido, la ley 22/2000, de acogida de personas mayores, regula la convivencia originada por el acogimiento que una persona o una pareja ofrecen a una persona o a una pareja mayores de 65 años, en condiciones parecidas a las relaciones entre ascendentes y descendentes.

Un tercer bloque legislativo se proyecta sobre el campo de la publicidad. Así, la ley 9/2000 regula la publicidad dinámica en Cataluña y establece los mecanismos del ejercicio de esta actividad atendiendo especialmente a la posición de los consumidores, la protección del medio ambiente y el respeto de los derechos fundamentales de las personas. Por su parte, la ley 18/2000 regula la publicidad institucional llevada a cabo por las Administraciones de Cataluña, incluyendo las instituciones locales y supralocales, y define su alcance y su código de conducta.

El siguiente conjunto de leyes que corresponde referenciar tiene en común, a pesar de las acusadas especificidades de cada caso, una conexión o vinculación con el territorio y las infraestructuras. Por un lado, la ley 10/2000 establece el régimen jurídico del transporte mediante contraprestación económica de personas y mercancías que transcurra en aguas marítimas y continentales de Cataluña. Por otro lado, la ley 12/2000 complementa las previsiones de la ley 6/1999, relativa a la ordenación del agua, en cuanto a la transmisión a la Generalidad de la titularidad de las instalaciones del sistema Ter-Llobregat (véase en el mismo sentido el decreto 104/2000). Por último, la ley 19/2000 regula la planificación, la construcción, la gestión, la utilización y el régimen de policía de los aeropuertos de Cataluña que son competencia de la Generalidad.

Para concluir este repaso a las leyes catalanas cabe consignar la aprobación de

cuatro leyes más que contienen reformas de algún punto de leyes ya vigentes: la ley 5/2000 (policías locales), la ley 7/2000 (Centro de Información y Desarrollo Empresarial), la ley 8/2000 (Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada) y la ley 23/2000 (Consejo Interuniversitario de Cataluña). Puede añadirse también como norma con rango de ley el Decreto-Legislativo 1/2000 por el que se procede a la refundición en un texto único de la legislación catalana sobre deporte.

Decretos

Además de los decretos ya mencionados anteriormente es preciso destacar en este apartado, en primer lugar, aquellas disposiciones que suponen un desarrollo reglamentario directo y general de leyes aprobadas por el Parlamento. En este sentido hay que reseñar los decretos siguientes: el 248/2000, por el que se aprueba el Reglamento de la ley 11/1998, de helipuertos; el 202/2000, por el que se aprueba el Reglamento del Jurado de Expropiación de Cataluña, creado por la ley 6/1995; el 147/2000, de aprobación del Reglamento del juego de la plena o bingo, y el 386/2000 sobre el Catálogo de juegos practicables en casinos, al amparo ambos de la 15/1984; el 103/2000, por el que se aprueba el Reglamento de los tributos gestionados por la Agencia Catalana del Agua, previsto por la ley 6/1999. Al amparo de esta última ley debe citarse también el decreto 168/2000, de adopción de medidas excepcionales en relación con la utilización de recursos hidráulicos, importante disposición de previsión de ahorro de agua ante la sequía que ha afectado a determinadas zonas de Cataluña.

En el ámbito de la educación se han dictado varios decretos relevantes que inciden en un amplio abanico de cuestiones: requisitos de centros de educación infantil (decreto 353/2000); institutos de enseñanzas profesionales (decreto 301/2000); movilidad del profesorado de formación profesional (decreto 200/2000); derechos y deberes de los alumnos de los centros no universitarios (decreto 221/2000); constitución y composición del Consejo Escolar y elección y cese del director y del resto de órganos unipersonales de los centros docentes públicos (decreto 352/2000); inspección de enseñanza (decreto 266/2000).

El incesante desarrollo de las telecomunicaciones y su decisiva incidencia en el progreso económico, social y cultural ha provocado nuevamente la aparición de disposiciones relativas al régimen jurídico de instalación de infraestructuras en la materia (decretos 116/2000, 117/2000 y 358/2000).

La protección de los menores y de los jóvenes ha sido el objetivo asimismo de la actividad del Gobierno. Por un lado, el decreto 369/2000 ha creado el Observatorio de la Infancia y la Adolescencia, como órgano colegiado de participación externa en torno a las políticas destinadas a estos sectores de población. Por otro lado, el decreto 337/2000 regula las actividades en el tiempo libre (entre otras, acampadas, colonias, campos de trabajo) de los menores de 18 años. Persigue también una finalidad protectora de los menores, aunque su alcance es más amplio, el decreto 295/2000, por el que se desarrolla el derecho a la información de los usuarios de los servicios de televisión.

En un terreno en el que la sensibilidad ciudadana ha crecido enormemente en los últimos tiempos por el impacto de algunas epidemias entre determinados animales el decreto 179/2000 incide en el sector de la alimentación animal y el decreto 141/2000 en la venta de medicamentos de uso veterinario.

En materia de calidad ambiental y de protección sanitaria deben mencionarse dos decretos con una clara repercusión además en los entes locales. Se trata, por una parte, del decreto 43/2000, que regula el Fondo de Gestión de Residuos destinado a financiar operaciones de gestión de residuos llevadas a cabo por los entes locales, y, por otra parte, del decreto 95/2000, por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a las piscinas de uso público.

Por último, cabe citar tres decretos de características muy distintas y singulares. En primer lugar un decreto con incidencia económica –el 252/2000– sobre la actividad artesanal. En segundo lugar, el decreto 278/2000, por el que se crean las comisiones de secretarios judiciales de Cataluña, órganos consultivos para favorecer la comunicación entre los miembros de este cuerpo destinados en Cataluña y el Departamento de Justicia de la Generalidad. Finalmente, el decreto 385/2000 en virtud del cual, en cumplimiento de la Resolución 209/VI del Parlamento y tras el pronunciamiento del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, se deroga el decreto 332/1998 y se autoriza a los menores de 14 años, acompañados de una persona mayor de edad, a asistir a las corridas de toros y a determinadas modalidades de combates y de luchas.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 135

Composición a 1-I-2000 y a 31-XII-2000:

Convergència i Unió: 56

Socialista-Ciutadans pel Canvi: 50

Popular: 12

Esquerra Republicana per Catalunya: 12

Iniciativa per Catalunya-Verds: 5

Modificaciones en la composición de la Mesa del Parlamento:

Dada la renuncia presentada por el Secretario tercero, Sr. Francesc Codina i Castillo (CiU), se procedió a la elección de dicho cargo, resultando elegido el Sr. Esteve Orríols i Sendra (CiU) (DSPC-P, 23, 27/06/2000; BOPC, 80, 03/07/ 2000).

Estructura del Gobierno

Presidente: Jordi Pujol

Número de consejerías: 15

Presidencia: Joaquim Triadú (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)

Universidades, Investigación y Sociedad de la Información: Andreu Mas-Colell (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 12 departamentos y UDC 3.

Cambios en el Gobierno

Decreto 45/2000, de 3 de febrero, de cese de don Xavier Trias y Vidal de Llobatera como consejero del Departamento de la Presidencia (DOGC, 3072, 07/02/2000).

Decreto 46/2000, de 3 de febrero, por el que se nombra al señor Joaquim Triadú i Vila-Abadal consejero del Departamento de la Presidencia (DOGC, 3072, 07/02/2000).

Decreto 59/2000, de 8 de febrero, por el que se nombra al consejero de Economía, Finanzas y Planificación, don Artur Mas i Gavarró, portavoz del Gobierno (DOGC, 3077, 14/02/2000)

Decreto 123/2000, de 3 de abril, por el que se crea el Departamento de Universidades, Investigación y Sociedad de la Información y se determina el número de los departamentos en que se estructura la Administración de la Generalidad de Cataluña (DOGC, 3112, 03/04/2000).

Decreto 124/2000, de 3 de abril, por el que se nombra a don Andreu Mas-Colell consejero de Universidades, Investigación y Sociedad de la Información (DOGC, 3112, 03/04/2000).

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Ninguna.

Mociones de reprobación

Ninguna.

Debates y resoluciones más importantes

Resolución 4/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se crea la Comisión Permanente de Legislatura sobre la Unión Europea y de Actuaciones Exteriores, Cooperación y Solidaridad (BOPC, 10, 03/01/00; DSPC-P, 7, 22/12/99).

Resolución 5/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se crea la Comisión Permanente de Legislatura sobre el Proceso de Equiparación Mujer-Hombre (BOPC, 10, 03/01/00; DSPC-P, 7, 22/12/99).

Resolución 6/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se crea la Comisión Permanente de Legislatura para la Sociedad de la Información (BOPC, 10, 03/01/00; DSPC-P, 7, 22/12/99).

Resolución 7/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se crea la Comisión de Estudio sobre la Situación de la Juventud en Cataluña (BOPC, 10, 03/01/00; DSPC-P, 7, 22/12/99).

Resolución 12/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se crea la Comisión de Estudio sobre el Sida (BOPC, 23, 21/02/00; DSPC-P, 8, 09/02/00).

Resolución 14/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se crea la Comisión de Estudio sobre la Política de Inmigración en Cataluña (BOPC, 36, 27/03/00; DSPC-P, 10, 15/03/00).

Resolución 43/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se designan los senadores que han de representar a la Generalidad en el Senado (BOPC, 39, 03/04/00; DSPC-P, 11, 29/03/00).

Resolución 44/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se crea la Comisión de Estudio sobre la Situación de la Pesca en Cataluña (BOPC, 42, 10/04/00; DSPC-P, 11, 29/03/00).

Resolución 45/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se crea la Comisión de Estudio sobre la Mejora de la Prevención y Extinción de Incendios (BOPC, 42, 10/04/00; DSPC-P, 11, 20/03/00).

Resolución 46/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se acuerda presentar a la Mesa del Congreso de los Diputados la Proposición de ley de modificación de la Ley orgánica 5/1984, de 25 de mayo, de comparecencia ante las comisiones de investigación del Congreso y del Senado o de ambas cámaras (BOPC, 42, 10/04/00; DSPC-P, 11, 29/03/00).

Resolución 47/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se acuerda presentar a la Mesa del Congreso de los Diputados la Proposición de ley sobre el uso de las lenguas oficiales en la emisión de billetes y en la encuñación de monedas del euro (BOPC, 42, 10/04/00; DSPC-P, 11, 29/03/00).

Resolución 48/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se acuerda presentar a la Mesa del Congreso de los Diputados la Proposición de ley orgánica de incorporación de las lenguas del Estado español oficiales a los pasaportes y a los documentos nacionales de identidad (BOPC, 42, 10/04/00; DSPC-P, 11, 29/03/00).

Resolución 49/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se acuerda presentar a la Mesa del Congreso de los Diputados la Proposición de ley de incorpora-

ción de las lenguas del Estado español oficiales a los permisos y a las licencias de conducir vehículos de motor y ciclomotores (BOPC, 42, 10/04/00; DSPC-P, 11, 29/03/00).

Resolución 83/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se crea la Comisión de Estudio sobre la Problemática del Mundo Rural en Cataluña (BOPC, 55, 08/05/00; DSPC-P, 15, 26/04/00).

Resolución 104/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la creación del Comité de Seguimiento y Actualización de la implantación y los objetivos del Plan estratégico «Cataluña en xarxa» (BOPC, 68, 08/06/00; DSPC-C, 35, 17/05/00).

Resolución 170/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se acuerda presentar a la Mesa del Congreso de los Diputados la Proposición de ley sobre el uso de las lenguas del Estado en la emisión de sellos y otros efectos postales (BOPC, 78, 26/06/00; DSPC-P, 21, 07/06/00).

Resolución 210/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la política educativa en lo relativo al primer ciclo de educación infantil, de cero a tres años (BOPC, 83, 12/07/00; DSPC-P, 24, 28/06/00).

Resolución 211/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se acuerda presentar a la Mesa del Congreso de los Diputados la Proposición de ley de creación del fondo para la homogeneización, el rescate selectivo y la subvención de los peajes (BOPC, 83, 12/07/00; DSPC-P, 24, 28/06/00).

Resolución 215/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se acuerda interponer recurso de inconstitucionalidad contra el capítulo V, Comercio Interior, del título IV, Otras medidas liberalizadoras, del Real decreto ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en el mercado de bienes y servicios (BOPC, 89, 31/07/00; DSPC-P, 26, 27/07/00).

Resolución 241/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la orientación política general del Consejo Ejecutivo (BOPC, 101, 16/10/00; corrección de errores BOPC, 103, 23/10/00; DSPC-P, 29, 05/10/00).

Resolución 286/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se retira la Proposición de ley de modificación de la Ley del Estado 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal, presentada ante el Congreso de los Diputados (BOPC, 107, 07/11/00; DSPC-P, 30, 25/10/00).

Resolución 287/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se retira la Proposición de ley de regulación de las sociedades civiles de actividades entre profesionales, presentada ante el Congreso de los Diputados (BOPC, 107, 07/11/00; DSPC-P, 30, 25/10/00).

Resolución 288/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se retira la Proposición de ley de modificación de la Ley orgánica 5/1984, de 25 de mayo, de comparecencia ante las comisiones de investigación del Congreso y del Senado o de ambas cámaras, presentada ante el Congreso de los Diputados (BOPC, 107, 07/11/00; DSPC-P, 30, 25/10/00).

Resolución 343/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se crea la Comisión de Estudio para la Profundización en el Autogobierno (BOPC, 117, 27/11/00; DSPC-P, 32, 14/11/00).

Resolución 344/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la gestión y el modelo de la formación ocupacional en Cataluña (BOPC, 117, 27/11/00; DSPC-P, 35, 17/11/00).

Moción 1/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la salud y la siniestralidad laborales (BOPC, 23, 21/02/00; DSPC-P, 9, 10/02/00).

Moción 2/VI del Parlamento de Cataluña, sobre el Hospital General de Cataluña (BOPC, 23, 21/02/00; DSPC-P, 9, 10/02/00).

Moción 3/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la administración de las finanzas públicas (BOPC, 23, 21/02/00; DSPC-P, 9, 10/02/00).

Moción 4/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la inversión comarcal en Cataluña (BOPC, 23, 21/02/00; DSPC-P, 9, 10/02/00).

Moción 5/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la política educativa (BOPC, 36, 27/03/00; DSPC-P, 10, 15/03/00).

Moción 6/VI del Parlamento de Cataluña, sobre los centros dependientes de la Dirección General de Atención a la Infancia (BOPC, 36, 27/03/00; DSPC-P, 10, 15/03/00).

Moción 7/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la atención primaria de la salud (BOPC, 36, 27/03/00; DSPC-P, 10, 15/03/00).

Moción 8/VI del Parlamento de Cataluña, sobre las políticas de concertación de servicios sanitarios (BOPC, 36, 27/03/00; DSPC-P, 10, 15/03/00).

Moción 9/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la política industrial, especialmente en lo relativo al sector metalúrgico del Vallés Occidental (BOPC, 36, 27/03/00; DSPC-P, 10, 15/03/00).

Moción 10/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la política medioambiental, especialmente en lo relativo a la contaminación de purines y nitratos (BOPC, 36, 27/03/00; DSPC-P, 10, 15/03/00).

Moción 11/VI del Parlamento de Cataluña, sobre las empresas eléctricas (BOPC, 36, 27/03/00; DSPC-P, 10, 15/03/00).

Moción 12/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la creación y la reorganización de los departamentos del Gobierno (BOPC, 36, 27/03/00; DSPC-P, 10, 15/03/00).

Moción 13/VI del Parlamento de Cataluña, sobre los nuevos retos en política medioambiental (BOPC, 36, 27/03/00; DSPC-P, 10, 15/03/00).

Moción 14/VI del Parlamento de Cataluña, sobre política lingüística, especialmente en lo relativo al balance de la aplicación de la Ley 1/1998, de 7 de enero, de política lingüística (BOPC, 57, 15/05/00; DSPC-P, 15, 26/04/00).

Moción 15/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la violencia de género (BOPC, 57, 15/05/00; DSPC-P, 16, 27/04/00).

Moción 16/VI del Parlamento de Cataluña, sobre el refuerzo de las medidas para atender a los menores desamparados (BOPC, 57, 15/05/00; DSPC-P, 16, 27/04/00).

Moción 17/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la protección de la salud,

especialmente en lo relativo a las intoxicaciones derivadas de la aplicación de pesticidas ambientales (BOPC, 57, 15/05/00; DSPC-P, 16, 27/04/00).

Moción 18/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la formación ocupacional (BOPC, 57, 15/05/00; DSPC-P, 16, 27/04/00).

Moción 19/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la política del juego (BOPC, 69, 13/06/00; DSPC-P, 20, 25/05/00).

Moción 20/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la colaboración entre los entes locales y el Departamento de Bienestar Social en la prestación de los servicios sociales (BOPC, 69, 13/06/00; DSPC-P, 20, 25/05/00).

Moción 21/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la política museística (BOPC, 69, 13/06/00; DSPC-P, 20, 25/05/00).

Moción 22/VI del Parlamento de Cataluña, relativa a la Feria de Barcelona (BOPC, 69, 13/06/00; DSPC-P, 20, 25/05/00).

Moción 23/VI del Parlamento de Cataluña, sobre las listas de espera en la sanidad pública (BOPC, 78, 26/06/00; DSPC-P, 22, 08/06/00).

Moción 24/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la proyección institucional del deporte catalán (BOPC, 78, 26/06/00; DSPC-P, 22, 08/06/00).

Moción 25/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la protección medioambiental de los espacios naturales, especialmente en lo relativo a la construcción de campos de golf (BOPC, 78, 26/06/00; DSPC-P, 22, 08/06/00).

Moción 26/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la promoción del sector de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (BOPC, 78, 26/06/00; DSPC-P, 22, 08/06/00).

Moción 27/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la financiación de las universidades públicas (BOPC, 78, 26/06/00; DSPC-P, 22, 08/06/00).

Moción 28/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la política de vivienda (BOPC, 78, 26/06/00; DSPC-P, 22, 08/06/00).

Moción 29/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la política educativa (BOPC, 78, 26/06/00; DSPC-P, 22, 08/06/00).

Moción 30/VI del Parlamento de Cataluña, sobre el no-incremento del endeudamiento neto previsto en los presupuestos de la Generalidad para el 2000 (BOPC, 86, 24/07/00; DSPC-P, 25, 29/06/00).

Moción 31/VI del Parlamento de Cataluña, sobre el impulso de la formación profesional de Cataluña (BOPC, 86, 24/07/00; DSPC-P, 25, 29/06/00).

Moción 32/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la prevención y la detección de tumores cutáneos (BOPC, 86, 24/07/00; DSPC-P, 25, 29/06/00).

Moción 33/VI del Parlamento de Cataluña, sobre el transporte sanitario urgente y no urgente (BOPC, 86, 24/07/00; DSPC-P, 25, 29/06/00).

Moción 34/VI del Parlamento de Cataluña, sobre las políticas de prevención del consumo de las drogas de síntesis (BOPC, 86, 24/07/00; DSPC-P, 25, 29/06/00).

Moción 35/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la política penitenciaria (BOPC, 86, 24/07/00; DSPC-P, 25, 29/06/00).

Moción 36/VI del Parlamento de Cataluña, sobre el retraso en la aplicación de la justicia (BOPC, 111, 13/11/00; DSPC-P, 31, 26/10/00).

Moción 37/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la lucha contra la pobreza (BOPC, 111, 13/11/00; DSPC-P, 31, 26/10/00).

Moción 38/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la política lingüística en el ámbito del derecho y la justicia (BOPC, 111, 13/11/00; DSPC-P, 31, 26/10/00).

Moción 39/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la política cultural, especialmente en lo relativo a la coordinación con otras administraciones y con entidades públicas o privadas (BOPC, 111, 13/11/00; DSPC-P, 31, 26/10/00).

Moción 40/VI del Parlamento de Cataluña, sobre el balance del Pacto para la ocupación (BOPC, 111, 13/11/00; DSPC-P, 31, 26/10/00).

Moción 41/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la política relativa al transporte en el ámbito sanitario (BOPC, 121, 04/12/00; DSPC-P, 33, 15/11/00).

Moción 42/VI del Parlamento de Cataluña, sobre el desarrollo rural (BOPC, 121, 04/12/00; DSPC-P, 33, 15/11/00).

Moción 43/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la atención que se presta al alumnado con necesidades educativas especiales (BOPC, 121, 04/12/00; DSPC-P, 33, 15/11/00).

Moción 44/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la política urbanística (BOPC, 121, 04/12/00; DSPC-P, 33, 15/11/00).

Moción 45/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la política sanitaria en Cataluña, especialmente en lo relativo a la gestión hospitalaria (BOPC, 121, 04/12/00; DSPC-P, 33, 15/11/00).

Moción 46/VI del Parlamento de Cataluña, sobre las prioridades del Departamento de Bienestar Social (BOPC, 121, 04/12/00; DSPC-P, 33, 15/11/00).

Moción 47/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la política cultural, especialmente en lo referente a las infraestructuras culturales (BOPC, 135, 29/12/00; DSPC-P, 40, 19/12/00).

Moción 48/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la política de innovación tecnológica (BOPC, 135, 29/12/00; DSPC-P, 40, 19/12/00).

Moción 49/VI del Parlamento de Cataluña, sobre el desarrollo de la política medioambiental (BOPC, 135, 29/12/00; DSPC-P, 40, 19/12/00).

Moción 50/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la aplicación de la Ley 3/1991, de 18 de marzo, de formación de adultos (BOPC, 135, 29/12/00; DSPC-P, 40, 19/12/00).

Moción 51/VI del Parlamento de Cataluña, sobre la implantación de la energía eólica (BOPC, 135, 29/12/00; DSPC-P, 40, 19/12/00).

Moción 52/VI del Parlamento de Cataluña, sobre el cumplimiento de los planes comarcales de montaña (BOPC, 135, 29/12/00; DSPC-P, 40, 19/12/00).

Reformas del Reglamento Parlamentario

Ninguna.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Ninguna.

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

Consejo Consultivo

Elecciones de miembros:

Resolución 84/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se designa un consejero del Consejo Consultivo de la Generalidad (BOPC, 55, 08/05/00; DSPC-P, 15, 26/04/00; DOGC, 3141, 17/05/00).

Decreto 193/2000, de 2 de junio, de nombramiento del señor Agustí M. Basols i Parés como presidente del Consejo Consultivo de la Generalidad (DOGC, 3160, 14/06/00).

Dictámenes emitidos a solicitud del Parlamento de Cataluña:

Dictamen núm. 216, en relación con el capítulo V, Comercio Interior, del título IV, Otras medidas liberalizadoras, del Real decreto ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia de mercados de bienes y servicios (BOPC, 85, 20/07/00).

Dictamen núm. 217, en relación con el Real decreto ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes (BOPC, 85, 20/07/00).

Dictámenes emitidos a solicitud del Gobierno:

Dictamen núm. 215, sobre el Real decreto 69/2000, de 21 de enero, por el que se 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.

Dictamen núm. 218, en relación con los artículos 7 y 8 y la disposición transitoria del Real decreto ley 7/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes en el sector de telecomunicaciones, atendiendo en especial a la posible vulneración de las competencias de la Generalidad de Cataluña en materia de industria.

Dictamen núm. 219, en relación con los artículos 3, 43 y la disposición transitoria primera del Real decreto ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia de Mercados de Bienes y Servicios, atendiendo en especial a la posible vulneración de las competencias de la Generalidad de Cataluña en materia de comercio interior y de régimen energético y a la posi-

ble inconstitucionalidad que comporta modificar la ley orgánica por real decreto ley.

Dictamen núm. 220, en relación con el artículo 1 del Real decreto ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes, atendiendo en especial a la posible vulneración de las competencias de la Generalidad de Cataluña en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

Sindicatura de Cuentas

Elecciones de miembros:

Resolución 285/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se designan tres síndicos de la Sindicatura de Cuentas (BOPC, 107, 07/11/2000; DSPC-P, 30, 25/10/00).

Informes:

Resolución 171/VI del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueban la Cuenta General de la Generalidad de Cataluña del año 1996 y el Informe correspondiente de la Sindicatura de Cuentas (BOPC, 2, 29/11/99; DSPC-P, 21, 07/06/00; BOPC, 78, 26/06/00).

Resolución 355/VI, relativa al Informe de fiscalización 30/1999-SM sobre las elecciones al Parlamento de Cataluña del 17 de octubre de 1999 (BOPC, 105, 31/10/00; DSPC-C, 110, 28/11/00; BOPC, 135, 29/12/00).

Conocimiento de la Cuenta general de las corporaciones locales. Ejercicio 1996. Informe 02/97 (BOPC, 2, 29/11/99; DSPC-P, 9, 21/03/00; BOPC, 36, 27/03/00).

Conocimiento de la Cuenta general de las corporaciones locales. Ejercicio 1997. Informe 02/98 (BOPC, 39, 03/04/00; DSPC-P, 89, 31/10/00; BOPC, 111, 13/11/00).

Memoria y Cuenta General de la Sindicatura de Cuentas correspondiente al ejercicio de 1998 (BOPC, 75, 22/06/00).

Informes de fiscalización incluidos en la parte II de la Memoria de la Sindicatura de Cuentas al Parlamento, correspondiente al ejercicio de 1998 (BOPC, 75, 22/06/00).

Informe sobre la Cuenta General de la Generalidad de Cataluña correspondiente al año 1997, parte I de la memoria de la Sindicatura de Cuentas al Parlamento, correspondiente al ejercicio de 1998 (BOPC, 75, 22/06/00).

Informe 02/1999 sobre la Cuenta general de las corporaciones locales, correspondiente al ejercicio de 1998 (BOPC, 117, 27/11/00).

Síndic de Greuges:

Elecciones de miembros:

Ninguna.

Informes:

Informe extraordinario del Síndic de Greuges al Parlamento de Cataluña sobre los centros de acogida para niños y adolescentes desamparados de Cataluña, año 1999 (BOPC, 12, 05/01/00):

Debate del informe en comisión: DSPC-C, 62, 15/06/00

Informe extraordinario del Síndic de Greuges al Parlamento de Cataluña sobre los espacios públicos de juego en Cataluña, año 1999 (BOPC, 12, 05/01/00).

Debate del informe en comisión: DSPC-C, 62, 15/06/00

Informe del Síndic de Greuges al Parlamento de Cataluña correspondiente al año 1999 (BOPC, 34, 24/03/00):

Debate del informe en comisión: DSPC-C, 50, 01/06/00

Debate del informe en el Pleno: DSPC-P, 23, 27/06/00

Informe extraordinario del Síndic de Greuges al Parlamento de Cataluña sobre la actuación de la Administración pública en materia de prevención e intervención ante el riesgo de inundaciones y avenidas (BOPC, 114, 22/11/00).

Debate del informe en comisión: DSPC-C, 120 i 121, 14 i 21/12/00

COMUNIDAD VALENCIANA

Lluís Aguiló Lúcia

Rasgos generales

El año 2000 viene marcado en la Comunidad Valenciana por seis aspectos que vamos a destacar al inicio de esta Crónica y que iremos viendo en los diferentes apartados de la misma. Políticamente el acontecimiento más importante que tiene lugar es la remodelación del Gobierno valenciano que se produce el 22 de mayo, formalmente como consecuencia del nombramiento de la Consejera de Bienestar Social, M^a. Carmen Mas Rubio como nueva Delegada del Gobierno en la Comunidad Autónoma y del cese del Consejero de Sanidad, José Emilio Cervera Cardona. La remodelación del Gobierno valenciano supone la desaparición de la Consejería de Empleo cuyas competencias se suman a Economía y Hacienda. Por otro lado, se crea una nueva Consejería de Portavoz del Gobierno. Todo lo cual provoca la salida del Gobierno de los dos Consejeros antes indicados y la entrada de Alicia de Miguel Gracia como Consejera Portavoz del Gobierno. El antiguo Consejero de Justicia y Administraciones Públicas, Serafín Castellano Gómez, pasa a ocupar la Consejería de Sanidad; y el antiguo Delegado del Gobierno, Carlos González Cepeda, la Consejería que ha dejado el anterior.

En segundo lugar hay que destacar el brote de «legionella» que surge a partir del mes de marzo, fundamentalmente centrado en la ciudad de Alcoi, en la comarca de L'Alcoià, y que va en aumento a lo largo del año llegando a haber en diciembre 144 afectados y habiéndose producido la muerte de 4 personas. La reacción política con la adopción, como veremos luego, de algún Decreto y la constitución en las Cortes Valencianas de una polémica Comisión Parlamentaria de Investigación, fue la respuesta a este acontecimiento que todavía cuando finaliza el año 2000 mantiene una considerable alarma social en la ciudad de Alcoi y su comarca.

En tercer lugar hay que destacar la gota fría que afecta entre los días 21 y 24 de octubre, con unas características que no se recordaban desde 1950, a todo el territorio de la Comunidad Autónoma, registrándose en numerosos municipios en los días en que se produce este fenómeno meteorológico la recogida de más de 400 y 500 litros por metro cuadrado.

Ello provoca inundaciones, desbordamientos de ríos y barrancos y una gran cantidad de daños, con las características de la intensidad y de la extensión tanto geográfica como en el tiempo, llegando incluso a plantear riesgos todavía mayores como consecuencia del agua almacenada en condiciones precarias en pantanos como el del Algar y especialmente el de María Cristina en la comarca de la Plana Alta.

Por otro lado hay que destacar que los proyectos de grandes obras continúan,

destacando la inauguración el 27 de julio del Parque Temático *Terra Mítica*, en Benidorm; y el 13 de noviembre la inauguración en Valencia del Museo de las Ciencias Príncipe Felipe, segunda obra inaugurada en la *Ciutat de Les Arts i les Ciències*, una obra emblemática que va transformando el interés turístico de la ciudad de Valencia, estando todavía pendiente de este complejo obras tan importantes como el Palacio de las Artes que acogerá la ópera de Valencia y el Parque Oceanográfico.

Por lo que se refiere a los partidos políticos hay que destacar la total estabilidad del Partido Popular, que con la mayoría absoluta obtenida en las elecciones autonómicas del año 1999 y confirmada en las generales del 2000, mantiene una situación de absoluta normalidad al frente de la práctica totalidad de las Instituciones (Consell, Diputaciones y los principales Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma, con la excepción de Elx).

En cuanto al resto de las fuerzas políticas hay que destacar también una vuelta a la estabilidad de los principales partidos de la oposición. Así, el PSPV-PSOE celebra su Congreso, siendo elegido Joan Ignasi Pla –el 13 de septiembre– como Secretario General y estabilizándose como consecuencia de ello el funcionamiento del Grupo Parlamentario en las Cortes Valencianas, al ser elegido como Portavoz Joaquim Puig i Ferrer, Diputado y Alcalde de Morella. Por lo que se refiere a Esquerra Unida, los problemas que venía arrastrando anteriormente se solucionan con el nombramiento de Joan Ribó como coordinador en el País Valenciano a principios de diciembre.

Finalmente en relación con las demás fuerzas políticas destacaremos que la ausencia en las Cortes Valencianas tanto de Unió Valenciana como del Bloc Nacionalista Valencià, hace que las mismas hayan desaparecido prácticamente de la vida pública valenciana fuera del ámbito local, especialmente en el caso de Unió Valenciana.

Por último hay que indicar que por razón de las materias tratadas durante este año en la Comunidad Valenciana, hay que destacar sobre todo la de medio ambiente. Fundamentalmente por la aprobación de la Ley de Residuos que luego comentaremos, que es muy importante y necesaria y que al mismo tiempo viene a transponer las Directivas Comunitarias en esta materia en el ámbito de la Comunidad Valenciana. Asimismo, hay que destacar el Decreto sobre el *parany*, que supone la adaptación con carácter excepcional de las medidas igualmente comunitarias para este tipo de caza tradicional en la Comunidad Valenciana que la Unión Europea permite con un carácter muy restrictivo en los términos que luego comentaremos.

Finalmente y en esta materia hay que destacar que al final del año surge una importante polémica en torno a la declaración como Parque Natural de la Serra d'Irta, a caballo entre las comarcas del Baix Maestrat y la Plana Alta, y que constituye la última parte de costa valenciana todavía virgen sobre la que se ciernen por un lado el interés de su protección y su mantenimiento y, por otro, los intereses inmobiliarios que pretenden su explotación turística. La polémica está abierta en la medida en que los Ayuntamientos afectados, especialmente el de Peñíscola, mantienen una posición crítica respecto a las medidas que desde la Consejería de

Medio Ambiente se pretenden adoptar para la regulación de esta parte del litoral valenciano.

Leyes de la Generalidad Valenciana

Durante el año 2000 las Cortes Valencianas han aprobado un total de doce Leyes, lo que supone una producción legislativa que se encuentra por encima de la media de lo que ha sido habitual desde 1983 en que se constituyeron las primeras Cortes Valencianas, en su Primera Legislatura, al amparo de lo establecido en el Estatuto de Autonomía.

En el conjunto de estas Leyes destacaríamos en primer lugar, y tal y como indicábamos al principio de esta Crónica, la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de residuos de la Comunidad Valenciana, que supone sin duda la Ley más importante de las aprobadas durante este año.

En segundo lugar queremos destacar dos Leyes relacionadas con el tema de trabajo y empleo, como son la Ley 3/2000, de 17 de abril, por la que se crea el Servicio Valenciano de Empleo y Formación (SERVEF); y la Ley 7/2000, de 29 de mayo, de Mutualidades de Previsión Social de la Comunidad Valenciana. Se trata además de dos Leyes que fueron negociadas con las fuerzas sindicales y que recibieron el apoyo final de todos los grupos parlamentarios de las Cortes Valencianas.

En tercer lugar de manera puntual destacaremos una Ley sectorial, como es la de constitución de la Entidad Pública de Transporte Metropolitano de Valencia (Ley 9/2000, de 23 de noviembre).

En cuarto lugar nos encontramos con la mitad de las Leyes aprobadas durante este año que se refieren todas ellas a la creación de diversos colegios profesionales: Fisioterapeutas (Ley 1/2000, de 30 de marzo); Protésicos Dentales (Ley 2/2000, de 31 de marzo); Biólogos (Ley 4/2000, de 19 de mayo); Decoradores y Diseñadores de Interior (Ley 5/2000, de 19 de mayo); Ingenieros en Informática (Ley 6/2000, de 19 de mayo); y, por último, Logopedas (Ley 8/2000, de 23 de junio).

Finalmente hay que indicar como ya es normal la Ley de Presupuestos para el año 2001 (Ley 12/2000, de 28 de diciembre); y la Ley de «acompañamiento» (Ley 11/2000, de 28 de diciembre), formalmente denominada de medidas fiscales, gestión administrativa y financiera, y organización de la Generalidad Valenciana, que como es tradicional viene a modificar una enorme cantidad de Leyes anteriores, unas como veremos directamente relacionadas estrictamente con el Presupuesto y otras que como igualmente viene siendo típico, se aprovecha la coyuntura para modificar de manera puntual Leyes anteriores que en principio no tienen nada que ver con el contenido estricto de los presupuestos de la Generalidad.

La Ley más importante aprobada por las Cortes Valencianas durante el año 2000, es la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de residuos de la Comunidad Valenciana, que intenta dar respuesta al problema planteado por el aumento de la producción de residuos, hecho que se ha producido en los últimos años de una

forma considerable y, al mismo tiempo, evolucionando hacia una mayor complejidad. Esta problemática tiene la respuesta legislativa de intentar recibir una regulación con carácter público para todos los tipos de residuos. La Ley tiene en consideración la sensibilidad que desde las Instituciones Europeas se ha manifestado en este sentido y por ello se enmarca en la normativa comunitaria y en concreto a lo dispuesto en la Directiva 75/442/CEE, de 15 de julio, relativa a los residuos, modificada por la Directiva 91/156/CEE, de 18 de marzo, que proporciona el marco jurídico para la definición, prevención en la producción y gestión de residuos; la Directiva 91/689/CEE, de 12 de diciembre, relativa a los residuos peligrosos, que establece un mayor control y vigilancia para éstos; el Reglamento 259/93/CEE, del Consejo, de 1 de febrero, relativo a la vigilancia y al control de los traslados de residuos en el interior, a la entrada y a la salida de la Comunidad Europea; y curiosamente también la Directiva 1999/31/CE, de 26 de abril, que regula el vertido de residuos, y que sin haber sido transpuesta por el Estado se incorpora ya directamente al texto legal valenciano en el marco de las competencias exclusivas que corresponden a la Generalidad Valenciana en materia de medio ambiente, tal y como lo recogen los artículos 31.9, 32.6 y 33.9, del Estatuto de Autonomía.

Por su parte el Estado sí que ha transpuesto el resto de las normas citadas a través de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos, que fue dictada con carácter básico y que ha supuesto la adecuación del ordenamiento jurídico español a los principios derivados de la normativa comunitaria, estableciendo una norma común para todos ellos, que puede ser completada con una regulación específica para determinadas categorías de residuos.

La Ley regula en primer lugar la planificación como competencia de la Generalidad cuyo objetivo es coordinar la actuación de las diferentes administraciones públicas, en aras de una adecuada gestión de los residuos. Para ello se prevé, por un lado el Plan Integral de Residuos y, por otro, los Planes Zonales, siendo todos ellos de obligado cumplimiento para todas las administraciones públicas y para los particulares. Ambos Planes se elaboran previa audiencia de las entidades locales afectadas y persiguen el cumplimiento de objetivos concretos de valorización, facilitándose la participación de la iniciativa privada en este ámbito y procurando una gestión correcta de los residuos que se generen en toda la Comunidad Valenciana, tanto en los ámbitos públicos como privados.

Por otro lado en la Ley se regula el régimen de producción, posesión y gestión de los residuos, destacando, como novedades específicas, la posibilidad de la Consejería de obligar a cualquier productor o poseedor de residuos a caracterizarlos, en coherencia con la definición que de residuo peligroso se ha establecido; la creación del registro de productores de residuos que incluya los no peligrosos cuya gestión plantee especiales dificultades; así como del catálogo de residuos de la Comunidad Valenciana, en el cual se especificarán las distintas categorías de residuos y las operaciones gestión que obligatoriamente habrán de llevarse a cabo en cada uno de ellos.

En otro orden de cosas hay una parte de la Ley que viene a transponer la Directiva Comunitaria antes citada, 1999/31/CE, de 26 de abril, relativa al vertido de residuos y previendo la necesidad expresa de autorización de la Consejería

competente en medio ambiente de todos los vertederos, con arreglo a la clasificación establecida en la propia Ley y a los requisitos técnicos que se determinen posteriormente de manera reglamentaria.

Por otro lado la Ley establece el régimen aplicable a los suelos contaminados incluyéndose, además de las previsiones de la legislación básica antes citada, disposiciones específicas relativas a la declaración de suelos contaminados, así como a su posterior inclusión en el inventario de suelos contaminados de la Comunidad Valenciana.

Finalmente la Ley regula el régimen de inspección, responsabilidad administrativa y sanciones, determinándose en él la responsabilidad de los distintos intervinientes en el ciclo de residuos y tipificándose las distintas infracciones que dan lugar a la exigencia de responsabilidad administrativa.

Se trata en suma de una Ley importante que pretende regular de manera global todo lo relacionado con los residuos desde el punto de vista del ámbito público y privado, siguiendo las pautas marcadas tanto por la normativa comunitaria como por la legislación básica del Estado dictada en este sentido.

En segundo lugar y desde la nueva Consejería de Empleo creada en 1999, tras las elecciones, se presentan dos Proyectos de Ley que reciben una tramitación relativamente rápida con un poco número de enmiendas y que en su trámite final reciben el apoyo unánime de toda la Cámara. Se trata por un lado de la Ley 3/2000, de 17 de abril, por la que se crea el Servicio Valenciano de Empleo y Formación (SERVEF); y en segundo lugar, la Ley 7/2000, de 29 de mayo, de Mutualidades de Previsión Social de la Comunidad Valenciana.

Con relación a la primera hay que indicar que habiéndose traspasado a la Generalidad las políticas activas que desarrollaba el Instituto Nacional de Empleo (INEM) en el ámbito de la Comunidad Valenciana, se crea el SERVEF como organismo autónomo de naturaleza administrativa encargado precisamente de gestionar las políticas de empleo y formación profesional y la intermediación entre oferentes y demandantes en el mercado de trabajo y la orientación laboral en la Comunidad Valenciana, de forma coordinada con otros órganos administrativos de la Generalidad. Las transferencias de competencias del INEM en materia de empleo y, por tanto, la necesidad de coordinarlas de materia integrada con el resto de las políticas ya residentes en el Gobierno valenciano, han sido el elemento determinante para la creación del Servicio.

Para ello además de regularse las funciones que corresponden al SERVEF y los criterios de cooperación entre las diferentes administraciones públicas, se establece como estructura básica del Servicio un Consejo General, que es un órgano superior colegiado, tripartito y paritario, que trata las líneas maestras de actuación del Servicio y que está compuesto por representantes de la administración y de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el ámbito de la Comunidad Valenciana. Además, existe un Consejo de Dirección como órgano colegiado de participación para el seguimiento y asesoramiento de la actuación ordinaria del SERVEF y, finalmente, un Director o Directora General como órgano ejecutivo del mismo.

Por su parte la Ley 7/2000, de 29 de mayo, de Mutualidades de Previsión Social de la Comunidad Valenciana, viene a desarrollar el artículo 31.21 del Estatuto de Autonomía, que atribuye a la Generalidad competencia exclusiva en materia de mutualidades no integradas en la seguridad social. En el ejercicio de esta competencia la Ley establece el marco legislativo propio, adecuado a las peculiaridades propias del mutualismo valenciano, activando la actuación de la administración y buscando que en la relación administración-mutualismo, primen factores de eficacia, desarrollo y progreso, sin perjuicio de la legislación básica en materia de mutualidades de previsión social que está fijada principalmente en la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, del Estado, sobre ordenación y supervisión de los seguros privados, así como en otras normas existentes en materia de seguros, como es el caso por ejemplo de la Ley de contrato de seguro.

Los objetos prioritarios que persigue la Ley valenciana son fomentar la libertad de actuación y desarrollo de las entidades, otorgándoles una personalidad jurídica independiente y diferenciada de quien las promueva para evitar cualquier confusión patrimonial; así como velar por los derechos de los asociados, aumentando la protección de sus derechos, mediante el ejercicio de facultades de control necesarias.

Asimismo se persigue que las mutualidades actúen con criterios de participación democrática de los socios en las actividades de gobierno de las mutualidades, y de transparencia y solvencia en la gestión, dotándole de los instrumentos técnicos precisos. Para ello la Ley regula de manera concreta la constitución y capacidad; los órganos de gobierno de la entidad (Asamblea General y Junta Rectora); el régimen económico-administrativo; las entidades asociativas y representativas del mutualismo de prevención social; así como la supervisión por la Generalidad y el régimen disciplinario.

Por todo ello las Mutualidades de Previsión Social son definidas como entidades aseguradoras sin ánimo de lucro, que ejercen una modalidad aseguradora de carácter voluntario complementaria al sistema de seguridad social obligatoria, mediante aportaciones a prima fija o variable de los mutualistas, personas físicas o jurídicas, o de otras entidades o personas protectoras.

En tercer lugar destacábamos dentro de la producción legislativa valenciana del año 2000 una Ley de tipo sectorial, referida a un ámbito territorial importante, como es el área metropolitana de Valencia. Se trata de la Ley 9/2000, de 23 de noviembre, de constitución de la Entidad Pública de Transporte Metropolitano de Valencia, que surge para asegurar la movilidad de todas las personas con un grado de calidad homologable al de otros ámbitos análogos de Europa, lo que exige la progresiva disposición de instrumentos que permitan la cada vez mejor implantación de soluciones racionales y eficaces, que garanticen la prestación de un buen servicio de transporte público en el área metropolitana de Valencia, con conjugación de la unidad funcional del sistema, con el pleno respeto de las competencias de cada una de las administraciones concernientes.

Para ello se instaura la Entidad Pública de Transporte Metropolitano de Valencia como organismo de derecho público sujeto al derecho privado.

Esta Entidad asume todas las competencias que correspondían a la Comisión

del Plan de Transporte Metropolitano del Área de Valencia, regulada por la Ley 1/1991, de 14 de febrero, de la Generalidad Valenciana, de ordenación de transporte metropolitano de Valencia, así como las que viene ejerciendo la Dirección General de Transporte sobre los servicios regulares de viajeros de uso general y especial en dicha área y sobre el área de prestación conjunta del taxi de Valencia.

Por todo ello se crea una organización que puede ejercer las competencias de cooperación con los municipios de toda el área mucho más ágilmente, y en el sector del taxi permite una mayor dedicación a la tarea inaplazable de la reordenación del transporte metropolitano.

Para ello se crea un Consejo de Administración en el que participan representantes de los Ayuntamientos y de la Administración del Estado con un buen Director al frente. Por otro lado se crean los Consejos Reguladores, tanto del Servicio Regular de Viajeros como del Taxi, que son órganos colegiados de carácter representativo y que informan con carácter no vinculante sobre el proyecto de presupuesto anual, la propuesta de marco tarifario común, precios y tasas, entre otros asuntos.

En el caso del Consejo de Operadores de los Servicios Regulares de Viajeros, está compuesto por representantes de las empresas operadoras en la forma que determinen los estatutos de la entidad y por su parte el Consejo de Operadores del Taxi está compuesto por representantes del sector en la forma que igualmente determinen los Estatutos y en cualquier caso han de establecer un sistema de representación proporcional de los sindicatos y asociaciones presentes en el sector. La Ley por lo demás regula también los recursos económicos, patrimonio y personal, de la nueva Entidad Pública de Transporte Metropolitano de Valencia.

El cuarto bloque de Leyes aprobadas por las Cortes Valencianas y que constituyen la mitad –exactamente seis– de las aprobadas a lo largo del año 2000, son todas ellas Leyes que al amparo de lo establecido en la Ley 6/1997, de 4 de diciembre, de Consejos y Colegios Profesionales de la Comunidad Valenciana, va desarrollando el mismo, y teniendo en cuenta a su vez el marco estatal fijado por la Ley estatal 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales, va aprobando los nuevos Colegios Profesionales de Fisioterapeutas (Ley 1/2000, de 30 de marzo); Protésicos Dentales (Ley 2/2000, de 31 de marzo); Biólogos (Ley 4/2000, de 19 de mayo); Decoradores y Diseñadores de Interior (Ley 5/2000, de 19 de mayo); Ingenieros en Informática (Ley 6/2000, de 19 de mayo); y, por último, Logopedas (Ley 8/2000, de 23 de junio). Todas las Leyes tienen una estructura semejante, que supone por un lado la creación del Colegio Oficial y fijando el ámbito territorial y personal en base a las disposiciones antes indicadas.

Con ello se desarrolla la competencia prevista en el Estatuto de Autonomía como competencia exclusiva de la Generalidad, en el artículo 31.22, y se va dando un ámbito de comunidad a los diferentes profesionales agrupados por razón de su ocupación.

Finalmente hemos de referirnos además de la Ley 12/2000, de 28 de diciembre, de Presupuestos de la Generalidad Valenciana para el ejercicio 2001, a la Ley 11/2000, de 28 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y

financiera y de organización de la Generalidad Valenciana, conocida comúnmente como Ley de «acompañamiento» y que en esta ocasión supone la modificación de doce Leyes previas aprobadas por las Cortes Valencianas.

En este sentido existen Leyes que por razón de fijar determinado tipo de cantidades o tasas, que deben ser actualizadas periódicamente, sí que tiene sentido que formen parte de esta Ley de acompañamiento, mientras que otras se trata de reformas más o menos puntuales de Leyes anteriores. En todo caso las modificaciones son las siguientes: en primer lugar, la Ley 12/1997, de 23 de diciembre, de tasas de la Generalidad, en numerosos artículos; en segundo lugar, la Ley 13/1997, de 23 de diciembre, del tramo autonómico del IRPF y restantes tributos cedidos, en sus artículos 4.1 apartado b), 10, 4º y 5º como puntos nuevos, y 13; en tercer lugar, la Ley 2/1992, de 26 de marzo, de saneamiento de las aguas residuales de la Comunidad Valenciana, en sus artículos 21 y 24, añadiéndose una nueva Disposición Adicional Segunda; en cuarto lugar, la Ley 1/1999, de 31 de marzo, de tarifas portuarias de la Generalidad, en sus artículos 34, 37, 46, 48 y 49; en quinto lugar, el texto refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalidad, aprobado por Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991, en sus artículos 5.3, 13.4, 64.1, 65, 67.c), 68.d), 69.d) y f), 70, 73.1 y 75; en sexto lugar, la Ley 3/1986, de 24 de octubre, de patrimonio de la Generalidad, en sus artículos 21.4 y 5, y 22.1; en séptimo lugar, la Ley 7/1997, de 9 de diciembre, de fomento y coordinación de la investigación científica y el desarrollo tecnológico de la Comunidad Valenciana, en sus artículos 5.1 apartados b) y c), 9.1, 2 y 3 apartado b), 10.2, 12.3 y 15.4 y la Disposición Transitoria Primera; y en octavo lugar, la Ley 8/1985, de 31 de mayo, de regulación de la actuación financiera de las cooperativas con sección de crédito en su artículo 2º; en noveno lugar, la Ley 6/1999, de 19 de abril, de policías locales y coordinación de las policías locales de la Comunidad Valenciana, en su Disposición Transitoria Cuarta; en décimo lugar, la Ley 8/1997, de 9 de diciembre, de horarios comerciales de la Comunidad Valenciana, en sus artículos 4, 5, 8.1 y Disposición Transitoria Primera; en undécimo lugar, la Ley 8/1986, de 29 de diciembre, de ordenación del comercio y superficies comerciales, en sus artículos 41 y 43; y, por último, en duodécimo lugar, la Ley 3/1997, de 16 de junio, sobre drogodependencias y otros trastornos adictivos, en sus artículos 33 y 34.

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 el 2000, y que tradicionalmente venimos agrupando en cuatro apartados: normas organizativas, de desarrollo legislativo, tanto de Leyes autonómicas como estatales –y en este caso añadimos el propio Derecho Comunitario Derivado–, sectoriales y otras disposiciones.

Normas organizativas

Desde el punto de vista de la organización del Gobierno valenciano hay que destacar el cambio que se produce en la estructura de éste como consecuencia de la remodelación del día 22 de mayo, después de los ceses el 16 de mayo de la Consejera de Bienestar Social, Carmen Mas Rubio, para ser nombrada Delegada del Gobierno y tres días más tarde el cese a petición propia del Consejero de Sanidad, José Luis Cervera Cardona. Como señalamos el día 22 de mayo se procede a la remodelación del Gobierno valenciano, dictándose el Decreto 65/2000, de 22 de mayo, en el que se determina el número y denominación de las Consejerías, que son las siguientes: el Gobierno valenciano queda estructurado en una Presidencia y en las Consejerías de Economía, Hacienda y Empleo; Obras Públicas, Urbanismo y Transportes; Cultura y Educación; Sanidad; Industria y Comercio; Agricultura, Pesca y Alimentación; Medio Ambiente; Justicia y Administraciones Públicas; Bienestar Social; y Portavoz del Gobierno; manteniéndose a su vez dos Vicepresidencias, Vicepresidencia Primera y Vicepresidencia Segunda. La asignación de competencias se produce para cada uno de los órganos del Gobierno a través del Decreto 7/2000, de 22 de mayo, del Presidente de la Generalidad, siendo los aspectos más importantes la desaparición de la Consejería de Empleo, que pasa a formar parte de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo; y la creación de una nueva Consejería de Portavoz del Gobierno, produciéndose alguna redistribución de competencias entre otras Consejerías sin que cambie la estructura global ni la denominación.

Como consecuencia de ello se producen la creación o modificación de los Reglamentos Orgánicos y Funcionales de diferentes Consejerías. Este es el caso de la de Economía, Hacienda y Empleo (Decreto 84/2000, de 6 de junio); Presidencia y Portavoz del Gobierno (Decreto 109/2000, de 18 de julio); Cultura y Educación (Decreto 111/2000, de 18 de julio); Justicia y Administraciones Públicas (Decreto 112/2000, de 18 de julio); y finalmente, Bienestar Social (Decreto 138/2000, de 12 de septiembre).

Por lo demás y como consecuencia de la puesta en funcionamiento del Centro de Desarrollo Marítimo se aprueba un nuevo Reglamento de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, que recoja las nuevas funciones y desarrollos institucionales vigentes (Decreto 110/2000, de 18 de julio).

Por otro lado hay que indicar una curiosa modificación que se produce en los órganos colegiados en los que participa la Consejería de Bienestar Social, mediante la que todos los Decretos en que se regula esta situación son modificados por el Decreto 119/2000, de 25 de julio y la finalidad no es otra que sustituir las referencias a la Consejera de Bienestar Social —ya que las titulares anteriores de la Consejería desde su creación habían sido dos mujeres (Marcela Miró Pérez y Carmen Mas Rubio)—, por la del «titular de la Consejería de Bienestar Social», ya que el nuevo Consejero es un varón, Rafael Blasco Castany. Los Decretos afectados son el 99/1998, 104/1998, 192/1998, 28/1999, 223/1999 y 5/2000.

En otro orden de cosas una serie de Instituciones relacionadas con la organización del Gobierno valenciano tienen modificación, como es el caso del Instituto Cartográfico Valenciano, cuyo Reglamento Orgánico y Funcional es aprobado

como desarrollo de la Disposición Final Primera de la Ley 9/1997, de 9 de diciembre (Decreto 186/2000, de 22 de diciembre). También se aprueba el Reglamento Regulator del Alto Consejo Consultivo de Investigación y Desarrollo de la Presidencia de la Generalidad (Decreto 16/2000, de 8 de febrero), Alto Consejo que fue creado por Decreto 190/1998, de 30 de noviembre. Y con relación al tema europeo se crea una Comisión especial para la introducción del euro, a través del Decreto 17/2000, de 8 de febrero. Como desarrollo del mismo y a través del Decreto 149/2000, de 26 de septiembre, se creará posteriormente el observatorio del euro en la Comunidad Valenciana, como órgano consultivo de asesoramiento, seguimiento y control y participación en el proceso de transición de implantación del euro y con una subcomisión precisamente de esta Comisión especial para la introducción del euro. De este observatorio forman parte representantes de la Federación Valenciana de Municipios y Provincias, asociaciones de consumidores, Cámaras de Comercio, asociaciones de hostelería, entre otros.

También hay modificaciones en el Reglamento del Instituto Valenciano de Estadística (Decreto 36/2000); en el del Ente Público *Teatres de la Generalitat Valenciana* (Decreto 38/2000, de 28 de marzo); en la Comisión Valenciana de Tutelas y Defensa Judicial de Incapacitados (Decreto 59/2000, de 25 de abril); en el Instituto Valenciano de Finanzas (Decreto 78/2000, de 30 de mayo); en el Instituto Valenciano de la Música (Decreto 130/2000, de 5 de septiembre); y por último, en el Instituto Valenciano de la Juventud (Decreto 133/2000, de 5 de septiembre).

Pero quizás el aspecto más interesante junto a la remodelación del Gobierno que se produce en las normas organizativas a lo largo del año 2000, es la creación de nuevas comisiones interdepartamentales para hacer frente con carácter horizontal a diversas temáticas que afectan a la sociedad valenciana y que el Gobierno considera oportuno su regulación. Se trata de la creación de comisiones interdepartamentales del Derecho Civil Valenciano, en este caso es una modificación (Decreto 2/2000, de 11 de enero); de Relaciones Externas (Decreto 3/2000, de 11 de enero); Competitividad de la Economía Valenciana (Decreto 4/2000, de 11 de enero); Integración Social de las Personas con Discapacidad (Decreto 5/2000, de 11 de enero); Fomento de la Sociedad de la Información (Decreto 7/2000, de 11 de enero); y, por último, la de la Familia (Decreto 181/2000, de 5 de diciembre).

Para terminar este ámbito de normas organizativas hay que referirse a otros Decretos relativos a temas puntuales igualmente relacionados con la organización de la Comunidad Autónoma. Es el caso del Decreto 235/1999, de 23 de diciembre, por el que se regulan el régimen de precedencias en el ámbito de la Comunidad Valenciana; el Decreto 39/2000, de 28 de marzo, por el que se crea el Comité de Implantación del Sistema Informático de Gestión Económica –ECONOMIC– en la Administración de la Generalidad Valenciana; el Decreto 106/2000, de 18 de julio, por el que se regula el Parque Móvil del Gobierno valenciano y su administración; y el Decreto 139/2000, de 26 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento del Cuerpo de Inspectores de Tributos de la Generalidad Valenciana.

Normas de desarrollo legislativo

En esta ocasión hemos de referirnos en primer lugar a normas de desarrollo del Derecho Comunitario Derivado, como es el caso del Decreto 156/2000, de 17 de octubre, por el que se crea el Centro de Información y Documentación Ambiental de la Comunidad Valenciana (CIDAM), que desarrolla la Directiva 90/313-CEE, del Consejo, de 7 de junio de 1990, y su transposición en la Ley estatal 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho a la información en materia de medio ambiente, para lo que se crea el Centro de Información y Documentación Ambiental (CIDAM) como órgano depositario de las competencias que, en materia de información medioambiental, ostenta el Gobierno valenciano.

Por lo que se refiere a normas estatales destacaremos en primer lugar como desarrollo de la LOGSE el Decreto 10/2000, de 25 de enero, por el que se crea el Instituto Valenciano de Evaluación y Calidad Educativa; en desarrollo de la Ley de prevención de riesgos laborales, Ley 31/1995, de 8 de noviembre, está del Decreto 18/2000, de 8 de febrero, por el que se establece la obligación de registro y depósito de las actas de designación de delegados de prevención, y de constitución de los Comités de Seguridad y Salud; en cuanto a la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que estaba modificándose al final del año, pero en desarrollo del texto aprobado a principios del mismo, por parte del Gobierno valenciano se dictó el Decreto 26/2000, de 22 de febrero, por el que se establecía el derecho a la asistencia sanitaria a ciudadanos extranjeros en la Comunidad Valenciana, para lo que se creaba una tarjeta solidaria que hacía posible este tipo de asistencia; como desarrollo del artículo 10.3, de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las Administraciones Públicas, se dicta el Decreto 79/2000, de 30 de mayo, por el que se crea la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalidad Valenciana, regulándose los registros oficiales de contratos y de contratistas y empresas clasificadas de la Comunidad Valenciana y las garantías globales, dado que dicho artículo de la Ley estatal establece que son las Comunidades Autónomas las que podrán crear ese tipo de juntas consultivas en materia de contratación administrativa; y, finalmente, y ante la alarma social producida en todo el Estado, y habiéndose dictado a nivel estatal como Ley básica, la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el régimen jurídico de tenencia de animales potencialmente peligrosos, el Gobierno valenciano dicta el Decreto 145/2000, de 26 de septiembre, desarrollando dicha Ley y regulándose en la Comunidad Valenciana precisamente la tenencia de animales potencialmente peligrosos, con lo cual se complementa la legislación existente en el ámbito de la Comunidad Valenciana, como era la Ley 4/1994, de 8 de julio, sobre protección de animales de compañía.

Por lo que se refiere a las Leyes valencianas, además de las que ya hemos indicado al hablar de la estructura organizativa de la Generalidad, destacaremos en primer lugar y sobre todo en materia de turismo, el desarrollo que se hace de la Ley 3/1998, de 21 de mayo, de turismo de la Comunidad Valenciana, y que esto se plasma por un lado en el Decreto 71/2000, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento Regulador de los Convenios Previstos en dicha Ley, que se refiere a la figura del municipio turístico en orden a establecer unas directrices generales y un régimen especial acorde con su orientación turística para lo que se

contemplan tres tipos de convenios, uno para la compensación financiera, otro para la adaptación de los municipios turísticos y otro para la competitividad y la comunicación.

Igualmente como desarrollo de los artículos 25 y 29 de la misma Ley de turismo valenciano, mediante Decreto 72/2000, de 22 de mayo, y posteriormente 184/2000, de 22 de diciembre, se concede la declaración de municipio turístico a todos aquellos municipios que aparecen referenciados en estos dos Decretos. Con ello se comienza a plasmar desde el punto de vista del municipio turístico el importante contenido de esta Ley que comentábamos en la Crónica de 1998. Asimismo está el Decreto 9/2000, de 25 de enero, sobre concesión de ayuda en materia de turismo.

También en desarrollo de Leyes valencianas hay que destacar el Decreto 11/2000, de 25 de enero, por el que se regula el procedimiento de opción de régimen retributivo y otros aspectos organizativos de la actividad profesional de los facultativos especialistas de cupo, desarrollándose en este caso la Disposición Adicional Once, de la Ley 9/1999, de 30 de diciembre, de «acompañamiento» y que pretende como se indica fijar la actividad de los facultativos especialistas de cupo, así como sus retribuciones; y, por otra parte y por último, nos encontramos con el Decreto 25/2000, de 22 de febrero, por el que se crea y regula el Registro de Establecimientos de Acuicultura de la Comunidad Valenciana, desarrollándose en este caso el artículo 55, de la Ley 9/1998, de 15 de diciembre, de pesca marítima de la Comunidad Valenciana.

Normas sectoriales

Con relación a la normativa sectorial hay que indicar que han sido cuatro los ámbitos competenciales en los que se ha incidido con una mayor importancia a lo largo del 2000, destacando al igual que en los años anteriores especialmente el ámbito educativo y concretamente en materia de universidades. Junto a él nos encontraremos en el tema referido a medio ambiente como indicábamos al inicio de esta Crónica, administración local y sanidad.

Pero por encima de todas estas normas sectoriales quisiéramos destacar de manera concreta dos, referidas una a medio ambiente y otra a sanidad. Se trata del Decreto 135/2000, de 12 de septiembre, por el que se establecen las condiciones y requisitos para la concesión de las autorizaciones excepcionales para la caza de tordos con «parany» en la Comunidad Valenciana; y por otro lado, el Decreto 173/2000, de 5 de diciembre, por el que se establecen las condiciones higiénico sanitarias que deben reunir los equipos de transferencia de masa de agua en corriente de aire con producción de aerosoles, para la prevención de legionelosis. Se trata de dos Decretos muy importantes, el primero relacionado con el Derecho Comunitario Derivado y el segundo con el problema del brote de legionela surgido fundamentalmente en la ciudad de Alcoi y su comarca a lo largo del año 2000.

Por lo que se refiere al Decreto 135/2000, de 12 de septiembre, que viene a regular con carácter excepcional la caza de tordos con «parany», hemos de desta-

car que desarrolla la Directiva 79/409, del Consejo de las Comunidades Europeas, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, así como que desarrolla también las Leyes estatales 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y la flora y la fauna silvestres; y la Ley 40/1997, que la modifica y transpone al ordenamiento jurídico español la referida Directiva europea. Lo más importante de este Decreto es que se asume la excepcionalidad de la caza del tordo con «parany» como algo tradicional en determinados ámbitos territoriales de la Comunidad Valenciana y que al amparo del Derecho Comunitario Derivado establece el régimen jurídico para una concesión con carácter excepcional de dichas autorizaciones de caza. Se trata por tanto de la transposición también del Derecho Comunitario Derivado con un carácter excepcional y después de una amplísima polémica que ha habido en las zonas del centro y sobre todo del norte de la Comunidad Valenciana, en su interior, donde se viene practicando tradicionalmente este tipo de caza del tordo.

La segunda norma tiene un carácter de reacción jurídico política al problema surgido en la ciudad de Alcoi y alrededores al aparecer un brote de «legionella» sin que se supieran las causas. Al aumentar el número de casos y al producirse la reacción parlamentaria de la creación de una comisión de la que luego hablaremos, el Gobierno dicta este Decreto 173/2000, de 5 de diciembre, que viene a establecer las condiciones higiénico sanitarias que deben reunir los equipos de transferencia de masa de agua en corriente de aire con producción de aerosoles para la prevención de legionelosis, dado que todos los indicios apuntan a que es en este ámbito donde se ha podido dar la propagación de esta enfermedad que al finalizar el año había producido 144 casos y se había cobrado ya 4 víctimas mortales.

Junto a estos dos importantes Decretos como decimos pasa a continuación a referenciar los cuatro ámbitos competenciales en los que hay mayor incidencia de la normativa gubernamental valenciana, comenzando por el ámbito educativo.

Dentro del mismo hay que destacar en cuanto a las universidades, el Decreto 19/2000, de 8 de febrero, por el que se crea el Consejo Asesor del Sistema Universitario Valenciano; el Decreto 20/2000, de 8 de febrero, por el que se crean los órganos de gestión de los procesos de acceso a los estudios universitarios; el Decreto 32/2000, de 7 de marzo, por el que se crea la Facultad de Bellas Artes de Altea de la Universidad Miguel Hernández de Elx; el Decreto 46/2000, de 17 de abril, por el que se integra la Escuela Oficial de Turismo de la Generalidad Valenciana en la Universidad de Alicante; el Decreto 48/2000, de 17 de abril, por el que finalmente y después de una amplia negociación se aprueba parcialmente la modificación de los Estatutos de la *Universitat de València-Estudi General*, al quedar excluida por fin la modificación del artículo 167.4 que, a instancias de la Universidad, pretendía que dijera «quien obtenga una plaza deberá someterse a las evaluaciones del conocimiento de las lenguas oficiales de la *Universitat de València*». En este sentido hemos de indicar que el preámbulo del Decreto es todo un alegato en el que el Gobierno valenciano explica las razones de la negativa a aprobar este precepto. Siguiendo en el ámbito universitario indicaremos también el Decreto 56/2000, de 25 de abril, por el que se crea la Facultad de Administración y Dirección de Empresas de la *Universitat de València*; el Decreto 117/2000, de 25 de julio, por el que se crea el Instituto Universitario de Ciencia

Molecular de la *Universitat de València*; el Decreto 129/2000, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico de la Universidad Miguel Hernández de Elx; el Decreto 141/2000, de 26 de septiembre, por el que se autoriza la implantación en la Universidad de Alicante de las enseñanzas conducentes a la obtención del título oficial de ingeniero geólogo; el Decreto 142/2000, de 26 de septiembre, por el que se autoriza la implantación de las enseñanzas conducentes a la obtención del título oficial de licenciado en periodismo –primer ciclo– en la *Universitat de València-Estudi General*; el Decreto 143/2000, de 26 de septiembre, por el que se autorizan las enseñanzas de diplomado en turismo en el Centro Florida Universitaria, adscrito a la *Universitat de València*; y, por último, el Decreto 144/2000, de 26 de septiembre, por el que se crea la Facultad de Economía en la *Universitat de València*, suprimiéndose la antigua Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales y la antigua Escuela Universitaria de Estudios Empresariales.

Por los que se refiere a enseñanzas no universitarias los Decretos aprobados son el Decreto 77/2000, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regirán los centros de buceo de la Comunidad Valenciana y se aprueba el procedimiento para la solicitud de autorización de dichos centros –Decreto éste a caballo entre enseñanza no universitaria, turismo y deportes–; Decreto 83/2000, de 30 de mayo, por el que se establece la prueba para que las personas mayores de dieciocho años de edad puedan obtener directamente el título de Graduado en Educación Secundaria, en la Comunidad Valenciana; y, por último, el Decreto 100/2000, de 27 de junio, por el que se establece el currículo de las enseñanzas superiores de cerámica y se regula el acceso a dichas enseñanzas.

En materia de medio ambiente y además de el Decreto sobre la caza del tordo por el procedimiento del «parany» antes indicado, hemos de destacar cuatro importantes Decretos referentes el primero a la designación en el ámbito de la Comunidad Valenciana de determinados municipios con zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias (Decreto 13/2000, de 25 de enero); la derogación del Decreto 97/1995, de 16 de mayo, por el que se creó el Centro de Servicios para la Gestión del Agua, dado que han sido asumidas estas competencias por el nuevo organigrama de la Consejería de Medio Ambiente (Decreto 63/2000, de 9 de mayo); el Decreto 97/2000, de 13 de junio por el que se modifica a su vez el Decreto 255/1994, de 7 de diciembre, que regulaba las normas higiénico sanitarias y de seguridad de las piscinas de uso colectivo de los parques acuáticos; y, por último, el Decreto 116/2000, de 25 de julio, que viene a modificar el Estatuto de la Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales de la Comunidad Valenciana (Decreto 170/1992, de 16 de octubre), para llevar una nueva asignación de facultades al Presidente del Consejo de Administración y al Gerente.

Por lo que se refiere al ámbito de la administración local destacaremos en primer lugar el Decreto 12/2000, de 25 de enero, por el que se aprueba la constitución de la entidad local de ámbito territorial inferior al municipal como es la *Barraca d'Aigües Vives* en el término municipal de Alzira; las nuevas denominaciones de municipios para la recuperación de su denominación en valenciano,

como es el caso de Alcàsser (Decreto 40/2000, de 28 de marzo); y Aiello de Rugat (Decreto 177/2000, de 12 de septiembre).

Por otro lado hay que destacar el Decreto 98/2000, de 27 de junio, por el que se regula la concesión de ayudas destinadas al fomento del desarrollo local dentro del programa operativo Comunidad Valenciana (2000-2006) presentada a la Comisión Europea; y, por último, el Decreto 157/2000, de 17 de octubre, por el que se regula la rehabilitación de escudos y banderas municipales históricos de uso inmemorial, fijándose el procedimiento para ello.

Por último en cuando a sanidad, y además del Decreto referido a la «legionelosis», hay que destacar el Decreto 47/2000, de 17 de abril, por el que se modifica en parte el Decreto 186/1999, de 18 de octubre, por el que se aprobó el Reglamento sobre Estructura, Organización y Funcionamiento de la Atención Especializada en la Consejería de Sanidad; el Decreto 101/2000, de 27 de junio, por el que se regula el plan de seguridad alimentaria de la Comunidad Valenciana; y, por último, el Decreto 108/2000, de 18 de julio, por el que se regula la autorización de los laboratorios clínicos.

Otras disposiciones

Por lo que se refiere al resto de las disposiciones queremos hacer hincapié, por un lado en una serie de Decretos relacionados con economía, la creación de los premios culturales y otros Decretos relacionados con temas variados.

En cuanto al tema económico destacaremos especialmente el Decreto 164/2000, de 31 de octubre, por el que se establecen las ayudas para paliar los daños producidos por las lluvias torrenciales de finales de octubre provocados por la gota fría que, como indicamos al principio de esta Crónica, tuvo una especial repercusión por su duración –casi cuatro días–, extensión a todo el territorio de la Comunidad y su intensidad, la más importante de los últimos cincuenta años.

También en el ámbito económico está el tradicional Decreto referido a la creación de la deuda pública de la Generalidad durante el año 2000 (Decreto 44/2000, de 17 de abril); y también el Decreto 174/2000, de 5 de diciembre, por el que se establecen los criterios de adjudicación de las cuentas corrientes y otros servicios financieros de la Generalidad Valenciana.

Desde el punto de vista cultural es de destacar la creación de dos nuevos premios institucionales. Se trata del premio Julio González (Decreto 166/2000, de 31 de octubre), para distinguir a las personas que por sus méritos habían contribuido a destacar la creación artística a nivel internacional; y el premio de las Artes Plásticas de la Generalidad Valenciana (Decreto 180/2000, de 5 de diciembre), que se otorgará a un artista plástico de reconocida valía con el fin de resaltar su labor creadora.

Finalmente hay que destacar una serie de normas relacionadas con temas distintos pero que también tienen su importancia, como son el Decreto 33/2000, de 28 de marzo, sobre medidas para limitar la polinización cruzada entre plantacio-

nes de cítricos; la creación del premio Generalidad Valenciana Mariano Jiménez-Juventud Valenciana en el Exterior, en reconocimiento a la figura de Mariano Jiménez, joven de la Unión Regional Valenciana del Mar del Plata, que falleció recientemente, creándose este premio con el fin de reconocer y premiar a aquellas personas físicas y jurídicas, agrupaciones de jóvenes o secciones juveniles de los centros valencianos en el exterior.

Por otro lado está el Decreto 118/2000, de 25 de julio, por el que se regula el ejercicio de la venta a distancia; el Decreto 131/2000, de 5 de septiembre, por el que se establecen normas sobre la pesca marítima de recreo; y el Decreto 163/2000, de 24 de octubre, en materia de transportes urbanos.

Por último en materia laboral destacaremos el tradicional Decreto 185/2000, de 22 de diciembre, por el que se determina el calendario laboral de aplicación para el año 2001 y, sobre todo, el Decreto 155/2000, de 17 de octubre, por el que se regula el Consejo Valenciano de Formación Profesional, en el que participan además de representantes de la administración valenciana, los de las asociaciones de empresarios y organizaciones sindicales.

Conflictividad jurídica

Dentro de este apartado hay que destacar en este año 2000 que no se produce ninguna novedad al respecto, quedando todavía pendientes por resolver por parte del Tribunal Constitucional, por un lado las cuestiones de inconstitucionalidad número 4.450/1996, que se ha acumulado a la 2.718/1996; y, por otro lado, los recursos de inconstitucionalidad números 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 2000 es sin lugar a dudas la remodelación del Gobierno valenciano, que se produce el día 22 de mayo de 1999, como consecuencia del cese de la Consejera de Bienestar Social, Doña M^a. Carmen Mas Rubio, al ser nombrada Delegada del Gobierno de la Comunidad Autónoma; y tres días después el cese del Consejero de Sanidad, José Emilio Cervera Cardona. Estas dos dimisiones dan pie al Presidente de la Generalidad para proceder al nombramiento de un nuevo Gobierno, al que se incorporan el anterior Delegado del Gobierno, Carlos González Cepeda, como nuevo Consejero de Justicia y Administraciones Públicas, pasando el anterior titular de esta Consejería a la de Sanidad, desapareciendo la Consejería de Empleo, cuyas competencias se incorporan a la de Eco-

nomía y Hacienda que pasa a denominarse ahora Consejería de Economía, Hacienda y Empleo; y pasando el titular de la anterior Consejería de Empleo, Rafael Blasco Castany, a ocupar la Consejería de Bienestar Social. La remodelación del Gobierno valenciano se complementa con la creación de una nueva Consejería, que es la Consejería de Portavoz del Gobierno, que ocupa la nueva Consejera, Alicia de Miguel García.

Esta remodelación supone una redistribución de las competencias que corresponden a la Presidencia, a las Vicepresidencias y a cada Consejería, que a través del Decreto 7/2000, de 22 de mayo, del propio Presidente de la Generalidad quedan de la siguiente manera. Son asignadas a la Presidencia las materias de turismo, cooperación internacional, relaciones institucionales y externas, secretariado del Gobierno y relaciones con las Cortes, I+D+I, telecomunicaciones, modernización y racionalización. A la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, le corresponden las competencias en las áreas de economía y hacienda, y en las materias de trabajo y prevención de riesgos laborales, fomento del empleo y de la economía social, formación profesional ocupacional y continua e intermediación entre la oferta y la demanda laboral. 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 y Educación las competencias relativas a educación, política lingüística, producción cultural, patrimonio artístico y deportes. A la Consejería de Sanidad las materias propias de sanidad. A la de Industria y Comercio las materias de industria y energía, comercio y defensa de los consumidores y usuarios. A la de Agricultura, Pesca y Alimentación, las de agricultura, ganadería, pesca y alimentación. A la Consejería de Medio Ambiente, las competencias en materia de medio ambiente. A la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas, las competencias referidas a justicia, función pública, emergencia e 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. Y a la Consejería de Bienestar Social las competencias relativas a los servicios sociales, acción social en los sectores de la mujer, familia, juventud, menor y adopciones, y drogodependencias. Y, por último, a la nueva Consejería de Portavoz del Gobierno las competencias relativas a la Portavocía del Gobierno y comunicación.

Por su parte las dos Vicepresidencias mantienen las materias siguientes: a la Vicepresidencia Primera, se le delegan por la Presidencia las competencias en materia de turismo y relaciones institucionales y a la Vicepresidencia Segunda las competencias de la Secretaría del Gobierno y Relaciones con las Cortes, planificación de estudios y la representación y defensa en juicio de la administración de la Generalidad.

En otro orden de cosas hay que destacar como actividad institucional la inauguración durante el año 2000 de dos de las principales obras emblemáticas que forman parte del programa del gobierno del Presidente Zaplana. Se trata de la inauguración del 27 de julio del Parque Temático *Terra Mítica*, en Benidorm, con una inversión de 55.000 millones de pesetas, con la presencia del príncipe Felipe; y meses más tarde, el 13 de noviembre, con la inauguración dentro del complejo

de la *Ciutat de les Ciències i de les Arts*, del Museo de las Ciencias Príncipe Felipe, con una inversión de 26.000 millones de pesetas, dentro de esta obra del arquitecto valenciano Santiago Calatrava. Se trata de dos obras emblemáticas que, sin duda, tienen como finalidad una mayor divulgación de la Comunidad Valenciana y la atracción de un nuevo tipo de turismo. Todavía en el caso de la *Ciutat de les Ciències i de les Arts* falta para los próximos años por inaugurar otras partes, como es sobre todo el *Palau de les Arts* y el Parque Oceanográfico.

Por lo que se refiere a las Cortes Valencianas hay que tener en cuenta que tratándose de una Legislatura en la que un partido, en este caso el Partido Popular, tiene mayoría absoluta, ello significa una cierta disminución de la actividad parlamentaria, lo cual es lógico puesto que las expectativas de la oposición de poder conseguir alguna victoria parlamentaria son más problemáticas, lo que hace que se produzca una cierta disminución de la actividad parlamentaria durante este año. En concreto hay que destacar de todas maneras que se han aprobado, como indicábamos antes, doce Leyes, ya reseñadas. Se han aprobado un total de 81 Resoluciones, correspondiendo 47 al Pleno y 34 a Comisiones. Y en cambio ninguna Moción, sin duda como consecuencia de la existencia de una mayoría absoluta en la Cámara.

Por otro lado el número de preguntas que se contestan supera las 5.500 y especialmente es destacable el número de comparecencias solicitadas que se eleva a más de 300 y casi a 800 las solicitudes de documentación.

Sirvan como muestra estos datos para indicar en cualquier caso que se trata de un Parlamento con una actividad muy alta, pese a las circunstancias políticas que concurren en esta Quinta Legislatura.

Por lo que se refiere a las Resoluciones adoptadas, como indicábamos antes, han sido aprobadas un total de 81, destacando especialmente las del debate de política general celebrado a finales de septiembre como es preceptivo de acuerdo con la Ley de Gobierno.

En cuanto a las Resoluciones más importantes adoptadas nos queremos referir sobre todo a un bloque importante relacionadas con la situación de la mujer, tanto con referencia a la situación de violencia doméstica que padece como a la reivindicación de su igualdad con el hombre. En este sentido destacaremos la Resolución 56/V, de 10 de mayo, sobre solidaridad con las víctimas de los 1.584 casos de agresiones, maltratos físicos y psíquicos, acosos y violaciones denunciadas en la Comunidad Valenciana en el año 1999; la Resolución 69/V, de 13 de junio, sobre condena a todo tipo de expresiones orales, escritas o audiovisuales que fomenten la violencia de género y atenten contra la dignidad de las mujeres; la Resolución 93/V, de 28 de septiembre, de ayuda a las mujeres víctimas de agresiones; la Resolución 94/V, igualmente de 28 de septiembre, sobre estudio de propuestas que presenta la Marcha Mundial de las Mujeres 2000; la Resolución 110/V, de 14 de noviembre, sobre aplicación de un plan de protección de las mujeres en estado de gestión en el tercer plan de igualdad; y, por último, la Resolución 109/V, también de 14 de noviembre, sobre colaboración de la Generalidad con las asociaciones que luchan contra la violencia de género.

Además de estas Resoluciones hay que destacar otras como son, la 78/V, de 28

de septiembre, referente a la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; la 82/V, de 28 de septiembre, también de desarrollo de la propuesta del nuevo modelo de financiación económica; la 83/V, también de 28 de septiembre, del apoyo al Plan Hidrológico Nacional; la 97/V, de 28 de septiembre, sobre continuación de las políticas modernas en la recogida de residuos de y en su gestión; la 105/V, de 2 de noviembre, sobre disponibilidad del fármaco mifepristone (RE-486) en todos los centros públicos y privados de la Comunidad Valenciana para la realización de la interrupción voluntaria del embarazo; la 106/V, igualmente de 2 de noviembre, sobre legalización y comercialización de la píldora del día siguiente; y, por último, la importante Resolución 113/V, de 29 de noviembre, mediante la cual se aprueba la creación de una Comisión no permanente de investigación sobre la actuación de los servicios de salud pública y medioambiental de la Generalidad Valenciana, así como las responsabilidades que de las mismas se puedan derivar en relación con los sucesivos brotes de «legionella» aparecidos en Alcoi desde septiembre de 1999. Comisión que ha tenido hasta finalizar el año una actuación complicada al abandonar el 7 de diciembre la misma los grupos parlamentarios de oposición y permanecer en ella sólo los diputados pertenecientes al grupo parlamentario popular, que han emitido un dictamen que ha aprobado la Comisión sin la presencia de los grupos de oposición el 27 de diciembre de 2000, y está pendiente de su debate en el Pleno de la Cámara al finalizar el año.

Por otro lado el Presidente ha comparecido para contestar a las preguntas de interés general los días 23 de marzo, 12 de abril, 18 de mayo, 14 de junio, 18 de octubre y 30 de noviembre. Asimismo compareció para el debate de política general, celebrado los días 27 y 28 de septiembre, y anteriormente, después de las elecciones generales el día 22 de marzo, a petición propia, para informar del impulso a las nuevas políticas para la modernización de la Comunidad Valenciana.

Con referencia a las otras Instituciones hay que destacar el fallecimiento del Síndic de Greuges, Luis Fernando Saura Martínez, el 26 de octubre del año 2000, cuando se recuperaba de una intervención quirúrgica, por lo que ha asumido el cargo la Adjunta Primera, Emilia Caballero Alvarez, a la espera de que las Cortes Valencianas designen un nuevo Síndic de Greuges.

En cuanto a las transferencias habidas durante el año 2000 nos encontramos en primer lugar el Real Decreto 279/2000, de 25 de febrero, sobre traspaso a la Comunidad Valenciana de los medios adscritos al Parque Móvil del Estado del Ministerio de Economía y Hacienda; el Real Decreto 280/2000, de 25 de febrero, sobre ampliación de los medios traspasados a la Comunidad Valenciana por el Real Decreto 1.720/1984, de 18 de julio, en materia de patrimonio arquitectónico, control de calidad de edificación y vivienda; el Real Decreto 281/2000, de 25 de febrero, sobre la ampliación de los medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Valenciana por el Real Decreto 3.059/1982, de 24 de julio, en materia de puertos; el Real Decreto 282/2000, de 25 de febrero, de ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Valenciana por el Real Decreto 2.093/1983, de 28 de julio, en materia de educación; y, por último, el Real Decreto 283/2000, de 25 de febrero, sobre traspaso de profesores de educación general básica de instituciones penitenciarias a la Comunidad Valenciana,

en ampliación del traspaso efectuado por el Real Decreto 2.093/1983, de 28 de julio, en materia de educación.

Por último hay que indicar que al finalizar el año existen fundamentalmente tres temas pendientes en la Comunidad Valenciana de especial interés político y social, como es en primer lugar la solución definitiva al problema planteado por el brote de «legionella» en la comarca de Alcoi, que todavía no se ha resuelto ni sanitariamente al seguirse produciendo nuevos casos, ni políticamente al estar pendiente del proceso iniciado en las Cortes Valencianas con la creación de la Comisión de investigación que han abandonado los miembros de la oposición, creando un foro cívico alternativo a dicha Comisión. En segundo lugar, hay que destacar que todavía permanece pendiente el trazado definitivo del AVE entre Madrid y la Comunidad Valenciana, del que existen hasta casi diez proyectos alternativos y que está a la espera de que el nuevo Ministro de Fomento con los Presidentes de las Comunidades afectadas, adopte la decisión definitiva.

Finalmente hay que indicar que pese a manifestaciones realizadas durante todo el año sigue sin poderse aplicar la Ley creadora de la *Acadèmia Valenciana de la Llengua*, por no haberse puesto de acuerdo las fuerzas políticas para que sean designados los primeros académicos por las Cortes Valencianas tal y como prevé la propia Ley.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 89

Composición a 31-XII-2000:

Popular: 49

Socialista-Progressistes: 35

Esquerra Unida del País Valencià: 5

Estructura del Gobierno

A 31-XII-2000:

Presidente: Eduardo Zaplana Hernández-Soro

Vicepresidente primero: José Luis Olivas Martínez

Vicepresidente segundo: José Joaquín Ripoll Serrano

Número de Consejerías: 10

Economía, Hacienda y Empleo: Vicente Rambla Momplet

Obras Públicas, Urbanismo y Transportes: José Ramón García Antón

Cultura y Educación: Manuel Tarancón Fandos

Sanidad: Serafín Castellano Gómez

Industria y Comercio: Fernando Castelló Boronat

Agricultura, Pesca y Alimentación: M^a Àngels Ramón-Llin Martínez

Medio Ambiente: Fernando Modrego Caballero

Justicia y Administraciones Públicas: Carlos González Cepeda

Bienestar Social: Rafael Blasco Castany

Portavoz del Gobierno: Alicia de Miguel García

Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario: mayoritario

Partidos y número de diputados que lo apoyan: PP (49)

Composición del Gobierno: homogéneo (PP)

Cambios de Gobierno

El 16 de mayo cesa como Consejera de Bienestar Social, Carmen Mas Rubio.

El 19 de mayo cesa como Consejero de Sanidad, José Emilio Cervera Cardona.

El 22 de mayo se nombran nuevos Consejeros: Carlos González Cepeda en Justicia y Administraciones Públicas; y Alicia de Miguel García, en Portavoz del Gobierno que es una consejería de nueva creación. Desaparece la Consejería de Empleo. Rafael Blasco Castany es el nuevo Consejero de Bienestar Social y Serafín Castellano Gómez el nuevo Consejero de Sanidad. La antigua Consejería de Economía y Hacienda pasa a denominarse Consejería de Economía, Hacienda y Empleo y la antigua Consejería de Cultura, Educación y Ciencia toma la nueva denominación de Consejería de Cultura y Educación.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Ninguna

Mociones de reprobación

Ninguna

Debates y Resoluciones aprobadas

Leyes aprobadas: 12

Proposiciones no de ley: 182

Resoluciones: 81

Interpelaciones: 40

Preguntas: 5.644

Solicitudes de documentación: 797

Resoluciones y debates más importantes:

El 22 de marzo compareció ante las Cortes Valencianas el Presidente de la Generalidad, a petición propia, para informar del impulso de nuevas políticas para la modernización de la Comunidad Valenciana.

Los días 27 y 28 de septiembre tuvo lugar el debate de política general previsto en la ley de Gobierno valenciano siendo aprobadas un total de 27 Resoluciones subsiguientes al mismo.

El día 16 de noviembre comparece ante las Cortes Valencianas el Consejero de Justicia y Administraciones Públicas para dar cuenta de la aplicación del Plan de Emergencias de la Generalidad durante las lluvias torrenciales –la gota fría– producidas los días 22, 23 y 24 de octubre, así como de las medidas que se adop-

tarán para paliar los efectos y daños que han afectado a las personas, bienes patrimoniales e infraestructuras.

Las Resoluciones más importantes aprobadas durante el año 2000 fueron las siguientes:

- Resolución 56/V, de 10 de mayo, sobre solidaridad con las víctimas de los 1.584 casos de agresiones, maltratos físicos y psíquicos, acosos y violaciones denunciadas en la Comunidad Valenciana en el año 1999.
- Resolución 78/V, de 28 de septiembre, sobre reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.
- Resolución 82/V, de 28 de septiembre, sobre desarrollo de la propuesta del nuevo modelo de financiación autonómica.
- Resolución 83/V, de 28 de septiembre, sobre apoyo al Plan Hidrológico Nacional.
- Resolución 97/V, de 28 de septiembre, sobre continuación de las políticas modernas en la recogida de residuos y en su gestión.
- Resolución 113/V, de 29 de noviembre, sobre creación de una Comisión no permanente de investigación sobre la actuación de los servicios de salud pública y medioambiental de la Generalidad, así como las responsabilidades que de las mismas se puedan derivar, en relación con los sucesivos brotes de «legionella» aparecidos en Alcoi desde septiembre de 1999.

Reformas del Reglamento

Ninguna

Normas interpretativas y supletorias del reglamento

Ninguna

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

El 7 de junio las Cortes Valencianas aceptan la renuncia de Francisco Miguel Gil Pérez como Síndico de Cuentas (Resolución 63/V) y el 15 del mismo más eligen a Rafael Vicente Queralt como nuevo Síndico de la Sindicatura de Cuentas (Resolución 72/V).

26 de octubre fallece en Alicante el Síndic de Greuges Luis Fernando Saura Martínez, estando vacante el cargo al finalizar el año. Mientras tanto está al frente de la institución la Adjunta primera, Emilia Caballero.

EXTREMADURA

José Ignacio Navarro Méndez
Pablo Pérez Tremps

Rasgos generales

Uno de los principales datos a reseñar de lo ocurrido en Extremadura durante el año 2000 es el triunfo en la región, por vez primera desde la instauración del sistema político democrático en 1978, del Partido Popular sobre el Partido Socialista en unos comicios electorales. Efectivamente, las elecciones generales celebradas en marzo permitieron a las filas «populares» obtener en el Congreso de los Diputados 6 escaños, frente a los 5 logrados por los socialistas, consiguiendo alrededor de 17.000 votos más en el cómputo regional. La diferencia fue aún mayor en el Senado, obteniendo el PP 6 escaños y el PSOE 2. Por su parte, los partidos regionalistas extremeños (PREX-CREX) presentaron en esta ocasión sus candidaturas a las elecciones generales, obteniendo unos resultados exigüos (2.358 votos, el 0,36% del total en Extremadura), corroborando, así, su débil implantación a nivel regional. Izquierda Unida, por su parte, confirmó su decadencia electoral, ya avanzada en las elecciones autonómicas de 1999 (pasó del 10,64 % de los votos al 6,12%).

En cuanto a la valoración que cabe hacer de estos resultados, puede señalarse lo siguiente. En primer lugar, la victoria del PP sobre el PSOE, teniendo en cuenta que tan sólo un año antes el PSOE había conseguido ganar las elecciones autonómicas y, además, por mayoría absoluta, parece mostrar que los ciudadanos extremeños discriminan su voto dependiendo del tipo de comicios al que acuden. En segundo lugar, debe resaltarse el fuerte empuje del PP en los municipios de mayor población, consiguiendo el PSOE sus principales apoyos en el ámbito rural, aunque se vayan difuminando progresivamente las diferencias, también, en dicho entorno. En tercer lugar, merece la pena resaltar, asimismo, la fuerte concentración del voto de los ciudadanos extremeños, ya que tan sólo el 7,95 % de los votos no han ido a parar al PP y PSOE, lo que, *de facto*, consagra una fuerte tendencia al bipartidismo en Extremadura.

El segundo hecho de relevancia en lo que respecta al desarrollo de la vida política extremeña durante el año 2000 ha sido la suscripción de un acuerdo político-parlamentario (bautizado en círculos periodísticos como «Pacto por Extremadura») para lograr un consenso en determinadas cuestiones clave para el desarrollo de la autonomía en Extremadura y para la normalización de las relaciones entre ambas formaciones políticas; este pacto ha constituido un auténtico elemento de discontinuidad frente a las típicas relaciones mantenidas por el partido que desde la creación de la autonomía extremeña ha ejercido tareas de gobierno y el principal partido de la oposición (el PSOE y el PP, respectivamente). La suscripción de dicho acuerdo llama poderosamente la atención por el

hecho de que en Extremadura gobierna el PSOE con mayoría absoluta, con lo que –descartada su razón de ser en la necesidad de asegurar la gobernabilidad en la región–, ésta debe buscarse en el intento de lograr una mayor dinamización en el proceso de desarrollo regional y, quizás también, en un intento por afrontar desde posiciones menos beligerantes determinados temas clave para el futuro desarrollo de Extremadura, pendientes de negociación con el Estado: nuevo modelo de financiación autonómica, transferencias sanitarias, infraestructuras, etc.

En este mismo contexto se enmarca el encuentro que en julio tiene lugar en Madrid entre el Presidente de la Comunidad Autónoma de Extremadura y el Presidente del Gobierno de la Nación, el primero en cuatro años. En dicho encuentro, ambos dirigentes políticos tuvieron la ocasión de repasar asuntos tales como el trazado del AVE Madrid-Lisboa (con el anuncio de que pasará por Extremadura, zanjando una cuestión que había sido utilizada como arma arrojadiza entre el PSOE y el PP extremeños); el modelo de financiación autonómica para el próximo quinquenio (tema respecto del que el Presidente de la Junta reiteró sus críticas al actual sistema, propugnando la necesidad de buscar un nuevo modelo que permita la autonomía y la autosuficiencia financiera, formulando las condiciones impuestas para que Extremadura pudiera aceptarlo –supresión de la penalización que sufre Extremadura por no aceptar el modelo de cesión del 30% del IRPF, solución del problema de la deuda histórica de Extremadura, y elevación de la participación de Extremadura en los fondos plurirregionales europeos de un 3,5 a un 7,9 %-); la necesaria reforma del Senado (con la propuesta de proceder a su transformación radical, así como a la creación de una Conferencia de Presidentes Autonómicos, a lo que el Gobierno Central se opone) y la modulación de la política agraria común, al objeto de poder repartir de forma más adecuada las ayudas europeas dirigidas a complementar la renta de los agricultores.

Por otro lado, el curso político 2000 en Extremadura ha estado marcado por la celebración de varios congresos en el seno de las tres principales fuerzas políticas regionales, con resultados dispares y con elementos de renovación y continuidad, según los casos. Se trata, en primer lugar, de los Congresos Provinciales del Partido Popular, celebrados en julio, en los que se produjeron algunas sorpresas. En concreto, en el de Badajoz, consiguió alzarse con la victoria de forma apretada el candidato «alternativo» y Alcalde de dicha ciudad (apoyado por el también Alcalde de Mérida), frente a la lista «oficialista» del hasta ese momento Secretario Provincial, reflejándose, de esta forma, una cierta fractura existente en el partido desde la celebración en 1999 del conflictivo Congreso Regional, y ello pese a los intentos infructuosos por parte de la dirección de lograr una candidatura de consenso. En el Congreso de Cáceres los resultados marcaron una apuesta continuista en favor del Presidente Provincial.

Por su parte, en octubre la coalición Izquierda Unida celebró su VIII Asamblea Regional, a la que concurría una sola candidatura, la del coordinador regional, que saldría reelegido con el 81% de los votos de los delegados.

Finalmente, en diciembre se celebró el Congreso Regional del Partido Socialista de Extremadura. En éste se eligió a la nueva Ejecutiva Regional, encabezada por el actual Presidente de la Junta de Extremadura, con un respaldo del 90,8% de los delegados y sin que se presentara ninguna lista alternativa. De los

31 miembros de la Ejecutiva, 15 son nuevos, aunque las principales responsabilidades no cambian, y el «núcleo duro» se mantiene. Entre los que no repiten destaca la Presidenta de la Diputación de Cáceres, hasta ese momento portavoz de la Ejecutiva, considerada perteneciente al sector crítico del partido.

Capítulo aparte merece la reseña de lo que ha constituido el principal quebradero de cabeza para las filas socialistas regionales durante el año 2000, representada por el conflicto surgido en el PSOE cacereño, motivado por la denuncia de un supuesto cobro irregular de dietas y otras irregularidades por parte de la Presidenta y otros miembros de la Diputación Provincial de Cáceres, cuestión que al final acabaría, no sólo ante los tribunales ordinarios, sino ante el Tribunal de Cuentas; las actuaciones judiciales concluyeron con su archivo, mientras que las del Tribunal de Cuentas se encuentran en tramitación.

En el ámbito de las transferencias de competencias, a primeros de año, la Junta de Extremadura y Ministerio de Trabajo acordaron efectuar la relativa a las políticas activas de empleo. Según este acuerdo, el Ministerio de Trabajo seguirá gestionando dos grandes bloques de competencias (pago de los subsidios de desempleo y AEPISA –antiguo PER–), mientras que la Junta de Extremadura se hace cargo de la mayoría de las políticas de empleo: escuelas taller, casas de oficio, cursos de formación, formación ocupacional, etc. El Consejero de Trabajo señaló que no era intención de la Junta, como sí habían hecho otras Comunidades Autónomas, reclamar para Extremadura la gestión del pago a los desempleados, aunque no se descartaba solicitar el traspaso de la gestión sobre el AEPISA, a medio o corto plazo. Como fecha para el traspaso efectivo se habló de la primavera, aunque posteriormente se han producido diversos retrasos, posponiéndose la fecha de recepción, sin que al acabar el año se haya producido.

Ejercicio de competencias

Actividad legislativa

A lo largo del año 2000 se han aprobado tan sólo cinco leyes, incluida en este grupo la anual Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, lo cual viene a corroborar una tendencia ya consolidada a lo largo de los años de andadura de la autonomía extremeña, cual es la moderada producción del poder legislativo regional, en contraste con la rica producción normativa de rango reglamentario, tanto cuantitativa como cualitativamente. Desde el punto de vista del contenido material de las normas legislativas aprobadas, destacan dos leyes que coinciden en el ámbito sectorial de regulación, la radiodifusión y televisión. Se trata de la *Ley 2/2000, de 8 de junio, del Consejo Asesor de Radiotelevisión Española de Extremadura*, y de la *Ley 4/2000, de 16 de noviembre, por la que se crea la Empresa Pública «Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales»*.

Por lo que respecta a la primera de ellas, aprobada por unanimidad, la Ley aumenta a once (en lugar de los diez previstos en la regulación derogada) los miembros del Consejo Asesor de RTVE en Extremadura con el fin de facilitar el proceso de toma de decisiones; asimismo, pretende favorecer la representativi-

dad de los Grupos Parlamentarios de la Asamblea de Extremadura y el control por parte ésta, que se efectuará anualmente y al final del mandato.

La segunda de las leyes citadas, aprobada exclusivamente con los votos de los diputados socialistas, tiene por objeto la creación de la Empresa Pública «Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales» (CEXMA), como Entidad de Derecho Público para la gestión de los servicios de radiodifusión y televisión de competencia de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en lo que constituye el primer paso para la puesta en marcha de la televisión y radio autonómicas. La Ley dispone que tres órganos gestionarán la CEXMA: un Consejo de Administración (formado por nueve miembros elegidos por la Asamblea en función del pluralismo, los méritos profesionales y la representatividad política), el Director General (elegido por la Asamblea a propuesta del Consejo de Gobierno), y el Consejo Asesor (formado por cuatro vocales en representación de la Administración Regional, tres de la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura, dos de los sindicatos, dos de la organizaciones empresariales y uno de determinados organismos regionales de representación de intereses colectivos –juventud, universidad, consumidores, comunidades extremeñas y profesionales de los medios de comunicación–). La creación de la televisión pública extremeña ha sido considerada por Junta de Extremadura como «imprescindible para el desarrollo de una identidad cultural reconocible», habiéndose optado por un modelo de televisión analógico, aunque abierto a la futura digitalización.

Otras dos leyes aprobadas afectan a cuestiones de importancia sustantiva menor. En primer lugar, la *Ley 1/2000, de 16 de marzo, de creación del Colegio Profesional de Protésicos Dentales de Extremadura*, y la *Ley 3/2000, de 29 de junio, de concesión de suplemento de crédito para la financiación de la campaña de vacunación masiva contra la Meningitis C y de otros gastos en materia de Servicios Sociales*. Como su propio nombre indica, el objetivo que persigue esta norma es sufragar los gastos relativos a la realización de las siguientes actividades: adquisición de miles de dosis de la vacuna contra la Meningitis C al objeto de desarrollar una campaña de vacunación global dirigida a toda la población menor de siete años; financiar la prestación de servicios proporcionados por el movimiento asociativo FEAPS-Extremadura (Federación Extremeña de Asociaciones a favor de las personas con retraso mental de Extremadura), debido al incremento del coste derivado del aumento del colectivo destinatario y de las acciones desarrolladas; y, finalmente, financiar la creación de determinadas plazas de atención directa a lo largo del ejercicio 2000, dando cumplimiento así al Acuerdo Administración-Sindicatos para la creación de empleo público derivado de la reducción de la jornada laboral, cubriendo determinadas necesidades de personal en los centros asistenciales.

Por último, cierra el capítulo de las leyes extremeñas del año 2000, la *Ley de Presupuestos para el año 2001* (Ley 5/2000, de 21 de diciembre), aprobada con los votos favorables del Grupo Socialista, y con los votos en contra del Grupo Popular y de Izquierda Unida. El importe total del presupuesto asciende a 373.637 millones de pesetas, suponiendo un incremento de más del 30% (unos 100.000 millones de pesetas más) respecto al Presupuesto para el año 2000, motivado por la asunción de la competencia en materia de enseñanza no universita-

ria, traspasada a Extremadura en 1999. Precisamente por ello, y al subir en más de 16.000 trabajadores la plantilla de la Administración Regional, los gastos de personal constituyen la principal partida presupuestaria del capítulo de gastos para el año 2001 (115.000 millones de pesetas, aproximadamente un tercio del total). Las Consejerías que más recursos gestionarán son las de Educación y Agricultura. En cuanto a los ingresos, la mayoría de los mismos proceden de las transferencias que Extremadura recibe del Estado.

Potestad reglamentaria

En un primer grupo de normas reglamentarias nos encontramos con aquellos Decretos de desarrollo de normas legislativas autonómicas. Entre ellos hay que citar, en primer lugar, los Decretos 53/2000 (regulador del Registro General de Empresas y Actividades Turísticas) y 54/2000 (de regulación de los establecimientos turísticos denominados Albergues, Centros, Colonias Escolares y similares), mediante los cuales se llevan a cabo desarrollos parciales de la Ley 2/1997, de Turismo de Extremadura.

En segundo lugar, el Decreto 245/2000, por el que se aprueba el Reglamento de Arbitraje, Conciliación y Mediación Cooperativos, viene a desarrollar en este aspecto la Ley 2/1998, de Sociedades Cooperativas de Extremadura, a través del cual se pretende establecer el cauce formal para resolver los conflictos cooperativos de una forma rápida y ágil y sin necesidad de acudir a un procedimiento judicial.

En tercer lugar, el Decreto 82/2000, por el que se atribuyen competencias sancionadoras en materia de ordenación farmacéutica, constituye un desarrollo parcial de la Ley 3/1996, de Atención Farmacéutica de la Comunidad Autónoma de Extremadura, atribuyendo las competencias sancionadoras en este ámbito a los órganos correspondientes de la Consejería de Sanidad y Consumo, y determinando los posibles recursos administrativos contra las resoluciones recaídas en los procesos sancionadores.

En cuarto lugar destaca el Decreto 115/2000, por el que se aprueba el Reglamento de casinos de juego de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que constituye un desarrollo de la Ley 6/1998, de Juego de Extremadura. Mediante el mismo se pretende unificar la normativa existente en la materia y adecuarla a los principios de aquella Ley, con el objeto de obtener una regulación integral del subsector de Casinos de Juego, que comprende las disposiciones generales del régimen de autorizaciones, empresas que pueden ser organizadoras y gestoras de los mismos, personal que presta sus servicios y locales habilitados para la práctica de aquéllos, así como una completa regulación de cada uno de los juegos que pueden practicarse en estos establecimientos.

En quinto lugar, debe citarse el Decreto 130/2000, por el que se establece la reglamentación general de los terrenos sometidos a régimen cinegético especial gestionados directamente por la Junta de Extremadura, así como el Decreto 131/2000, por el que se regula el plazo de presentación de solicitudes de cotos de caza y terrenos cercados, las normas para la determinación de aprovechamientos

cinagéticos, los permisos de caza y la gestión del impuesto sobre aprovechamientos cinegéticos, ambos desarrollos parciales de la Ley 8/1990, de Caza de Extremadura.

Finalmente, también dentro del apartado relativo a la reseña de los Decretos que constituyen desarrollo de normas legislativas autonómicas, se encuentra el Decreto 180/2000, por el que se aprueba el Reglamento de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en desarrollo de la Ley 2/1992, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

El segundo gran bloque de reglamentos a destacar es el de aquellos que regulan aspectos sectoriales de ámbitos competenciales «tradicionales». Dentro de este grupo nos encontramos con los habituales Decretos de regulación de ayudas y subvenciones de actividades consideradas «estratégicas» para la región extremeña. Se trata, fundamentalmente, del sector agro-ganadero, de las políticas de fomento del empleo, de mejora de la competitividad de las empresas de la región o de consolidación de un sector industrial extremeño, del ámbito de la asistencia social en favor de los sectores sociales más desfavorecidos (juventud, mujeres, emigración, etc.), de la sanidad o de la vivienda.

Sin embargo, al mismo tiempo, y al igual que en años anteriores, se detecta la aprobación de un buen número de normas reglamentarias que inciden en nuevos sectores de actividad, bien por encuadrarse en competencias asumidas recientemente (por ejemplo, la enseñanza no universitaria), bien por fijar apuestas de futuro por parte del ejecutivo regional (desarrollo de la sociedad de la información, o consolidación de una oferta turística de calidad, por ejemplo).

Agrupados por bloques temáticos para facilitar su exposición, los principales Decretos autonómicos de carácter sectorial que han sido aprobados durante el año 2000 serían los siguientes:

Respecto al sector agro-ganadero, auténtico motor económico regional, sigue la tradicional tendencia a la aprobación de medidas de ordenación y dinamización del sector mediante la financiación autonómica de determinadas actuaciones. Así, el Decreto 78/2000 ha establecido ayudas para la construcción y dotación de centros de desinfección de vehículos de ganado; el Decreto 87/2000 ha regulado la producción integrada de productos agrarios en la Comunidad Autónoma de Extremadura; y el Decreto 117/2000, ha venido a regular las ayudas a los ganaderos que participen en el programa de identificación electrónica animal. Asimismo, se ha establecido líneas de ayudas destinadas a itinerarios de formación en el área de la agricultura, ganadería, agroindustria y de actividades complementarias e innovadoras del sector primario en Extremadura (Decreto 182/2000); para la construcción de puntos de suministro de agua para ganadería extensiva (Decreto 201/2000); a entidades asociativas agrarias para la mejora de los medios y de los procesos de comercialización de sus producciones agrarias y agroalimentarias (Decreto 204/2000) y para la reposición de ganado ovino/caprino en explotaciones sometidas a campañas de saneamiento ganadero (Decreto 205/2000). En este capítulo hay que reseñar, también, el Decreto 242/2000, por el que se da aplicación a los Reglamentos (CE) 1760/2000, del Parlamento Europeo y del Consejo y 1825/2000, de la Comisión, referentes al etiquetado de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno.

El fomento del empleo sigue siendo una de los principales objetivos para el ejecutivo regional, debido a los todavía elevados índices de desempleo existentes en la región extremeña, aunque en retroceso. Buena muestra de ello lo constituye el vasto grupo de Decretos sobre esta materia aprobados durante el año 2000, cuyo objetivo básico consiste en propiciar la creación de puestos de trabajo, preferentemente estable. Para ello, se continúa con la implantación de políticas subvencionales, de apoyo a la creación de empleo y dirigidas, muy especialmente, a los colectivos más desfavorecidos en el mercado de trabajo: programas de subvenciones para el establecimiento de desempleados como trabajadores autónomos, programas de subvenciones para la creación de empleo estable en sociedades cooperativas y laborales, programa de subvenciones a la formación, promoción y asociación en el ámbito de la economía social, programa de subvenciones a la asistencia técnica para sociedades cooperativas y laborales, ayudas al empleo público en el año 2000, subvenciones para proyectos de inversión nueva en materiales y equipos en Escuelas Taller y Casas de Oficio de Extremadura, o ayudas a las corporaciones locales para la cofinanciación de obras realizadas por las mismas acogidas al Acuerdo para el empleo y la protección social agrarios. Asimismo, mediante el Decreto 212/2000 se han convocado ayudas para el desarrollo de Programas de Garantía Social, a iniciar durante el curso 2000/2001, en las modalidades de iniciación profesional, formación-empleo, talleres profesionales y alumnos con necesidades educativas especiales; mientras que a través del Decreto 217/2000 se ha establecido un programa de fomento de la contratación indefinida por las pymes, las empresas de la economía social y otras entidades privadas de Extremadura.

Muy ligado al objetivo anterior, la creación de empleo estable, se encuentra el de la promoción del tejido industrial empresarial de la región, como una vía más, junto con el sector agro-ganadero y el turístico, para propiciar el desarrollo económico de Extremadura. Con dichos objetivos se dicta el Decreto 202/2000, que establece un programa de ayudas para la promoción de la competitividad e innovación empresarial; el Decreto 220/2000, que ha venido a establecer un programa de ayudas, cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, para la contratación de personal técnico para la promoción de actuaciones de investigación y dinamización del tejido empresarial e industrial en el ámbito local; el Decreto 236/2000, que ha regulado el programa de subvenciones a la formación, asociación y asistencia técnica en el ámbito de la economía social; o el Decreto 231/2000, que ha establecido ayudas para la modernización y la mejora del pequeño y mediano comercio de la región.

El turismo también ha sido objeto, una vez más, de una especial atención por parte del ejecutivo regional, como un sector de actividad de suma importancia para la región. En este ámbito destaca la aprobación de varios Decretos dirigidos a la ordenación y modernización de determinadas modalidades turísticas, de una incipiente importancia: es el caso de la ordenación del alojamiento turístico en el medio rural; las subvenciones para el fomento de la calidad de los alojamientos turísticos y de restauración de Extremadura; y el establecimiento de una línea de ayudas para la creación, modernización y mejora de la oferta turística.

En el ámbito de la cultura se han aprobado varios Decretos para facilitar ayu-

das a determinadas actividades culturales: así, el Decreto 79/2000, establece ayudas a los espectáculos o conciertos profesionales de teatro, música y danza en Extremadura por la realización de actuaciones o giras fuera de la Comunidad; el Decreto 80/2000, hace lo propio respecto a la edición de libros españoles; mientras que los Decretos 81/2000, y 160/2000 regulan, respectivamente, las ayudas a la producción teatral, de danza y de música profesionales de la Comunidad Autónoma y a la producción cinematográfica y audiovisual de Extremadura. Asimismo, cabe citar el Decreto 123/2000, que ha creado el Centro de Conservación y Restauración de Bienes Culturales.

En el sector de la sociedad de la información, una de las actuales apuestas de futuro para Extremadura, se han aprobado varios Decretos con el objetivo de subvencionar la realización de proyectos de aplicación de las tecnologías de la información, destinados a las pymes de la región (Decreto 172/2000); y a la Universidad de Extremadura (Decreto 210/2000).

En el ámbito de las carreteras y transportes, entre otras normas, el Decreto 95/2000, ha establecido el cambio de titularidad entre determinadas carreteras de la Junta de Extremadura y las Diputaciones Provinciales de Cáceres y Badajoz, y ha modificado la Red de Carreteras de Extremadura; y, por su parte, el Decreto 161/2000 ha aprobado el nuevo catálogo de las carreteras de titularidad de la Junta de Extremadura.

A lo largo del año 2000 se han aprobado varios Decretos que afectan al comercio en la Comunidad Autónoma: así, se establece la regulación de los horarios comerciales para los años 2000 y 2001. También se ha fijado la temporada de rebajas para los establecimientos comerciales en la Comunidad Autónoma de Extremadura. Al tiempo, debe dejarse constancia de la oposición del ejecutivo regional a la norma estatal por la cual se ha procedido a la liberalización de los horarios comerciales en todo el territorio nacional a partir del año 2001, que ha llevado a la impugnación del Real Decreto-ley de establecimiento de dicha liberalización, tal y como se verá más adelante.

En materia de protección del medio ambiente destaca el Decreto 116/2000, regulador del régimen jurídico de las subvenciones a conceder a las sociedades locales y deportivas de cazadores que colaboren con la Dirección General de Medio Ambiente en materia de conservación, fomento y mejora de la riqueza cinegética de la región; y el Decreto 232/2000, que ha clasificado determinadas zonas de protección especial para las aves en la Comunidad de Extremadura

El sector de la vivienda constituye un ámbito de atención preferente, debido al problema de la carestía de los precios de venta, y ello pese a que Extremadura siga siendo una de las Comunidades Autónomas donde más barato sea adquirir una vivienda. Para reaccionar ante esta situación, el Decreto 122/2000 ha establecido ayudas para la promoción y rehabilitación de alojamientos destinados a inmigrantes y temporeros, en el marco del Plan Regional de Viviendas 1999-2003; el Decreto 254/2000, por su parte, ha regulado el régimen de adjudicación de viviendas promovidas por la Comunidad Autónoma de Extremadura.

En materia de sanidad y consumo, el Decreto 221/2000 ha establecido el régimen general aplicable a las subvenciones en materia de salud pública, asistencia

sanitaria y consumo, mientras que el Decreto 229/2000 ha regulado los derechos de los consumidores y usuarios en la prestación de servicios a domicilio. Asimismo, se han establecido normas para el desarrollo de las campañas de sacrificio de cerdos para el consumo familiar, las tradicionales «matanzas», tan arraigadas en los pueblos de Extremadura (Decreto 214/2000).

Competencias ejecutivas

Por lo que respecta al ejercicio de competencias ejecutivas, el año 2000 ha sido un año de Planes, que se han consolidado como mecanismos para articular propuestas y estrategias en los más variados campos de actuación por parte del ejecutivo regional. Los planes más significativos, interrelacionados, a su vez, han sido el IV Plan de Empleo, y II Plan de Industria y Promoción Empresarial, suscritos por la Junta de Extremadura, los agentes económicos y sociales regionales (Confederación Regional Empresarial Extremeña, y sindicatos UGT y CC.OO.) y la Federación de Municipios y Provincias, con el objetivo de favorecer el empleo y la actividad empresarial en la región extremeña, dotados de un montante global de 105.000 millones de pesetas (55.000 el primero y 50.000 el segundo) y con un marco temporal de actuación hasta el año 2003. En cuanto a su contenido, además de los aspectos ya recogidos en planes anteriores (fomento del autoempleo y la economía social, formación ocupacional o las ayudas a las corporaciones locales), incluyen medidas novedosas, entre las cuales destacan la formación gerencial y de emprendedores, la calidad en la formación, las ayudas a la contratación de técnicos en prevención de riesgos laborales, la asistencia técnica para desempleados que decidan establecerse como autónomos, los programas combinados de formación y empleo, o los equipos de promoción de empleo en los dos semidistritos universitarios. Asimismo, el IV Plan de Empleo presta una especial atención a los colectivos con un alto riesgo de exclusión del mercado laboral (desempleados mayores de 45 años o parados de larga duración), al tiempo que pone en marcha ayudas para la reducción de la jornada laboral a 35 horas semanales siempre que se vincule a la creación de empleo estable, y se diseñan actuaciones específicas para otros colectivos: drogodependientes, discapacitados y emigrantes retornados a Extremadura.

Por otro lado, en julio, el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura aprobó el II Plan para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres de Extremadura, que ha nacido con el objetivo de impulsar las políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres que ya habían venido siendo desarrolladas por la Junta de Extremadura, estableciendo unas bases para la necesaria cooperación y coordinación en este campo entre las diversas instituciones implicadas (administraciones públicas, agentes sociales, partidos políticos, sindicatos, movimientos sociales e iniciativa privada). Este Plan aparece dividido en nueve áreas de intervención, entre las cuales destacan las relativas a la necesidad de adaptar normativamente el principio de «no discriminación», así como potenciar su aplicación práctica; o el aspecto de la prevención y la seguridad, como un tema de especial preocupación para el colectivo femenino, partiendo del postulado de que la violencia ejercida contra las mujeres no es un problema familiar ni privado, sino un

grave problema social, para cuya erradicación el Plan incluye medidas de carácter preventivo, otras tendentes a propiciar la desigualdad estructural que sufren las mujeres y, por último, medidas concretas contra las mujeres que hayan sufrido malos tratos.

Otro Plan significativo ha sido el aprobado por la Comisión Interdepartamental de Ciencia y Tecnología, pendiente a final de año de aprobación por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura: el II Plan Regional de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación, que posee un marco temporal de actuación que abarca desde el año 2001 al 2004. Entre sus objetivos se encuentra la aproximación de la inversión en I+DT+I que se realiza en la región, a la media de las regiones Objetivo 1 de la Comunidad Europea, así como el incremento de la participación extremeña en el V Programa Marco y en el IV Plan Nacional de I+DT+I. Este Plan aporta como principal novedad la inclusión, junto a la Investigación y el Desarrollo Tecnológico, de la Innovación como motor del desarrollo socioeconómico de Extremadura.

Prosigue, por otro lado, la aplicación del Plan de Desarrollo Rural aprobado en 1999 para el periodo 2000-2006, con un montante global de 55.000 millones de pesetas y cofinanciado con fondos europeos, de los cuales 31.000 millones se dedicarán a la reforestación, 18.000 a ayudas agroambientales, 3.500 al apoyo de zonas desfavorecidas y 2.000 a ayudas para el cese anticipado de la actividad agraria. Respecto de estas últimas, hay que destacar las críticas que recibió por parte de la organización agraria Coag, al considerar que debido a su bajo montante, sólo beneficiarán a un grupo muy pequeño de agricultores extremeños, cubriéndose, según sus cálculos, sólo el 20% del colectivo potencialmente en situación de prejubilarse si hubiera más recursos.

Otros aspectos a resaltar en este epígrafe son el relativo a la implantación de la tercera fase del Acuerdo que en marzo de 1999 se suscribió entre la Junta de Extremadura y los cuatro sindicatos más representativos de la función pública en la región (CSI-CSIF, UGT, CCOO y Cemsatse), de ordenación y homologación de retribuciones del personal funcionario de la Junta de Extremadura, al cual se hizo referencia en el *Informe* de 1999.

Por otro lado, y como ya se ha apuntado al hablar del ejercicio de la potestad reglamentaria, sigue consolidándose la tendencia del ejecutivo a centrar su actuación en ciertos ámbitos competenciales como agricultura y ganadería, empleo, asuntos sociales, turismo (aunque con nuevas tendencias en relación con la potenciación de modalidades turísticas alternativas a las tradicionales, donde Extremadura puede ser competitiva –por ejemplo, el turismo rural–), sanidad, etc.. Sin embargo, y junto a esos elementos de continuidad, nos encontramos con nuevos ámbitos de actuación, entre los cuales destaca la apuesta de futuro que la Junta de Extremadura ha realizado en materia de la sociedad de la información y las nuevas tecnologías. En este campo, continúan desarrollándose a lo largo del 2000 diversas iniciativas, dando cumplimiento progresivo a lo que fue una de las principales líneas políticas anunciadas por el Presidente de la Junta de Extremadura en su discurso de investidura. Además, la Junta de Extremadura decidió sacar a concurso público la adjudicación de la Intranet pública extremeña (red corporativa que conectará 1.476 puntos de toda la región, de los cuales 700 serán

centros escolares y el resto centros administrativos de todo tipo, sanitarios, turísticos o agrarios). Esto va a posibilitar que todas las localidades extremeñas, con independencia de su ubicación y población, tengan acceso a las telecomunicaciones en banda ancha (*Internet*, fundamentalmente). La empresa adjudicataria ha sido Retevisión, con un contrato por un importe de casi 2.000 millones de pesetas y se estima que en un plazo no superior a dieciocho meses entre en funcionamiento. El siguiente paso para conseguir que Extremadura logre estar a la vanguardia de las nuevas tecnologías de la información y no pierda el tren de esta auténtica revolución es el desarrollo de políticas de alfabetización tecnológica para todos los ciudadanos extremeños.

En otro orden de cosas, puede resaltarse que la Junta de Extremadura ha iniciado los trámites necesarios para declarar bien de interés cultural «A Fala». Se trata de un dialecto lingüístico de una zona de la Sierra de Gata, al Norte de la provincia de Cáceres, con tres variedades («largateiru», «meñegu» y «valverdeiru»), y que se encuentra relacionado con la diversidad de dialectos románicos peninsulares que, a través de los sucesivos fenómenos migratorios, dieron lugar a su aparición, generando un dialecto con influencias del gallego medieval, del portugués dialectal convecino y del castellano.

En relación con la actuación exterior de la Comunidad Autónoma de Extremadura, la actuación del Gabinete de Iniciativas Transfronterizas de la Junta de Extremadura, desde el punto de vista jurídico, se ha instrumentalizado a través de dos Decretos del Presidente por los que se regulan, respectivamente, la convocatoria anual de concesión de ayudas para la realización de actividades de cooperación transfronteriza (Decreto del Presidente 6/2000) y la convocatoria de concesión de ayudas para la realización de cursos de portugués en Extremadura (Decreto del Presidente 7/2000). La primera convocatoria, abierta en principio a todo tipo de proyectos de carácter transfronterizo, presenta como novedad respecto de años anteriores una atención especial a aquellas propuestas que favorecieran el desarrollo de las relaciones empresariales y comerciales entre Extremadura y Portugal, así como una minoración en su cuantía global, dotado en esta ocasión con 30 millones de pesetas, 25 millones menos que en años anteriores, cantidad que ha sido destinada a la aparición de una nueva línea de ayudas independiente encaminada a facilitar el aprendizaje del idioma portugués en la región y que corresponde a la convocatoria citada anteriormente, regulada en el Decreto del Presidente 7/2000. Precisamente, los excelentes resultados obtenidos con los cursos de portugués en años anteriores y la creciente demanda suscitada en la región por el conocimiento de este idioma, han aconsejado la creación de esta convocatoria diferenciada.

Por otro lado, en el encuentro mantenido el día 10 de mayo del pasado año entre el Presidente de la Junta de Extremadura y el Presidente de la Comisión de Coordinación de la Región del Alentejo, se puso de manifiesto la necesidad de dar un nuevo impulso a las relaciones de cooperación transfronteriza mantenidas entre las dos regiones, que se iniciaran el 17 de enero de 1992 con la firma del Protocolo de Cooperación en el simbólico enclave de Puente Ajuda. Si bien los resultados de este acuerdo de cooperación hasta la fecha han sido considerados muy satisfactorios y han supuesto un paso importante para la eliminación de los pro-

blemas que conlleva la frontera, no cabe duda de que su contenido, diseñado entonces para dos regiones que apenas habían mantenido relaciones de cooperación, ha quedado desfasado con el paso de estos años y la celeridad con la que se han producido las actividades de colaboración entre ambas regiones. Por ello, se llegó al compromiso de crear un nuevo instrumento jurídico que permita una mayor adaptación al ritmo y a las estructuras que las relaciones de cooperación transfronteriza requieren en estos momentos. Y, en este sentido, se ha estado trabajando durante el pasado año en el diseño de un nuevo acuerdo que permita establecer una estrategia común de desarrollo transfronterizo y que ofrezca una base ágil para el afianzamiento de estas relaciones de vecindad.

Asimismo, tuvo lugar durante el pasado año una actuación de carácter marcadamente político organizada desde la Presidencia de la Junta de Extremadura en colaboración con las Cajas de Ahorro. Se trata de la primera edición del proyecto *ÁGORA, El Debate Peninsular*, que se celebró en Cáceres en mayo, y que fue inaugurado por el Presidente de la Junta de Extremadura. El propósito de *Ágora*, consiste en la creación de un foro hispano-luso de debate en el que se puedan examinar abiertamente temas que conciernen por igual a España y Portugal, con el fin de lograr un mayor conocimiento entre ambos países.

Convenios de colaboración

Al igual que en años anteriores, la actividad convencional desarrollada por la Comunidad Autónoma de Extremadura ha sido muy abundante, habiendo sido inscritos en el Registro General de Convenios, 15 con la Administración del Estado, 673 convenios con las Corporaciones Locales y 12 con otras Entidades Públicas.

Los convenios con las Entidades Locales versan sobre materias ya habituales en ejercicios anteriores, como infraestructuras deportivas, turística, cultural, de planeamiento urbanístico, etc., cuyo objeto es canalizar subvenciones a los municipios, fundamentalmente. No obstante destacan, por su novedad, aquellos convenios que se han suscrito con los Ayuntamientos de Extremadura para la integración de servicios de urgencias, emergencias y seguridad en el Servicio de Atención de Urgencias y Emergencias 112, los convenios para la cesión del patrimonio de las ya extintas Cámaras Agrarias Locales, así como aquellos otros convenios cuyo destino es la realización de obras de equipamiento y mantenimiento de centros de enseñanza no universitaria, tras la asunción por parte de la Junta de Extremadura de competencias en dicha materia.

Mención especial merece el Acuerdo Marco, suscrito el 26 de enero de 2000 –aunque publicado en el Diario Oficial de Extremadura ya en 2001–, de Cooperación con la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y de la PYME, con la Junta de Andalucía, el Principado de Asturias y la Junta de Castilla León para la actuación conjunta en la promoción turística de la Ruta Vía de la Plata, de forma que Turespaña se encargará de la promoción en el extranjero, mientras que en territorio nacional la promoción corresponderá a las tres autonomías citadas, aparte de Extremadura.

Conflictividad

A lo largo del año 2000, varios han sido los procedimientos conflictivos que se han seguido ante el Tribunal Constitucional. Así, por un lado, la Junta de Extremadura ha planteado tres recursos de inconstitucionalidad. El primero de ellos (RI 1252/2000), formulado contra la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2000, ha seguido la línea de los recursos similares planteados los años anteriores como consecuencia del rechazo del vigente modelo de financiación de las Comunidades Autónomas.

En segundo lugar, Extremadura ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 4/2000, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes (RI 5045/2000), que introduce cambios en la normativa sectorial anterior, atribuyendo la capacidad para iniciar el proceso de transformación del suelo urbanizable a cualquier Administración Pública, con independencia de que fuese o no competente para aprobar el correspondiente planeamiento de desarrollo. En esta ocasión, el argumento fundamental que justificó su interposición por parte de la Junta de Extremadura consistió en entender que la norma estatal impugnada invade las competencias extremeñas en materia de urbanismo, por cuanto que corresponde exclusivamente al legislador autonómico extremeño la capacidad para determinar, en función de las características del correspondiente proceso decisonal urbanístico, si procede o no la previsión del trámite de iniciación a favor de cualquier Administración Pública y en qué términos.

El tercer recurso de inconstitucionalidad, al que ya se ha hecho referencia (RI 5044/2000), ha tenido por objeto la impugnación del Real Decreto-ley 6/2000, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios, cuyo objetivo fundamental consiste en acordar una liberalización de horarios comerciales a partir de enero de 2001. La Asamblea de Extremadura había aprobado en junio (con la abstención del PP y el voto favorable del PSOE) una Moción presentada por los Diputados de IU instando a la Junta de Extremadura a que recurriera esa norma del Estado (Moción 25/V, DSAE 22-P), defendiendo que en Extremadura se mantuviera la situación actual de horarios comerciales, con la apertura de tan sólo ocho festivos al año, al entender que la medida aprobada por el Gobierno de la Nación tan sólo beneficiaría a las grandes superficies. Desde el punto de vista técnico-jurídico, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto se fundamenta, básicamente, en la invasión, por parte de la norma estatal impugnada, de las competencias exclusivas autonómicas en la materia comercio interior, entendiéndose que la fijación de los horarios comerciales encaja de lleno en dicho título competencial.

A lo largo del año 2000 se han interpuesto, también, dos conflictos positivos de competencia por parte de la Junta de Extremadura. El primero de ellos (CC 3899/2000), contra el Real Decreto 324/2000, por el que se establecen normas básicas de ordenación de instalaciones porcinas, cuyo objetivo es adaptar a la nueva realidad del sector porcino el marco legislativo vigente, y establecer una serie de medidas zoonosanitarias para impedir la difusión de enfermedades y la protección del medio ambiente en el que inciden las explotaciones dedicadas a este sector gana-

dero. Sin embargo, a juicio de la Junta de Extremadura, ello se habría realizado vulnerando de forma directa las competencias autonómicas en la materia.

El segundo conflicto (CC 3065/2000) se ha planteado contra la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de 20 de enero de 2000, que modifica la Orden de 19 de junio de 1997, sobre el procedimiento de transferencias de viñedos entre distintas Comunidades Autónomas, o en una denominación de origen que afecte a varias Comunidades Autónomas. También en este caso, la impugnación trae causa de la aprobación en la Asamblea de Extremadura de una Resolución (la 15/V), presentada por los Diputados de IU y aprobada por la totalidad de la Asamblea (*BOAE* n° 37), por la que se instaba a la Junta de Extremadura a impugnar ante el Tribunal Constitucional dicha norma estatal, a defender sus competencias en materia de regulación de viñedos, y a impedir la transferencia de hectáreas de viñas de Extremadura a otras Comunidades Autónomas. La razón de la impugnación reside en que la O.M. impugnada reformó el proceso de tramitación de los expedientes para la transferencia de los derechos de viñedo entre distintas Comunidades Autónomas, de modo que la Administración regional dispone de un plazo máximo de dos meses para autorizar la venta de cupo, y, si aquélla no responde, el Ministerio de Agricultura se hace cargo del expediente y resuelve. Al mismo tiempo, la disposición impugnada concede al Ministerio de Agricultura la potestad de fijar el rendimiento medio del viñedo, cuando no lo haya hecho la Comunidad Autónoma. La Junta de Extremadura entiende que esta regulación invade sus competencias en materia de agricultura y denominaciones de origen.

Finalmente, y para cerrar el apartado de asuntos iniciados ante el Tribunal Constitucional durante el año 2000, hay que hacer referencia a una cuestión de inconstitucionalidad (CI 2861/2000), planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, en relación con la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 3/1996, de 25 de junio, de la Asamblea de Extremadura, de Atención Farmacéutica de la Comunidad Autónoma de Extremadura, por presunta vulneración del artículo 24.1 de la Constitución, cuestión que ya ha sido admitida a trámite por el Tribunal Constitucional. Debe recordarse, por otro lado, que éste tiene aun pendiente de resolución un recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno de la Nación contra determinados preceptos de dicha Ley autonómica.

En el capítulo de los conflictivos resueltos por el Tribunal Constitucional, debe señalarse que la STC 192/2000 pone fin al conflicto positivo de competencia planteado en 1998 por el Gobierno de la Nación, entendiéndose que la competencia para resolver reclamaciones relativas a tributos cedidos corresponde a los órganos del Estado y no de la Comunidad Autónoma; se declara para ello la inconstitucionalidad del párrafo primero de la Disposición Adicional quinta de la Ley de Tasas y Precios Públicos de Extremadura, de 1998.

Actividad institucional

La actividad institucional extremeña, como ya se ha indicado anteriormente, se ha visto influida por los resultados producidos en la región en las elecciones generales de marzo del 2000, lo cual, unido al llamado «Pacto por Extremadura», ha generado, en cierto sentido, un nuevo escenario político, marcado por un mayor espíritu de colaboración entre las dos principales fuerzas políticas regionales en determinadas cuestiones puntuales de interés. Sin embargo, los puntos de desencuentro entre Junta de Extremadura y Partido Popular han sido más frecuentes que los aspectos de coincidencia.

Formalmente, el «Pacto por Extremadura» se gestó en una sesión plenaria celebrada en la Asamblea regional durante marzo, cuando el portavoz del PP en la Cámara ofreció al Presidente de la Junta de Extremadura lo que denominó un «compromiso político por Extremadura», basado en cuatro grandes áreas: contenidos educativos de la jornada extraescolar, transferencias en materia sanitaria, configuración del servicio público de empleo y modelo de financiación autonómica. Frente a dicho ofrecimiento, el Presidente de la Comunidad Autónoma no sólo aceptó la propuesta, sino que amplió el conjunto de materias a consensuar, hasta un total de once: Ley de la Radio Televisión Pública de Extremadura, transferencias sanitarias, trazado del AVE por Extremadura, diseño de la red de hospitales de la región, financiación autonómica, engarce de la sociedad de la información extremeña y nacional, redefinición de la figura del agricultor y modulación de las ayudas de la política agraria común, consenso en torno a la creación del Consejo Consultivo de Extremadura, presentación de una propuesta conjunta extremeña para la reforma del Senado, configuración del servicio público de empleo, y regulación del fenómeno del «botellón».

Ahora bien, el desarrollo de este nuevo escenario en el ámbito político extremeño no ha generado los resultados que inicialmente se preveían, ya que el consenso anunciado sólo ha fructificado, por ahora, en el acuerdo sobre el futuro Consejo Consultivo Extremeño, habiendo fracasado, en cambio, en el tema de la televisión regional, ya que la regulación al respecto no contó con el respaldo del PP. Además, algún obstáculo adicional se ha producido en la puesta en marcha de este Pacto; el Presidente de la Junta de Extremadura decidió la paralización de las negociaciones y encuentros, denunciando las interferencias que el entonces Presidente Regional del Partido Popular habría estado desplegando para evitar los acuerdos y demandando la confirmación de quién era el interlocutor del aquel partido de cara a las negociaciones, lo que estaba unido al proceso de sucesión en el Partido Popular de Extremadura que se cerraría más tarde con el relevo del Sr. Barrero, sustituido por el anterior Secretario Regional.

Entrando en lo que han sido los grandes temas sectoriales que podrían resumir lo que ha dado de sí la dinámica político-institucional extremeña, varias son las cuestiones a resaltar.

En primer lugar, hubo un duro enfrentamiento entre el ejecutivo regional y la oposición política en pleno motivado por el conflicto educativo surgido al comienzo del curso escolar, debido a la negativa de un grupo de padres de alumnos (unos 2.600) de enseñanza secundaria de diversas localidades de la región a que

sus hijos (de entre 12 y 14 años) tuvieran que desplazarse a otras ciudades a estudiar, reclamando la creación de centros docentes en sus localidades de residencia. La evolución de la cuestión a lo largo del último tercio del 2000 ha tenido varios frentes de interés: por un lado, la puesta en conocimiento de los hechos por la Junta de Extremadura ante la Fiscalía de Menores del TSJ de Extremadura, al objeto de que aquélla analizase si en la actitud de los padres contrarios al traslado pudiera derivarse indicios de delito, con críticas del Presidente de la Junta contra dicha Fiscalía por no haber actuado de oficio en este asunto. En segundo lugar, la constitución de una coordinadora (denominada «No al traslado de los niños») que celebró una manifestación en Mérida para reclamar que la Junta accediera a no trasladar a los alumnos. En tercer lugar, la posición de firmeza de la Junta de Extremadura en este tema, contraria a la revisión de la red de centros, accediendo tan sólo a unas modificaciones puntuales. Finalmente, el traslado del debate sobre el tema educativo a la Asamblea de Extremadura con fuertes críticas de la oposición política, partidaria de la revisión y ampliación de la Red de Centros de Secundaria, hacia la Junta de Extremadura por su actuación en este conflicto, llegando, incluso, a solicitar el cese del Consejero de Educación.

En materia de infraestructuras (una prioridad para el ejecutivo autonómico a lo largo del 2000) el interés de éste ha sido garantizar que Extremadura no quedará al margen de los grandes proyectos de infraestructuras y comunicaciones (viarias y de ferrocarril) que se están poniendo en marcha por parte de la Administración Central de cara a los próximos años (Plan de Infraestructuras 2000-2007). En este sentido, y en el capítulo del transporte ferroviario, una de las grandes cuestiones ha sido despejar las dudas acerca de si el futuro tren de alta velocidad (AVE) entre Madrid y Lisboa iba o no a pasar por Extremadura. La cuestión quedaría en principio zanjada, en julio, a raíz del encuentro en el Palacio de La Moncloa entre el Presidente del Gobierno y el Presidente de la Comunidad de Extremadura, del cual ya se ha dado oportuna referencia. Tras ese encuentro se hizo público el compromiso del Gobierno de la Nación de que el AVE pase por Extremadura, al tiempo que el Presidente de la Junta se comprometió a no imponer qué ciudades extremeñas se verían beneficiadas por el paso de dicho tren, y a aceptar la propuesta que al respecto haga el Gobierno de la Nación. Pese a todo, y tras la confirmación de que la propuesta que España defenderá con Portugal a la hora de negociar el trazado definitivo del AVE incluye su paso por Extremadura, lo cierto es que dicho anuncio no cerró definitivamente la polémica, ya que a partir de ese momento se produjo la reivindicación pública de aquellos representantes de las ciudades extremeñas que quedarían fuera de dicho trazado de prosperar la propuesta portuguesa, favorable a que el AVE pasase sólo por Plasencia y Cáceres, anunciando incluso que abandonarían el proyecto si se incluía en el trazado a las ciudades de Badajoz y Mérida, por el retraso que ello supondría en el tiempo de viaje. En fin, la solución a esta cuestión se hará esperar. Más avanzada, en cambio, se encuentra la ejecución del corredor ferroviario de alta velocidad que unirá Madrid con Extremadura, en fase ya de licitación de consultoría técnica y asistencia para la redacción del estudio informativo del proyecto en el tramo Madrid-Cáceres.

En tercer lugar, el debate sobre la televisión autonómica extremeña ha constituido, sin duda, uno de los principales puntos de fricción política y parlamen-

taria a lo largo del presente año entre las principales fuerzas políticas de la región (PSOE, PP e IU) debido a la colisión de sus modelos de televisión autonómica para Extremadura. Al final, y pese a que esta cuestión estaba incluida en el llamado «Pacto por Extremadura», no se logró el consenso al que inicialmente se aspiraba, y el PSOE haría valer en el seno de la Asamblea de Extremadura su mayoría absoluta, consiguiendo aprobar en noviembre, mediante la Ley 4/2000, su modelo de televisión autonómica, quedando pendiente, ya para el año 2001, la tarea de iniciar los estudios técnicos para su puesta en marcha, para lo cual se han habilitado en los Presupuestos Generales de Extremadura para el año próximo una partida de 110 millones de pesetas.

La política sanitaria también ha sido uno de los temas «estrella» a lo largo del año 2000, por varias razones. Y ello fundamentalmente por el proceso de traspaso de la competencia en materia de sanidad, aun pendiente de negociación entre Junta de Extremadura y Administración del Estado. Durante todo el año se ha podido asistir a una suerte de encuentros y desencuentros entre ambas Administraciones, concluyendo con el anuncio en noviembre por parte de la Junta de Extremadura de que las negociaciones se habían roto, debido—según se ha argumentado— al intento del Gobierno central de retrasar hasta enero del 2003 (un año más tarde de la fecha manejada por el ejecutivo extremeño) el traspaso efectivo, a lo cual se opone el Gobierno regional, debido a que en ese año se celebran elecciones autonómicas, con lo cual el tema de las transferencias sanitarias se podría utilizar como arma electoral.

También en materia sanitaria, el proyecto del ejecutivo regional de asegurar a todo enfermo extremeño una habitación individual (cuya puesta en práctica, hasta que no se consigan las transferencias sanitarias, sigue dependiendo de la autorización del INSALUD), ha encontrado serias dificultades. Por otro lado, a finales de año se conoce el proyecto de la Junta, pionero a nivel nacional, de habilitar residencias para alojar a los familiares de los enfermos cuando tengan que desplazarse a las ciudades de Cáceres y Badajoz, como consecuencia de que el paciente tenga ser atendido en los hospitales de esas localidades. Finalmente, la Junta de Extremadura ha anunciado su intención de llegar a un acuerdo con el INSALUD para detallar las inversiones sanitarias en la región para los años 2001 a 2006, con un montante global de 25.000 millones. El objetivo es evitar que la apertura del proceso negociador sobre las transferencias en esta materia suponga una desaceleración de las inversiones sanitarias en Extremadura.

Otra cuestión ocurrida durante el año 2000 que reviste interés han sido el enfrentamiento judicial entre el Alcalde de Mérida y la Junta de Extremadura como consecuencia de la decisión de ésta de anular la licencia de una emisora de su propiedad en la localidad de Don Benito. Recurrida esa decisión ante el TSJ de Extremadura, éste acordaría la suspensión provisional del acuerdo de anulación. Al mismo tiempo, el Alcalde de Mérida decidió presentar en el Tribunal Supremo una querrela por prevaricación contra el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, al considerar delictivo el acuerdo emitido de no renovación de su emisora. Finalmente, aquel órgano judicial archivó el caso al no apreciar indicios de delito en la actuación del ejecutivo regional.

Modificaciones administrativas importantes

A principios de año, y mediante el Decreto del Presidente 2/2000, se lleva a cabo una reestructuración de la Junta de Extremadura, a través de la cual se produce la desmembración de la hasta entonces Consejería de Presidencia y Trabajo en dos Consejerías independientes, con lo cual el número total de departamentos autonómicos pasa de nueve a diez (máximo permitido por la Ley 2/1984, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, art. 22.2). A partir de ahí, y a través de otro Decreto del Presidente (5/2000) se asignan a la nueva Consejería de Trabajo las competencias en materia de trabajo y empleo que anteriormente tenía atribuidas la extinta Consejería de Presidencia y Trabajo, recibiendo, asimismo, las competencias en materia de ayudas al empleo y formación continua que hasta entonces tenía asignada la Consejería de Economía, Industria y Comercio. Asimismo, y mediante el Decreto 6/2000, se aprobó la estructura orgánica de la nueva Consejería de Trabajo de la Junta de Extremadura. Consecuentemente con esta reestructuración, se produce la aprobación de la nueva estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, mediante el Decreto 5/2000.

Por otro lado, se asiste a la aprobación de otros Decretos que han venido a introducir modificaciones más o menos importantes en la estructura orgánica de algunas Consejerías de la Junta de Extremadura: Decreto 168/2000 (referente a la Consejería de Sanidad y Consumo), Decreto 169/2000 (relativo a la Consejería de Trabajo), Decreto 208/2000 (en relación con la Consejería de Educación, Ciencia y Tecnología), Decreto 223/2000 (que afectó a la Consejería de Vivienda, Urbanismo y Transportes) y Decreto 237/2000 (referente a la Consejería de Presidencia).

Asimismo, y como en años anteriores, se produce la creación o modificación del régimen de funcionamiento de un buen número de órganos de asesoramiento y colaboración en relación con el ejercicio de determinadas competencias autonómicas o de actuación en determinados ámbitos sectoriales. Entre ellos destacan los siguientes: el Consejo Asesor para la lucha contra la Zoonosis (Decreto 64/ 2000); el Consejo Asesor de Medio Ambiente de Extremadura (Decreto 118/ 2000); el Consejo Extremeño de Patrimonio Histórico y Cultural (Decreto 125/ 2000); el Consejo Asesor de Inmunizaciones de Extremadura (Decreto 163/2000); el Consejo Asesor para la Prevención y Control del Sida en Extremadura (Decreto 164/2000); el Consejo Asesor de Enfermedades Cardiovasculares de Extremadura (Decreto 165/2000); el Consejo Asesor de Bocio Endémico de Extremadura (Decreto 166/2000); el Consejo Asesor de Salud Bucodental (Decreto 167/2000); y el Consejo Asesor de la Autoridad Sanitaria en materia de Salud Laboral de Extremadura (Decreto 222/2000). Por otro lado, se ha producido la modificación del Decreto 116/1994, que reguló la organización, composición y funciones del Consejo Regional de Servicios Sociales (Decreto 208/1999, publicado en el 2000). Otro órgano creado a lo largo del 2000 ha sido el Comité Extremeño contra el racismo, la xenofobia y la intolerancia (Decreto 41/2000), adscrito a la Dirección General de la Juventud de la Consejería de Cultura de la Junta de Extremadura, actuando como instrumento para el estudio, la prevención, denuncia y lucha contra estas lacras sociales. Asimismo, se ha establecido la estructura y el régimen de

funcionamiento de la Biblioteca de Extremadura, adscrita a la Consejería de Cultura (Decreto 184/2000); se han nombrado los miembros del Consejo Asesor de RTVE en Extremadura (Decreto 209/2000) dando cumplimiento a las previsiones de la Ley 2/2000 de la Asamblea de Extremadura que prevé el nombramiento de los once miembros que componen este órgano por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura. Al tiempo, durante el año 2000, se ha especificado la composición y competencias de los órganos de coordinación y evaluación del Plan Integral de la Juventud (Decreto 241/2000); se ha creado el Comité Técnico de Seguridad Alimentaria de la Comunidad Autónoma de Extremadura, como órgano de coordinación de las distintas Consejerías de la Junta de Extremadura con competencias en la materia (Decreto 243/2000); y se ha reformado el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Superior de Cooperativismo de Extremadura, con el objeto de ampliar su composición para dar entrada a dos nuevos colectivos (Decreto 246/2000). También se ha modificado la composición de la Comisión Tutelar de Adultos de Extremadura (Decreto 111/2000) y se ha regulado la composición y las competencias de la Comisión de Compras de la Junta de Extremadura (Decreto 114/2000)

Por otro lado, continúa la línea de crear registros de titularidad autonómica, con el objeto de reglamentar el ejercicio de determinadas actividades. Tal es el caso del Registro General de Empresas y Actividades Turísticas (Decreto 53/2000), o del Registro de Franquiciadores de la Comunidad Autónoma de Extremadura (Decreto 203/2000).

Saliendo del campo estrictamente institucional, se ha modificado el Reglamento de Ingreso de Personal al Servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura (Decreto 65/2000). En el ámbito del ejercicio de la potestad sancionadora autonómica, se han designado los órganos competentes para la imposición de sanciones en materia de comercio interior (Decreto 48/2000) y se han atribuido competencias sancionadoras en materia de ordenación farmacéutica (Decreto 82/2000) y en materia de salud pública (Decreto 228/2000). Asimismo, se ha modificado el régimen de tesorería y pagos de la Comunidad Autónoma (Decreto 70/2000) y se ha regulado el régimen de fiscalización limitada previa para determinados expedientes de gastos (Decreto 86/2000). Finalmente, se ha establecido el régimen del personal que presta sus servicios en la prevención y extinción de incendios (Decreto 113/2000).

También se detecta a lo largo del año un esfuerzo por parte de la Junta de Extremadura de acercar la Administración autonómica a los ciudadanos, así como de sentar las bases para un ejercicio más eficaz de la actuación administrativa y más garantista de sus derechos como administrados. Ello se ha traducido en la aprobación de dos Decretos. El primero, ha regulado la información administrativa y la atención al ciudadano que presta la Junta de Extremadura (Decreto 139/2000). Esta norma permite a los ciudadanos disponer, de manera inmediata (o a los tres días como máximo), de las comunicaciones de carácter general. Respecto de los expedientes particulares, se facilitarán a quienes tengan la condición de interesados, según marca la ley, y los darán los funcionarios que gestionan dichos expedientes. Asimismo, este Decreto contempla la creación de un Servicio de Información, articulado a través de la Oficina de Información (otorga una atención personalizada y permite el acceso a la base de datos institucio-

nal), los Centros de Atención Administrativa (ofrecen atención personalizada al ciudadano y reciben escritos dirigidos a cualquier órgano de la Administración) y las Unidades Departamentales (existirá una en cada Consejería, para informar de los asuntos de su competencia). A través del segundo de esos Decretos (147/2000), se ha creado la *Web* institucional de la Junta de Extremadura, como el instrumento interdepartamental de recogida, actualización y consolidación de la información y de los servicios facilitados y prestados por las distintas Consejerías de la Administración extremeña, sus organismos autónomos y empresas públicas, cuyos contenidos se difundan por medio de las nuevas tecnologías electrónicas, informáticas y telemáticas.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 65

Composición por Grupos a 1-1-2000:

Socialista: 34

Popular: 28

Mixto: 3 diputados, de la coalición Izquierda Unida

Composición por Grupos a 31-12-2000:

Socialista: 34

Popular: 28

Mixto: 3 diputados, de la coalición Izquierda Unida

Estructura del Gobierno

a) A 1 de enero de 2000:

Presidente: Juan Carlos Rodríguez Ibarra (PSOE).

Vicepresidente y Portavoz de la Junta: 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 Chamorro (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).

b) Desde el 1 de febrero de 2000:

Presidente: Juan Carlos Rodríguez Ibarra (PSOE).

Vicepresidente y Portavoz de la Junta: Carlos Sánchez Polo (PSOE).

Número de Consejerías: 10 (además de la Presidencia de la Junta, en cuya estructura se integra la Vicepresidencia).

Presidencia: María Antonia Trujillo Rincón (Independiente)

Trabajo: Violeta E. Alejandre Úbeda (PSOE)

Agricultura y Medio Ambiente: Eugenio Álvarez Gómez (PSOE).

Bienestar Social: Ana Garrido Chamorro (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

Por apoyo parlamentario: mayoritario.

Partidos y número de Diputados que lo apoyan: PSOE (34 Diputados).

Composición del Gobierno: homogéneo (PSOE):

Cambios en el Gobierno

A finales de enero, se produce la única remodelación del ejecutivo regional durante el año 2000, de forma que el, hasta entonces, Consejero de Presidencia y Trabajo de la Junta de Extremadura, Victorino Mayoral Cortés, dejaba el cargo para ocupar el número uno de la lista del PSOE al Congreso de los Diputados por la provincia de Cáceres. Dicha circunstancia propiciaría la división de dicha Consejería en dos: Consejería de Presidencia y Consejería de Trabajo; por ello, en la actualidad el número departamentos regionales asciende a 10, produciéndose la entrada de dos nuevas mujeres al frente de las dos Consejerías: María Antonia Trujillo Rincón, Consejera de Presidencia, y Violeta E. Alejandre Úbeda, Consejera de Trabajo.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

No ha habido.

Mociones de reprobación

No ha habido.

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Interpelaciones sustanciadas: 49

Preguntas orales (con respuesta).

En Pleno: 62

Al Presidente: 35

En Comisión: 31

Preguntas escritas (presentadas): 577

Mociones subsiguientes a interpelaciones aprobadas: 7

Proposiciones no de ley aprobadas:

En Pleno: 20

En Comisión: 7

Resoluciones sobre debates generales aprobadas: 0

Leyes aprobadas: 5

Debates y resoluciones más importantes

Varios han sido los debates de relevancia que se han celebrado a lo largo del año 2000 en el seno de la Cámara regional extremeña:

A) *Presupuestos de la Comunidad Autónoma:* a finales de año, como es habitual, se llevaba a la Asamblea de Extremadura el proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el año 2001, ocasión propicia para que los diferentes grupos políticos con representación en la Cámara hicieran su valoración de las cuentas presentadas por el ejecutivo, así como para presentar sus propuestas alternativas, que no fueron aceptadas. Cada uno de los Grupos de la oposición decidió presentar infructuosas enmiendas a la totalidad al proyecto de ley de Presupuestos de la Junta de Extremadura, así como varios centenares de enmiendas parciales (748 enmiendas, de las cuales 462 correspondieron al Grupo Popular y las 286 restantes a Izquierda Unida), la gran mayoría rechazadas y no incorporadas a la Ley finalmente aprobada. La posición de los otros Grupos en el debate pasó por la valoración negativa que los mismos realizaron de las cuentas del ejecutivo: el Grupo Popular, al considerar que se trata de unos Presupuestos que reducen la inversión y los gastos sociales, y que aumentan el gasto corriente; mientras que para Izquierda Unida dichos Presupuestos son oscurantistas y están marcados, fundamentalmente, por una bajada de los fondos para el empleo, un menor gasto social y una fiscalidad regresiva (DSAE 30-P)

B) *Modelo de televisión regional extremeña*: el año 2000 ha venido marcado por la polémica en torno a la oportunidad de la creación de una televisión autonómica en Extremadura y, sobre todo, en relación con el modelo que se quería llevar a la práctica. En este terreno –y pese a que en un principio, al estar la cuestión incluida en el llamado «Pacto por Extremadura», era una de las cuestiones sobre las que PSOE y PP estaban dispuestos a llegar a acuerdos para presentar un modelo consensuado de televisión regional–, lo cierto es que dicho consenso no sólo no se acaba produciendo, sino que genera un fuerte enfrentamiento entre el ejecutivo regional (partidario de un sistema analógico de televisión regional) y los Grupos Parlamentarios de la oposición, partidarios de un modelo digital de televisión (PP), y contrarios a su puesta en marcha –o al menos según el modelo propuesto por el ejecutivo– por considerarlo un instrumento de propaganda al servicio de la Junta de Extremadura y por el alto coste que ello supondría (IU). Al final, el ejecutivo regional, con el respaldo de su mayoría absoluta en la Asamblea (34 votos a favor), lograría sacar adelante su proyecto de televisión para Extremadura, con el voto en contra de toda la oposición (31 votos negativos) (DSAE 29-P).

C) *Sistema educativo regional y conflicto sobre la educación*: dicho conflicto, como no podía ser de otra manera, acabó generando en el seno de la Asamblea un intenso debate motivado, formalmente, por la presentación de varias proposiciones no de ley (la 102/V, presentada por el Grupo Popular, y la 113/V y la 118/V, ambas de los Diputados de Izquierda Unida en el Grupo Mixto, DSAE 25-P). A través de la primera de ellas, (y por exponerlo de forma resumida) se solicitaba que se instara a la Junta de Extremadura a revisar la Red de Centros de Extremadura, con el objeto de adecuarla al mapa escolar extremeño, creando nuevos centros de educación secundaria. Por su parte, las dos iniciativas de Izquierda Unida iban dirigidas, respectivamente, a que se instara a la Junta de Extremadura a establecer una serie de medidas en materia de transporte escolar; mientras que la segunda pretendía que se revisara la actual Red de Centros, con una ampliación significativa de la misma, así como la constitución de una comisión en la Asamblea encargada de elevar, para su debate posterior, una propuesta en dicho sentido. Dichas iniciativas dieron ocasión de plantear en sede legislativa el análisis de unos problemas que habían brotado con cierta virulencia en el seno del sector educativo extremeño.

D) *Sanidad*: tanto la Junta como el PP e IU comparten la necesidad de la puesta en marcha, y con rapidez, de hospitales públicos en diversas comarcas y localidades regionales (Tierra de Barros, Zafra y la Siberia). A partir de ahí comienzan las discrepancias a la hora de establecer las prioridades y estrategias de cara a la inminente negociación con el Gobierno Central en materia de transferencias sanitarias. De esta forma, se ha evidenciado en el seno de la Asamblea las dificultades existentes para crear un frente común con vistas a dicha negociación. También en materia sanitaria destaca la presentación de dos proposiciones no de ley (una del Grupo Socialista, la 98/V, apoyada por toda la Asamblea, y otra de Izquierda Unida, la 97/V que contó con la abstención del Grupo Popular) por las que se solicitó al Gobierno de la Nación la remisión de informes sobre la situación de las listas sanitarias de espera en Extremadura, así como un incremento en el gasto sanitario en la región (DSAE 23-P).

E) *Paso del AVE por Extremadura*: a comienzos de año se presentaba en la Asamblea de Extremadura una proposición no de ley (42/V), formulada por el Grupo Parlamentario Popular (DSAE 14-P) por la cual se instaba a la Asamblea regional a manifestar su apoyo al trazado de la línea del AVE «que discurrirá por Extremadura», instándose, igualmente, a la Junta de Extremadura a manifestar su apoyo al mismo. Dicha proposición no fue aprobada, pero permitió debatir en la Cámara regional, y conocer la posición de cada Grupo en relación con esta cuestión. Las posturas mantenidas en dicho debate fueron, básicamente, las siguientes: el Grupo Popular informó de que el paso del AVE por Extremadura estaba incluido en el Plan de Infraestructuras 2000-2007 aprobado por el Gobierno Central, definiéndose su paso por las localidades de Plasencia, Cáceres, Mérida y Badajoz, mientras que el Grupo Parlamentario Socialista y los diputados de Izquierda Unida en el Grupo Mixto plantearon sus dudas de que dicha previsión se llevara a la práctica, al estimar que se trataba de un anuncio que se hacía a efectos puramente electoralistas de cara a los comicios generales de marzo.

Reformas del Reglamento parlamentario

No ha habido.

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

Por lo que respecta al Consejo Consultivo extremeño, éste sigue sin crearse, aunque, a diferencia de años anteriores, parece que su alumbramiento no va a dejarse esperar. La razón de ello es que su creación ha sido consensuada por las dos principales fuerzas políticas regionales –PSOE y PP–, siendo ésta una cuestión incluida en el acuerdo para la búsqueda de líneas de consenso en determinadas cuestiones, denominado «Pacto por Extremadura». De esta forma, y aunque todavía no ha sido objeto de remisión a la Asamblea de Extremadura el oportuno proyecto de ley de creación de dicho órgano –se espera su presentación a comienzos de 2001, para que ese mismo año pueda empezar a funcionar–, y con independencia de cuál sea el modelo definitivamente implantado, han trascendido las líneas maestras de su configuración, es decir, aquellos aspectos consensuados entre los dos partidos mayoritarios en Extremadura. Dicho órgano tendría su sede en la ciudad de Badajoz, iniciándose, de esta forma, una fase de descentralización de determinados órganos autonómicos; estaría compuesto por cinco consejeros (juristas de reconocido prestigio, extremeños y residentes en la Comunidad Autónoma), dos propuestos por la Junta de Extremadura y los tres restantes por la Asamblea de Extremadura por mayoría cualificada de dos tercios; en cuanto a su *status* funcional, correspondería a este órgano de carácter técnico-jurídico la misión de emitir dictámenes de legalidad o de oportunidad que, como regla general, no serían vinculantes, atribuyéndosele el conocimiento de asuntos tales como las reformas del Estatuto de Autonomía, los proyectos de ley que se remitan a la Asamblea de Extremadura, los recursos de inconstitucionalidad, los conflictos de competencia y los conflictos en defensa de la autonomía local.

En relación al Tribunal de Cuentas, y pese a ser un órgano previsto en el Estatuto de Autonomía de Extremadura, no ha sido objeto de creación, ni tampoco ha existido a lo largo del año 2000 ninguna iniciativa tendente a su creación.

Respecto al Defensor del Pueblo Autonómico, órgano que también cuenta con previsión expresa estatutaria, debe mencionarse que en el año 2000 Izquierda Unida presentó en la Asamblea de Extremadura una proposición no de ley (46/V) por la cual se instaba a la Junta de Extremadura a presentar el proyecto de ley de creación de esta figura autonómica (*DSAE 22-P*). Sin embargo, esta iniciativa fracasó (pese a contar con el apoyo del Grupo Parlamentario Popular), al ser rechazada por el Grupo Parlamentario Socialista, que consideró que su creación no es una prioridad para Extremadura ni existe urgencia en su creación. Debe recordarse que en años anteriores (1997 y 1999) se presentaron por Izquierda Unida sendas peticiones de creación de este órgano autonómico, sin que hasta la fecha hayan sido atendidas, alegándose, bien que su creación acarrearía un aumento en los gastos públicos, bien la capacidad de la Comisión de Peticiones de la Asamblea de Extremadura para desarrollar las mismas funciones que un Defensor del Pueblo Autonómico.

En relación con la actividad del Consejo Económico y Social de Extremadura durante el año 2000, dicho órgano ha elaborado siete dictámenes: sobre el Plan de Atención a Personas Mayores de Extremadura; sobre el Anteproyecto de Ley de Crédito Cooperativo; sobre el Proyecto de Ley de Medidas Urgentes en materia de Planificación Sanitaria; sobre el Anteproyecto de Ley de Creación de la Compañía Extremeña de Medios Audiovisuales; sobre el Anteproyecto de Ley de Actividades FERIALES; sobre el Anteproyecto de Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura; y, finalmente, sobre el Anteproyecto de Ley del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de Extremadura. Ya para el año 2001 quedaron pendientes los dictámenes relativos al Anteproyecto de Ley de Creación del Instituto de la Mujer de Extremadura y a la situación socioeconómica de Extremadura correspondiente al año 1999.

Por otro lado, hay que hacer referencia a la modificación del Decreto 18/1993, de 24 de febrero, por el que se aprobó el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social (Decreto 251/2000). Por medio de esta disposición se añaden dos nuevos párrafos al artículo 17 del Decreto de 1993, previéndose, respectivamente, que ante la ausencia del titular, los Grupos podrán designar los correspondientes suplentes en la Comisión Permanente; y que a propuesta de los Grupos, la Comisión Permanente podrá acordar la asistencia de asesores a sus reuniones en los casos que estime oportuno.

Introducción: líneas generales

El año 2000, último de la V legislatura del Parlamento de Galicia, ha presentado una peculiaridad que lo distingue con claridad de todos los demás que han terminado conformándola. Hasta el comienzo del otoño, la vida política e institucional discurrió en la Comunidad Autónoma gallega por la senda ya bien conocida de la estabilidad institucional y a la atonía política, una y otra derivadas de la extraordinaria fortaleza del Partido sobre el que se ha venido sosteniendo parlamentariamente en el último decenio la Junta de Galicia, el Popular –partido que lograba obtener en las elecciones autonómicas de 1997 42 de los 75 escaños de la Cámara–, y de la correlativa debilidad de una oposición que apenas conseguía, a lo largo todo el período cuatrienal que aquellas elecciones inauguran, oportunidades sustanciales para abrir un espacio real de competencia entre mayoría y minorías. Buena prueba de ello serán los barómetros trimestrales publicados por el más importante periódico gallego (*La Voz de Galicia*) que pondrán de relieve un apreciable, aunque no fundamental, cambio en la tendencia de intención de voto hacia el PP antes y después de esa mencionada frontera del otoño: en el barómetro de la primavera del 2000 la previsión de voto directo hacia el partido que conforma la mayoría parlamentaria-gubernamental era del 35,4% –muy similar a la del invierno de 1999 (35,8%) y sólo ligeramente inferior a la del otoño de ese año (36,5%)– porcentaje, el de la primavera, que experimentará incluso una inflexión al alza en el barómetro posterior, el del verano, en el que afirman que votarían al Partido Popular el 37,1% de los entrevistados. Esa tendencia a la estabilidad, y aun al crecimiento, se habría quebrado, sin embargo, según el barómetro citado, después del otoño del 2000, momento en que los datos de encuesta arrojan una inflexión a la baja de la intención de voto hacia el PP, del 34,8% en el barómetro de otoño, intención que disminuirá aun hasta el 34,1% en el de invierno.

Aunque se trata, claro, únicamente, de datos de sondeo, que, como tales, deben ser tomados con las todas prevenciones necesarias, todavía más en la medida en que esa disminución porcentual de la intención de voto hacia el PP no se traduce en un aumento de la que presentan el BNG (que también baja) o el PSdeG (que asciende sólo de forma ligerísima), lo cierto es que los datos referidos podrían ser indicativos de un cambio de la situación de atonía política en Galicia que, iniciado a finales de verano, se va a ir haciendo más palpable a medida que transcurren las semanas del otoño. Tres circunstancias podrían haber contribuido a favorecer ese citado cambio de tendencia: en primer lugar, una situación meteorológica de una inestabilidad extrema, caracterizada por una sucesión casi ininterrumpida de fuertes temporales de lluvia y viento a lo largo de los meses de octubre, noviembre y diciembre, que acabaron dando lugar a uno de los

peores otoños, climatológicamente hablando, de todo el siglo veinte. Los temporales fueron la causa de problemas muy diversos (inundaciones, deterioro del funcionamiento de los sistemas de comunicaciones, daños en las infraestructuras viaria y ferroviaria, averías en las redes telefónica y eléctrica, pérdidas económicas en los sectores comercial, agrícola o turístico, etc.) pero afectaron de manera muy sustancial a uno de los sectores estratégicos de la economía de Galicia, el pesquero, al obligar a un amarre de la flota que acabó por colocar en una situación difícilísima a los miles de trabajadores, y familias, que viven –directa o indirectamente– de la pesca y el marisqueo.

Esta situación se agravará como consecuencia de la segunda de las tres circunstancias antes apuntadas: las dificultades, primero, y la suspensión, después, ya a mediados de diciembre, de las conversaciones entre el comisario de pesca de la Unión y el gobierno de Rabat destinadas a la renovación del acuerdo pesquero entre la UE y Marruecos. Un acuerdo que venía permitiendo faenar en el banco sahariano a 130 buques de la flota gallega, generadores de casi 2000 empleos directos y de 10.000 empleos industriales. Las negociaciones siguen suspendidas cuando se escriben estas páginas, a finales de enero del año 2001.

Será, en todo caso, la tercera de las circunstancias reseñadas la que, sin ningún género de dudas, terminará por producir peores consecuencias en la marcha de la economía gallega, al afectar a otro de sus sectores estratégicos, el ganadero, y por generar lo que, sin exageraciones, podría definirse como una auténtica catástrofe económica y social: me refiero, obviamente, a la crisis popularmente conocida como la de las *vacas locas*. Para tener una idea cercana de lo que ha significado para la economía y la sociedad gallega el descubrimiento de que existen en la cabaña bovina del país vacas afectadas por el denominado síndrome de la encefalopatía espongiiforme bovina, es suficiente con apuntar que la cabaña de ganado bovino sumaba en Galicia en diciembre de 1999, según los datos el censo oficial del Ministerio de Agricultura, un total de 1.056.625 reses –la segunda en España, sólo por detrás de la castellano-leonesa–, que suponían el 17% del total de la cabaña nacional. Más allá de sus estrictas consecuencias económicas, la crisis de *las vacas locas* se ha traducido en Galicia, al igual que en el resto de España, pero en mayor medida si cabe que en muchas de las regiones que la forman, en un aumento del pesimismo social sobre el futuro, cuyas consecuencias en el ámbito político son hoy en día todavía muy difíciles de prever. Las elecciones autonómicas del año 2001, que se sabe ya cuando esto escribo habrán de celebrarse en la primera quincena del mes de octubre, nos permitirán conocer si ese pesimismo, hoy bien palpable, cristaliza en el futuro y si, en tal caso, llega a tener una traducción política en el concreto ámbito de la competición interpartidista. Para ello habremos de esperar en todo caso al *Informe Comunidades Autónomas 2001*.

El ejercicio de las competencias legislativas

El año 2000 ha sido, desde la perspectiva de la producción legislativa, un año de marcada continuidad con los dos previos de la V legislatura del Parlamento de Galicia. Al igual que en 1998 y en 1999, la acción legislativa ha sido en el 2000, cuantitativa y cualitativamente, muy poco significativa: se han aprobado un total

de cinco leyes (frente a las siete de 1998 y las ocho de 1999), pero, como a continuación se explicará, casi todas ellas han tenido una intensidad reducida desde el punto de vista de su impacto renovador sobre ordenamiento jurídico autonómico. Dos de esas normas han sido las de contenido presupuestario: la 4/2000 y 5/2000, de 27 y 28 de diciembre, que, respectivamente, proceden a aprobar los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2001 y a disponer diversas medidas fiscales y de régimen presupuestario y administrativo. En todo caso, junto a la ley de presupuesto y la de *acompañamiento*, otras dos más de la cinco antes citadas, presentan también una significación muy limitada en su dimensión de innovación legislativa: se trata de la Ley 1/2000, de 10 de julio, por la que se refunde la normativa existente en materias de cámaras agrarias, y de la 2/2000, de 21 de diciembre, por la que se crea la escala de agentes facultativos medioambientales de la Junta de Galicia.

La última de todas las hasta ahora referidas, la 2/2000, procede a crear, al amparo de lo previsto en la Ley 4/1988, de 26 de mayo, de la función pública de Galicia, dentro del cuerpo de ayudantes facultativos de la Junta, grupo C, su escala de agentes facultativos medioambientales. La norma se limita a fijar la titulación requerida para el ingreso en tal escala y sus funciones: la custodia y protección de la riqueza forestal y de los ecosistemas naturales, la participación en las tareas de defensa y prevención de incendios forestales, la custodia y protección de los espacios naturales, la ejecución y coordinación de trabajos y adopción de medidas que se precisen para la prestación de los servicios de custodia de la riqueza forestal y medioambiental, además de cualquier otra que reglamentariamente pudiese llegar a encomendársele. En cuanto a la Ley 1/2000, norma que, en plena coherencia con su naturaleza sistematizadora, procede a derogar las 4/1984, de 4 de mayo, 2/1994, de 18 de julio y 8/1996, de 17 de octubre, todas en materia de cámaras agrarias, dispone el régimen jurídico que será aplicable a las existentes en Galicia, centrándose, por una parte, en sus funciones, y, por la otra, en el procedimiento electoral que ha de seguirse para la elección de sus miembros y en el destinado a la constitución de los órganos de gobierno de las cámaras. La Ley las define, a tal respecto, como corporaciones de derecho público dotadas de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, que han de regirse en su estructura y funcionamiento por principios democráticos y que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y de los recursos que le son propios, ejerciendo las funciones y servicios que determina la propia Ley. Tras ello, procede la nueva normativa refundida a sistematizar detalladamente sus funciones: destacan entre ellas las de actuar como órganos consultivos de las administraciones públicas en materia agraria, participar en los organismos públicos u órganos colegiados de las administraciones públicas en cuya composición así se prevea, administrar sus recursos propios y su patrimonio, y todas las que en ellas pueda delegar la Administración autonómica. La Ley fija, así mismo, el régimen regulador de los órganos de gobierno y administración de las cámaras y determina su régimen económico y contable. Pero donde la normativa refundida se explayará con gran detalle y minuciosidad será en lo relativo al régimen electoral aplicable a las elecciones para la constitución de las cámaras agrarias, determinando quienes podrán ser a tal efecto electores y elegibles, cuál será el régimen de la administración electoral, y cuales el censo electo-

ral, el procedimiento y la financiación electoral, las dietas de los miembros de la administración electoral y el sistema aplicable a las referidas elecciones.

Así las cosas, tan sólo una de las cinco leyes aprobadas a lo largo del 2000 por el Parlamento de Galicia tendrá, de hecho, auténtica trascendencia normativa sustantiva. Y ello no únicamente por su carácter jurídicamente innovador, al ir referida a una materia que hasta la fecha no había sido objeto de normación autonómica, sino por afectar, además, a un sector de actividad cuya importancia resulta en la actualidad, en sí mismo, indiscutible: el del voluntariado. La Ley 3/2000, de 22 de diciembre, del voluntariado de Galicia se presenta por el legislador autonómico como una norma destinada, de un lado, a regular, promover y fomentar la participación solidaria de los ciudadanos en actuaciones organizadas de voluntariado por medio de entidades públicas o privadas, estables y democráticas, sin ánimo de lucro; y, de otro lado, a ordenar las relaciones entre las administraciones públicas y dichas entidades con vistas al logro de los fines señalados. El propio legislador autonómico detalla, en la exposición de motivos de la norma, los ejes básicos en los que se fundamenta la regulación contenida en la Ley del voluntariado de Galicia: entre otros, los de garantizar la libertad del trabajo voluntario frente a los obstáculos que pudieran oponérsele; superar el concepto tradicional del voluntario, asimilado muchas veces al ámbito puramente asistencial, para abarcar otros campos de la acción ciudadana, como el ocio, la cultura, el deporte, el servicio sanitario o la defensa del medio ambiente; superar una concepción del voluntariado centrada en la acción aislada e individual del voluntario, para reconducirlo hacia entidades estables y democráticas con capacidad para canalizar el esfuerzo de los voluntarios de una forma colectiva que garantice su eficacia; deslindar el trabajo voluntario de cualquier forma retribuida de servicios, sin que puedan cubrirse con personal voluntario puestos de trabajo que han de ser cubiertos con personal asalariado; y, finalmente, deslindar el trabajo voluntario del asalariado, partiendo del principio de complementariedad del voluntariado. A todos los efectos reseñados, la norma se organiza internamente sobre la base de ocho capítulos: el primero fija el objeto y ámbito de aplicación de la Ley, define jurídicamente al voluntariado y regula las áreas de interés general, así como los principios básicos por los que deben regirse sus actuaciones. El segundo se centra en las entidades de acción voluntaria y en sus relaciones con las personas voluntarias, y el tercero en el estatuto del voluntariado, estableciendo un concepto amplio a tal respecto, que permite la participación de todos los ciudadanos, cuando de forma libre y voluntaria se ocupen en realizar actividades de interés general para la comunidad. El capítulo cuarto, que se ocupa de la promoción y fomento del voluntariado, establece las competencias de la Junta de Galicia y de las corporaciones locales en la materia, a los efectos de hacer efectiva una política de fomento de la actividad voluntaria y de participación de los ciudadanos. El quinto procede a crear un denominado Servicio Gallego de Voluntariado, concebido como un organismo especializado en la materia al que se encomienda la elaboración y el seguimiento del llamado Plan Gallego de Fomento y Promoción de la acción voluntaria y la gestión del sistema de registro autonómico de entidades voluntarias. El capítulo sexto regula al Consejo Gallego del Voluntariado, en su calidad de órgano consultivo y asesor, adscrito a la Consejería con competencias en materia de administración local; el séptimo la deno-

minada Comisión de arbitraje, como instrumento de protección y defensa de las partes que llevan a cabo actuaciones de voluntariado; y el octavo, y último, regula, en fin, el Registro de entidades de voluntariado, registro en el que habrá de procederse a la inscripción de las entidades de voluntariado, para que las mismas puedan acogerse a las ayudas previstas en la Ley.

El texto se aprobó en el Parlamento de Galicia con el voto en contra de la oposición nacionalista y socialista: el BNG puso de relieve que se trataba de «una herramienta caciquil», que permitiría a las administraciones locales «distribuir los fondos de manera clientelar». El PSdeG lamentó, por su parte, la oportunidad perdida para haber elaborado un texto de consenso, en un tema de tanta trascendencia social como el del voluntariado.

La actividad reglamentaria

Aunque la actividad reglamentaria de la Junta de Galicia a lo largo del 2000 ha afectado a muy diversos sectores de actividad, el contenido de las normas más significativas que se han dictado durante el período anual demuestra una recuperación de ámbitos materiales tradicionalmente relevantes en la acción normativa de la Junta de Galicia (los de la sanidad, la agricultura o la pesca) que el pasado año habían perdido protagonismo en el conjunto, así como la emergencia de otros novedosos, de entre los que cabría destacar el del consumo o el de la protección civil. En todo caso, y antes de pasar a agrupar con arreglo a un criterio material el total de las 26 normas reglamentarias recogidas en las correspondientes fichas normativas de este *Informe*, agrupación que persigue una mejor comprensión de las prioridades de la acción normativa del Gobierno, he de mencionar que un estudio, digamos *transversal*, de todas ellas pone de relieve la trascendencia que la Junta ha concedido en el 2000 a dos tipos de *acciones normativas*. Por una parte, la consistente en llevar a cabo la refundición en una norma de regulaciones dispersas en una pluralidad de textos normativos precedentes: además de la Ley, ya mencionada, que refunde la normativa existente en materia de cámaras agrarias, responden también a este objetivo los decretos por los que se procede a refundir la normativa vigente en materia de familia, infancia y adolescencia; de juventud; y de coordinación de policías locales. Por otra parte, la acción normativa que se ha concretado en la aprobación de los respectivos reglamentos ejecutivos de una ley: es el caso de los Decretos que han procedido a aprobar los reglamentos del Impuesto sobre la contaminación atmosférica; de desarrollo y ejecución de la Ley de accesibilidad y supresión de barreras; del Registro de establecimientos industriales; de la Ley del Consejo de la Cultura gallega; y, por último, de capacitación agraria.

Retomaremos ya, pues, la clasificación a la que líneas más arriba se hacía referencia y procederemos seguidamente a agrupar por afinidades materiales las diversas normas reglamentarias aprobadas entre enero y diciembre del 2000 por la Junta de Galicia:

A) El bloque más numeroso es el referido a la *política social y de protección de la familia* –bloque éste, como ya se ha señalado, casi siempre significativo,

tanto cuantitativa como cualitativamente, dentro de la acción reglamentaria de la Junta— en el que deben incluirse los Decretos 35/2000, por el que se aprueba el reglamento de ejecución y desarrollo de la Ley de accesibilidad y supresión de barreras; 42/2000, por el que se refunde la normativa reguladora vigente en materia de familia, infancia y adolescencia; 50/2000, por el que se refunde y actualiza la normativa vigente en materia de juventud; y 176/2000, por el que se regula el programa de atención a las personas mayores dependientes a través del cheque asistencial. Debe también, por último, incluirse dentro de este bloque la Orden de 18 de agosto de 2000, por la que se aprueba el Estatuto básico de los Centros de servicios sociales.

B) Las normas aprobadas en materia de *agricultura y pesca*, sectores económicos fuertemente golpeados por adversas circunstancias naturales y/o políticas a lo largo sobre todo de la segunda mitad del año de este *Informe*, constituyen también un bloque claramente definido. Deben incluirse, dentro de este sector de actividad, los Decretos 210/2000, por el que se regulan las certificaciones profesionales para la extracción de recursos pesqueros con técnicas de buceo; y 247/2000, por el que se aprueba el reglamento de capacitación agraria. También, la Orden de 5 de setiembre de 2000, por la que se regulan los planes de reestructuración y reconversión del viñedo.

C) La problemática del *consumo alimentario* ha ocupado la primera actualidad durante el 2000 en la Comunidad Autónoma gallega a consecuencia, sobre todo, de los catastróficos efectos que para el mismo ha acabado por tener la encefalopatía esponjiforme que ha afectado a la cabaña de bovino. Aunque el año 2000 estaba ya muy avanzado cuando la declaración los primeros casos de la enfermedad empezó a mostrar el grave panorama que se planteaba a las autoridades responsables, lo que quizá pueda explicar la no aprobación a lo largo del 2000 de ninguna norma destinada específicamente a hacer frente a las consecuencias de un mal que no comenzó a diagnosticarse hasta avanzado ya el otoño, la Junta aprobaría, en todo caso, varias disposiciones relativas a materias de consumo alimentario: los Decretos 343/1999, por el que se crea el órgano autonómico de coordinación de los planes de investigación y control de determinadas sustancias, sus residuos en animales y sus productos con destino al consumo humano; 14/2000, de autorización de laboratorios para la realización de determinados ensayos de control de productos alimenticios relacionados con el consumo humano; y 286/2000, por el que se crea el Consejo gallego de seguridad alimentaria.

D) El sector de actividad de la *protección civil*, novedoso como pocos, ha presentado también una importancia sobresaliente dentro de la acción normativa de la Junta, que impulsó además la aprobación por el Parlamento de Galicia de una norma legislativa, la ley del voluntariado, ya analizada en su momento, que, en diferentes dimensiones, conecta con claridad con las cuestiones relativas a la protección civil, actividad desarrollada en gran medida por personal de tipo voluntario. Deben ser incluidos en este bloque los Decretos 56/2000, por el que se regula la planificación, las medidas de coordinación y la actuación de voluntarios, agrupaciones de voluntarios y entidades colaboradoras en materia de protección civil; y 277/2000, por el que se designa los órganos autonómicos compe-

tentes en materia de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas.

E) En materia de *sanidad* ha procedido a aprobar la Junta un total de tres Decretos: el 177/2000, por el que se regula la creación y autorización de los Comités de Ética Asistencial; el 240/2000, por el que se regula la declaración de zonas de baño habilitadas en el territorio de la Comunidad; y el 252/2000, por el que se regulan los laboratorios clínicos.

F) El sector de actividad de la *industria y el comercio* ha sido objeto también de la acción reglamentaria del Gobierno, que ha aprobado los Decretos 342/1999, sobre horarios, turnos de urgencia y vacaciones de las oficinas de farmacia; y 115/2000, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de establecimientos industriales.

G) Forman un último bloque material de carácter uniforme los Decretos aprobados por la Junta de Galicia en materia *fiscal*: se trata de los números 29/2000, por el que se aprueba el Reglamento del impuesto sobre la contaminación atmosférica; 51/2000, por el que se establece la organización recaudatoria de la Junta de Galicia y el estatuto de los recaudadores de zona; y, por último, 287/2000, por el que se desarrolla el régimen de ayudas y subvenciones públicas.

H) Los restantes Decretos que se han recogido en las correspondientes fichas normativas de este *Informe* se centran en sectores materiales en cada caso diferentes, por lo que todos ellos, ya para terminar, se incluirán en un último bloque de naturaleza residual: se trata de los numero 9/2000, por el que se regulan las iniciativas de empleo y sus clases, así como el procedimiento para su cualificación e inscripción registral, en materia de *empleo*; 80/2000, por el que se regulan los planes y proyectos territoriales de incidencia supramunicipal, en materia de *organización territorial*; 204/2000, por el que se refunde la normativa vigente en materia de coordinación de policías locales, en el ámbito de *policías*; 237/2000, por el que se aprueba el reglamento de la Ley del Consejo de la Cultura Gallega, en materia de *cultura*; y, finalmente, 241/2000, por el que se regula el procedimiento sancionador aplicable a las Cajas de Ahorro, en materia de *Cajas*.

El proceso de transferencias y las relaciones de conflicto y colaboración con otras instancias

A) En el ámbito del *proceso de transferencias*, la Junta de Galicia se ha limitado a lo largo del 2000 a aprobar el Decreto 1/2000, de 7 de enero, de la Consejería de la Presidencia y Administración Pública, por el que Junta asume la ampliación de los medios que había sido previamente efectuada en virtud del Real Decreto 1838/1999, de 3 de diciembre (*DOG* nº 249, de 28 de diciembre de 1999), medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Galicia por Real Decreto 1763/1982, de 24 de julio, en materia de educación. El referido Decreto de la Junta los asigna a la Consejería de Educación y Ordenación Universitaria (*DOG* nº 5, de 10 de enero de 2000). Además de ello, la Comisión mixta de transferencias comenzó en noviembre los trabajos destinados a la negociación del traspaso de los servicios de formación y empleo del Instituto Social de la

Marina (ISM), traspaso que culminaría un período de transferencias que ha venido siendo muy intenso desde comienzos de la última década del siglo: tres transferencias en el período 1990-1993, treinta y tres en el período 1994-1997 y trece, finalmente, en el período 1997-1999.

B) En materia de *conflictos*, lo más relevante ha sido la sentencia dictada por el Tribunal Supremo a comienzos de octubre que, confirmando otra del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, de 1994, declara de uso obligatorio por parte de las autoridades locales coruñesas del topónimo oficial de «A Coruña», aprobado por las Cortes Generales, en lugar del de «La Coruña», que la corporación municipal venía utilizando incluso tras haberse dictado la sentencia de 1994. El pronunciamiento del Supremo desestima el recurso de casación interpuesto por el ayuntamiento coruñés contra la sentencia ya citada del Tribunal Superior, que, a impulso de la llamada «Mesa por la normalización lingüística», lo instaba a emplear en la documentación oficial el topónimo legalmente establecido. El Tribunal Supremo recordaba en su Sentencia que el Estatuto de Autonomía para Galicia y la propia Ley de normalización lingüística aprobada por el Parlamento autonómico definen el gallego como «la lengua propia de Galicia» y que los topónimos «tienen como única forma oficial la gallega, correspondiendo a la Junta la determinación de los nombres oficiales de los municipios, que serán los legales a todos los efectos». A partir de tal principio, el Supremo insta al Ayuntamiento a redactar en gallego «la convocatoria de sesiones, los ordenes del día, las mociones, las proposiciones de acuerdos, los dictámenes de las comisiones informativas y las actas», sin perjuicio de que, «además» pudiera emplearse el castellano en toda la documentación del gobierno municipal.

C) Finalmente, y en la esfera de la *cooperación*, deben destacarse nuevamente, como ya se hizo en el *Informe* del año 1999, los trabajos destinados a la consecución del llamado *Pacto Local*, trabajos que en el 2000 estuvieron prácticamente congelados hasta muy avanzado el año. Antes de que las conversaciones para el Pacto fueran, en todo caso, retomadas, la Federación Gallega de Municipios y Provincias (FEGAMP) iba a expresar en mayo, por boca de su portavoz, el alcalde de Orense, la reivindicación de que los ayuntamientos deberían ganar espacios de autonomía financiera respecto de la Junta de Galicia. A tal efecto, la FEGAMP solicitaba la inclusión en los Presupuestos Generales de la Comunidad para el año 2001 de una partida económica «no finalista dedicada a los ayuntamientos», cuyo destino pudiese ser decidido por las propias corporaciones locales. Aunque la Junta anunció, a finales de octubre, que propondría a la FEGAMP un fondo no finalista que rondaría previsiblemente los 5.000 millones de pesetas —muchos menos de los que la oposición nacionalista (14.000 millones) y socialista (20.000 millones) había solicitado en el seno de la propia FEGAMP—, tal fondo no fue finalmente incluido en la norma presupuestaria, argumentando la Junta que se incorporaría una cantidad similar a la inicialmente prevista a través de las ayudas del Fondo de Cooperación Local.

El episodio generó una profunda división interna en la FEGAMP, uno de cuyos partidos, el BNG, acusó a otro de sus miembros, el PP, de romper la unidad de la propia Federación para favorecer la política de la Junta. Pero, pese a ello, la Junta anunciaba a mediados de noviembre su voluntad de definir en el

plazo de un mes las primeras propuestas para negociar el Pacto Local, propuestas que incluirían según la Junta, la transferencia o delegación a los ayuntamientos de competencias en diversos ámbitos: un primer paquete iría referido al traspaso de centros de servicios sociales. Días más tarde, los medios de comunicación daban cuenta de una reunión de la Comisión Gallega de Cooperación Local, en la que además de darse el visto bueno a un fondo de cooperación de 5.300 millones de pesetas para el año 2001 –según las previsiones antes referidas de la Junta– el Gobierno gallego informaba de que los ayuntamientos podrían asumir a corto plazo las transferencias de centros de servicios sociales, residencias de la tercera edad, casas del mar y juventud y guarderías, además de la delegación por parte de la Junta de las competencias previstas en la Ley de Ordenación del Turismo. Finalmente, y ya a mediados de diciembre, el Consejo de la Junta procedía a analizar en una de sus reuniones un primer informe con las transferencias propuestas por el ejecutivo autonómico en el ámbito del Pacto Local: entre ellas el Informe aludía a los centros de servicios sociales y residencias de la tercera edad, y al control de horarios en establecimientos públicos.

Rasgos fundamentales de la vida política e institucional gallega

Como ya se subrayaba al inicio de estas páginas, el gran tema del año 2000 será en Galicia, sin ningún género de dudas, el del comienzo de la pesadilla económica y social derivada de la declaración de casos del mal de las llamadas «vacas locas». De cualquier modo, a las alturas en que este *Informe* se concluye, diciembre del 2000, poco más se puede señalar respecto al mismo de lo que se ha apuntado ya al principio: sólo que la Junta, tras las primeras medidas de choque para hacer frente a los problemas derivados de la aparición de reses afectadas por la enfermedad, adoptó a finales de noviembre un plan especial, que, complementando las actuaciones en materia de inspección previamente acordadas, incluía, entre otras medidas, la inversión anual de más de quinientos millones de pesetas en la contratación de 43 veterinarios, y la creación de una entidad certificadora acreditada de la carne gallega. Por lo demás, la confirmación de que la encefalopatía espongiiforme bovina había penetrado en la cabaña gallega dio lugar a conflictos similares, por más que probablemente de mayor intensidad en sus manifestaciones, a los que generaría en el resto de las zonas afectadas en España: supuso el comienzo de gravísimos problemas para un sector, el ganadero, estratégico en la economía de Galicia; generó, como ha ocurrido en todas partes, una caída en picado del consumo de carne de vacuno, con todas las evidentes dificultades comerciales inducidas; forzó a la administración autonómica a hacer frente a las múltiples complicaciones derivadas de la necesidad de gestionar urgentemente un problema para el que, al igual que las restantes administraciones autonómicas, no estaba preparada, lo que daría lugar a algunos conflictos, como el derivado de los enterramientos ilegales de reses muertas en un pequeño municipio de Galicia; convirtió el asunto de las «vacas locas» en uno de los temas de debate entre el gobierno de la Junta y la oposición parlamentaria nacionalista y socialista; y, en fin, y como consecuencia de todo lo apuntado, contribuyó a generar un evidente pesimismo social sobre el futuro, que está por ver si tendrá a la postre consecuencias –y cuales serán aquellas, en su caso– en el ámbito de la correlación de

fuerzas entre los tres partidos (PP, BNG y PSdeG) sobre los que ha venido articulándose desde hace años la vida política y parlamentaria en la Comunidad Autónoma gallega.

En todo caso, y al margen de los problemas derivados de la crisis de las llamadas «vacas locas», y de los generados –según hemos visto anteriormente– por una inclemente meteorología, que determinó que el clima del otoño-invierno del 2000 entrará a formar parte de la *agenda* pública autonómica, y por la situación de emergencia de los sectores pesquero y marisquero, a lo largo del 2000 se ha debatido también en Galicia de otros asuntos diferentes a estos tres.

Algunos de los grandes temas de debate político e institucional

El de las *infraestructuras de comunicación* ha vuelto a constituirse en el año 2000, tal como ya viene siendo habitual en el último decenio, uno de los temas básicos de debate político y social. El 2000 ha generado, al respecto, novedades en relación, por una parte, con los planes de mejora de la red viaria y, por la otra, con los proyectos destinados a la creación de una red ferroviaria de alta velocidad que comunique Galicia y la meseta. Por lo que se refiere a lo primero, la Junta ha anunciado inversiones a largo plazo de 200.000 millones de pesetas para la construcción de vías de alta capacidad destinadas a comunicar Santiago, Orense y Lugo, vías que se proyecta terminar en el año 2010. Así consta en el Plan Director de Infraestructuras de Galicia (PDIG) que incluye entre sus objetivos la construcción en el período 2000-2006 de 356 kilómetros de vías de alta capacidad. Por otra parte, y en este mismo ámbito de las redes viarias, el Ministerio de Fomento reconocería, poco antes del comienzo del verano, que la Autovía del Noroeste no estaría totalmente terminada hasta la primavera del año 2001, retraso que se añadía a los muchos que ya se han producido en esta obra decisiva para comunicación por carretera de Galicia y la meseta. Las novedades han sido mucho más relevantes, sin embargo, en materia ferroviaria: el entonces vicepresidente primero del Gobierno asumía en una visita realizada a Galicia a comienzos de mayo del 2000 que el ferrocarril era el «reto básico y decisivo» para Galicia. Poco después el propio Presidente de la Junta ponía de relieve que tras la construcción del ferrocarril podría «descansar en paz». En agosto se anunciaba a los medios de comunicación que la Junta firmaría en otoño un protocolo para la puesta en marcha de una red ferroviaria de alta velocidad que, previsiblemente, debería estar funcionando en el año 2007, frente a lo cual la oposición nacionalista y socialista negó credibilidad a los planes proyectados y exigió el cumplimiento de las previsiones contenidas en el Plan ferroviario aprobado por unanimidad en el Parlamento de Galicia en 1995. Ya en septiembre, el Consejero de Política Territorial de la Junta de Galicia mantenía en Madrid una reunión con el Secretario de Estado de Infraestructuras en la que aquel se comprometía a que las obras del tren de alta velocidad comenzarían en Galicia en la primavera del año 2001 y a que, tal como previamente había solicitado el Presidente de la Junta, las obras del denominado cuadrante noroeste se iniciarían de forma simultánea en las cabeceras de Galicia y de Madrid. Finalmente, y ya en diciembre, el Ministro de Fomento asumía públicamente el compromiso de comenzar la cons-

trucción de la red gallega de alta velocidad en el primer semestre del año 2001, con la puesta en marcha de las obras del tramo Santiago-Oroso. De hecho, la Junta, el Ministerio de Fomento y la compañía RENFE firmaban un Convenio para la modernización del tren gallego, con una inversión prevista de 160.000 millones de pesetas hasta el año 2007.

Al igual que ya sucediera en 1999, la *política medioambiental* tendrá también un marcado protagonismo en el 2000. En primer lugar porque apenas comenzado el año, a finales de enero, el Presidente de la Junta de Galicia inauguraba el complejo medioambiental del plan SOGAMA en el municipio Cerceda, complejo y plan que han venido constituyendo la gran apuesta del Gobierno gallego para hacer frente a la necesidad de eliminar residuos sólidos. El plan, al que se habían adherido a la sazón más de 260 municipios, fue no obstante, desde el principio, rechazado por algunos grupos ecologistas –que han criticado una política que, según ellos, prima la incineración sobre el reciclaje– y por la oposición nacionalista y ciertos sectores del Partido Socialista. De la trascendencia del plan puede dar idea, en todo caso, el hecho de que la puesta en marcha del mismo a pleno rendimiento supondrá, según sus responsables, el cierre y sellado de los tres mil vertederos incontrolados de basura que se han detectado en Galicia, así como la clausura de los vertederos municipales de los ayuntamientos que opten por sumarse al Plan. En relación con este mismo tema, días después de la puesta en marcha del complejo de Cerceda, el Consejero de Medio Ambiente de la Junta ofrecía a todos los ayuntamientos de Galicia la recogida selectiva de residuos en forma gratuita, ampliando, pues, el plan piloto que se había puesto en funcionamiento en 23 municipios de la Comunidad, ofrecimiento que daría lugar a que a la altura de mayo del 2000 fueran ya más de cien los ayuntamientos firmantes del Convenio de recogida selectiva de basuras. Finalmente, la Consejería de Medio Ambiente conseguiría superar, cerrado ya el clima electoral que generaron los comicios de marzo, el enfrentamiento con el Plan SOGAMA de las cinco corporaciones de grandes ciudades que, tras las municipales, habían quedado en manos de mayorías de coalición entre el BNG y el PSdeG (Santiago, Vigo, Pontevedra, Ferrol y Lugo): Junta y alcaldes dan a finales de marzo un primer paso, por el cual la primera se compromete a no bloquear los proyectos municipales para producir compostaje, y los últimos aceptan cambiar sus posiciones *alternativas* a SOGAMA por posiciones *complementarias*.

Junto a la cuestión de la eliminación de residuos sólidos, el otro gran tema que ha centrado la política medioambiental de la Junta de Galicia ha sido el forestal. La Junta destinaba en marzo 3.500 millones de pesetas al plan de prevención y extinción de incendios forestales, con el que, entre otras cosas, se pretendía un control selectivo sobre las especies de fácil combustión y la puesta en marcha de una red de pistas forestales dotadas de puntos de agua, para acudir con prontitud a sofocar el fuego. Pese a todo, la *temporada* de fuegos se cerraría, según informaba a finales de septiembre el Consejero de Medio Ambiente de la Junta, con la destrucción de 30.000 hectáreas de monte, calcinado por el fuego, y la detención de 132 personas acusadas de provocar incendios intencionadamente.

Para finalizar esta referencia a la política medioambiental ha de mencionarse, además, que Galicia propuso en abril la inclusión de 58 espacios naturales en la

red «Natura 2000», que ocupan un total de 324.000 hectáreas (el 12% del territorio de la Comunidad); que el Parlamento de Galicia aprobaba en noviembre, por unanimidad, un proyecto de ley sobre la creación del Parque Nacional de las Islas Atlánticas —que se convertirá, de aceptarse la iniciativa, en el primer parque nacional de la Comunidad— proyecto que se envió al Congreso de los Diputados para su tramitación como proposición de ley del artículo 87.2 de la Constitución; y que el Programa Español de Forestación de Tierras Agrarias (PEFTA) presentado por el Gobierno de España en Bruselas a comienzos del verano vino a suponer la reducción a 22.000 de las 101.000 hectáreas de superficie que habían pactado reforestar en Galicia las Administraciones central y autonómica.

El último de los grandes temas de debate del 2000 será el de la *política demográfica*, que ha seguido suscitando, como ya sucediera en 1999, informaciones y propuestas. Las diversas informaciones sobre la evolución de los datos demográficos, derivados de estudios privados u oficiales, aparecidas en los medios de comunicación, han confirmado con rotundidad la extraordinaria gravedad de la cuestión en Galicia: según las proyecciones del Instituto Gallego de Estadística (IGE) la Comunidad perderá 44.000 jóvenes y tendrá 50.000 mayores más en el año 2003; Galicia perdía, además, a lo largo de la década población neta (algo más de 7.000 habitantes entre 1991 y 1998), lo que se traducía en que tan solo 91 de sus 315 municipios incrementasen su censo poblacional en el período; la situación se presenta con tintes de especial gravedad en Lugo y Orense, provincias en las cuales el 92% de los municipios tienen saldos demográficos negativos; según un instituto privado, el Equipo de Análisis Socioeconómicos, Galicia tendría, en la actualidad, y por primera vez en su historia, más población mayor de 65 años que menor de 15, lo que pondría en serio riesgo el relevo generacional; en el ámbito escolar, y pese al aumento porcentual de las tasas de escolarización en todos los niveles educativos, las caídas en el número de alumnos resultan espectaculares: de 311.100 a 201.830, en los centros públicos (en la década 1990-2000) y de 114.518 a 76.741, en los privados, en igual período de tiempo; por último, y para completar este panorama, según fuentes del Instituto Nacional de Estadística, frente al fuerte crecimiento experimentado por las ciudades gallegas a lo largo del siglo, crecimiento que habría atenuado los alarmantes efectos del fenómeno de la despoblación de las zonas rurales, la revisión de los padrones municipales del año 1999 ponía de relieve, en el 2000, que también las ciudades gallegas comienzan a perder habitantes, aunque muy lentamente, lo que vendría a agravar el impacto del desdoblamiento rural, de cuya envergadura puede dejar constancia el hecho de que seis de cada diez agricultores gallegos abandonaran el campo durante la década de 1990: así las cosas, en 1999, solo 23 de los 315 municipios gallego ganaban población.

Frente a esta situación, que ha llevado a algunos expertos (Informe Hispalink) a afirmar que Galicia necesita más renta y empleo para aumentar la población, las respuestas han sido diversas a lo largo del año 2000. En abril el Parlamento de Galicia aprobaba por unanimidad una moción por virtud de la cual el ejecutivo autonómico se comprometía a presentar un plan sobre demografía en el Parlamento. Más allá de eso, en todo caso, la Junta de Galicia ha adoptado medidas encaminadas fundamentalmente en la dirección de incentivar la natalidad través de diversas políticas fiscales de protección a la familia, políticas éstas que, según

la oposición, no serán capaces de frenar por sí solas una gravísima crisis demográfica, que se ha convertido ya en un dato estructural definidor de la sociedad gallega de comienzos del milenio.

Los resultados en Galicia de las elecciones generales de 12 de marzo de 2000

Como se verá a continuación, las elecciones generales de 12 de marzo de 2000 supusieron en Galicia la confirmación de las tendencias básicas de evolución del comportamiento electoral que se había venido manifestando con anterioridad en la Comunidad.

CUADRO 1

	Número de votos	%	Número de escaños
PP	827.405	48,8	14
EG 96 PSdeG	574.491	33,9	9
BNG	220.147	13	2
PP	851.468	53,8	16
EG00 PSdeG	371.054	23,4	6
BNG	302.726	19,1	3

En efecto, y tal y como puede comprobarse en el Cuadro 1, el Partido Popular ha mantenido su constante línea ascendente y ha incrementado su ventaja, tanto en votos –con un porcentaje que supera por primera vez en generales el 50% de los expresados en el conjunto de Galicia– como en escaños, al llegar a 16, dos más de los obtenidos en las anteriores elecciones generales, que suponen el 64% de los 25 en juego en los comicios. La otra cara de la moneda la constituye el Partido de los Socialistas de Galicia, que también en confirmación de su línea descendente, consigue recuperar la segunda posición que había perdido en las elecciones autonómicas de 1997, pero perdiendo un gran número de votos (203.437: el 35% de los obtenidos en las generales de 1996) y un tercio de sus 9 escaños previos. Por último, el incremento espectacular del apoyo al BNG (que gana un total de 82.579 sufragios: un 38% de los obtenidos en las generales de 1996) no se traduce, sin embargo, debido a las peculiares condiciones del sistema electoral, en un aumento sustancial de su representación parlamentaria –gana un solo escaño y pasa a tener tres–, lo que lo aleja de sus expectativas de obtener grupo parlamentario propio en el Congreso de los Diputados, meta que los nacionalistas habían convertido en su verdadero objetivo electoral. Así las cosas, las dos grandes incógnitas que abre el resultado electoral de cara al futuro y, más en concreto, de cara al próximo proceso electoral que ha de producirse en Galicia –las elecciones autonómicas que tendrán lugar en la primera quincena de octu-

bre del año 2.001— son la de si el Partido Popular será capaz de mantenerse en unos porcentajes de apoyo electoral que le permitan repetir su mayoría absoluta en el parlamento autonómico (una mayoría, recordémoslo, que le resulta vital al no tener, en principio, un partido bisagra con el que conformar una mayoría mixta de gobierno); y la de si la nueva correlación de fuerzas entre el Partido de los Socialistas de Galicia (2º) y el BNG (3º) que arrojan las elecciones generales —correlación en la que uno y otro intercambian sus respectivas posiciones en los últimos comicios autonómicos— es sólo el fruto de la mejora de resultados relativos que el Partido Socialista suele experimentar en generales en relación con autonómicas, o resulta ser, por el contrario, el inicio de una nueva tendencia que coloque a los socialistas en su posición tradicional de fuerza mayoritaria de la oposición (o, en su caso, de fuerza mayoritaria de una hipotética coalición de gobierno alternativa a la mayoría actual del Partido Popular).

La vida político partidista

Como ya viene siendo habitual, cerraremos este recorrido por la dinámica político e institucional gallega, con una referencia a los principales acontecimientos acaecidos en la vida partidista a lo largo del 2.000.

La del *Partido Popular* ha estado dominada por dos circunstancias diferentes. Por una parte, por la continuación del proceso de renovación interna del partido, proceso que se había iniciado en 1999 con el relevo de José Cuiña en su Secretaría General: a lo largo del año 2.000 fueron renovadas las presidencias provinciales, que dejaron hombres fuertes vinculados al aparato tradicional popular (José Cuiña en Pontevedra y Francisco Cacharro en Lugo) y a las que fueron promocionados políticos de más bajo perfil político y orgánico: la única excepción a esta tendencia sería la de Orense, donde el Presidente provincial, José Luis Baltar, conseguiría mantenerse en su puesto, con el apoyo del 99,9% de los delegados provinciales. La segunda de las circunstancias antes referidas sería la de la decisión de quien iba a presentarse, finalmente, como candidato popular a la Presidencia de la Junta en las elecciones autonómicas del año 2.001: aunque en abril todavía Manuel Fraga supeditaba a su estado de salud el presentarse a la reelección, lo cierto es que a finales de mayo el propio Fraga admitía ya que había decidido concurrir vistas sus posibilidades de ganar. Más allá de una y otra circunstancia, la referencia al Partido Popular no puede cerrarse, en todo caso, sin mencionar un hecho que iba a estar presente en todos los medios de Galicia durante las primeras semanas del 2.000: la supuesta trama organizada por un grupo empresarial para asesinar al Consejero de Ordenación del Territorio, José Cuiña.

El *Bloque Nacionalista Gallego* ha seguido debatiéndose a lo largo del 2.000 entre la moderación de sus posiciones políticas más tradicionales y su discurso nacionalista más genuinamente radical. De hecho, podría afirmarse que la moderación marcaría toda la primera parte del 2.000, antes y después de las elecciones generales, que supusieron, como anteriormente se apuntaba, un salto hacia delante extraordinario para el BNG, por más que sus resultados finales resultaran muy frustrantes para el mismo como consecuencia de su imposibilidad para

formar grupo parlamentario en el Congreso. El BNG iba a intentarlo en todo caso, pese a no haber alcanzado el número mínimo de escaños reglamentariamente exigido para ello, recurriendo a la práctica del *préstamo* de otros diputados: sin embargo, una resolución de la Mesa de la Cámara acabaría por cerrarle tal opción al BNG, resolución contra la que sus diputados acabarían finalmente presentando un recurso de amparo ante Tribunal Constitucional, recurso pendiente todavía de resolución cuando se escriben estas páginas.

Pese a ello, lo cierto será que a la altura del verano del 2.000, y tras varios meses de debates internos entre los diversos sectores que conforman el conglomerado de organizaciones que participan en el Bloque, en su interior se había llegado al acuerdo de moderar su discurso político con la finalidad de mejorar sus posibilidades de competencia electoral. Sin embargo, la evolución de la situación en el País Vasco acabaría por dificultar extraordinariamente ese objetivo. Y es que la posición de constante apoyo del BNG a las decisiones mantenidas por la dirección del PNV iba a tener una traducción que generaría al Bloque más de un problema ante la opinión pública gallega: su negativa a suscribir diversas declaraciones contra el terrorismo, por entender que en ellas no solo se condenaba a ETA —condena ésta que el BNG ha realizado con claridad y rotundidad en muy diversas ocasiones— sino también al PNV (desde la acordada en junio en el Parlamento de Galicia, hasta el Pacto contra el Terrorismo cerrado por el PSOE y el PP, pasando por la moción de condena a ETA acodada por el Parlamento Europeo en el mes de septiembre) acabaron colocando al BNG a la defensiva y estuvieron muy probablemente en el origen de un estancamiento de su crecimiento electoral que a finales del 2.000 predecían la mayor parte de los sondeos de opinión. Finalmente, y para también terminar esta referencia al BNG, debe apuntarse que en octubre se celebraba el décimo Congreso del partido más fuerte y mejor organizado de todos los que conforman la coalición nacionalista, la Unión del Pueblo Gallego (UPG), Congreso en el que, entre otras cosas, se decidía mantener a todos sus líderes históricos en el núcleo de dirección.

El 2.000 ha sido, en fin, el año menos malo de los últimos para el *Partido de los Socialistas de Galicia*: es cierto que en las elecciones generales sufriría un duro revel electoral, y lo es también que en el período se han mantenido algunos de los conflictos ya tradicionales, como el enfrentamiento entre la actual dirección y el grupo socialista coruñés que lidera Francisco Vázquez, enfrentamiento que en el 2.000 llegó a adquirir tal nivel de intensidad que la dirección gallega socialista se planteó incluso la posibilidad de abrir un expediente de expulsión del alcalde coruñés: el conflicto quedaría despotenciado, sin embargo, tras la intervención de la nueva dirección federal del PSOE, por más que haya estando coleando de uno u otro modo a lo largo de todo el año. Igualmente los pactos municipales PSdeG-BNG han continuado planteando problemas muy diversos, en Vigo sobre todo, en gran medida a consecuencia del desacuerdo que no ha dejado de existir en el interior del PSdeG sobre cual debiera ser a medio plazo la posición a mantener en relación con el nacionalismo. Pero, como antes apuntaba, más allá de estos conflictos, el 2.000 ha sido para el socialismo gallego el año de la consolidación orgánica: consolidación que comenzó con los resultados del 35 Congreso Federal del Partido Socialista Obrero Español, que iban a suponer la entrada de dos dirigentes del socialismo gallego (Emilio Pérez Touriño,

Secretario General del PSdeG, y José Blanco, hombre fuerte del partido en la provincia de Lugo) en la nueva ejecutiva socialista liderada por José Luis Rodríguez Zapatero: el primero como vocal y el segundo como teórico número dos del PSOE, al asumir la Secretaría de Organización en la nueva dirección. Tales resultados iban a tener su inmediata traducción en el 9º Congreso del Partido de los Socialistas de Galicia, en el que, sin competidor por el puesto de Secretario General, Pérez Touriño sería reelegido para el cargo que venía ya ocupando. Esta consolidación orgánica, que, con la excepción del permanente conflicto coruñés, ha dado una imagen de unidad desconocida en el socialismo gallego desde hacía muchos años está, quizá, en la base de la recuperación relativa del voto socialista que predicen todos los sondeos cuando se escriben estas páginas. Solo las elecciones de octubre despejarán, en todo caso, tal incógnita, al igual que las que se han señalado anteriormente en relación con las expectativas electorales del PP y el BNG.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 75

Composición por Grupos a 1-1-2000

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 31-12-2000: la misma

Estructura del Gobierno

Presidente: Manuel Fraga Iribarne (Partido Popular)

Número de Consejerías: 13

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 Cuíña 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

Consejería sin cartera para las Relaciones Institucionales: Juan Manuel Díaz Guedes

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

Creación de una Consejería sin cartera para las Relaciones Institucionales, para la que se nombra a Juan Manuel Díz Guedes (Decreto 105/2000, de 15 de mayo) (DOG nº 94, de 17 de mayo del 2000).

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza:

No se han producido

Mociones de reprobación

Ninguna

Debates y resoluciones más importantes:

Proposiciones de ley

Proposición de ley, formulada por el Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia, de creación y acreditación de comités de ética asistencial en los centros sanitarios dependientes del Servicio Gallego de Salud (BOPG nº 529, de 29 de mayo de 2000). Rechazada.

Proposición de ley del Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Gallego, por iniciativa de Doña María del Pilar García Negro, para la modificación de la Ley 8/1983, de 8 de julio, del Consejo de la Cultura Gallega (BOPG nº 563, de 26 de agosto de 2000). Rechazada

Proposición de ley formulada por el Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Gallego, de modificación de la ley de elecciones al Parlamento de Galicia (BOPG nº 642, de 4 de diciembre de 2000). En trámite.

Proposiciones de ley ante el Congreso de los Diputados

Proposición de ley por la que se declara el parque nacional de las Islas Atlánticas, para su presentación ante la Mesa del Congreso de los Diputados, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10.i.f) del Estatuto de Autonomía para Galicia (BOPG nº 453, de 14 de febrero de 2000). Texto aprobado (BOPG nº 643, de 5 de diciembre de 2000).

Proposición de ley, para presentar ante el Congreso de los Diputados, formulada por el Grupo Mixto, sobre modificación de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del impuesto sobre la renta de las personas físicas y otras normas tributarias (BOPG nº 508, de 29 de abril de 2000). Rechazada.

Proposición de ley, para presentar ante el Congreso de los Diputados, formulada por los Grupos Parlamentarios del Bloque Nacionalista Gallego, Socialistas de Galicia y Mixto, sobre usos de las lenguas del Estado en la emisión de sellos y otros efectos postales (BOPG nº 514, de 9 de mayo de 2000). Rechazada.

Proposición de ley, para presentar ante el Congreso de los Diputados, formulada por el Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Gallego, sobre la transferencia de competencias en materia de aeropuertos y tráfico aéreo (BOPG nº 540, de 14 de julio de 2000). Rechazada.

Proposición de ley orgánica, para presentar ante el Congreso de los Diputados, sobre la modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general, para el reconocimiento de los derechos de sufragio activo y pasivo a determinados ciudadanos extranjeros (BOPG nº 572, de 8 de septiembre de 2000). Rechazada.

Proposición de ley orgánica, para presentar ante el Congreso de los Diputados sobre la reforma de la Ley 7/1991, por la que se crea el Instituto Cervantes (BOPG nº 581, de 19 de setiembre de 2000). Rechazada.

Proposición de ley orgánica, para presentar ante el Congreso de los Diputados sobre la modificación de la Ley Orgánica 1/992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana, en relación con la tenencia de drogas para consumo propio (BOPG nº 581, de 19 de septiembre de 2000) Rechazada.

Proposición de ley orgánica, para presentar ante el Congreso de los Diputados, sobre la reforma del artículo 13, apartado 2, de la Constitución española (BOPG nº 601, de 14 de octubre de 2000). Rechazada.

Proposición de ley orgánica, para presentar ante el Congreso de los Diputados, formulada por el Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Gallego, de reforma parcial de la Ley Orgánica 571985, reguladora del régimen electoral general (BOPG nº 642, de 4 de diciembre de 2000). En trámite.

Procedimientos de control e impulso político

Comunicaciones de la Junta-Debate de Política General

Comunicación en la que se solicita la comparecencia del Señor Presidente de la Junta de Galicia, para exponer la situación política de la Comunidad Autónoma de Galicia (BOPG nº 595, de 5 de octubre de 2000). Debate en el pleno del día 10 de octubre de 2000. Resoluciones aprobadas: BOPG nº 627, de 16 de noviembre de 2000.

Solicitud de creación de Comisiones de Investigación

Solicitud de creación de una Comisión de Investigación, por petición de los Grupos Parlamentarios de los Socialistas de Galicia y Mixto, para investigar el conjunto de las adjudicaciones de obras de la Junta de Galicia y su relación con el grupo de empresas Martínez Nuñez (BOPG nº 475, de 10 de marzo de 2000). Rechazada.

Solicitud de creación de una Comisión de Investigación, por petición de 14 diputados y cuatro diputadas del Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Gallego, sobre el alcance político, relaciones, posibles implicaciones y responsabilidades en relación con la denuncia, trama y noticias relacionadas con el presunto asesinato del Sr. Cuíña y las adjudicaciones de obras de la Junta de Galicia (BOPG nº 475, de 10 de marzo de 2000). Rechazada.

Solicitud de creación de una Comisión de Investigación, por iniciativa de los Grupos Parlamentarios Mixto y de los Socialistas de Galicia, para investigar sobre las irregularidades en los servicios concertados del SERGAS con los hospitales quirúrgicos privados, referidas a las intervenciones en estos centros sanitarios de especialistas del SERGAS a pacientes derivados desde los hospitales públicos a hospitales privados concertados (BOPG nº 536, de 9 de junio de 2000). Rechazada.

Solicitud de creación de una Comisión no permanente de Investigación, por iniciativa de los Grupos Parlamentarios del Bloque Nacionalista Gallego, de los Socialistas de Galicia y Mixto, sobre las posibles implicaciones de la administración en el asunto de Bemposta (BOPG nº 548, de 23 de junio de 2000). Aprobada por unanimidad la creación de una Comisión no permanente de investigación sobre «Las actuaciones de Bemposta y de las distintas instituciones» (Pleno del día 27 de junio de 2000).

Solicitud de creación de una Comisión no permanente de Investigación, por iniciativa de los Grupos Parlamentarios Mixto y de los Socialistas de Galicia, con el fin de esclarecer plenamente la gestión del Gobierno gallego en la epidemia de pneumonía atípica por Legionella en la ciudad de Vigo (BOPG nº 628, de 17 de noviembre de 2000). Rechazada.

Solicitud de creación de una Comisión no permanente de Investigación, por iniciativa de los Grupos Parlamentarios Mixto y de los Socialistas de Galicia, sobre la concesión de subvenciones a la Confederación de Empresarios de Galicia (BOPG nº 653, de 19 de diciembre de 2000). Rechazada.

Constitución de creación de Comisiones no Permanentes

Comisión especial no permanente de estudio de la situación de los emigrantes gallegos (Constitución el 27 de abril de 2000: BOPG nº 516, de 11 de mayo de 2000).

Comisión especial no permanente para el estudio de la situación y de las propuestas de mejora en materia de seguridad vial (Constitución el 3 de mayo de 2000: BOPG nº 516, de 11 de mayo de 2000).

Declaraciones institucionales

De condena del atentado terrorista producido en Vitoria (BOPG nº 47, 1 de marzo de 2000).

Relativa a la importancia socioeconómica que tiene para Galicia la pesca en el banco canario-sahariano (BPG nº 530, de 30 de mayo de 2000).

De condena del atentado terrorista contra Don José Luis López de la Calle y del asesinato de Don Gonzalo Torres Lage y Don Jesús Sobral Otero (BOPG nº 534, de 7 de junio de 2000).

De condena del asesinato del concejal Don José Luis Ruiz Casado (BOPG nº 594, de 4 de octubre de 2000).

Relativa a la Marcha mundial de las mujeres del 2000 (BOPG nº 619, de 7 de noviembre de 2000).

De condena del asesinato del fiscal jefe del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Don Luis Portero (BOPG nº 619, de 7 de noviembre de 2000).

De condena del asesinato del coronel médico Don Antonio Enrique Muñoz Cariñano (BOPG nº 619, de 7 de noviembre de 2000).

De condena del asesinato del funcionario de prisiones Don Máximo Casado Carrera (BOPG nº 619, de 7 de noviembre de 2000).

De condena del asesinato del catedrático y exministro Don Ernest Lluch Martín (BOPG nº 638, de 29 de noviembre de 2000).

De condena del asesinato del concejal Don Francisco Cano Consuegra (Pleno del 18 de diciembre de 2000).

De condena del asesinato del guardia urbano de Barcelona Don Juan Miguel Gervilla Valladolid (Pleno del 20 de diciembre de 2000).

Relativa a la conmemoración del 20 aniversario del referendo del Estatuto de Autonomía para Galicia (Pleno del 21 de diciembre de 2000).

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 1999 (BOPG núm. 504, de 25 de abril de 2000) Debatido en el pleno del Parlamento de 13 de junio de 2000.

Resolución de la Presidencia del Parlamento por la que se declara vacante el cargo de Valedor del Pueblo y se prorrogan las funciones del Excelentísimo Señor Don José Cora Rodríguez (BOPG nº 611, de 27 de octubre de 2000).

Consejo de Cuentas

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 de 1999). Aprobación por el Pleno del Parlamento del dictamen y de las propuestas de resolución (BOPG nº 516, de 11 de mayo de 2000).

Resolución de la Presidencia del Parlamento de Galicia relativa a la aprobación de la Cuenta General del Parlamento de Galicia y del Valedor del Pueblo correspondiente al ejercicio económico de 1999 (BOPG nº 559, de 22 de agosto de 2000).

Memoria de actividades del Consejo de Cuentas de Galicia del año 1999 e Informe de fiscalización de las cuentas del sector público de la Comunidad Autónoma de Galicia correspondientes al ejercicio económico de 1997 (BOPG nº 587, de 26 de septiembre de 2000).

Procedimientos electivos

Designación como senadores en representación de la Comunidad Autónoma de Galicia de Don Victorino Nuñez Rodríguez, Don Juan Corral Pérez y Don Anxo Manuel Quintana González (BOPG 488, de 30 de marzo de 2000).

ISLAS BALEARES

Maria Torres Bonet

Rasgos generales de la actividad política e institucional

El año 2000 estuvo marcado por la estabilidad y el asentamiento del gobierno de las fuerzas progresistas de la Comunidad Autónoma, así como por el progresivo incremento de liderazgo de Francesc Antich como jefe del Gobierno de las Illes Balears.

Además, durante este periodo, diversos asuntos de gran trascendencia dejaron su impronta en las Illes Balears. Entre ellos destacan algunos relacionados con la ordenación del territorio y el medio ambiente; no en vano, éstos son, desde hace tiempo, los grandes ejes sobre los cuales pivotan las tensiones políticas y económicas de estas islas. De entre ellos merece la pena destacar el debate, no exento de polémica, acerca del impuesto turístico o «ecotasa», que gravará a aquéllos que pernocten en establecimientos turísticos de las Illes Balears. Su tramitación ha sido tortuosa; el proyecto ha contando con el apoyo explícito de la Comisaria europea de medio ambiente y con el rechazo frontal del Grupo Popular y la federación de asociaciones hoteleras de Baleares.

Asimismo, en relación con este asunto, se han suscitado las disputas más significativas en el seno de la coalición de partidos que gobierna las islas. El debate radicaba en la finalidad, ambiental o no, que debiera tener el nuevo gravamen; también se ha concedido relevancia tanto al argumento del posible carácter discriminatorio del tributo como a la eventual incompatibilidad con el hecho imponible del IVA. La disputa se polarizó en dos extremos representados por la coalición «Els verds», y por el resto de partidos del Pacto. La formación ecologista reivindicaba la finalidad exclusivamente mediambiental de las inversiones que se realizaran con dichos fondos. Finalmente, parece haberse llegado al acuerdo de posponer el debate acerca de este asunto, con la firma de un convenio entre la Federación de Municipios y el gobierno autonómico para realizar una auditoría sobre las necesidades ambientales de cada isla, a partir de la cual se determinarán las prioridades de inversión de los fondos provenientes de la «ecotasa».

En otro orden de cosas, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 30 de noviembre del 2000, que anuló la Ley 12/1991, de 20 de diciembre, Reguladora del impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente supuso un serio contratiempo en el ejercicio de la autonomía financiera de esta Comunidad Autónoma. El Tribunal Constitucional, en una interpretación excesivamente rígida, consideró que la ley balear configuraba un impuesto sobre el patrimonio inmobiliario que incidiría en la misma materia imponible que la del Impuesto municipal sobre los bienes inmuebles (IBI), incurriendo por ello en la prohibi-

ción prevista en el artículo 6.3 de la LOFCA. El pronunciamiento del alto tribunal supone la obligación de devolución de veinticinco mil millones de pesetas por parte de las Illes Balears y, además, también constituye un duro golpe a la corresponsabilidad fiscal, pues en las Illes Balears, desde la aprobación del Estatuto de Autonomía se han aprobado tres impuestos propios y dos de ellos han sido declarados inconstitucionales.

Otra intensa discusión en el seno del Gobierno de las Illes Balears tuvo lugar durante el verano, centrándose en la política hidráulica. El detonante de la crisis fue el ofrecimiento del Ministro de medio ambiente al Gobierno de las Illes Balears de una red de grandes desaladoras de agua. La Consejera de medio ambiente, Margalida Rosselló –integrante de la coalición «Els verds»–, tiene en relación con este asunto una estrategia política basada en el ahorro y la gestión de la demanda, como pone de manifiesto el Decreto impulsado por esta Consejería número 88/2000, de medidas especiales para la gestión de los recursos hídricos. Esta orientación no es coincidente al cien por cien con la del resto de formaciones integrantes del Pacto partidarias, junto con lo anterior, de construir una red de mini desaladoras en el archipiélago para hacer frente al fuerte incremento del consumo en la temporada estival.

Algunos de los asuntos anteriormente señalados han supuesto serias discrepancias en el seno del Gobierno de las Illes Balears, si bien no han provocado crisis del Ejecutivo autonómico. La estabilidad del mismo es manifiesta, aunque ha estado sometido a diversas presiones externas. Tal vez la más fuerte se saldó con la dimisión del Consejero de Agricultura, Joan Mayol, del Partit Socialista de Mallorca, forzada por presiones de la patronal agraria, quien fue sustituido por Mateu Morro, secretario general de su misma formación.

Los enfrentamientos con el Gobierno del Estado

El año 2000 ha estado marcado, asimismo, por un intenso debate dialéctico entre el Ejecutivo autonómico y el Gobierno del Estado. El mayor exponente de dicha situación reside en la Ley 8/2000 de Consejos insulares, impugnada por el Presidente del Gobierno, y de la cual se tratará en el apartado destinado a leyes.

Otro asunto polémico fue el suscitado por la aplicación del Convenio de Carreteras suscrito por el Gobierno central y el anterior ejecutivo autonómico. Dicho convenio contiene, en una interpretación literal del acuerdo, referencias a «tramos de interés nacional», en cuya concreción el gobierno central decidió que deben construirse autopistas, mientras que el gobierno autonómico no quiere construir más vías de este tipo en su territorio. De este modo, el gobierno de las Illes Balears se ha colocado en la disyuntiva de que si quiere financiación para mejorar sus redes de comunicación y transportes, no puede construir el tipo de vía que prefiere.

En el momento actual las vías de relación del gobierno de las Illes Balears con su homólogo estatal se centra en el intento de poner en práctica el desarrollo normativo de la Ley de Régimen Especial de las Islas Baleares (*vid.* Informe Comunidades Autónomas 1998), todavía en fase muy incipiente.

Actividad institucional

Elecciones generales del 12 de marzo en las Islas Baleares

Significaron un gran triunfo del Partido Popular, pues de los siete escaños del Congreso de los Diputados que se disputaban en las Islas Baleares, el Partido Popular logró obtener el quinto diputado y dejaba al Partido Socialista únicamente con dos representantes en la Cámara Baja, rompiendo con el reparto tradicional de cuatro a tres diputados en las Islas.

Al mismo tiempo, puede considerarse que, con este resultado, el Pacte de Progrés ha visto como le abandonaba el «estado de gracia» en el que se hallaba desde que se presentó por primera vez a unas elecciones en 1996, cuando logró arrebatar al Partido Popular el escaño de las Pitiusas –circunscripción electoral de las islas de Ibiza y Formentera– al Senado.

Las elecciones generales tuvieron, además, repercusiones adicionales a nivel balear, pues el anterior presidente de la Comunidad Autónoma, Jaume Matas, fue nombrado Ministro de medio ambiente del nuevo gabinete de José M^a Aznar, mientras que la Diputada conservadora ibicenca M^a Luisa Cava de Llano fue elegida Adjunta Primera al Defensor del Pueblo.

Partidos Políticos

A finales de 1999 Izquierda Unida de les Illes Balears celebró su congreso, en el cual se reeligió a Eberhard Grosske coordinador general. Posteriormente, a lo largo del año 2000 la mayoría de los partidos políticos presentes en las Illes Balears celebraron congresos ordinarios.

El Partit Socialista de les Illes Balears-PSOE celebró su congreso los días 23 y 24 de septiembre, siendo elegido presidente el de la Comunidad Autónoma, Francesc Antich, que renovó profundamente la ejecutiva del partido.

Los días 18 y 19 de noviembre se celebró el Congreso del Partit Socialista de Mallorca – Entesa Nacionalista (PSM), siendo reelegido Secretario General el actual Consejero de Agricultura Mateu Morro.

Finalmente, debe señalarse la presencia del Partido Reformista de las Islas Baleares (PRIB), creado en 1999 por disidentes del Partido Popular, con implantación en todas las islas tras su presentación en las Pitiusas a finales de año.

Actividad normativa

Leyes

Varios son los rasgos aglutinantes de la legislación autonómica de las Illes Balears durante el año 2000; sin embargo, entre todos ellos destaca por su singular relevancia en la estructura institucional de la Comunidad Autónoma y por la

trascendencia política que ha tenido su elaboración y aprobación, la Ley 8/2000, de 27 de octubre de Consejos Insulares.

Partiendo del presupuesto de que la insularidad constituye el hecho diferencial más relevante de las Islas Baleares –CAIB en adelante-, y de que los Consejos insulares son entes territoriales de perfiles singulares, la ley pretende dar una regulación que permita a los Consejos asumir adecuadamente la carga competencial establecida en el artículo 39 del Estatuto de Autonomía.

La Ley ha sido impugnada ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno del Estado. En el texto del Recurso de inconstitucionalidad se aclara que en esencia, «... la inconstitucionalidad denunciada se centra fundamentalmente en la creación de un nuevo órgano integrado en los Consejos Insulares, el Consejo Ejecutivo... (ya que)... Sus miembros no necesariamente tienen que ser electos...», y se considera que esta previsión vulnera el bloque de la constitucionalidad y el artículo 23 de la Constitución, pues estaría violentando la configuración constitucional, esencialmente representativa, de dichos entes locales, según se refleja en la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local. En una primera aproximación, debemos alertar sobre el riesgo de confusión que suscitan estas consideraciones, pues, a nuestro entender, el imperativo constitucional reflejado en el artículo 23 de la Constitución se refiere a la exigencia de que la organización de los entes locales sea representativa; sin embargo, nada empece a la existencia, en el seno de las organizaciones corporativas, de órganos de corte burocrático y competencias resolutorias que den cumplimiento a la exigencia constitucional de funcionamiento eficaz de la Administración, siempre que sus decisiones, como ocurre en el presente caso, sean revisables por los órganos superiores de la institución insular.

Por otra parte, para entender la opción del legislador autonómico debe partirse de la consideración, *ex* artículo 141.1 de la Constitución, de las islas como un ente territorial diferenciado de las provincias y que los Consejos insulares –fuertemente interiorizados en el Estatuto de Autonomía– constituyen su forma de gobierno o de administración propias. La Constitución determina, por tanto, que además de lo previsto para las provincias, las islas tendrán una administración *propia*, como rasgo diferenciador.

A partir de estas breves previsiones constitucionales, el Estatuto balear acoge lo que podemos denominar una naturaleza *híbrida* de los Consejos insulares, según los postulados siguientes: En efecto, junto al reconocimiento explícito de la condición de corporación local, el texto estatutario adjudica también a los entes insulares la naturaleza de institución propia de las Islas Baleares.

Puede afirmarse que existen argumentos más que sobrados a lo largo del Estatuto para otorgar a los Consejos insulares la condición de entes locales peculiares, tanto desde el punto de vista de la configuración orgánica de la institución, como desde la perspectiva competencial.

En primer lugar puede aludirse a una justificación sistemática de tal naturaleza: los Consejos Insulares se incluyen en el artículo 18 del Estatuto de Autonomía, en el cual se sistematizan de forma global las instituciones de la Comunidad Autónoma. Además, posteriormente, se regulan específicamente en

el Capítulo IV del Título III del Estatuto, cuya rúbrica es «De las instituciones de la Comunidad Autónoma». Ello nos conduce a afirmar que estamos ante un órgano estatutario. Otro argumento de indiscutible relevancia consiste en la composición de los Consejos, que están integrados por los diputados electos al Parlamento de cada isla (art. 37.1 EA). En consecuencia, tampoco por la extracción de sus miembros puede considerarse una administración local común, pues la composición los Consejos insulares no es fruto de las elecciones locales. Como consecuencia de este origen parlamentario de sus miembros, los Consejos Insulares gozan de iniciativa legislativa ante el Parlamento de las Illes Balears (art. 26.1 EA), en idénticos términos que los Parlamentos autonómicos ante las Cortes Generales.

Desde la perspectiva competencial, el artículo 39 del Estatuto otorga a los Consejos un doble tipo de competencias: por una parte, las que les corresponden como entes locales, y por otra, las que están llamados a asumir procedentes de la Comunidad Autónoma, lo cual distingue al Estatuto de las Illes Balears de los demás Estatutos de Autonomía.

Estas previsiones alejan a los Consejos Insulares de las Diputaciones Provinciales, en cuanto al aspecto competencial, en primer lugar. Pero como consecuencia de lo anterior, es lógico que también la organización propia de aquéllos deba adaptarse a esta peculiaridad para gestionar eficazmente la mayor carga competencial que progresivamente vayan asumiendo. En consecuencia, entendemos que la nueva Ley de Consejos Insulares no hace sino reflejar fielmente la configuración constitucional y estatutaria de estas peculiares instituciones que, sin dejar de ser entes locales, forman parte del entramado institucional de la Comunidad Autónoma.

Respecto de las demás leyes aprobadas en el año 2000 debe señalarse, en primer lugar, la abundancia de producción legislativa, pues durante este periodo se aprobaron dieciséis leyes, muchas de ellas de intenso calado jurídico e institucional. Respecto de los rasgos más significativos de dichas normas, debe señalarse, en primer lugar, el inicio de una tendencia a recurrir a organismos autónomos o a administraciones instrumentales. Este es el caso de las Leyes 5/2000, de 20 de abril, por la cual se crea el Instituto Balear de la Mujer y 7/2000, de 15 de junio, de Creación del Servicio de Ocupación de las Islas Baleares. Con esta tendencia, que constituye un primer paso en una senda que va a continuar en el futuro, se pretende primar la visión política de la actuación administrativa en determinados sectores.

Asimismo, durante el año 2000 se ha producido un impulso legislativo para la reactualización tanto de la Administración consultiva como de los órganos estatutarios que ejercen funciones de alto asesoramiento. Ello sucede con la Ley 3/2000, de 20 de marzo, de creación del Consejo social de la Universidad de las Illes Balears, con la Ley 6/2000, de 31 de mayo, de modificación de la Ley 5/1993, de 5 de junio del Consejo Consultivo de las Illes Balears, y con la Ley 10/2000, de creación del Consejo Económico y Social de las Illes Balears.

La primera de ellas da cumplimiento a lo establecido en la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, y viene a desarrollar fun-

ciones de relación de la universidad con la sociedad, de índole social y relacionadas con la actividad económica. También en materia educativa debemos hacer referencia a la Ley 11/2000, de 13 de diciembre, de modificación de la Ley 9/1998, de 14 de diciembre, de Consejos escolares de las Islas Baleares.

En segundo lugar, la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, por la que se crea el Consejo Económico y Social de las Illes Balears, fue aprobada con la finalidad de dar cumplimiento a la previsión estatutaria de este órgano consultivo, que tiene como objetivo «la constitución de un marco estable y permanente de comunicación y de diálogo, tanto de los agentes económicos y sociales entre sí, como de éstos con la administración autonómica», según expresa la exposición de motivos. Entre las funciones del Consejo Económico y Social destaca la emisión de dictámenes relativos a anteproyectos de ley y proyectos de decretos sobre materias socioeconómicas y laborales.

Finalmente, la Ley 6/2000, de 31 de mayo, de modificación del Consejo Consultivo viene impuesta por su naturaleza de órgano de relevancia estatutaria, a partir de la última reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, operada por Ley Orgánica 3/1999, de 8 de enero, que lo incluye en su articulado. Además, se ha operado una profunda reforma de la institución, pues el Consejo Consultivo pasa de ser un órgano asimilable a un Consejo de Estado de ámbito autonómico, a ser un órgano estatutario cuyas funciones se extienden más allá de las de un órgano puramente consultivo. La modificación de su composición, por imposición estatutaria, encuentra también un reflejo competencial en la medida en que en la elección de sus miembros participa el Parlamento, de forma que ahora también este órgano puede efectuarle consultas, como también puede hacerlo el «Síndic de Greuges» y, obviamente, el Ejecutivo.

Asimismo, la última reforma del Estatuto de Autonomía ha dado lugar a la modificación del artículo 3 de la Ley 5/1984, de 24 de octubre, operada por la Ley 2/2000, de 14 de marzo. En efecto, una de las modificaciones más significativas de la reforma del Estatuto a través de la Ley Orgánica 3/1999 fue revisar la redacción del artículo 33.2 que limitaba a diez el número de consejerías con responsabilidad ejecutiva en las que podía estructurarse el Gobierno. Con la reforma desapareció este límite, con lo cual era imperativa la adecuación del artículo 3 de la Ley 5/1984 a las nuevas previsiones estatutarias. Debe señalarse que, ya en el mes de septiembre de 1999, esta reforma se tramitó por el procedimiento de lectura única; sin embargo, en el último momento Unió Mallorquina decidió no dar su voto favorable a la misma, por lo cual el Ejecutivo se vio forzado a retirarla y tramitarla por el procedimiento ordinario. Tras este tortuoso camino, se consiguió obtener el voto del citado partido nacionalista y, finalmente, aprobar la norma como Ley 2/2000. Esta reforma posibilitó la ampliación de la estructura del gobierno surgido del último proceso electoral, que desde las elecciones venía siendo de diez consejerías y dos más sin cartera. A partir de la promulgación de la ley referida, las dos consejeras sin cartera del Gobierno de las Illes Balears pasaron a ocupar, respectivamente, las de Bienestar Social e Innovación Tecnológica y se creó una Consejería de Economía, Comercio e Industria.

La inquietud de las fuerzas gobernantes en las Illes Balears por los asuntos medioambientales y de ordenación del territorio se plasmó legislativamente el

pasado año en la aprobación de tres leyes de claro contenido tutelar del ambiente. En primer lugar, la ley 1/2000, de 9 de marzo, de modificación de la Ley 1/1991, de 30 de enero, de Espacios Naturales, por la cual se amplía el ámbito de algunas áreas de especial protección; a continuación encontramos la Ley 4/2000, de 22 de marzo, de moratoria de construcción y ampliación de campos de golf en las Islas Pitiusas.

Finalmente, el último exponente legislativo de esta tendencia lo encontramos en la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación territorial. Esta última norma supone un cambio importante con la ordenación anterior, pues implanta un modelo que necesariamente deberá completarse con la futura ley de transferencia a los Consejos Insulares de la ordenación territorial.

La Comunidad Autónoma únicamente se reservará unas facultades mínimas de interés suprainsular que tiene una de sus manifestaciones en los Planes Directores Sectoriales. Las controversias que en su caso se susciten entre los diversos instrumentos de ordenación, se resolverán por aplicación estricta del principio de competencia.

Asimismo vinculada a la protección ambiental se encuentra, en parte, la Ley 9/2000, de 27 de octubre, de modificación de la Ley 12/1999, de 23 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública y económicas. La aprobación de la ley de 1999 dio lugar a la interposición de un conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional, puesto que eximía de solicitud de licencia municipal a determinadas actividades de carácter supramunicipal, en el caso de que estuvieran programadas en un plan parcial. La nueva ley vincula este régimen excepcional únicamente a las actividades relativas a los residuos sólidos, siempre que los correspondientes proyectos se encuentren previstos, con suficiente grado de detalle, en los correspondientes instrumentos de ordenación.

Por último, también es próxima a la ordenación del territorio y el medio ambiente la Ley 13/2000, de 21 de diciembre, de Camí de Cavalls de Menorca; con ella, a través de la delimitación del trazado del camino y la protección de su uso, se intenta poner orden jurídico en un tema muy polémico históricamente y muy arraigado en la tradición cultural y el patrimonio histórico de Menorca.

Por otra parte, a partir de la delegación efectuada por el Gobierno de la Comunidad Autónoma, los Consejos Insulares de Mallorca, Menorca e Ibiza y Formentera aprobaron tres normas territoriales cautelares en sus respectivas islas. Cada una de ellas adopta las medidas oportunas para frenar la urbanización y construcción crecientes. No obstante su diversidad, todas ellas coinciden en aprobar una suspensión de licencias en suelo urbanizable en determinadas circunstancias, y en suelo rústico en licencias obtenidas antes de octubre de 1990. Se trata de una medida indispensable para redactar con eficacia los futuros planes territoriales insulares, llamados a ordenar el territorio de cada una de las islas.

Finalmente, cabe destacar la regulación del silencio administrativo que efectúa la Ley 16/2000 de medidas tributarias, administrativas y de función pública, en consonancia con lo preceptuado por la legislación básica del Estado.

Decretos

Junto a la abundante producción legislativa que tuvo lugar durante el año 2000, son significativa, asimismo determinadas normas reglamentarias de relevancia. Entre las más significativas pueden señalarse aquéllas que, siguiendo la tendencia ya comentada respecto de las leyes, se ocupan de crear organismos consultivos de la administración. Tanto en materia educativa –Decreto 145/2000, de 3 de noviembre de creación del Instituto de Evaluación y calidad del sistema educativo de las Illes Balears–, como sanitaria –Decreto 132/2000, de 15 de septiembre, por el que se crea el Comité ético de investigación clínica de las Illes Balears–, En este último ámbito también debe señalarse el Decreto 86/2000, de 2 de junio, de modificación del Anexo I del Decreto 192/1996, de 25 de octubre, de organización del Servicio Balear de la Salud y de creación de la empresa pública Gestión Sanitaria de Mallorca, que supone una profunda reorganización de la administración sanitaria de la Comunidad Autónoma. Finalmente, el Decreto 128/2000, de 8 de septiembre, crea el Consejo de Cooperación para el desarrollo de las Illes Balears, como órgano asesor de la Consejería de Bienestar Social, para las actuaciones en materia de cooperación internacional de la Comunidad Autónoma.

Retomando el ámbito educativo, merece ser destacado el Decreto 125/2000, de 8 de septiembre, por el cual se establece la ordenación general de los estudios de enseñanza infantil, primaria y secundaria obligatoria en las Illes Balears.

Por último, merecen ser comentados dos decretos de marcado contenido medioambiental. Uno de ellos, cumple, asimismo, con las características señaladas en el primer párrafo de este apartado, pues por el se crea un órgano de control y asesoramiento del gobierno de la Comunidad Autónoma en materia de producción agraria ecológica; se trata del Decreto 153/2000, de 15 de diciembre, por el que se crea el Consejo Balear de Producción Agraria y Ecológica. Por su parte, el Decreto 88/2000, de 16 de junio, de medidas especiales para la gestión de los recursos hídricos en aplicación del artículo 56 de la Ley de Aguas, que habilita al Gobierno para adoptar las medidas precisas en relación con el dominio público hidráulico, aunque hubiese sido objeto de concesión, para la superación de circunstancias de necesidad o urgencia, anómalas o excepcionales, como las que suelen darse en las Illes Balears en la temporada estival.

FICHA INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por grupos parlamentarios

Popular: 28 diputados

PSIB-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 Hacienda: Joan Mesquina Ferrando, PSOE

Consejero de Trabajo: Eberhard Grosske Fiol, IU

Consejero de Obras públicas, vivienda y transporte: 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, comercio e industria: Pere Sampol i Mas,

Consejero de Interior: José Maria Costa Serra, PSOE

Consejera de energía e innovación tecnológica: Misericordia Ramón

Consejera de Bienestar social: Fernanda Caro

Consejería de Agricultura: Joan Mayol hasta el 29 de mayo, siendo sustituido por Mateu Morro.

Tipo de gobierno

De coalición de los partidos que forman el Pacto de Progreso-PSOE-PSIB, PSM-EN, IU, COP de Formentera, els Verds y Grupo mixto –con el apoyo parlamentario externo de Unió Mallorca.

En total son 31 los diputados que dan su apoyo al gobierno.

Mociones de reprobación: No ha habido

Debates y resoluciones aprobadas: un debate de política general, la segunda quincena del mes de octubre, en el cual se aprobaron 40 resoluciones. Aparte de las anteriores se han aprobado otras tres resoluciones.

Interpelaciones: quince

Preguntas

–orales en el Pleno: 355

–orales en Comisión: 800

Mociones aprobadas: once

Proposiciones no de ley aprobadas, tanto en pleno como en comisiones: cuarenta y tres

Reforma del reglamento parlamentario: se encuentra en fase de ponencia

Normas interpretativas y supletorias: Durante el año 2000 se aprobaron cuatro normas interpretativas del Reglamento parlamentario, son las siguientes:

–Normas sobre la comparecencia del Senador en representación de las Illes Balears ante la Comisión de Asuntos Institucionales y Generales (BOPIB núm. 43, pág 928)

–Reguladora de las normas de procedimiento para la designación de los representantes del Parlamento Balear en el Consejo Social de la Universidad de las Islas Baleares, (BOPIB, núm. 48 pág. 1082)

–Norma reguladora de las comparecencias ante las Comisiones no permanentes de investigación (BOPIB núm. 50 pág. 1149)

–Norma reguladora del procedimiento para la elección del Síndic de Greuges, (BOPIB núm. 54 pág. 1231).

LA RIOJA

Antonio Fanlo Loras

Rasgos Generales

La actividad política y administrativa regional se ha desarrollado por cauces de normalidad institucional. En ella no ha influido la tensión inherente a la campaña para las elecciones generales –prolongada prácticamente durante todo el primer trimestre del año– ni las contrapuestas valoraciones de las fuerzas políticas sobre el estado de la región, puestas de manifiesto de manera patente con ocasión del debate celebrado en el Parlamento, los días 2 y 3 de octubre. La vida política e institucional ha estado cargada de acontecimientos, propios o externos, de diverso signo que merecen recordatorio.

El año se iniciaba con la firma del Acuerdo sobre colaboración tributaria firmado en Vitoria por los Gobiernos Central y del País Vasco, el día 18 de enero de 2000, llamado «Acuerdo de paz fiscal», el 18 de enero, suscrito entre el Gobierno central y el vasco, para poner fin a los distintos contenciosos derivados de la discutible aplicación que de su régimen fiscal singular han hecho los Territorios Históricos vascos en los últimos años. La Rioja, región limítrofe con estos territorios y con la Comunidad Foral de Navarra, tiene especial sensibilidad hacia esta cuestión. Ha sido parte activa en estos contenciosos ante los Tribunales y desde hace varios años ha desplegado una batalla política contra los perjuicios derivados del «efecto frontera», que ha encontrado su plasmación en el art. 46 del Estatuto de Autonomía, en cuanto recoge un mecanismo de compensación financiera, de compleja interpretación. La valoración del acuerdo entre las fuerzas políticas riojanas ha sido contrapuesta. Para el Presidente de la región «la muerte de las vacaciones fiscales» e inicio de una nueva etapa, tras la inclusión de La Rioja en el Mapa de Incentivos Regionales 2000-2006, aprobada por el Colegio de Comisarios de la UE; para el PSOE, una «trampa para evitar el pronunciamiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea»; para el PR, una «traición» a La Rioja. Lo cierto es que el año ha concluido con la noticia de la presentación de nuevos recursos del Gobierno central contra normas fiscales de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya (*El País*, 18.1.2001), que reabren la «guerra fiscal» y con el anuncio de la firma de un próximo acuerdo de «paz fiscal» entre el Gobierno del Estado y Navarra. Pero de estas y otras cuestiones que se han sucedido a lo largo del año daré cuenta detallada en el apartado referido a *Conflictividad*.

Se celebraron las elecciones generales el 12 de marzo, que otorgaron la mayoría del PP. En mayo, se conoce la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia UE que reconoce la obligatoriedad del embotellado del vino «rioja» sólo en el territorio de la Denominación de Origen Calificada y prohibiendo la salida de graneles. Asimismo, tiene lugar una nueva visita de los Reyes de España a La Rioja,

ocasión que aprovecharon para visitar la exposición «La Rioja, tierra abierta», un retrospectivo histórico-cultural, ubicada en la catedral de Calahorra y que ha tenido una gran acogida de público. En julio, se reúne en San Millán la interparlamentaria del PP (parlamentarios autonómicos, estatales y europeos), que suscribe la Declaración de San Millán de la Cogolla, en defensa de las humanidades, que tiene amplio eco en la prensa nacional. Los primeros días de octubre se celebra el debate sobre el estado de la región, que evidencia una vez más las contrapuestas valoraciones de los partidos políticos sobre la acción política del Gobierno (situación económica regional, consecuencias de la paz fiscal, compensaciones económicas por el efecto frontera, financiación autonómica, plan hidrológico nacional, infraestructuras, políticas públicas del Gobierno regional, etc.). El año se cerraba políticamente con la discusión de las leyes de presupuestos y de acompañamiento.

Los resultados de las *elecciones generales* han dado una mayoría absoluta clara al PP que, sin embargo, se produce con un ligero incremento respecto de los votos obtenidos en 1996. En cuanto al *Congreso de los Diputados*, de un censo de 230.431 electores, han votado 170.997; votos en blanco, 3.265; votos nulos, 1.302; abstenciones, 59.434; votos válidos, 169.695. De ellos, el PP obtiene 91.810 votos, lo que representa el 54.10 por ciento (88.069, en 1996); el PSOE, 59.171, el 34.87 por ciento (65.311, en 1996); IU, 6.830, el 4.02 por ciento (15.530, en 1996); PR, 6.155, el 3.63 por ciento (6.065, EN 1996). En consecuencia, el PP obtiene tres escaños y el PSOE. Se rompe el tradicional reparto de diputados dos a dos con el PSOE. El PP ha sido con diferencia el partido más votado en Logroño y en todas las cabeceras de comarca, con la excepción de Arnedo. El PSOE pierde algo más de 6.000 votos e IU más de la mitad de su electorado respecto de 1996. El PR mantiene su electorado.

En el *Senado*, han votado 171.261; votos en blanco, 5.045; votos nulos, 4.531; abstenciones, 59.172; votos válidos 166.730. El PP obtiene tres senadores y el PSOE, uno. Debe señalarse, que el acuerdo suscrito entre el PSOE e IU para presentar candidatura conjunta ha permitido al candidato de IU alcanzar un número de votos ajeno a sus posibilidades electorales, que no ha sumado significativamente votos, a los candidatos del PSOE.

El triunfo electoral del PP ha sido valorado por el Gobierno regional como un respaldo de la sociedad a su proyecto político y de su sintonía con el impulso desde el Gobierno del Estado. Las magnitudes del respaldo ciudadano alcanzado por el PP sorprendieron a los partidos de la oposición que esperaban más fruto de la coalición de última hora pactada entre el PSOE-IU. Los resultados obtenidos por el PSOE, que desciende en número de votos respecto de 1996 pero obtiene mejores que en el ámbito nacional, han facilitado el proceso de renovación de la dirección regional. El congreso, desarrollado en un ambiente de normalidad y sin crispaciones, eligió como Secretario General a Francisco Martínez-Aldana.

Por lo demás, al igual que en las demás Comunidades Autónomas, la vida cotidiana sólo se ha visto sobresaltada por la terrible secuencia de los asesinatos terroristas, que ha tenido como respuesta la repulsa ciudadana, expresada en reiteradas concentraciones cívicas de protesta.

Actividad del Parlamento

La actividad desarrollada por el Parlamento se ha mantenido en los parámetros de normalidad de años anteriores, sin que se haya visto afectada por las elecciones generales. La producción legislativa puede considerarse, pues, normal en términos estadísticos. La actividad institucional y de control, no obstante, se ha incrementado, como corresponde a una etapa de normalidad institucional interna.

La *actividad legislativa* ha quedado plasmada en ocho leyes, de desigual alcance y calado político.

La *Ley 1/2000, de 31 de mayo, de perros guías acompañantes de personas con deficiencia visual*, que responde a la política de integración de aquellas personas con deficiencias visuales en su propio entorno a través de la supresión de barreras arquitectónicas, sensoriales y sociales. A tal objeto reconoce y regula el derecho de cualquier persona con esas deficiencias a acceder con perro guía, convenientemente adiestrado y registrados como tales, a acceder a cualquier lugar, establecimiento o transporte de uso público, de titularidad pública o privada, que la ley define. La Ley regula el sistema de reconocimiento, habilitación e identificación de estos animales; los límites del referido derecho y las obligaciones de los usuarios, así como el régimen sancionador aplicable.

La *Ley 2/2000, de 31 de mayo, de modificación de la Ley 5/1995, de 22 de marzo, de protección de los animales*, tiene como finalidad introducir distintas reformas aconsejadas por la experiencia en la aplicación de esta Ley, así como para armonizar su contenido con otras normas aprobadas con posterioridad (Ley de Caza de 1998; Catálogo Regional de Especies Amenazadas de la Flora y Fauna Silvestre, de 1998, así como los Decretos estatales que han incorporado normativa europea para la protección de los animales). A tal objeto, la norma precisa con más rigor las prácticas prohibidas y los supuestos en que procede la realización de acciones encaminadas al control y eliminación de poblaciones animales nocivas; la utilización de animales para la experimentación de acuerdo con la normativa europea; las condiciones físicas del transporte de animales; la identificación, cuidado y atención veterinaria de animales domésticos (perros); las competencias municipales en relación con los animales abandonados. Sujeta a autorización autonómica el funcionamiento de centros de acogida de animales de compañía y modifica algunos aspectos del régimen de los establecimientos para el mantenimiento o venta de animales de compañía. Finalmente, reforma el régimen sancionador.

La *Ley 3/2000, de 19 de junio, de desarrollo rural*, es una ley pionera que sigue la senda abierta por la homóloga aprobada en el País Vasco en 1998. El objeto de la ley es promover el desarrollo rural entendido como el proceso de mejora permanente de la calidad de vida de la población y del medio natural de La Rioja, con el fin de garantizar el respeto del patrimonio cultural de las zonas rurales, el mantenimiento de la población y del medio natural como elementos para el desarrollo y el progreso conjunto y equilibrado de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Su planteamiento supera el concepto de desarrollo rural propio de la Política Agraria Común europea –condicionado por el enfoque

agrarista o productivista-, en aplicación del cual se ha aprobado por la Unión Europea, en octubre, el *Programa de Desarrollo Rural de La Rioja 2000-2006*. En la Ley, el desarrollo rural es el resultado de la integración de distintas políticas sectoriales (agroalimentaria; industrial y del trabajo; turismo; vivienda; transportes y comunicaciones; ordenación del territorio y medio ambiente; hidráulica; sanitaria; educativa y cultural). Esa concepción integradora se plasma en el *Plan Director de Desarrollo Rural* de La Rioja. Su aprobación corresponde al Parlamento, a propuesta del Gobierno. Debe contener una serie de determinaciones típicas de los instrumentos de planeamiento, entre otras, las zonas rurales de actuación. Su ejecución, por programas, corresponde a las Consejerías, si bien, el Gobierno podrá negociar con las Entidades Locales, la ejecución conjunta de los mismos. La Ley crea una organización específica para el cumplimiento de estos fines, además del Gobierno y de la Consejería competente (que desde 1995, se denomina de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural), la Comisión Interdepartamental de Desarrollo Rural (órgano de colaboración y coordinación) y el Consejo de Riojano de Desarrollo Rural (órgano superior de consulta y asesoramiento, en el que hay una representación de la Administración Local). En relación con estos aspectos organizativos, entiendo que la Ley debería haber previsto una mayor presencia de las Entidades Locales, en cuanto protagonistas imprescindibles del desarrollo rural. Por lo demás, el ambicioso e integrador planteamiento de la Ley es difícil que pueda gestionarse por la Dirección General de Desarrollo Rural, creada en 1999, concebida según el enfoque agrarista propio de la PAC. La elaboración del Plan Director, cuyo plazo concluye en junio del 2001, constituye un difícil reto.

La Ley 4/2000, de 25 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas, regula con carácter general los espectáculos públicos y actividades recreativas, tanto públicas o privadas, realizadas con finalidad lucrativa o no, sin perjuicio de la regulación específica de ciertas materias (juegos y apuestas, actividades turísticas o deportivas, espectáculos taurinos). El catálogo de las sujetas a la Ley y las condiciones técnicas de los establecimientos e instalaciones donde se realicen se determinarán reglamentariamente. Las Ordenanzas locales podrán establecer condiciones o límites a su establecimiento y apertura. La Ley delimita las competencias de los municipios en la materia y habrá que estar atentos a su desarrollo reglamentario. El funcionamiento de estos establecimientos y la realización de estas actividades está sujeta a licencia municipal, que se otorga en expediente único, previo informe -vinculante cuando sea desfavorable- de la Administración regional sobre los condicionamientos técnicos, entre ellos el aseguramiento de los daños por responsabilidad civil. En función de la capacidad técnica de los municipios, el Gobierno determinará los supuestos en los que no será necesario el informe técnico regional. Podrán otorgarse licencias excepcionales en edificios de interés cultural; provisionales por plazo de tres meses y autorizaciones especiales, algunas de las cuales las otorga la Administración regional. En cuanto a la organización y desarrollo de estas actividades, establece los derechos y obligaciones de las empresas (entre ellos el derecho de admisión), de los artistas y del público, así como el régimen de horarios -competencia del Gobierno regional-, de la publicidad y de la venta de entradas. Las facultades de vigilancia e inspección, corresponden a la Administración regional y a la local a

las que reconoce las potestades de prohibición y suspensión de espectáculos y de clausura de establecimientos, además de la sancionadora, en el ámbito de sus respectivas competencias y sin perjuicio de las estatales. El Consejo Riojano de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas es el órgano de coordinación, estudio y asesoramiento en la materia. Lo integran, además de las Administraciones representativas del sector afectado (empresarios, consumidores, padres, jóvenes y vecinos).

La *Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales*, deroga otra anterior de 1994, modificada en dos ocasiones posteriores. La nueva ley resuelve la indefinición organizativa resultante del modelo anterior (la opción por el Consorcio de Aguas y Residuos) y da plena cobertura legal al canon de saneamiento, cuyas insuficiencias había advertido el Consejo Consultivo, con ocasión de la elaboración del desarrollo reglamentario de dicha Ley (Dictamen 13/1997, referido al que luego sería Decreto 42/1997, de 22 de agosto). La nueva Ley parte con ventaja al estar definido el marco básico estatal tras la transposición de la Directiva 91/271/CEE, de aguas residuales urbanas y con la aprobación del Plan Nacional de Saneamiento; estaba muy avanzada la elaboración de la Directiva marco de aguas –cuya terminología incorpora– y ha existido un corta experiencia en la aplicación de la ley que deroga. Las dudas organizativas iniciales se han resuelto a favor de una figura cooperativa interadministrativa apropiada a la realidad municipal de La Rioja: el Consorcio de Aguas y Residuos, constituido en 1998, e integrado por la Administración regional y los Ayuntamientos que voluntariamente se han adherido. En la actualidad, la práctica totalidad de los municipios y de la población de la región está integrada en el Consorcio. Se trata de una fórmula profundamente respetuosa y potenciadora de la autonomía local, exponente, además, de una concepción integral de los servicios públicos de protección del medio ambiente (integración del ciclo integral del agua y de la gestión de los residuos). Mérito de la ley es la delimitación precisa de las competencias de los municipios y de la Administración regional, estableciendo con claridad sus responsabilidades, autorizando la delegación al Consorcio cuando no puedan asumirse. El Plan Director de Saneamiento y Depuración es el instrumento de coordinación y programación en la materia. La Ley establece el régimen de la autorización y control de los vertidos industriales a las redes de saneamiento y el régimen sancionador aplicable. Finalmente, regula exhaustivamente los elementos esenciales del canon de saneamiento como tributo propio afectado íntegramente a financiar las actividades de saneamiento y depuración.

El paquete de leyes presupuestarias o financieras comprende tres normas. La *Ley 6/2000, de 19 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el año 2001*, cuyo importe alcanza 82.720 millones de pesetas y el endeudamiento máximo autorizado es de 7.422 millones de pesetas. La *Ley 7/2000, de 19 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); regula los tipos tributarios y cuotas fijas de la tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar; actualiza diversas tasas y precios

públicos; da cobertura legal a un nuevo proceso de funcionarización del personal laboral; modifica algunos aspectos concretos de la Ley 5/1999, de 13 de abril, reguladora del juego y apuestas, para incluir en su ámbito de aplicación de los llamados «cibercentros» y, finalmente, adopta diversas medidas en materia medio ambiental (constitución de servidumbres en montes catalogados y el comiso de las artes de pesca). La Ley 8/2000, de 28 de diciembre, del Plan Regional de Carreteras, en aplicación de la Ley de Carreteras de 1991, aprueba el referido Plan. El plazo de vigencia es hasta el 2010 y la inversión programada es de 39.761 millones de pesetas.

La actividad institucional y de control ha experimentado un ligero incremento respecto del año anterior, no afectada por las elecciones generales. Los resultados de éstas, sí que han incidido indirectamente en la composición del Parlamento de La Rioja. Dos de sus diputados han conseguido sendas actas de senadores por el PP y PSOE. Aunque no existe incompatibilidad entre dichos cargos, ambos han presentado su renuncia al escaño autonómico, en diferentes momentos (marzo y septiembre), siendo sustituidos, respectivamente, por los suplentes de las respectivas candidaturas.

En el informe de 1999 di cuenta de un acuerdo la Mesa de la Cámara, adoptado el 30 de julio de 1999, que reconoció el régimen de plena dedicación a 8 diputados (4 del PP, incluido el Presidente; 3 del PSOE y 1 del PR). La decisión suponía la profesionalización de la cuarta parte de los diputados de la Cámara. Al parecer ese acuerdo formaba parte de otro más amplio suscrito por los tres partidos políticos con representación parlamentaria, para incrementar el sueldo de los altos cargos del Gobierno regional. La forma en que se materializó éste último (como anticipos a cuenta de la regularización que debía recoger la Ley de Presupuestos para el 2000), motivó un agrio enfrentamiento entre el Gobierno y el PSOE, causa determinante de que la Mesa del Parlamento, dejase en suspenso su anterior acuerdo, a excepción de las retribuciones del Presidente. La suspensión no se ha levantado por el momento. Las peticiones de los grupos parlamentarios minoritarios para desbloquear la situación, no han sido acogidas por el PP y el Gobierno, en cuyas manos está habilitar los créditos pertinentes. Obviamente, esta medida bloquea la profesionalización parcial aprobada, que parece razonable y hace más dificultosas las tareas parlamentarias, en especial, para la oposición.

Por lo demás, la actividad ordinaria de control ejercida desde el Parlamento ha aumentado respecto al año anterior, como puede observarse en las estadísticas recogidas en la ficha institucional que figura al final de este informe. Se observa en ellas un incremento notable en la creación y actividad de las ponencias para el estudio de las leyes o asuntos en tramitación. Este dato pudiera guardar alguna relación con el no reconocimiento de profesionalidad a los diputados. Se ha creado una Comisión especial de investigación sobre las transferencias de autorizaciones de viñedo, que iniciará su actividad una vez concluyan las actuaciones judiciales abiertas sobre la cuestión. Debe mencionarse, finalmente, el escrito presentado por el Grupo parlamentario del PP a la Mesa del Parlamento para *reprobar* a una diputada socialista, a raíz de sus denuncias de la adjudicación hecha por el Consejero de Salud de unas obras a una empresa en la que tenía par-

ticipación accionarial directa, si bien no superior al diez por ciento previsto en la legislación de contratos. Destaco este asunto porque la reprobación es una institución parlamentaria de control de los miembros del poder ejecutivo y no de los parlamentarios.

Actividad reglamentaria

La producción reglamentaria ha sido ligeramente superior a la del pasado ejercicio. Se ha incrementado la normación de contenido sustantivo sobre la organizativa. A efectos sistemáticos pueden agruparse las disposiciones reglamentarias aprobadas en los siguientes bloques temáticos:

A) Entre los reglamentos relativos a materias *organizativas y de régimen jurídico* de la Administración regional cabe destacar el Decreto 1/2000, de 14 de enero, que modifica el 31/1999, de 21 de julio, relativo al ejercicio de competencias administrativas, por el que se transfieren al Consejero de Educación la convocatoria y resolución de concursos en materia de personal propio de su Consejería, justificada por la gestión del importante colectivo del personal docente no universitario. En este bloque normativo han de incluirse los Decretos que asumen y distribuyen las funciones y servicios transferidos de la Administración General del Estado, Decretos 59 a 63/2000, de 28 de diciembre en materia de enseñanza no universitaria (instituciones penitenciarias; profesorado de religión; productos farmacéuticos; buceo profesional y deportivo y actividades y enseñanzas náutico-deportivas y subacuático-deportivas; mediadores de seguros). Se han creado nuevos órganos para hacer frente a necesidades nuevas, algunos previstos en las correspondientes leyes. Así el Decreto 10/2000, de 24 de marzo, por el que se crea el foro para la integración de los inmigrantes; el Decreto 12/2000, de 30 de marzo, por el que se crea el observatorio del euro en La Rioja; el Decreto 33/2000, de 23 de junio, crea la Comisión Mixta de Coordinación de programas y actividades de promoción, protección y educación para la salud y drogodependencias en el medio escolar; el Decreto 50/2000, de 27 de octubre, por el que se regula la Comisión de adopción, acogimiento y tutela, en desarrollo de la Ley del menor de 1998. Otros reforman la composición, funciones o el régimen jurídico de órganos ya existentes. Destaca entre ellos, el de la Agencia de Desarrollo Económico (Decreto 22/2000, de 5 de mayo), principal instrumento de la política económica del Gobierno cuyo presupuesto asciende a 6.000 millones de pesetas para el 2001; la modificación afecta al régimen de recursos administrativos y a su régimen de funcionamiento para dotarlo de la agilidad necesaria. Además, se ha modificado la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo (Decreto 12/2000, de 28 de abril); el Consejo Regional de Cooperación al Desarrollo (Decreto 27/2000, de 26 de mayo); el Consejo Asesor de Bibliotecas (Decreto 40/2000, de 21 de julio). En cuanto al sector público, el Decreto 54/2000, de 17 de noviembre, crea la sociedad mercantil de promoción turística denominada «Sociedad de Desarrollo Turístico de La Rioja, S.A.». En otro orden de cosas, se ha modificado el Registro de Contratistas (Decreto 49/2000, de 29 de septiembre) para adecuarlo a las reformas de la legislación estatal de contratos.

En materia de *personal* se ha aprobado el Decreto 42/2000, de 28 de julio, sobre indemnizaciones por razón del servicio y el Decreto 53/2000, de 17 de noviembre, por el que se regula la consolidación parcial del complemento específico de los directores de centros docentes públicos

B) En materia *presupuestaria* se ha modificado parcialmente el régimen de las Intervenciones Delegadas de la Intervención General (Decreto 76/1999, de 30 de diciembre).

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, he de llamar la atención, una vez más, sobre la generosa utilización de las Ordenes, como instrumento formal para regular materias que afectan a los ciudadanos y que requerirían, por ello, normas de superior rango. En materia de *juego y apuestas*, destaca el Reglamento de máquinas de juego (Decreto 41/2000, de 28 de julio), que desarrolla la Ley 5/1999, de 13 de abril, reguladora del juego y apuestas. Debe advertirse que algunos preceptos de esta Ley han sido modificados por la Ley de acompañamiento para el 2001, en particular, la sujeción a la ley de los llamados «cibercentros», sujeción antes excluida, que, por obvias razones de jerarquía normativa, tampoco recogía este Reglamento. En materia de *agricultura* se ha regulado la producción agrícola ecológica y su distintivo en los productos agrarios y alimentarios y se crea el Consejo de Producción Agraria ecológica (Decreto 56/2000, de 17 de noviembre). Se han dictado nuevas disposiciones o mejorado otras anteriores en materia de viticultura, si bien todas ellas son meras Ordenes: la Orden 40/2000, de 26 de septiembre, por el que se dictan normas para la solicitud y tramitación de las ayudas a los planes de reestructuración y/o reconversión del viñedo, en aplicación de la normativa estatal (Real Decreto 1472/2000, de 4 de agosto); la Orden 37/2000, de 6 de septiembre, por la que se dictan normas para la campaña vitícola 2000-2001, en la que refuerza las garantías relativas al tráfico jurídico de las transferencias de derechos de replantación con el objeto de evitar ciertas prácticas abusivas y la Orden 43/2000, de 5 de diciembre, regula la concesión de derechos de replantación anticipada al arranque de un viñedo. En materia de *montes*, el Decreto 48/2000, de 19 de septiembre, establece el régimen de ayudas para fomentar inversiones forestales en explotaciones agrarias, en aplicación de la normativa europea y estatal.

En materia de *sanidad y defensa de los consumidores* se ha dictado el Decreto 24/2000, de 19 de mayo, por el que se establecen normas sobre regulación de medicamentos veterinarios y piensos medicamentosos; el Decreto 43/2000, de 1 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento regulador de la identificación de los animales de compañía (perros y gatos), con la finalidad de facilitar la exigencia de responsabilidades por los daños que puedan producir y el Decreto 25/2000, de 19 de mayo, por el que se regula la atención farmacéutica a través de botiquines, en particular el procedimiento de autorización. Este Reglamento desarrolla la Ley 8/1998, de 16 de junio, de ordenación farmacéutica, cuya aplicación había quedado en suspenso mediante una simple resolución administrativa del Director General de Salud (Resolución 97/2000, de 2 de febrero, BOR

10.2.2000), en tanto no se aprobase el correspondiente procedimiento reglamentario. En materia de *enseñanza*, se ha creado el Registro de títulos académicos y profesionales (Decreto 7/2000, de 18 de febrero) y se ha regulado el procedimiento de expedición de los mismos, correspondientes a las enseñanzas establecidas en la LOGSE (Decreto 46/2000, de 7 de septiembre). Finalmente, se ha modificado el Reglamento regulador de la profesión de Guías de turismo, para adaptarlo a las exigencias del Derecho comunitario en cuanto al sistema de su reconocimiento profesional y prestación de servicios (Decreto 20/2000, de 28 de abril). Este Decreto añade dos nuevos apartados al art. 2 del Decreto 27/1997, de 30 de abril. Si la «habilitación» a la que se refiere el nuevo apartado 3 no se entiende como un simple reconocimiento de los títulos profesionales que posean los guías de otros Estados miembros de la Unión Europea (apartado 2), dicho párrafo puede ser contrario a las Directivas europeas en la materia y a la Sentencia del Tribunal de Justicia, de 22 de marzo de 1999, precisamente dictada contra España.

En materia de *medio ambiente*, el Decreto 44/2000, de 1 de septiembre, por el que se aprueba el Plan de ordenación de los recursos naturales de los Sotos del Ebro en Alfaro y el 47/2000, de 7 de septiembre, por el que se aprueba el Plan de recuperación del cangrejo autóctono de río. En materia de *radiodifusión*, se ha regulado el procedimiento para la renovación de concesiones de emisoras privadas comerciales de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia (Decreto 21/2000, de 5 de mayo), cuyo contenido sustituye al previsto en el art. 6 del Decreto 44/1997, de 29 de agosto. En materia de industria, se ha modificado el Reglamento de organización y régimen jurídico de la concesión del servicio de inspección técnica de vehículos (Decreto 23/2000, de 19 de mayo). En materia de *turismo* se ha aprobado el reglamento regulador de los alojamientos turísticos en casas rurales (Decreto 26/2000, de 19 de mayo). En materia de *servicios sociales*, se ha regulado el Registro de entidades, centros y servicios de servicios sociales (Decreto 6/2000, de 4 de febrero), que modifica parcialmente el Decreto 12/1993, de 18 de febrero. En materia de *vivienda*, se ha ampliado a diez años el plazo para poder descalificar una vivienda de protección oficial (Decreto 55/2000, de 17 de noviembre). En materia de *deportes*, se ha regulado el Registro general de entidades deportivas (Decreto 9/2000, de 25 de febrero).

Actividad ejecutiva y políticas públicas

La actividad ejecutiva desarrollada por la Administración regional ha sido abundante, especialmente en algunas Consejerías por la existencia de sobrecargas coyunturales de trabajo (en Agricultura, por la tramitación de los expedientes de reparto de nuevo viñedo y en Turismo y Medio Ambiente, por la actividad relacionada con la reforma del marco normativo y la planificación del saneamiento y depuración de aguas y la gestión de los residuos).

En cuanto a los aspectos organizativos y de reforma, el Plan de Modernización de la Administración regional continúa su andadura con nuevas proyecciones. La experiencia se ha plasmado en un libro (*El proceso de la modernización en las Administraciones Públicas. El caso de La Rioja*) y para el futuro

inmediato los retos son la aplicación del *Plan Estratégico de la Calidad* (que tiene por finalidad la creación de una base de datos de personalidad administrativa digital, la extensión y generalización del correo electrónico, la tarjeta de servicios del ciudadano, la firma electrónica y la certificación pública) y el *Plan Estratégico para la Sociedad del Conocimiento*. Estos Planes fueron aprobados por el Gobierno el 14 de julio. Este último pretende impulsar, integrar y dinamizar el uso de las nuevas tecnologías en la sociedad riojana como garantía de su desarrollo. El Gobierno y la Administración regional ha asumido el papel de líderes de este proceso al que están llamadas las fuerzas económicas y sociales. El 6 de octubre el Gobierno aprobó los Estatutos de la Fundación para la sociedad del Conocimiento (FUNDARCO), entidad que tiene como objeto el impulso, desarrollo y consolidación de la denominada sociedad del conocimiento y la innovación tecnológica en La Rioja. En esta Fundación participan junto con la Administración distintas empresas y entidades sociales de la región. El *Programa URBE-NET* (financiado con 35 millones de pesetas) es una de las primeras iniciativas del Plan Estratégico, que pretende, mediante la colaboración de la Administración regional y las Entidades Locales, posibilitar al ciudadano el acceso a la red Internet y habituar a la población del entorno rural con este medio. El *Proyecto «Aula 21»* permitirá a los padres de alumnos de los centros educativos acceder a los expedientes académicos de sus hijos a través de Internet, incluso, en un futuro, la matriculación, la obtención de certificados o consultas personalizadas.

El espíritu que anima estos proyectos no es otro que acercar la Administración a los ciudadanos y mejorar la calidad de los servicios que la Administración presta. De ahí el papel reservado a los funcionarios y al personal laboral. Con el objeto de garantizar la «paz» funcional y su compromiso en estos procesos de reforma administrativa, los órganos competentes en materia de personal (Dirección General de la Función Pública) han suscrito sendos acuerdos con todas organizaciones sindicales presentes en la Mesa General de Negociación de la función pública y en el Comité de Empresa en relación con el personal laboral. En este sentido, se ha suscrito el *Acuerdo para el personal funcionario de la Administración Pública de la C.A.R.* con vigencia para el 2000-2003 y el *Convenio colectivo para el personal laboral de la C.A.R.* con idéntica vigencia (BOR, de 7 de octubre 2000). Merece destacarse la implantación de la jornada de 35 horas semanales a partir de enero del 2002 y la previsión de procesos de funcionarización que afectan casi al 50 por ciento del personal laboral fijo. Estos acuerdos sustituyen a los adoptados para el período 1996-1999, que han concluido, en aplicación de los mismos, con un acuerdo suscrito, el 17 de diciembre de 1999, por todas las organizaciones sindicales presentes en la Mesa General y en el Comité de Empresa para la integración del personal funcionario y laboral transferido a la C.A.R., transferido en 1998 (BOR de 24 de enero de 2000).

Este año ha concluido la negociación de algunas transferencias de competencias (en algunos casos de ampliación), consecuencia de las reformas estatutarias de 1994 y 1999. Así, los Reales Decretos 1842 y 1843 /2000, de 10 de noviembre, en materia de enseñanza no universitaria (personal docente de instituciones penitenciarias y profesores de religión, respectivamente); el 1844/2000, de 10 de noviembre, en materia de industria, energía y minas; el 1845/2000, de 10 de noviembre, en materia de ejecución de la legislación sobre productos farmacéuticos; el

1846/2000, de 10 de noviembre, en materia de buceo, profesional y deportivo y en materia de actividades y de enseñanzas náutico-deportivas y subacuático-deportivas; el 1847/2000, de 10 de noviembre, en materia de mediadores de seguros.

El Gobierno, por acuerdo de 29 de septiembre de 2000, publicado en el BOR de 9 de diciembre, ha aprobado el *Plan Director de Residuos de La Rioja 2000-2006*. En realidad se trata de una revisión extraordinaria del Plan aprobado inicialmente en 1997, consecuencia de acontecimientos y cambios normativos posteriores. La concepción del mismo responde a los principios de la estrategia comunitaria para la gestión de residuos (maximizar la prevención y la valorización y minimizar la eliminación). Está estructurado en cuatro secciones: La primera, denominada «Coordenadas del Plan», referida a los fundamentos normativos y las características de La Rioja y la tipología de residuos; la segunda, denominada «Situación de partida», referida a la situación actual de la gestión de residuos (infraestructuras, suelos contaminados, gestión actual y operadores); la tercera, denominada «Estrategia de Actuación», fija los principios rectores y los objetivos del Plan y la programación de acciones y cuarta, denominada «Marco económico-financiero», recoge las inversiones previsibles.

En materia de *agricultura*, debe señalarse que La Rioja, junto con el País Vasco, es la única Comunidad Autónoma que, por el momento, han alcanzado de la Comisión Europea la aprobación, en los primeros días de octubre, del *Programa de Desarrollo Rural para 2000-2006*. Estos Programas se han presentado en aplicación del Reglamento del Consejo 1257/1999, de 17 de mayo, sobre ayuda al desarrollo rural con cargo al FEOGA (desarrollado por el 1750/1999, de 23 de junio y el 2603/1999, de 9 de diciembre). Adviértase que se trata de un instrumento específico de la PAC, con unas finalidades concretas de mejora de las estructuras productivas agrarias y del entorno agrícola, que nada tiene que ver con el ambicioso y globalizador Plan Director de Desarrollo Rural, que el Gobierno de La Rioja tiene que elaborar y el Parlamento aprobar antes del 22 de junio de 2001, en aplicación de la Ley 3/2000, de 19 de junio.

En este mismo ámbito de la *agricultura*, deben destacarse la amplia actividad administrativa desplegada para repartir 2.000 Has. de viñedo nuevo, cuya distribución ha favorecido a 2.300 beneficiarios. Este reparto no agota la reserva de la que todavía dispone la Administración regional (1.800 Has. más), que se distribuirán con posterioridad en función de la planificación consensuada con los agentes del sector vitivinícola, con el objeto de evitar desajustes de precios en la materia prima que repercuten luego en la exportación de vino Rioja (descenso de un 40 por ciento).

Esta actuación es distinta de los procedimientos de regularización de viñedo que carecen de autorización. Su legalización se hace con cargo a transferencias de derechos procedente de otras Comunidades Autónomas. Este tráfico de derechos entre Comunidades –La Rioja está entre las destinatarias de estas transferencias– ha sido visto con recelo porque reducen la masa vegetal y los derechos de la correspondiente Comunidad Autónoma, razón por la que algunas han retenido las autorizaciones. La Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 20 de enero de 2000, por la que se modifica otra de 19 de junio de 1997, desapodera a las Comunidades que no otorguen la autorización en el

plazo de dos meses, subrogándose el Ministerio de Agricultura. La Junta de Extremadura ha planteado un conflicto positivo de competencia contra dicha Orden, admitido por el Tribunal Constitucional (3065/2000). No obstante, estas Ordenes han quedado derogadas por el Real Decreto 1472/2000, de 4 de agosto, que regula el potencial de producción vitícola. Este reglamento que tiene carácter de normativa básica en la materia, regula todas estas cuestiones y prevé también la asunción de competencias por el Ministerio en determinados supuestos. Es muy discutible la aplicación que ha hecho esta norma del principio de territorialidad, en cuanto que atribuye la competencia del Ministerio, atendiendo a una presunta suprarregionalidad, cuando la transferencia de derechos se produce entre parcelas que se encuentran en distintas Comunidades Autónomas [art. 4, apartado 4, 5.b) y 5.c)], por más que el Ministerio tenga limitaciones para la autorización de las transferencias (art. 7).

Por lo demás, llama la atención que la liquidación del Presupuesto de 1999 haya puesto de manifiesto un grado de ejecución de los capítulos inversores limitado al 65 por ciento, quedando sin gastar 10.000 de los 35.000 millones autorizados.

Conflictividad

La STC 180/2000, de 29 de junio, ha resuelto el recurso promovido por senadores del Grupo Popular contra el art. 37 y la Disposición adicional quinta de la Ley de la Comunidad Autónoma de La Rioja 2/1993, de 13 de abril, de Presupuestos. La sentencia declara que el artículo 37, relativo a las multas coercitivas, es inconstitucional y nulo, por su previsión en la Ley de Presupuestos, al ser materia ajena al contenido de dicha ley. Se desestima en cuanto a la Disposición Adicional quinta. La sentencia cuenta con dos votos particulares, en los que por diferentes motivos (la doctrina constitucional sobre el contenido propio de las leyes de presupuestos estatales no resulta aplicable a las de las CCAA y legitimación de los senadores autonómicos para recurrir las leyes de la Comunidad Autónoma que les ha designado), se defiende, en contra de la mayoría, que el recurso debió ser desestimado. Para la ampliación de estos aspectos de interés general me remito al comentario sobre jurisprudencia constitucional que figura en este informe.

En cuanto a la conflictividad interna ha de mencionarse la sentencia del TSJ de La Rioja de 17 de noviembre de 2000, que anula el Decreto 42/1997, del Reglamento del canon de saneamiento. El recurso lo interpuso la Unión de Consumidores de La Rioja y el Ayuntamiento de Agoncillo, si bien éste último desistió. El motivo de la anulación es la falta de estudio económico en el expediente de elaboración del reglamento, cuya omisión considera un vicio esencial. Entiende la Sala que no se ha hecho un estudio económico del canon de saneamiento, «explicando con estudios precisos, cómo se financian estas cargas y cómo se establece una correlación entre servicio y canon, evitando con ello una obtención indiscriminada de ingresos, lo que en definitiva ha de servir de pauta del canon, así como para el conocimiento de los elementos esenciales del tributo, que resultan cuestionados por la parte demandante».

No comparto, sin embargo, el criterio de la Sala, pues entiendo que ha sobrevalorado las consecuencias derivadas del incumplimiento de los requisitos del procedimiento de elaboración de los reglamentos, y se confunden dos diferentes aspectos: Una cosa es el impacto económico de la nueva norma para la Administración (costes organizativos) y, otra, el estudio económico justificativo del importe del canon, en cuanto tributo. Al primer aspecto se refiere el art. 67.3 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública. En él se dice que «se adjuntará en su caso con la memoria, un estudio económico de la norma, con especial referencia al coste y financiación de los nuevos servicios si los hubiese o de las modificaciones propuestas...». La exigencia se refiere al coste organizativo para la Administración autora de la norma (nuevos órganos, personal, instalaciones, etc.). Y la falta de este requisito es subsanable y no es un defecto esencial que determine la nulidad del reglamento.

Este requisito debe desvincularse de la justificación de los elementos tributarios que tienen su propia regulación y exigencias derivadas del principio de reserva de ley. El canon, es un tributo propio de la Hacienda regional, afectado a la financiación de la construcción y explotación de las infraestructuras de saneamiento. Y como tal impuesto, su importe (la cuota) será fijado en la Ley de presupuestos, por remisión de la propia Ley creadora. Su importe no requiere justificación económica alguna. Es cierto que la cuestión no es pacífica, en la medida en que se admita, como hace algún sector de la doctrina, la naturaleza de tasa de los cánones de saneamiento. En ese caso, sería necesario justificar su coste o, al menos, tomarlo como base para determinar la cuantía del canon, que es cosa diferente. En esta última línea parece moverse el art. 8.3.h) de la Ley 5/2000, de 25 de octubre de saneamiento y depuración de aguas residuales. Pero ni la anterior ley ni la nueva afirman que el canon sea una tasa. Por lo demás, la sentencia no supone la anulación de los actos dictados en su aplicación (art. 73 LJ), por lo que carece de fundamento legal la petición de devolución de las cuotas cobradas no recurridas o la suspensión de su cobro. No debe ignorarse que la exigencia del canon estaba prevista en la Ley 7/1994, de 19 de julio, sustituida desde su publicación el 31 de octubre de 2000, por la Ley 5/2000, de 25 de octubre. La anulación del Reglamento nada quita a la exigibilidad del canon establecida por ley.

En otro orden de cosas, el sector vitivinícola de la Denominación de Origen Calificada Rioja ha recibido una excelente noticia desde las instituciones europeas. La sentencia del Tribunal de Justicia UE, de 16 de mayo de 2000, ha puesto fin a la cuestión planteada por Bélgica (apoyada por Dinamarca, Holanda, Finlandia y Gran Bretaña) contra el España (respaldada por Italia, Portugal y la propia Comisión europea) en relación con aquellas disposiciones (art. 3.2 del Reglamento de la referida Denominación) que obligan al embotellado en las mismas bodegas situadas en la zona de producción de los vinos de calidad producidos en regiones determinadas. La sentencia declara la conformidad al Derecho Comunitario de esa disposición, a pesar de sus efectos restrictivos sobre los intercambios (prohibición de sacar vino a granel para su embotellado en terceros países), en cuanto medida necesaria y proporcionada para proteger la gran reputación del vino «Rioja».

En cuanto a los asuntos contenciosos derivados de la singularidad fiscal de los

Territorios Históricos vascos y de la Comunidad Foral de Navarra, que afecta a La Rioja, en cuanto territorio limítrofe, varias son las incidencias que han de comentarse.

En primer lugar, las consecuencias del llamado «Acuerdo de paz fiscal». El desistimiento de los recursos presentados contra diversas normas forales por el Estado, afecta exclusivamente a éste, no a La Rioja, que ha sido parte en algunos de esos recursos. En particular, los presentados contra la Norma Foral de Vizcaya 5/93; Guipúzcoa, 11/93; Alava 18/93, que dieron lugar al planteamiento de las cuestiones prejudiciales 400-402/97 ante el Tribunal de Justicia CE. El Estado ha desistido en éste y otros procedimientos, razón por la que han decaído las referidas cuestiones. Este era, han señalado críticamente las fuerzas políticas riojanas, el objetivo de las instituciones vascas. Impedir una condena de la Unión Europea de la aplicación concreta de las potestades tributarias propias de los Territorios Históricos, previsible a la vista de las Conclusiones del Abogado General, Sr. Saggio, presentadas el 1 de julio de 1999. En su escrito de Conclusiones, había rechazado la inadmisión de la cuestión prejudicial solicitada por las instituciones vascas al entender que mientras la Administración central no desistiera de su recurso, no podían entenderse superados los motivos de ilegalidad, desde el punto de vista comunitario, de las normas forales impugnadas, pese a las modificaciones legislativas producidas —la vigencia temporal de aquellas normas y la aprobación de la Disposición Adicional 8ª de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre— (Apartado 12).

He señalado que el acuerdo de «paz fiscal» afecta a la Administración del Estado. Desde el Gobierno de La Rioja se ha repetido que no desistirá de los procedimientos judiciales iniciados. Este compromiso adquiere extraordinaria importancia a la vista de la reciente sentencia del Tribunal Supremo, de 31 de octubre de 2000. El Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en el recurso más arriba citado contra las normas forales de 1993, había admitido la falta de legitimación de La Rioja para recurrirlas. Contra esta decisión se interpuso recurso de súplica, que fue desestimado, y luego recurso de casación. La sentencia citada resuelve este recurso.

Parte el Tribunal de la distinción entre legitimación «ad processum» —aptitud genérica para ser parte en cualquier proceso, que es lo mismo que capacidad jurídica o personalidad— que la tiene La Rioja, y legitimación «ad causam» —aptitud para ser parte en un concreto proceso—. Esta última depende de la pretensión procesal ejercitada, esto es, de la relación especial entre el recurrente y la situación jurídica en litigio, cuestión relacionada con el problema de fondo que se discute. De acuerdo con el Tribunal Constitucional, la legitimación, en tanto que relación jurídica material que liga a las partes con el objeto procesal, pertenece al fondo del asunto. Y como tal cuestión de fondo, el Tribunal Superior de Justicia infringió el art. 28 LJ (1956) al decidir, en un incidente de alegaciones previas, sobre la legitimación «ad causam». El Tribunal deberá pronunciarse sobre si La Rioja tiene o no legitimación «al resolver en su día la cuestión principal mediante la oportuna sentencia, y *tras haberse abordado con plenitud de conocimiento la pretensión ejercida*». En consecuencia, anula los autos recurridos y ordena «prosigua la tramitación del pleito con arreglo a Derecho y sin perjuicio de lo que

en su día se resuelva acerca de la legitimación de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el ejercicio de la pretensión ejercitada». Igual suerte deben correr las inadmisiones declaradas por el TSJ del País Vasco en otros procesos, algunos de los cuales ha concluido dando parcialmente la razón a los co-recurrentes.

La pretensión de La Rioja era anular las normas forales por constituir privilegios contrarios a los principios de igualdad, solidaridad y unidad de mercado y lesionar sus intereses por los efectos perniciosos de esas normas en términos de pérdida de empleo y reducción de su actividad económica, al ser limítrofe con los Territorios Históricos. El Abogado General Sr. Saggio señaló en su conclusión final que el Derecho comunitario es contrario a unas normas forales de apoyo a la inversión a las que sólo pueden acogerse determinadas personas y que no incluyen entre los beneficiarios de dichas medidas a las demás personas físicas o jurídicas residentes en el propio Estado o en otro Estado miembro de la Comunidad Europea.

Como quiera que el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco debe abordar con plenitud de conocimiento la pretensión ejercida, para pronunciarse sobre la legitimación «ad causam», difícilmente, en mi opinión, podrá evitar plantear de nuevo la cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Lo que resulta del máximo interés para La Rioja. De ahí, decía, la importancia que tiene el compromiso del Gobierno de La Rioja de mantener el recurso que aquel Tribunal debe continuar tramitando.

Por lo demás, después de seis años no se ha dictado sentencia en el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno de La Rioja contra la Disposición Adicional 8ª de la Ley estatal 42/1994, de 30 de diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social. Téngase en cuenta que esta norma la dictó el Estado para eliminar, desde el ángulo del Derecho Comunitario, cualquier posible discriminación de las empresas europeas que no pudieran acogerse al régimen tributario vasco. El Abogado General Saggio, entiende que esta medida «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» (Apartado 18). El Tribunal Constitucional debe completar esa valoración respecto de las demás personas físicas y jurídicas residentes en el propio Estado. Delicada labor la que le está reservada en un tema que puede ser la única oportunidad en el plano interno para abordar esta cuestión, dado que si, finalmente, como ha sido anunciado en los primeros días de enero del 2001, el Gobierno central y el de Navarra firman la «paz fiscal», ello supondrá la retirada de los recursos presentados ante el Tribunal Constitucional contra leyes navarras.

Debe recordarse que la Decisión de la Comisión Europea de 22 de diciembre de 1999 por la que se declaran ayudas de Estado incompatibles con el Tratado de la UE, las recibidas por la empresa Ramondín, SA, para su traslado desde Logroño a Laguardia (Alava) ha sido publicado en el DOCE de 16 de diciembre de 2000.

Finalmente, estrechamente relacionado con este problema, está la cuestión de las posibles *compensaciones* a La Rioja por los perjuicios derivados del «efecto fronterero», en aplicación del art. 46 EA. Este tema ha surgido una y otra vez en el

debate político regional (comparecencia del Presidente del Gobierno en el Parlamento para dar cuenta de su entrevista con el Presidente de Gobierno central; Debate sobre el estado de la Región y discusión de totalidad de la Ley de Presupuestos). En el presupuesto para el 2001, aunque no figuraba en el proyecto, se mantiene la cantidad simbólica de un millón de pesetas consignada en el 2000, para acoger la posible transferencia presupuestaria por este concepto. No parece cumplido el anuncio hecho por el Consejero de Hacienda de que se recibirían compensaciones antes de fin de año, cuyo importe se incorporaría al Presupuesto regional (*La Rioja* 28.10.2000). No obstante, el Gobierno ha reiterado que el acuerdo se firmará (Debate de totalidad del Anteproyecto de Ley de Presupuestos para el 2001, DSPR 14 de noviembre 2000).

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total diputados: 33

Presidente: Jose Ignacio Ceniceros González

Composición por Grupos Parlamentarios:

Popular: 18 (PP)

Socialista: 13(PSOE)

Riojano: 2 (PR)

Los diputados Emilio del Río Sanz (PP) y José Ignacio Pérez Saenz (PSOE) al haber obtenido acta de senador, han renunciado su acta al haber obtenido la de senadores. Han sido sustituidos por Carlos Cuevas Villoslada (abril) y Emilio Alejandro Lázaro Nebra (octubre), respectivamente.

Estructura del Consejo del Gobierno

Composición:

Presidente: Pedro María Sanz Alonso (PP).

Número de Consejerías: 7

Desarrollo Autónomico y Administraciones Públicas: Manuel Arenilla Sáez (PP).

Hacienda y Económica: Juan José Muñoz Ortega (PP).

Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda: María Aránzazu Vallejo Fernández (PP).

Educación, Cultura, Juventud y Deportes: Luís Angel Alegre Galilea (PP).

Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural: Francisco Javier Erro Urrutia (PP).

Salud y Servicios Sociales: Felipe Ruiz y Fernández de Pinedo (PP).

Turismo y Medio Ambiente: Luis Torres Sáez-Benito (PP).

Tipo de Gobierno

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

Ninguno

Investidura, moción de censura, cuestión de confianza

Ninguna

Mociones de reprobación

Ninguna

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Actividad parlamentaria de los períodos de sesiones ordinarias correspondiente al final de la V:

Pleno: 18 sesiones

Diputación Permanente: 1 sesiones

Junta de Portavoces: 19 sesiones

Mesa: 37 sesiones

Comisiones constituidas 9 Comisiones Permanentes Legislativas y 2 no legislativas): 69 sesiones. De las Mesas de las Comisiones: 25 sesiones.

Comisiones Especiales: 0 sesiones

Ponencias constituidas: 34 sesiones (19 corresponden a la Ponencia para el Estudio del Reglamento de la Cámara)

Datos globales [el número entre paréntesis (..) corresponde a las contestadas o tramitadas]:

Peticiones de Información: 289 (259)

Preguntas tramitadas:

- Orales en Pleno: 61 (39)
- Orales en Comisión: 5 (3)
- Escritas: 195 (164)
- Comparecencias: ()
- En Pleno 2 (2)
- En Comisión: 53 (50)
- Interpelaciones: 6 (4)
- Mociones: 4 (4)
- Proposiciones no de ley: 50 (29) 4 aprobadas.
- Proposiciones de ley : 1
- Proyectos de ley: 8 (7).

Debates y resoluciones más importantes

Los habidos con ocasión de la comparecencia del Presidente del Gobierno de La Rioja para informar del contenido de la entrevista mantenida con el Presidente de la nación, el día 31 de mayo (DSPR de 30 de junio, núm. 20) y con ocasión del Debate sobre el estado de la Región, celebrados los días 2 y 3 de octubre (DSPR de 2 y 3 de octubre, núm. 22 y 23). En éste se presentaron 107 propuestas de resolución de las que se aprobaron 45.

Reformas del Reglamento parlamentario

Ninguna.

Normas Interpretativas y supletorias del Reglamento

Ninguna.

Actividad del Consejo Consultivo

El Consejo Consultivo de La Rioja ha emitido durante el ejercicio 63 dictámenes, por lo que su actividad ha crecido un cincuenta por ciento respecto de la del año anterior (42). 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. Este año, como consecuencia del traspaso efectivo de las competencias en materia de educación en el curso 1999-2000, han comenzado a llegar numerosos expedientes en materia de responsabilidad de la Administración educativa, como consecuencia de los daños producidos a los alumnos de los centros públicos. El Consejo

Consultivo en los dictámenes 4 a 7/2000 ha establecido las líneas generales de su doctrina, cuyo alcance, a la vista del casuismo existente, ha matizado en otros posteriores. En relación con Anteproyectos de leyes merecen destacarse los emitidos con ocasión del de espectáculos públicos y actividades recreativas y el de saneamiento y depuración de aguas residuales.

MADRID

*Luis Aguiar de Luque
Emilio Pajares Montolío*

Introducción general

Una vez más el acontecimiento más significativo en la autonomía madrileña en el año objeto de consideración en este Informe anual es la celebración de una consulta electoral. En esta ocasión se trata de las elecciones celebradas el 12 de marzo de 2000, pese a su carácter estatal y no autonómico, que han marcado la vida política de la Comunidad de Madrid en varios sentidos.

De una parte, en dichas elecciones se mantiene (incluso aumenta ligeramente) el respaldo de los votantes madrileños a las ofertas del Partido Popular, ahora en relación con la política nacional, superando, como ocurriera ya en las autonómicas del año anterior, el 50% de los votos emitidos. No sería fácil, y desde luego es algo que no se va a intentar hacer aquí, establecer en qué medida haya podido influir la situación de la Comunidad y el quehacer del Gobierno presidido por Alberto Ruiz-Gallardón en la consolidación de la posición electoral que destruta el Partido Popular en la circunscripción de Madrid, que puede considerarse realmente privilegiada. En todo caso, para lo que afecta a este informe, no hay duda de que tales favorables resultados suponen un respaldo a su gestión y coloca al Gobierno de la Comunidad en una cómoda situación.

Más allá de estas apreciaciones de orden político general, es preciso recoger igualmente, sin perjuicio de un desarrollo posterior algo más pormenorizado, algunas repercusiones de éste y otros acontecimientos de alcance nacional sobre la política madrileña. El más importante, sin duda, ha sido el nombramiento del Consejero de Hacienda, Sr. Beteta, para un alto cargo en el Ministerio homónimo (Secretario General de Política Fiscal, Territorial y de las Comunidades), lo que ha originado la consiguiente necesidad de cubrir esta vacante en el órgano ejecutivo de la Comunidad. Es ésta una situación que no se había producido desde que, en 1995, asumiera la Presidencia de la Comunidad su actual titular, ya que, hasta esta ocasión, la composición del Gobierno sólo había sido modificada tras la disolución y convocatoria de elecciones de 1999. En todo caso, lo trascendente no es tanto que el Presidente se haya visto obligado a introducir cambios en el Gobierno, sino la magnitud que alcanzó esta remodelación: en lugar de limitarse a nombrar un nuevo Consejero de Hacienda, ha atribuido la dirección de este departamento, mediante la creación de uno nuevo (resultado de la refundición de los dos existentes), al Consejero de Presidencia, Sr. Cobo, que suma así esta responsabilidad a la que ya ostentaba. El nuevo Consejero de Presidencia y Hacienda, más allá de sus competencias formales, pasa así a ocupar el primer plano en la dirección y coordinación del Gobierno madrileño al osten-

tar una Consejería que aúna dos importantes parcelas dotadas además de una importante dimensión horizontal en el funcionamiento de los restantes departamentos.

De otro lado, el peso de tales resultados electorales también se ha dejado sentir en los otros dos partidos con representación parlamentaria (PSOE e IU), aunque obviamente en un sentido totalmente opuesto por cuanto los votos recibidos en la circunscripción de Madrid por ambas formaciones vienen a confirmar los resultados poco favorables obtenidos en las elecciones autonómicas de 12 de marzo de 1999 con pequeñas variaciones: un cierto descenso en el PSOE y una ligera alza en Izquierda Unida.

La principal consecuencia de la consulta electoral en estas dos fuerzas políticas, al igual que ocurriera a nivel nacional y corroborando lo allí sucedido, ha sido el cambio en las direcciones de ambos partidos. Tanto el PSOE como Izquierda Unida han convocado los congresos de las correspondientes organizaciones en Madrid y han nombrado nuevos dirigentes regionales (en el caso del PSOE, la obtención de un acta de diputado al Congreso por parte del secretario general de la Federación Socialista Madrileña, Jaime Lissavetsky, con la consiguiente pérdida de la condición de diputado a la Asamblea, hacía inevitable la designación de un sustituto). Más allá de determinar cuál sea la situación de estas nuevas direcciones regionales, encabezadas ahora por Rafael Martínez Simancas (PSOE) y Miguel Reneses (IU), en sus relaciones tanto con los dirigentes nacionales como con las corrientes, sectores y fracciones de sus propias organizaciones, resulta relevante destacar que ambos están afectados por una misma circunstancia, que seguramente habrá de generar ciertas repercusiones institucionales: ninguno de los dos es diputado a la Asamblea, por lo que, de hecho, continúan ejerciendo como presidentes y portavoces de los respectivos grupos parlamentarios las mismas personas que concurrieron a las elecciones autonómicas como candidatos de estos dos grupos.

Producción legislativa

Referencias generales

En una primera aproximación a la actividad normativa de este rango, cabe apreciar que durante el periodo considerado se han aprobado en la Asamblea de Madrid 18 leyes, una cifra relativamente baja si se compara con datos de los años inmediatamente anteriores (24 leyes se dictaron en 1999 –teniendo en cuenta, además, la incidencia que sin duda produjo la disolución y elección de una nueva Asamblea–, 26 en 1998, 28 en 1997...). Las razones de esta merma son muy variadas. Sin duda el hallarse todavía en la primera mitad de la legislatura explica en parte esta ralentización por parte del Gobierno a la hora de enviar nuevos proyectos a la Asamblea; máxime si se tiene en cuenta que buena parte de los consejeros del anterior Gobierno, que habían culminado su programa legislativo en la precedente legislatura, siguen ahora ostentando dicha condición tras las elecciones; cabe imaginar, por tanto, que el nuevo Gobierno se encuentra aún definiendo las líneas del nuevo mandato. Pero la mencionada reducida producción

legislativa de la renovada mayoría, tras año y medio de nueva legislatura, también puede ser interpretada (y probablemente también haya algo de cierto en ello) como el resultado de las prioridades políticas del Gobierno madrileño, predominantemente centrado en las tareas administrativas y de gestión más que en el despliegue de una notable actividad legislativa.

Abunda en esta línea de escasa relevancia de la labor legislativa realizada en este período el dato de que, al margen de la que aprueba los presupuestos para 2001 y la que se tramita junto con ella («de medidas fiscales y administrativas») así como las dos dictadas para conceder suplementos de créditos o créditos extraordinarios, 12 de los textos legales aprobados se limitan a modificar leyes ya vigentes, si por tal se considera tanto la adición, supresión o nueva redacción de alguno de sus preceptos, como, en un sentido amplio, el establecimiento de una nueva regulación de un órgano ya existente (como ocurre con el Consejo de la Juventud) o la creación de uno que viene a asumir, junto con otras nuevas, las funciones de otro ya existente y que se suprime (como ocurre con la creación del Instituto Superior de Estudios de Seguridad, que viene a ocupar el lugar de la Academia Regional de Estudios de Seguridad). Sólo las 2 restantes, por tanto, se podrían considerar, en este sentido, como el resultado de una actividad normativa verdaderamente innovadora: la ley de rehabilitación de espacios urbanos degradados y de inmuebles que deban ser objeto de preservación (significativamente una de las pocas, como habrá ocasión de ver a continuación, que dieron lugar a debate) y la de mutualidades de previsión social.

No se aprecian, por lo demás, grandes diferencias entre los dos periodos de sesiones transcurridos, pues fue aprobado un número similar en ambos: 10 en el primero y 8 en el segundo. La iniciativa siguió correspondiendo de forma abrumadora al Gobierno, pues 15 de esas leyes son consecuencia de la presentación de proyectos, siendo de destacar que, de las 3 proposiciones que dieron lugar a las restantes leyes, 1 fue presentada por el Grupo Popular y 2 suscritas por todos los grupos de la Cámara.

Por otro lado, sigue siendo claramente perceptible en la institución parlamentaria madrileña un elevado consenso a la hora de aprobar nuevos textos legales, rasgo que, salvo puntuales excepciones, viene siendo tónica dominante en la Comunidad de Madrid desde sus mismos inicios. En el presente año 2000, sólo en 6 procedimientos se registró un trámite tan sustancial a esta tarea como la presentación de enmiendas; en concreto, fueron objeto de enmiendas a la totalidad los proyectos de ley de presupuestos, el de medidas fiscales que acompaña a aquél, el de creación del Instituto Superior de Estudios de Seguridad y el de rehabilitación de espacios degradados, mientras que se presentaron enmiendas que sólo afectaban al articulado a los proyectos de ley destinados a reformar el Instituto Madrileño del Desarrollo y a modificar la ley de la función pública. Es más, justo la mitad, 9 textos legales, se tramitaron conforme a la especialidad de la lectura única por el pleno de la Asamblea.

Dado el limitado alcance de esta acción normativa, tratar de señalar cuáles son los sectores más afectados por las nuevas leyes no presenta excesivo interés, si bien destacan cuantitativamente las dedicadas a normar aspectos institucionales, administrativos y procedimentales, así como las de carácter presupuestario o que

afectan a otros aspectos relacionados con la Hacienda pública. Las restantes podrían incluirse en los siguientes ámbitos: protección de los animales, consumo, urbanismo y seguros.

Manteniendo las categorías ya utilizadas en anteriores informes, el análisis del contenido de estos textos legales se ordena incluyéndolas en alguno de los cuatro tipos que a continuación se enumeran.

Los contenidos de las leyes ordinarias

A) Las leyes-medida, es decir, aquellas formalmente aprobadas como tales por la Asamblea, pero que tienen un contenido materialmente administrativo y de organización interna, con alcance limitado o incluso singular.

En esta primera categoría cabe incluir las leyes de concesión de créditos extraordinarios o suplemento de créditos, de las que hay dos manifestaciones: la Ley 12/2000, de 24 de octubre, de concesión de un suplemento de crédito por importe de 1.607.020.480 pesetas con destino a la adquisición de vacunas conjugadas antimeningocócicas, con las que hacer frente al aumento de casos de esta enfermedad, y la Ley 14/2000, de 30 de noviembre, de concesión de un crédito extraordinario para la liquidación definitiva de las subvenciones a partidos, federaciones y coaliciones por los gastos realizados con ocasión de las elecciones de 13 de junio de 1999 a la Asamblea de Madrid, norma esta última que pone fin al procedimiento de financiación electoral, una vez emitido el informe del Tribunal de Cuentas acerca de la fiscalización de la contabilidad de las formaciones políticas que concurrieron a tales elecciones.

También se incluye en este apartado una ley calificada en Informes anteriores como «multimedida» o «ley-ómnibus», la que se ha dado en llamar *ley de acompañamiento* al tramitarse de forma paralela a la de presupuestos. Este año, la Ley 18/2000, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas responde a las mismas características que sus precedentes: heterogéneo contenido, dedicado básicamente a introducir modificaciones puntuales en normas muy numerosas, de modo que se puede resumir en estos tres apartados.

Las medidas fiscales afectan a la Ley 27/1997, de 26 de diciembre, de tasas y precios públicos (crea nuevas tasas —como la de licencia comercial de grandes establecimientos o la de prestación del servicio de prevención y extinción de incendios y salvamentos, entre otras—, actualiza tarifas o declara exentas ciertas actividades), la Ley 12/1994, de 27 de diciembre, de tributación sobre los juegos de suerte, envite y azar (modifica el régimen de fianzas de las empresas de máquinas recreativas), la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid (sobre reconocimiento de obligaciones de empresas públicas) y la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de subvenciones (para extender la fiscalización a las bases y convocatorias).

En la vertiente administrativa, modifica la Ley 2/1996, de 24 de junio, de creación del Instituto Madrileño del Menor y de la Familia (al que se atribuye la ejecución de las medidas adoptadas por los jueces de menores), la Ley 1/1986, de 10

de abril, de la función pública (para crear nuevas escalas de funcionarios incorporados a raíz de un traspaso de servicios, una Mesa de la Función Pública y las reglas para que el personal laboral fijo acceda a la condición de funcionario), la Ley 9/2000, de 30 de junio, de mutualidades de previsión social (para incorporar al texto aprobado en este mismo año un acuerdo con la Administración del Estado sobre el régimen de autorizaciones, a consecuencia de una negociación de la que se da cuenta más abajo), la Ley 16/1999, de 29 de abril, del comercio interior (para armonizar el horario comercial a las reglas establecidas por normas estatales), la Ley 10/1995, de creación de la Sociedad de Capital Riesgo de la Comunidad de Madrid (en un sentido similar), la Ley 11/1998, de 9 de julio, de protección de los consumidores (para añadir dos nuevas infracciones), la Ley 8/1997, de 1 de abril, reguladora del consejo social de las universidades de Madrid (gestión de dotaciones presupuestarias), y la Ley 3/1991, de 7 de marzo, de carreteras (para excluir de la prohibición de colocar publicidad los carteles informativos en los que figure el nombre, marca o logotipo de entidades que hayan colaborado en su financiación o instalación).

Además, establece una serie de normas sobre los impuestos recaudados por la Comunidad, como las deducciones en el impuesto sobre la renta de las personas físicas (en línea una vez más con las anteriores leyes similares), así como un régimen excepcional de venta y alquiler de viviendas del Instituto de la Vivienda de Madrid a favor de ocupantes sin título suficiente, una manera de atender a un fenómeno social de cierto impacto.

B) Leyes institucionales y organizativas, destinadas a regular aspectos estructurales internos de la Comunidad de Madrid, que, como ya se indicó, han resultado ser las más numerosas en este año de actividad parlamentaria.

En primer lugar, la Ley 2/2000, de 11 de febrero, de modificación del artículo 19 de la Ley 13/1984, de 30 de junio, de creación, organización y control parlamentario del Ente público «Radio Televisión Madrid», en la que se atribuye ese control a la comisión de la Asamblea que viene a crear, dedicada en exclusiva a esta tarea, siguiendo así el modelo existente a nivel estatal.

En segundo lugar, tanto la Ley 4/2000, de 8 de mayo, reguladora de las escalas y funciones del personal de emergencias sanitarias de la Comunidad de Madrid, como la Ley 16/2000, de 26 de diciembre, por la que se modifica el artículo 62 de la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la función pública de la Comunidad de Madrid (cuyo articulado también es reformado por la anterior), afectan a la regulación del estatuto de los funcionarios al servicio de la Comunidad en aspectos muy concretos: la integración del personal sanitario de los servicios de emergencia en cuerpos ya existentes o de nueva creación y la articulación de un nuevo supuesto de servicios especiales, el de los funcionarios que pasen a desempeñar su labor al servicio de la Asamblea o los grupos parlamentarios.

También tiene un alcance limitado (lo que no quiere decir, al menos en este caso, que no llegara a tener repercusión en la opinión pública) la Ley 8/2000, de 20 de junio, por la que se procede a la homologación de las retribuciones de los miembros del Gobierno y altos cargos de la Comunidad de Madrid con los de la Administración general del Estado, y de los diputados de la Asamblea de Madrid

con los diputados por Madrid del Congreso. Parte esta ley de la conveniencia de mantener un paralelismo en las retribuciones de parlamentarios autonómicos y diputados al Congreso, por un lado, y del Presidente de la Comunidad y los Secretarios de Estado, por otro (regla ya recogida en la Ley 1/1983, de Gobierno y Administración, pero, que al parecer, no se aplicaba). El resto de las retribuciones de los altos cargos de la Administración se calcula por relación con las del Presidente, disminuyendo el porcentaje legalmente previsto: 4% para el Vicepresidente, 8% para los Consejeros, 12% para Viceconsejeros, 16% para Directores Generales, Secretarios Generales Técnicos...

Por último, cuatro leyes vienen a modificar, en ocasiones de manera bastante notable, la regulación de órganos administrativos de diferente carácter.

La primera, y de menor calado, sería la Ley 10/2000, de 30 de junio, de modificación de la Ley 12/1984, de 13 de junio, de creación del Instituto Madrileño del Desarrollo (IMADE), que incorpora a su Consejo de Administración a un viceconsejero, un director general y un representante de organizaciones empresariales, al tiempo que modifica su régimen de personal para que puedan adscribirse funcionarios a dicho Instituto.

En segundo lugar, la Ley 13/2000, de 27 de octubre, de modificación de la Ley 22/1999, de 21 de diciembre, de creación del Ente de Derecho Público MINTRA (empresa pública que gestiona las infraestructuras del transporte), varía el régimen de contratación de dicho ente (de modo que ciertos aspectos de su régimen jurídico –en particular sus contrataciones– queden sujetos al Derecho privado), otorga a sus operaciones la garantía de la Comunidad y suprime el límite temporal de vigencia (25 años) con el que se creó. De este modo se logra incrementar el techo de endeudamiento impuesto por el Banco de España a la Comunidad de Madrid, por cuanto será este renovado organismo el que asuma los suministros de material ferroviario para el Metrosur acudiendo a la financiación privada.

Con mayor ambición se presenta la Ley 11/2000, de 16 de octubre, del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid, aunque en realidad, como se apuntó en las referencias generales, este organismo ya existía desde su creación por Ley 10/1986, de 4 de diciembre. Manteniendo las principales líneas establecidas en ésta, se dicta la nueva ley con objeto de contar con reglas más precisas en ciertos aspectos problemáticos del funcionamiento de dicho Consejo. No se altera por tanto su carácter de entidad de Derecho público (sin formar parte de la Administración institucional de la Comunidad), ni sus fines (facilitar la participación de la juventud), ni los requisitos exigibles a las entidades que quieran formar parte del Consejo, aunque sí su organización y, sobre todo, el régimen de los recursos económicos y de patrimonio, con especial incidencia en los mecanismos de control y fiscalización.

En cambio, sí que crea un nuevo organismo la Ley 15/2000, de 21 de diciembre, el Instituto Superior de Estudios de Seguridad de la Comunidad de Madrid, aunque también en este punto es necesario recordar una matización ya apuntada: se trata del *sucesor* de la Academia Regional de Estudios de Seguridad, que venía actuando en el campo de la formación de policías locales de acuerdo a normas de rango reglamentario que no le atribuían personalidad jurídica propia. El

nuevo Instituto, como entidad de Derecho público integrada en la Administración institucional, ejerce las competencias en materia de protección ciudadana y seguridad cuya titularidad ostenta la Comunidad, con un régimen de organización, de personal y de funcionamiento adecuado a estas nuevas características, sin renunciar en determinados aspectos al recurso a figuras del Derecho privado.

C) Leyes financieras y presupuestarias, de contenido directamente relacionado con los gastos e ingresos públicos, entre las que destaca, como es lógico, la Ley 17/2000, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para 2001. Elaborados en un contexto en el que abundan los datos económicos favorables, que propician un sostenido crecimiento económico, la nota más destacada de los presupuestos es su notable aumento, el mayor registrado en la historia de la Comunidad, alrededor de un 20% en relación con los del año anterior, hasta alcanzar una cifra ligeramente superior al billón y medio de pesetas.

En el preámbulo de esta ley se anuncian sus líneas maestras, que se podrían resumir en el intento de combinar rigor y disciplina presupuestaria con políticas de gasto destinadas a propiciar el crecimiento económico, la protección social y la creación de empleo estable y de calidad, con atención especial a todos los aspectos relativos a la formación. En el plano de las inversiones, destacan las dedicadas a infraestructuras y redes de transporte público (en especial, la línea de metro circular que unirá las poblaciones del sur de la región, conectada con la red metropolitana del municipio de Madrid, conocida como Metrosur), aunque, por sectores, viene a ser Educación, como consecuencia de la asunción de competencias en los diversos ámbitos de la enseñanza, el departamento administrativo con mayor participación en los presupuestos (41,80%), dando así continuidad, por tanto, a la variación que en este sentido se produjo el año pasado, como se destacó oportunamente en el informe correspondiente.

Otras dos leyes también pueden ser incluidas por su objeto en este epígrafe: la Ley 3/2000, de 8 de mayo, de medidas urgentes fiscales y administrativas sobre los juegos de suerte, envite y azar y apuestas en la Comunidad de Madrid, y la Ley 6/2000, de 19 de mayo, de modificación del artículo 199 bis de la Ley 27/1997, de 26 de diciembre, de tasas y precios públicos de la Comunidad, estableciendo, para personas con discapacidad igual o superior al 33 por 100, la exención del pago de tasa por derechos de examen para la selección del personal al servicio de la Comunidad de Madrid. Definido el contenido de esta última en su propia rúbrica, la primera viene a crear un impuesto sobre la instalación de máquinas en establecimientos de hostelería autorizados, cuyos elementos se definen, además de modificar algunos aspectos relativos a las licencias de explotación de tales artilugios por estos locales.

D) Leyes generales, que establecen la regulación de un sector de la vida social, innovando el ordenamiento jurídico de la Comunidad, en cuya consideración cabe hacer una primera distinción entre aquéllas que introducen ligeras modificaciones en normas legales ya vigentes y las que vienen a disciplinar una materia, en función de títulos competenciales atribuidos a la Comunidad.

Dentro del primer grupo habría que ubicar la Ley 1/2000, de 11 de febrero, de modificación de la Ley 1/1990, de 1 de febrero, de protección de los animales

domésticos, que, en un asunto sobre el que había recaído una notable atención por parte de la opinión pública, somete a nuevas obligaciones y prohibiciones la posesión de animales domésticos, con el fin de evitar daños ocasionados por ataques a personas u otras molestias. También aborda un tema con notable repercusión en la opinión pública la Ley 5/2000, de 11 de febrero, por la que se eleva la edad mínima de acceso a las bebidas alcohólicas, que reforma tanto la Ley 6/1995, de 28 de marzo, de garantías de los derechos de la infancia y la adolescencia, como la Ley 17/1997, de 4 de julio, de espectáculos públicos y actividades recreativas, de modo que no puedan comprar ni consumir este tipo de bebidas los menores de 18 años.

En el segundo apartado tan sólo cabría incluir dos leyes. Por mencionarlas en orden cronológico, se trataría en primer lugar de la Ley 7/2000, de 11 de junio, de rehabilitación de espacios urbanos degradados y de inmuebles que deban ser objeto de preservación. Dictada al amparo de un título competencial asumido en exclusiva, el de urbanismo y protección del patrimonio arquitectónico de interés para la Comunidad, la nueva ley pretende implantar en este ámbito una regulación que atienda a los diversos intereses y perspectivas que se proyectan sobre él, siguiendo los criterios establecidos en la Carta Europea del Patrimonio Arquitectónico, elaborada por el Consejo de Europa. La definición de los espacios objeto de esta ley atiende a criterios diferentes (arquitectónico, histórico, artístico, urbanístico, sociocultural, ambiental), previendo las diversas modalidades de intervención, orientadas a la consecución de diversos grados de protección y conservación. Incluye un importante compromiso financiero, pues el 2% del presupuesto anual de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes debe asignarse a este fin. Recoge asimismo una serie de medidas que pueden facilitar el desarrollo de estas tareas: elaboración de un Catálogo Regional de Patrimonio Arquitectónico, programas de rehabilitación concertada, acuerdos y convenios de colaboración y participación entre consejerías, ciudadanos y otros agentes.

Finalmente, la Ley 9/2000, de 30 de junio, de mutualidades de previsión social, resulta ser, en parte, ejercicio de competencias legislativas de desarrollo de la legislación estatal en materia de seguros y, en parte, ejercicio de competencias exclusivas sobre mutualidades no integradas en la Seguridad Social. En el primero de estos dos ámbitos, conforme a la jurisprudencia constitucional, sentada básicamente en la Sentencia 86/1989, de 11 de mayo, del Tribunal Constitucional, y a la legislación de carácter básico (Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados), se establecen los elementos caracterizadores de estas entidades aseguradoras de carácter voluntario complementarias del sistema de Seguridad Social (objeto, domicilio, autorización administrativa, inscripción, ámbito de cobertura, condiciones de ejercicio de la actividad aseguradora, régimen de las prestaciones...), el régimen de las agrupaciones y de la federación de mutualidades, así como el de los mutualistas y protectores. En la parte que resulta ejercicio de competencias exclusivas se regulan de manera completa y precisa sus peculiaridades estructurales y funcionales (recuérdese, en todo caso, que fue objeto de una leve reforma en este mismo año por efecto de la aprobación de la Ley 18/2000, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, por motivos de los que más adelante se da cuenta).

Potestad reglamentaria

Una vez más, el ejercicio de esta potestad ha dado lugar a la publicación en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* de cerca de trescientos decretos acordados por el presidente y el Gobierno. La mayoría, sin embargo, carece de auténtico contenido reglamentario y alcance general; más bien hay que entenderlas como normas puramente organizativas y domésticas. Manteniendo en parte la clasificación utilizada en el informe correspondiente al pasado año, cabría destacar por su contenido y alcance los siguientes tipos de decretos.

1. En desarrollo de leyes se han dictado como reglamentos de carácter general el Decreto 15/2000, de 3 de febrero, de regulación del Registro de Actividades Artesanas y el tratamiento de sus datos, la declaración de Áreas de Interés Artesanal y del distintivo de carácter artesanal, el Decreto 47/2000, de 23 de marzo, de regulación de la concesión de ayudas a quienes sufrieron prisión durante al menos un año como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de amnistía, el Decreto 195/2000, de 31 de agosto, regulador del proceso de adjudicación de viviendas de la Comunidad de Madrid (en la misma materia, con alcance más limitado, el Decreto 194/2000, de 31 de agosto, de modificación del régimen jurídico de las ayudas en materia de viviendas con protección pública y rehabilitación, y el Decreto 230/2000, de 19 de octubre, por el que se modifica el precio de la renta de las viviendas administradas por el Instituto de la Vivienda de Madrid), y el Decreto 253/2000, de 30 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 10/1999, de 16 de abril, por la que se regula la Cámara Oficial de Comercio e Industria en la Comunidad de Madrid.

2. También en desarrollo de leyes, pero con un carácter administrativo: Decreto 73/2000, de 27 de abril, de información, agilización de procedimientos administrativos y aplicación de nuevas tecnologías en la Administración de la Comunidad de Madrid, Decreto 149/2000, de 22 de junio, de regulación del régimen jurídico de la autonomía de gestión de los centros docentes públicos no universitarios, Decreto 157/2000, de 6 de julio, de desarrollo del régimen retributivo y de Seguridad Social de los miembros del Gobierno de la Comunidad de Madrid y otros altos cargos, Decreto 244/2000, de 16 de noviembre, sobre notificación a la Comisión Europea de los proyectos de reglamentos técnicos y de reglamentos relativos a los servicios de la sociedad de la información, y, con mayor relieve, Decreto 245/2000, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración de la Comunidad de Madrid.

3. El mayor número de decretos, también en este rango, está dedicado a regular órganos de muy diferente tipo, previstos o no en disposiciones legales. Entre los primeros, Decreto 23/2000, de 10 de febrero (Consejo de Administración del Instituto Madrileño de Investigación Agraria y Alimentaria), Decreto 61/2000, de 6 de abril (Consejo Escolar), Decreto 107/2000, de 1 de junio (Comisión Regional de Cooperación para el Desarrollo), Decreto 109/2000, de 1 de junio (Oficina Regional de Control de Organismos Modificados Genéticamente y Comisión Regional de Bioseguridad), Decreto 259/2000, de 7 de diciembre (Consejo de Cooperativismo); entre los segundos, Decreto 39/2000, de 9 de marzo (Institución

Pública Provincial), Decreto 65/2000, de 13 de abril (Comisión de Formación Continuada de las Profesiones Sanitarias), Decreto 87/2000, de 18 de mayo (Consejo de Seguridad e Higiene Alimentaria), Decreto 154/2000, de 29 de junio (Euro-Observatorio), Decreto 180/2000, de 20 de julio (Comisión Regional de Alerta por Ozono). Sobresale en todo caso el Decreto 96/2000, de 26 de mayo, por el que se modifica la denominación y estructura de determinadas consejerías, sobre el que se puede encontrar más adelante una referencia más extensa.

4. Decretos relacionados con el traspaso de funciones y servicios estatales: Decreto 153/2000, de 29 de junio, de establecimiento del régimen de control interno de los servicios transferidos en materia de enseñanza no universitaria.

Por último, en una consideración meramente cuantitativa, se han dictado no menos de 30 reglamentos de creación, actualización y supresión de ficheros automatizados de datos de carácter personal, 10 para declarar bienes de interés cultural o utilidad pública o de protección de espacios naturales y 3 sobre calendario oficial y comercial.

Actividad político institucional

La dimisión del Consejero de Hacienda, nombrado para ocupar una Secretaría General en el Ministerio de Hacienda, ha generado sin duda el acontecimiento de mayor relieve en la actividad institucional de la Comunidad, pues la necesidad de cubrir este cargo no ha provocado simplemente, como ya ha quedado expuesto, el nombramiento de un nuevo consejero, sino que ha sido la causa directa de un cambio en la estructura del Gobierno que, sin suponer una profunda remodelación, sí que contiene algún elemento al que cabe atribuir cierta significación política.

Como se ha indicado ya, la nueva estructura queda definida en el Decreto 96/2000, de 26 de mayo, por el que se modifica la denominación y estructura de determinadas consejerías, que fue adoptado formalmente por el Gobierno y no por su Presidente, pues la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, contiene una habilitación a favor del Presidente de la Comunidad para que éste establezca la denominación y número de consejerías al inicio de cada legislatura (a cuyo amparo se dictó el Decreto 11/1999, de 8 de julio), pero exige en cambio que recaiga acuerdo del Gobierno para adoptar un decreto de este tipo durante su transcurso, como es el caso. Las modificaciones que se introducen suponen, por una parte, la refundición en un solo departamento de las antiguas Consejerías de Presidencia y Hacienda, y, por otra, la creación de una nueva consejería mediante la suma de áreas muy diversas, que se acoge a la denominación acumulativa de Justicia, Función pública y Administración local. Esta última consejería se sitúa en segundo lugar en la prelación de las mismas, inmediatamente después del ocupado por la de Presidencia y Hacienda.

En realidad, la creación de este nuevo departamento, justificada en la preparación del traspaso de competencias en materia de justicia, que se cree muy cercano, se opera mediante la reunión de competencias y servicios de contenidos y

caracteres muy heterogéneos, hasta entonces adscritos a alguna de las dos consejerías refundidas (así, justicia y administración local dependían de Presidencia, mientras que la función pública estaba atribuida a Hacienda), con una salvedad de cierto relieve, pues también le corresponden las competencias gestionadas por el Canal de Isabel II y su grupo empresarial, organismo que dependía hasta entonces de la Consejería de Medio Ambiente, precisamente la que ocupaba hasta la remodelación del Gobierno el titular de la nueva, Sr. Mayor Oreja (no hay que olvidar que, hasta la anterior reorganización que tuvo lugar tras las elecciones de 1999, este ente figuraba en la estructura de la Consejería de Presidencia).

Sin embargo, que la Consejería de Presidencia y Hacienda no sea el resultado exacto de la suma de las competencias que tenían por separado aquellos dos departamentos no impide mantener que la principal conclusión que cabe extraer de estos cambios es la concentración de poder en el Consejero de Presidencia y Hacienda, cargo que viene a ocupar el hasta ese momento titular de Presidencia. Aunque habrá que esperar al desarrollo de la acción de gobierno en el futuro para comprobar si a partir de este dato se puede afirmar la existencia de una posición preferente de éste respecto a los restantes miembros del Gobierno, lo que sí parece posible ahora es abundar en una apreciación reflejada en el informe del año anterior respecto al limitado alcance de la creación del cargo de Vicepresidente, nombramiento que recayó en el Consejero de Obras Públicas, pero con funciones, se decía, meramente honoríficas y representativas (sustitución del Presidente en caso de ausencia, vacante, enfermedad o análogos). Desde luego, la práctica, que ya se extiende a lo largo de un año y medio, no ofrece elementos para considerar al Vicepresidente como auténtico *número dos* del Gobierno, esto es, como un coordinador de los restantes consejeros, sino que aparece exclusivamente centrado en la gestión de un sector, por lo demás de atención preferente por parte del Gobierno y muy especialmente de su Presidente. La anecdótica excepción a lo que se acaba de decir lo constituye la mencionada Ley de retribuciones, al establecer diferentes asignaciones al Vicepresidente y a los restantes consejeros.

Por lo que a la actividad parlamentaria se refiere, el acontecimiento más destacado ha sido la recuperación del debate «sobre la orientación general de la Región» (por respetar la denominación oficial del más comúnmente conocido como «debate sobre el estado de la región»), tras la obligada interrupción del año pasado, consecuencia directa de la previsión reglamentaria según la cual no habrá lugar a realizar dicho debate durante el año en que se hubieran celebrado elecciones a la Asamblea (artículo 218 del Reglamento de la Asamblea).

Este carácter sobresaliente del «debate sobre el estado de la región» se ha visto sobredimensionado por la atonía en la que, con carácter general, ha desarrollado sus actividades el órgano parlamentario madrileño, de la que puede servir de muestra que el ya comentado cambio de Gobierno diera lugar tan sólo a la contestación por parte del Presidente del Gobierno a una pregunta en el Pleno, presentada por un diputado del Grupo Socialista-Progresistas, sobre «el alcance político y presupuestario de la crisis de gobierno provocada por la dimisión del Consejero de Hacienda» (DSAM, núm. 184, de 1 de junio), sin que hubiera sobre

esta cuestión una comparecencia parlamentaria específica, sólo se escucharon algunas explicaciones adicionales con ocasión de la celebración de debate de política general, a finales de septiembre.

Las razones de esta situación algo «alicaída» de la vida parlamentaria (que motivaron incluso un acto de protesta algo aparatoso del Grupo Socialista-Progresistas, cuyos diputados abandonaron el salón de sesiones el día 7 de diciembre, en protesta por lo que calificaron de «obstruccionismo» y «abuso del reglamento», al permitir el Presidente de la Asamblea que Ruiz-Gallardón contestara agrupadamente a preguntas sobre una misma cuestión presentadas por este grupo y el Grupo Popular) seguramente no se pueden circunscribir a las particularidades de la política madrileña. Sí que cabe en todo caso apuntar, al margen de las críticas que puedan formularse al talante del grupo parlamentario mayoritario en la región, la drástica reducción de integrantes del grupo de IU (de 17 a 8), que les impide presentar un número de iniciativas similar al de tiempos pasados y en buena medida desempeñar el papel de animadores de la vida parlamentaria que habían venido cumpliendo en la Legislatura precedente.

En lo que al debate sobre el estado de la Región se refiere, se desarrolló ajustándose, formalmente, al modelo de los celebrados en la anterior Legislatura: una extensa intervención inicial del Presidente de la Comunidad, que expone las principales facetas del Gobierno que preside en forma de logros ya alcanzados y de decisiones futuras, a la que suceden, con las correspondientes réplicas, las de los portavoces de los grupos parlamentarios, con las valoraciones positivas o críticas que eran de esperar (centradas estas últimas, principalmente, en materia de educación, empleo y vivienda).

En cuanto a su contenido, podría destacarse la atención prestada por el Sr. Ruiz-Gallardón a la formulación de ciertos proyectos y objetivos, en una relación que puede considerarse amplia, si se tiene en cuenta además la cercanía en el tiempo del debate de investidura: (1) desarrollo de energías alternativas, para conseguir que el 30% de la energía consumida pueda ser de producción propia; (2) privatización del Ente público Radio Televisión Madrid, en cuanto la legislación estatal lo permita, precisando que se utilizaría el sistema de subasta; (3) implantación del horario de 35 horas en la Administración de la Comunidad, de fructificar las negociaciones con los sindicatos; (4) elaboración de un proyecto de ley de rentas mínimas; (5) en materia de urbanismo, avanza algunas líneas muy genéricas de la futura ley del suelo, cuya elaboración se presenta como uno de los temas centrales de esta Legislatura, si finalmente llega a presentarse el correspondiente proyecto, pues en esta intervención se reconoce que se estaba perfilando su fase de borrador; (6) especial dedicación a las infraestructuras, con dos proyectos que no dependen exclusivamente de la Comunidad, pero que ésta impulsa, el tren de alta velocidad hacia el este y el nuevo aeropuerto; (7) compromiso de financiar el 33% del coste de la celebración de los juegos olímpicos de verano (a partes iguales con el Ayuntamiento y el Estado) de resultar elegida Madrid como sede.

El debate concluye con la aprobación de 7 resoluciones, todas ellas propuestas por el Grupo Popular, en las que se insta al Gobierno a negociar con las organizaciones sindicales la jornada de trabajo en la Administración, a elaborar un

plan de energías alternativas y de los derivados del petróleo, se declara el apoyo a la candidatura olímpica, se propone la supresión de la llamada *Semana Blanca*, así como la ampliación de la propuesta de lugares de interés comunitario para la confección de la Red Natura 2000 a ciertas vías pecuarias y se solicita del Gobierno que mantenga cauces de información sobre el proceso de traspaso de competencias sanitarias y elabore, al término de la vigencia del actual, un nuevo plan de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, con un capítulo específico destinado a combatir la violencia que sufren las mujeres.

Por último, también hay que dar cuenta en este apartado de «Actividad político-institucional» de la constitución de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración general del Estado-Comunidad de Madrid, creada por acuerdo suscrito entre el Ministro de Administraciones Públicas y el Presidente de la Comunidad el 3 de octubre de 2000 (se publica en el *B.O.C.M.* núm. 238, de 6 de octubre), al amparo de las previsiones genéricas de la Ley 30/1992. La Comisión ya ha tenido ocasión de intervenir en relación con al menos una de las funciones que se le atribuyen (probablemente, la que dio lugar a su constitución), pues éste es el órgano al que se refiere el artículo 33 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (tras la reforma introducida por LO 1/2000, de 7 de enero), en cuyo seno han de acordar el Estado y la Comunidad emprender negociaciones tendentes a la resolución de discrepancias, incluida la modificación del texto legal, previamente a la formalización de un recurso de inconstitucionalidad. De llegar a ese acuerdo, según esta reciente modificación, se amplía el plazo para interponer tal acción. En este caso, el acuerdo fruto de las negociaciones iniciadas tras la aprobación por la Comunidad de la Ley 9/2000 (de la misma fecha que el acuerdo de constitución, fue publicado en el *B.O.E.* núm. 239, de 5 de octubre) incluía, efectivamente, la reforma de esta ley, lo que se ha producido, en este mismo año, por disposición de la meritada Ley 18/2000, de 27 de diciembre, en los términos que quedaron reseñados al tratar la producción legislativa, concretamente al analizar la que es conocida como *ley de acompañamiento*.

Nuevas competencias

En este apartado conviene distinguir tres cuestiones diferentes: los traspasos de competencias que están siguiendo objeto de negociación, los que han culminado en el periodo considerado y el ejercicio que se ha hecho, no sin cierta polémica, de competencias traspasadas de manera efectiva en el periodo referido en el informe precedente.

Por lo que a la primera de ellas se refiere, la Comunidad tiene abiertos al menos dos procesos relativos a las competencias en materia de justicia (recuérdese la creación de una Consejería a ella dedicada) y de sanidad, manteniendo en relación con esta última una postura que puede dilatar la llegada de un acuerdo, pues se ha reiterado, por el propio Presidente, que la culminación de este proceso ha de producirse simultáneamente cuando menos con los que hayan emprendido las comunidades limítrofes, las dos Castillas, y Extremadura, en la medida en que no puede concebirse como un servicio cerrado a ciudadanos de aquéllas.

También cabe recoger en este punto las manifestaciones relativas a las pretensiones de otras comunidades en una materia de tanto interés para Madrid como la gestión de aeropuertos, asunto en el que el Gobierno de la Comunidad ha mantenido que deben seguir siendo de titularidad estatal, proponiendo sin embargo que aquellos fueran gestionados por las cámaras de comercio.

En cuanto a los traspasos culminados, es obligado, en primer lugar, dejar al menos constancia de tres decretos de traspaso de funciones y servicios recogidos en decretos de finales de 1999 que, por su fecha de publicación, no aparecieron mencionados en el informe anterior: el Real decreto 1840/1999, de 3 de diciembre, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de enseñanzas de turismo, el Real decreto 1841/1999, de 3 de diciembre, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de mediadores de seguros, y el Real decreto 1894/1999, 10 de diciembre, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de buceo profesional, que afectan ciertamente a materias muy específicas, de trascendencia limitada.

En el transcurso del año 2000 sólo se ha materializado el traspaso de las funciones de gestión que, en materia de trabajo, empleo y formación, venía realizando el Instituto Nacional de Empleo (INEM), en virtud del Real decreto 30/2000, de 14 de enero, que recoge el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 29 de diciembre de 1999. De esta manera, con efectos de 1 de enero de 2000, desempeñará la Comunidad en este ámbito las siguientes funciones:

1. Intermediación en el mercado de trabajo, lo que comprende la inscripción y registro de los demandantes de empleo, las obligaciones de los trabajadores de comunicar la terminación del contrato de trabajo y de los empresarios de registrar o, en su caso, comunicar los contratos laborales, y la autorización de las agencias de colocación cuyo ámbito de actuación no supere el del territorio de la Comunidad de Madrid.

2. Gestión y control de políticas de empleo, exceptuadas las referentes a las prestaciones por desempleo.

3. Centros Nacionales de Formación Profesional Ocupacional.

4. Designación del presidente y uno de los vocales representantes de la Administración pública en la Comisión Ejecutiva Provincial del INEM.

5. Funciones del INEM en las Comisiones de Seguimiento de la Contratación Laboral.

6. Funciones de ejecución relativas al cumplimiento de las obligaciones de empresarios y trabajadores, incluida, en su caso, la potestad sancionadora.

El Gobierno ha emprendido negociaciones para crear un Servicio Regional de Empleo, al que se va a encomendar la gestión de estas competencias, de modo que participen en su funcionamiento tanto empresarios como sindicatos.

Por último, en lo que al ejercicio de competencias ya traspasadas con anterioridad se refiere, dada la trascendencia que para la Comunidad tiene, conviene reflejar algunas medidas adoptadas en el campo de la educación no universitaria,

alguna de ellas, como la duración de la jornada escolar y su carácter continuo, que se arrastra desde el año pasado. A este problema se ha sumado en este periodo uno nuevo, pues ha generado una cierta contestación, principalmente por parte de los estudiantes, la orden de la Consejería por la que se prohibía abandonar el recinto del centro escolar en el tiempo correspondiente al descanso entre tramos lectivos, una decisión sobre la *hora de recreo* que este departamento justificó en una recomendación del Defensor del Pueblo (pese al desmentido de esta institución, que aclaró se había limitado a solicitar información sobre el estado de la cuestión).

Otros aspectos de la actividad institucional autonómica con repercusión en la opinión pública

Durante el año 2000 los asuntos de ámbito autonómico que tienen repercusión en la opinión pública madrileña no son particularmente novedosos, aunque sí es perceptible una mayor presencia en los medios de comunicación de informaciones que dan cuenta del funcionamiento cotidiano de las instituciones madrileñas, la mayor parte de ellos en relación con los aspectos y cuestiones que han quedado expuestos en los apartados precedentes.

Más allá de éstos, es preciso aludir a una cuestión que se reitera año tras año. Se trata de las diferencias de opinión entre el Gobierno de la Comunidad, de un lado, y el Ayuntamiento de Madrid de otro, a pesar de que se trate de niveles de gobierno en manos del mismo partido. En el presente año tales discrepancias, aun manifestándose en relación con diversas cuestiones concretas, han estado una vez más predominantemente centradas en temas de urbanismo.

Así, sigue un año más pendiente la elaboración de un proyecto de ley de capitalidad, que el Gobierno de la Comunidad, en una línea apuntada ya en el informe del año pasado, prefiere incluir en el marco del anunciado Pacto local, ahora encomendado a la nueva Consejería de Justicia. Las disputas Comunidad/ Ayuntamiento se desplazan así a un marco aún más general y de más difícil acuerdo, pues las discrepancias en torno a dicho Pacto no provienen ya solo del Ayuntamiento de Madrid-capital sino también de otros Ayuntamientos. La prensa de Madrid dará cuenta a mediados de mes de marzo de que el borrador de Pacto Local distribuido por la Comunidad para su estudio por las instituciones municipales provoca en éstas reacciones de rechazo de muy distinto tenor; unas reclamarán que se les reconozca mayor capacidad de decisión en materia de suelo (el Ayuntamiento de Madrid); otras se niegan a aceptar nuevas competencias si el traspaso no va acompañado de financiación adecuada con las consiguientes dotaciones presupuestarias.

Pero también con relación a concretas actuaciones urbanísticas se han producido discrepancias entre Comunidad y Ayuntamiento de Madrid. Así, en relación con ciertos planes de urbanismo, se han registrado opiniones severamente enfrentadas de los responsables sectoriales de Comunidad y Ayuntamiento (por ejemplo, el relativo a la reserva de suelo para la construcción de hoteles, acordado por este último e impugnado judicialmente por la Comunidad), al igual que

con una de las iniciativas más queridas por el Gobierno regional, la ampliación de la red del ferrocarril suburbano o metro, que no ha estado exenta de disputas en torno a las condiciones en las que se realizaban las obras.

En pos de la definitiva solución del problema, en la segunda mitad de septiembre (concretamente el día 19) comparecieron ante la prensa, por una parte, el Vicepresidente de la Comunidad y Consejero de Obras Públicas y, por otra, el Concejal de Urbanismo, para anunciar la creación de una comisión mixta entre ambas instituciones, integrada por juristas y técnicos, que debería dirimir las diferencias en temas de urbanismo. Sin embargo, al término del año 2000 dicha comisión no ha sido formalizada jurídicamente.

En otro orden de cosas, las instituciones de gobierno de la Comunidad han proseguido con su práctica de materializar su línea de acción en numerosos planes aprobándose, entre otros y como más relevantes, un Plan de Empleo Femenino y un Plan de Emigración (este último aprobado en el Pleno de la Asamblea con la abstención de los grupos parlamentarios del PSOE e IU).

Otros asuntos relevantes han sido las resoluciones judiciales desfavorables para la Comunidad de Madrid en los asuntos de las sucesiones de D. Emilio Botín y de D. Pedro Masaveu, contenciosos de cuyo inicio se dio cuenta en anteriores informes; contra estas sentencias ha sido igualmente anunciada la interposición del correspondiente recurso.

En materia igualmente tributaria, hay que mencionar la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 31 de mayo, que aprecia falta de legitimación de la Comunidad para recurrir ante los tribunales resoluciones administrativas relativas a la recaudación de impuestos cedidos por el Estado, cuando tales actos sean favorables a los particulares y los hayan dictado órganos de la Administración general del Estado, como los tribunales económico-administrativos, pues no puede admitirse que, cuando el propio titular del tributo atiende las peticiones del recurrente, quien ostenta sólo la gestión intente obtener un pronunciamiento judicial que lo contradiga. Sin embargo, no se puede afirmar que la cuestión esté cerrada, no sólo porque esta sentencia ha sido recurrida en casación en interés de ley, sino también porque el propio Tribunal Superior de Justicia ha dictado un auto (de 10 de octubre) en el que varía su criterio, al entender que un pronunciamiento incidental sobre la cuestión recogido en la Sentencia 192/2000, de 13 de julio, del Tribunal Constitucional (en el que se afirma que la revisión de los actos de una Comunidad Autónoma por órganos económico-administrativos del Estado es, según el artículo 20.2 de la LOFCA, susceptible de recurso contencioso-administrativo) obliga a reconocer la legitimación de la Comunidad.

Finalmente, sigue sin producirse un pronunciamiento definitivo en 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 recogía el Plan de Empleo de 1997 y que motivó la incoación de un expediente por la Comisión Europea. No obstante, sí que han tenido lugar a lo largo del año 2000 varias incidencias que merecen ser reseñadas. Por un lado, en el plano político, eurodiputados españoles de los tres grupos parlamentarios representados en la Asamblea de Madrid dirigieron en la primera mitad de mes

de abril en el Parlamento europeo una pregunta a la Comisión sobre esta cuestión, pregunta que fue contestada el 12 de mayo por el Comisario europeo de Mercado Interior, manifestando dudas acerca de la adecuación de los criterios de contratación de obra pública implantados en la Comunidad con la normativa comunitaria. Por otro lado, un mes más tarde, en el terreno más inmediatamente jurídico, la Comisión comunicaba formalmente la apertura de un procedimiento de infracción a la Comunidad de Madrid por primar en los concursos públicos a las empresas con más porcentaje de trabajadores con contrato indefinido. Sin embargo, en el mes de septiembre, una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión, apoyándose parcialmente en doctrina precedente (Caso «Beentjes», Sentencia de 20 de septiembre de 1988), parece respaldar las tesis de la Comunidad de Madrid al declarar que la Directiva 93/37 (los únicos criterios posibles de adjudicación de los contratos son el precio más bajo o la oferta económicamente más ventajosa) «no excluye la posibilidad de que los órganos de contratación utilicen como criterio una condición relacionada con la lucha contra el desempleo».

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea de Madrid por Grupos Parlamentarios

Composición a 31 de diciembre de 2000:

Total Diputados: 102

Popular: 55.

Socialista-Progresistas: 39.

Izquierda Unida: 8.

Estructura del Gobierno

Composición a 1 de enero de 2000:

Presidente: Alberto Ruiz-Gallardón.

Vicepresidente: Luis Eduardo Cortés (consejero de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes).

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.

Sanidad: Ignacio Echániz Salgado.

Educación: Gustavo Villapalos Salas.

Medio Ambiente: Carlos Mayor Oreja.

Cultura: Alicia Moreno Espert.

Servicios Sociales: Pilar Martínez López.

Composición a 31 de diciembre de 2000:

Presidente: Alberto Ruiz-Gallardón

Vicepresidente: Luis Eduardo Cortés (consejero de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes).

Número de Consejerías: 9.

Presidencia y Hacienda: Manuel Cobo Vega.

Justicia, Función Pública y Administración Local: Carlos Mayor Oreja.

Economía y Empleo: Luis Blázquez Torres.

Obras Públicas, Urbanismo y Transportes: Luis Eduardo Cortés.

Sanidad: Ignacio Echániz Salgado.

Educación: Gustavo Villapalos Salas.

Medio Ambiente: Pedro Calvo Poch.

Cultura: Alicia Moreno Espert.

Servicios Sociales: Pilar Martínez López.

Tipo de gobierno

Por apoyo parlamentario: mayoritario.

Partidos y número de Diputados que le apoyan: PP (55).

Composición del Gobierno: homogéneo PP.

Cambios en el Gobierno

Los indicados: las consejerías de Presidencia y Hacienda (cuyo responsable pasa a ocupar un alto cargo en la Administración general del Estado) se refunden en una sola, encomendada al anterior titular de Presidencia. Se crea la Consejería de Justicia, Función Pública y Administración Local, que asume el anterior titular de Medio Ambiente, cargo que pasa a desempeñar el hasta ese momento portavoz del grupo mayoritario en la Asamblea.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Ninguna

Mociones de reprobación

Ninguna

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Datos globales:

Interpelaciones tramitadas: 8

Preguntas tramitadas:

Orales en el Pleno: 202

Orales en Comisión: 133

Escritas: 2032

Mociones aprobadas: 1

Proposiciones no de ley aprobadas: 12

Debates generales y resoluciones más importantes:

»Debate sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno» o debate sobre el estado de la Región, por mantener el paralelismo con el que tiene lugar en el Congreso de los Diputados (DSAM núm. 215, de 27 y 28 de septiembre de 2000).

Debate monográfico sobre «política de deportes en la Comunidad de Madrid» (DSAM núm. 297, de 19 de diciembre de 2000). Dio lugar a la aprobación de 13 resoluciones, 7 a propuesta del Grupo Popular, 1 del Grupo Socialista-Progresistas y 5 del Grupo de Izquierda Unida.

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

A final de año fueron nombrados por la Asamblea los primeros consejeros de la Cámara de Cuentas creada por Ley 11/1999, de 29 de abril.

MURCIA

*Angel Garrorena Morales
Luis Gálvez Muñoz*

Cuestiones generales

Durante el año que ahora concluye el Gobierno del Partido Popular que salió de las urnas en junio de 1999 ha alcanzado su año y medio como gestor de los asuntos públicos de esta Comunidad. Si tenemos en cuenta, además, que éste es su segundo mandato al frente de las instituciones regionales, advertiremos que son ya más de cinco años los que dicha fuerza viene desarrollando, con los retoques y adiciones que es lógico esperar, su proyecto político para esta región. De ahí que la mayoría de los indicadores de actividad habitualmente al uso se mantengan en niveles sostenidos, lógica consecuencia de esta continuidad que señalamos, e incluso que algunos de ellos –como, por ejemplo, el número de leyes aprobadas por la Asamblea Regional– hayan descendido algo respecto de etapas anteriores. Sin embargo, nada de esto quiere decir que el año 2000 haya sido un año en el que no se hayan adoptado decisiones de una notoria trascendencia (se ha procedido, por citar sólo lo más obvio, a una reestructuración a fondo de la Administración regional, de la que en otro lugar damos cuenta), y mucho menos significa que éste haya sido un tiempo exento de toda convulsión e inquietud; como veremos al final de este informe, algunas cuestiones (el Plan Hidrológico, la larga batalla de las comunicaciones...) han mantenido en constante estado de alerta tanto a la clase política como a la propia ciudadanía de esta Comunidad.

Las elecciones generales del 12 de marzo y su repercusión en la Comunidad de Murcia

Entrando ya a ocuparnos de algunas cuestiones generales, como solemos hacer siempre en las primeras páginas de estos informes, debemos comenzar por recordar que el año 2000 ha sido un año de elecciones generales y que sus resultados no han dejado de tener consecuencias en nuestra Comunidad Autónoma. El Partido Popular obtuvo en Murcia en dicha ocasión uno de sus mejores porcentajes de votos de toda España, lo que motivó incluso la llamada telefónica de José María Aznar al presidente Valcárcel para felicitarle, y esos buenos resultados han debido fortalecer la posición de éste tanto dentro de su partido como ante las distintas instancias del Gobierno central. Izquierda Unida, por su parte, perdió al único diputado que tenía en el Congreso. Y por lo que hace al Partido Socialista de la Región de Murcia, su Secretaria General, la expresidenta María Antonia Martínez, hubo de formalizar su dimisión ante la Ejecutiva de su partido como consecuencia de dicha consulta, una dimisión que había anunciado la

misma noche de las elecciones, el 12 de marzo, pocos minutos después de que Joaquín Almunia hiciera lo propio a nivel nacional; asumía así la responsabilidad que pudiera corresponderle por los malos resultados obtenidos en tales comicios, y abría con ello un importante proceso de renovación dentro del partido al que en este mismo epígrafe prestamos la atención que merece.

Remodelación del Gobierno regional

La continuidad de la acción de gobierno a la que hace un momento nos hemos referido no ha impedido que se produzcan profundos cambios en la composición del Ejecutivo regional e incluso en los nombres de los titulares de la mayoría de las carteras. No podemos hablar de una crisis de gobierno, porque en absoluto ha sido ese su formato, pero sí, desde luego, de una remodelación a fondo del Consejo de Gobierno.

El cambio al que así aludimos ha venido motivado por razones estrictamente técnicas y no políticas, y los afectados tuvieron además conocimiento del mismo bastantes meses antes de que se produjera. Baste recordar que, hacia finales de enero de este año, el Vicepresidente regional, Gómez Fayrén, avanzó en la rueda de prensa que siguió a la reunión del Consejo de Gobierno celebrada en Alhama el 27 de dicho mes, la intención del Presidente Valcárcel de proceder a medio plazo a potenciar la actuación del Gobierno regional en determinados sectores, y más en concreto en el sector del turismo, a cuyo fin pensaba crear incluso una Consejería específica encargada de prestar una atención singular a dicha tarea; la oportunidad, según dijo, se aprovecharía asimismo para cambiar de cartera a algunos Consejeros a fin de revitalizar con ello el impulso gestor de todo el conjunto.

Como es lógico, el carácter casi oficial que conllevaba tal anuncio, unido a la inevitable filtración de las líneas maestras del referido propósito, generó una entendible sensación de interinidad en los afectados y, por extensión, en los cuadros de mando de las correspondientes Consejerías. Por eso algunas personalidades del propio Partido Popular en Murcia aconsejaron al Presidente que no demorara demasiado la citada remodelación de su Gobierno (vid. *La Verdad* de 3-2-2000). La misma, no obstante, se dilató todavía algo; no hasta junio como estaba previsto, pero sí hasta el 5 de mayo de 2000, fecha en la cual, por Decreto 30/2000, de reorganización de la Administración Regional, se creó la nueva Consejería de Turismo y Cultura, al tiempo que, con los servicios de otras dos Consejerías preexistentes, se dio nueva estructura a las ahora denominadas Consejería de Tecnologías, Industria y Comercio y Consejería de Educación y Universidades. Para ocupar las responsabilidades de ahí derivadas se incorporó a una nueva persona, Patricio Valverde Megías, a quien el Presidente designó Consejero de Tecnologías, Industria y Comercio (Decreto 14/2000, de 5 de mayo, igual que todos los demás) y, en el resto, se optó por rotar a algunos de los Consejeros del Gobierno anterior, reasignándolos a una Consejería diferente de la que hasta ahora les había estado encomendada: según ello, José Ramón Bustillo Navía-Osorio, que ostentaba la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas, se ha hecho cargo de la Consejería de Presidencia (Decretos 8, de cese, y 11, de nombramiento), José Antonio Megías García, anterior Consejero de Presidencia, ha pasado a ocuparse

de la nueva Consejería de Turismo y Cultura (Decretos 7 y 9), José Pablo Ruiz Abellán, Consejero de Comercio, Turismo y Nuevas Tecnologías en el Gobierno anterior, ha quedado nombrado Consejero de Política Territorial y Obras Públicas en el nuevo Gobierno (Decretos 10 y 12) y Fernando de la Cierva Carrasco, titular de la anterior Consejería de Educación y Cultura, ha sido confirmado como nuevo Consejero de Educación y Universidades, cargo del que ahora se desprenden las responsabilidades sobre cultura que hasta ese momento también le estaban adscritas (Decretos 9 y 13). Los demás Consejeros han conservado sus anteriores nombramientos.

Sacando, pues, factor común de todo lo ocurrido, es correcto decir que el Presidente Valcárcel ha venido a acometer esta renovación de su Ejecutivo manteniendo para ello su confianza en el mismo equipo de gobierno con el que inició la actual legislatura, un equipo que además procede en buena parte del de la legislatura anterior. Nada más lejos, por tanto, de una crisis de gobierno. Estamos más bien ante un intento de insuflar aire fresco e impulsos renovados para su actividad a una clase política con la que, al parecer, el Presidente se ha entendido hasta el momento a la perfección. El único cambio personal habido (la entrada del nuevo Consejero de Tecnologías, Industria y Comercio, Patricio Valverde) no modifica en nada el diagnóstico que acabamos de hacer.

Digamos, por otra parte, que, a la altura de los primeros días de octubre, la inevitable repercusión causada sobre el panorama político por una sentencia del Tribunal Superior de Justicia en la que esta alta instancia judicial se pronunciaba contra la recalificación urbanística de Lo Poyo llevada a cabo por el actual Consejero de Presidencia durante su etapa al frente de la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas, abrió toda suerte de especulaciones sobre su posible caída del equipo de gobierno. Sin embargo, el Presidente Valcárcel le ha mantenido en todo momento su confianza, dejando así sin fundamento los aislados rumores que entonces circularon en torno a dicha mini-crisis.

Los partidos políticos de la Comunidad Autónoma

En el marco de la actividad interna de los partidos políticos con implantación en esta Comunidad también han existido novedades dignas de ser reseñadas. Las principales entre ellas se han producido en el Partido Socialista de la Región de Murcia (PSRM-PSOE), donde, como dijimos hace un instante, los resultados de la elecciones generales de 12 de marzo llevaron a la dimisión de la anterior Secretaria General y, con ello, a la necesidad de renovar prácticamente la composición de todas las estructuras regionales del partido.

Para gobernar el partido hasta la elección del nuevo Secretario General y, con él, de la nueva Ejecutiva, el Comité Regional designó el 25 de marzo a un Comité directivo integrado por doce miembros, el cual, entre otras cosas, decidió aplazar los referidos procesos electorales, y por lo tanto la celebración del XI Congreso Regional del PSRM-PSOE, hasta después de que el Congreso Federal previsto para el mes de junio inmediato llevara a cabo la también pendiente renovación de la cúpula del partido a nivel de todo el Estado.

Ello hizo posible que, antes de llegar al citado Congreso Regional, el socia-

lismo murciano tuviera que convocar necesariamente un Congreso extraordinario a fin de elegir a los cincuenta y dos delegados que habían de ostentar su representación en el Congreso Federal. Este Congreso extraordinario de los socialistas murcianos tuvo lugar el 24 de junio y, como es fácil suponer, acabó jugando el papel de unas auténticas primarias cara a la posterior elección de los cargos regionales del partido en el XI Congreso Regional previsto para el mes siguiente. A este Congreso extraordinario del mes de junio se presentaron dos listas, ambas aspirantes a componer la delegación en el Congreso Federal. Una de ellas estaba encabezada por Ramón Ortiz, portavoz del partido en la Asamblea Regional y presunto hombre fuerte cara a la futura renovación del partido; la otra estaba patrocinada por Miguel Navarro, expresidente de la Asamblea y actual alcalde de Lorca, político con conocidas conexiones guerristas dentro del PSOE, el cual había incorporado a dicha lista al Secretario General de la UGT murciana, Víctor Meseguer, con la apenas embozada intención de ir construyendo en torno al mismo una alternativa que oponer a la futura candidatura de Ortiz para la Secretaría General. En estas condiciones, se entiende que este enfrentamiento tuviera mucho de pulso en torno a las posibilidades que las distintas corrientes o sectores del PSRM-PSOE pudieran tener en el inmediato Congreso Regional. Y los resultados fueron tan contundentes que, prácticamente, dieron la batalla por concluida desde este anticipado momento. La lista encabezada por Ramón Ortiz obtuvo más del 80% de los votos y arrastró así con la totalidad de los delegados al Congreso Federal, en tanto que la lista respaldada por sus oponentes sólo logró el 19,80%, quedándose así a unas décimas de conseguir representación alguna en el citado Congreso.

De ahí que cuando los días 28, 29 y 30 de julio se celebró por fin el XI Congreso Regional del partido tan sólo se depositara ante el mismo una única candidatura para optar a la Secretaría General, la de Ramón Ortiz, el cual obtuvo en la correspondiente votación el 78,3% de los sufragios emitidos por los delegados de las distintas agrupaciones, con un 21,7% en blanco y ningún voto en contra. Signos del cambio que, al hilo de esta designación, se estaba produciendo en el socialismo murciano fueron los siguientes: antes de la referida votación, el hecho de que siete de cada diez delegados allí presentes asistieran por primera vez a un Congreso Regional, y el dato, también muy significativo, de que Miguel Navarro, cabeza de la operación frente a Ortiz en el reciente Congreso extraordinario, anunciara ahora previa y públicamente su apoyo a la candidatura de éste. Signo de este mismo cambio después de la votación del nuevo Secretario General lo ha sido, a su vez, la composición de la nueva Ejecutiva propuesta por Ortiz a este Congreso Regional y aprobada al día siguiente con el 87% de los votos. Se trata de una Ejecutiva más ágil, reducida en su tamaño, ya que ha pasado a tener solo 15 miembros frente a los 39 anteriores; su media de edad es inferior a los 37 años; sólo dos de sus miembros (uno de ellos, el propio Ortiz) han estado en la Ejecutiva anterior; y además la mayoría de sus componentes poseen escasa o nula vinculación con las viejas familias del socialismo murciano. Así pues, estamos ante un visible intento de construir, con clase política nueva, una alternativa creíble que permita a los ciudadanos recuperar su confianza en el primer partido de la oposición. Esa es, por tanto, su eventual importancia para el inmediato curso político de esta Comunidad.

Por lo que hace al Partido Popular, la noticia con mayor carga política y también con mayor trascendencia para la vida institucional de la Comunidad de Murcia, ha sido la filtración de la posibilidad de que el Presidente Valcárcel, que tenía advertido que no optaría a un tercer mandato, concorra finalmente a las próximas elecciones. Las especulaciones al respecto se han venido apoyando en determinada frase pronunciada por el interesado ante algunos dirigentes de su propio partido, y —hasta el momento— no han sido oficialmente confirmadas ni tampoco desmentidas. Digamos, como dato sintomático del estado de esta cuestión, que, preguntado sobre ella en el desayuno con periodistas que tuvo lugar el 30 de diciembre de este año en el palacio de San Estaban, el Presidente Valcárcel respondió «*ya dije lo que dije y no me he desmarcado*», para enseguida volver a entreabrir la puerta que parecía cerrar, con un enigmático «*el tiempo dirá*». Dado el peso político que el primer mandatario murciano ha ido adquiriendo en los últimos tiempos, evidentemente su continuidad o no continuidad no es en absoluto una cuestión sin trascendencia para el futuro desenvolvimiento del proceso político de la Comunidad Autónoma de Murcia.

Economía e inmigración

El año 2000 se ha cerrado en la Comunidad Autónoma de Murcia con un auténtico entrecruce de cifras relativas al estado de la economía regional. La Contabilidad Regional de España elaborada por el Instituto Nacional de Estadística dejó constancia, hacia el mes de julio, de que Murcia ha sido la Comunidad Autónoma que más ha crecido en los últimos cuatro años (la media de crecimiento de nuestro producto interior bruto ha sido, durante este tiempo, del 17'5, mientras que la media nacional ha estado en el 14'61). Sin embargo, aun admitido este crecimiento, no le ha sido posible a esta región superar de un modo claro las persistentes dificultades que se oponen a que, de una vez, recortemos el diferencial que separa a nuestra renta por habitante de la de la Unión Europea; ha seguido pesando aquí el hecho de que Murcia sea una Comunidad con fuertes índices de crecimiento de población, lo que hace que, aunque en términos netos se esté creciendo a buen ritmo, la traducción de esa mayor riqueza en renta *per capita* no alcance los niveles necesarios para producir el obligado acercamiento al entorno europeo; al menos, que no lo alcance con la misma velocidad con que lo están haciendo otras Comunidades con pobreza relativa.

Por lo que se refiere al empleo, la Encuesta de Población Activa correspondiente al tercer trimestre del año trajo ya la mala noticia del incremento del paro estimado durante dicho período. Y aunque las cifras del Instituto Nacional de Empleo relativas al mes de noviembre contabilizaron un descenso del paro registrado en 1.409 personas que parecía que iba a permitir mirar el panorama final con mayor claridad, lo cierto es que los datos del citado Instituto para todo el año 2000, aparecidos en enero del 2001, han confirmado un incremento del número de parados en 861 personas, lo que sitúa nuestra tasa de paro en el 7,57% de la población activa, todavía por debajo de la media nacional, pero con la connotación negativa que supone el que ello interrumpa, aunque sea levemente, la curva de descenso del paro iniciada por esta Comunidad en 1995.

La inflación ha sido, a su vez, uno de los indicadores económicos que ha mos-

trado un peor comportamiento durante este año; recordemos que, a la vista de la información ofrecida a final de ejercicio por el Instituto Nacional de Estadística, el crecimiento del IPC en la Comunidad Autónoma de Murcia durante este tiempo ha sido del 4,8%, ocho décimas por encima del 4% registrado a nivel nacional, y el más alto de las diecisiete Comunidades, seguido de La Rioja con un 4,5%.

En fin, según los datos sobre la deuda acumulada elaborados por el Banco de España y hechos públicos a finales del año 2000, Murcia sería una de las Comunidades Autónomas en que la deuda pública habría crecido más en los últimos tiempos, pasando de los 94.000 millones en que estaba situada en septiembre de 1999 a los 102.161 millones en los que se había colocado en septiembre del año 2000; sin embargo, según la oportuna corrección hecha a esas cifras por el Consejero de Economía y Hacienda, dado de que las mismas se computan de septiembre a septiembre, habría que advertir que en tal cómputo no se han tenido en cuenta operaciones aún pendientes que hacen que, al 31 de diciembre, el montante de la deuda regional vaya a estar tan solo en 97.000 millones de pesetas.

En cualquier caso, y al margen de la información anterior, hay un aspecto de nuestra realidad socioeconómica que merece ser subrayado por encima de cualquier otro. Y ello porque su trascendencia excede de la que pudiera derivarse de su escueta implicación en el proceso productivo y pasa a situarse, de plano, en el terreno de los cambios estructurales profundos que hoy afectan a la sociedad de esta Comunidad Autónoma. Nos estamos refiriendo, por supuesto, al tema de la inmigración, del cual hay que decir que se ha convertido, desde hace años, en uno de los signos diferenciales de la Comunidad Autónoma murciana.

Viniendo a los datos que justifican tal afirmación, habría que recordar que Murcia se ha convertido en unas de las regiones de destino preferidas para los flujos migratorios provenientes de determinados lugares. Por razones de todos conocidas, la cuantificación exacta de esos flujos sigue siendo prácticamente irrealizable. Si nos atenemos a los datos que se deducen del proceso de regularización abierto por la Ley de Extranjería, son 18.402 las solicitudes presentadas al mismo en esta región, lo que, unido a los más de 20.000 extranjeros que ya disponían de permiso de residencia, arroja un total cercano a los 40.000 inmigrantes regularizados o en vías de regularización (45.000 aventuraba el Presidente Valcárcel en su discurso del debate sobre el estado de la región). Sin embargo, es obvio que el total de esa población, incluidos en ella los no legalizados, es superior. Por eso durante este año la Consejería de Trabajo y Política Social y los Ayuntamientos de esta Comunidad, en un encomiable intento de poseer una información más fiable, acometieron una campaña de empadronamiento dirigida a inmigrantes legales e ilegales cuyo resultado es que –según datos del Instituto Nacional de Estadística– son 54.157 los inmigrantes que viven en esta Comunidad. No es un control exhaustivo, pero puede que comience a aproximarse a la verdad.

Si, tras ello, se intenta valorar lo que esa alta presencia de inmigrantes supone para la Comunidad Autónoma de Murcia, convertida así en una auténtica sociedad multicultural, baste decir que –con datos referidos tan solo a los 18.402 expedientes de regularización antes mencionados– Murcia es, después de Almería, la segunda provincia de toda España que posee un mayor índice de inmi-

grantes sobre su población total. Los lugares de procedencia más comunes son Marruecos (56%) y Ecuador (27'8%), seguidos de lejos por Argelia, Ucrania y Colombia y, en menor proporción, por otros cuarenta y ocho países.

Lógicamente, esta literal avalancha ha originado unas fortísimas demandas dirigidas a toda la sociedad murciana y, en particular, a la Administración regional. Para hacer frente a ellas se creó por Decreto 72/1998 el Foro Regional para la Inmigración, ubicado en el marco de la Consejería de Trabajo y Política Social, con presencia de la Delegación del Gobierno, las ONG y los sindicatos. En este momento, dicho Foro tiene en elaboración un amplio Plan de Integración del Inmigrante en el que se incluyen medidas referidas a los más diversos sectores, laboral, educacional, sanitario, etc. En fin, para coordinar la actividad de las distintas Consejerías, últimamente se ha considerado además oportuno crear, por Decreto 96/2000, de 14 de julio, una Comisión Delegada del Consejo de Gobierno para la Integración Social de los Inmigrantes sobre la que después habremos de volver. Se trata, sin duda, de pasos dados en el sentido de una tarea que cada día está reclamando mayores esfuerzos de los poderes públicos de esta región, y a cuyos resultados habrá que estar.

Instituciones

I. La Asamblea Regional de Murcia ha seguido durante el año 2000 empeñada en su labor de reforma del Reglamento de la Cámara. Como se recordará, la existencia de una Ponencia para la revisión del Reglamento parlamentario murciano se retrotrae a una moción de fecha 11 de julio de 1996, adoptada, por lo tanto, durante la legislatura anterior, etapa en la cual no fue posible alcanzar un acuerdo sobre la «*reforma amplia*» entonces intentada y cuyos trabajos hubieron de quedarse, en consecuencia, en una «*reforma de mínimos*» de la que ya dimos cuenta en el informe anterior. Ahora, abierta la nueva legislatura, la Ponencia para la reforma del Reglamento de la Cámara ha celebrado un total de una veintena de reuniones, logrando avanzar bastante en tal cometido. Su esfuerzo se ha centrado fundamentalmente en revisar el trabajo hecho en la legislatura precedente, así como en debatir sobre la tramitación de los diversos tipos de iniciativas, el orden del día y las distintas cuestiones relativas al control del Gobierno. A finales del año 2000 pendía todavía la conclusión de esta reforma del Reglamento.

Por otra parte, y dada la especificidad institucional que tal órgano presenta, habría que mencionar aquí el impulso que, durante este año, ha decidido dar a su función la Comisión de Peticiones y Defensa del Ciudadano, instancia que en esta Comunidad cubre las funciones que en otras Comunidades están encomendadas al Defensor del Pueblo. Amén de iniciar una campaña de divulgación entre los ciudadanos dirigida a informarles sobre su actividad en materia de reclamaciones y quejas frente a la Administración regional, ha comenzado a girar una serie de visitas institucionales a distintas autoridades a fin de hacer más eficaz y fluida su labor.

II. A su vez, el Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en cumplimiento de

lo establecido en el art. 4 de su ley reguladora, la Ley 2/1997, complementado y aclarado por el art. 13 de su Reglamento, ha adoptado las decisiones conducentes a posibilitar su primera renovación. El día 15 de septiembre tuvo lugar el sorteo para determinar aquellos de sus miembros (uno correspondiente al Grupo que designa la Asamblea Regional y otro perteneciente al grupo de designación del Consejo de Gobierno) a quienes corresponde cesar en esta primera oportunidad. En la medida en que ello añade información relativa a la normalidad institucional con la que se ha producido esta primera renovación, digamos además que el partido mayoritario en la Asamblea ha respetado al primer partido de la oposición la posibilidad de que sea él quien proponga el nombre del nuevo candidato a designar por la Cámara, toda vez que el consejero señalado ahora por el sorteo para cesar en tal cargo procedía también de la propuesta hecha en su día por dicho grupo.

III. Por su incidencia en el ámbito institucional de esta Comunidad, recordemos asimismo que durante el presente año se han depositado y debatido en la Asamblea Regional dos mociones por las que se insta a la Cámara, una vez más (al menos por lo que respecta a la primera de tales instituciones), a que apoye la presentación de sendos proyectos de ley para la creación de un Defensor del Pueblo (moción núm. 50, formulada por el grupo mixto y debatida en el Pleno de 13 de abril de 2000) y de una Sindicatura de Cuentas de la Región de Murcia (moción núm. 108, formulada por el grupo socialista y discutida en la sesión plenaria de 26 de octubre de dicho año). Los argumentos esgrimidos por la oposición y por el grupo mayoritario en pro y en contra de tales propuestas no han añadido nada a lo ya conocido. En consecuencia, y sabida la posición de la mayoría al respecto, ambas mociones fueron rechazadas en su día por el Pleno de la Asamblea.

La reorganización de la administración autonómica

La remodelación del equipo de Gobierno producida hacia el mes de mayo de este año, y de la que ya tiene noticia el lector, ha ido acompañada de una reorganización en profundidad de la Administración autonómica. La norma con la que tal operación ha iniciado su andadura es el Decreto 30/2000, de 5 de mayo, adoptado lógicamente en Consejo de Gobierno y no tan solo por el Presidente de la Comunidad como se hace posible, por imperativo de la Ley 1/1998, cuando tal reforma se produce al inicio del mandato de éste. Las líneas maestras del citado Decreto apuntan en una doble dirección: por una parte, se incrementa el número de Departamentos, añadiéndose a los ocho anteriores la Consejería de Turismo y Cultura, y por otra parte se reestructuran las dos Consejerías de las cuales se desgajan los servicios ahora integrados en la de nueva creación a fin de constituir en su lugar las Consejerías de Educación y Universidades y de Tecnologías, Industria y Comercio.

No obstante, la reforma de la Administración regional aquí iniciada se ha extendido también a otros Departamentos, por mucho que la norma anterior, en la medida en que sólo se ocupa del cambio de Consejerías, no lo trasparente. De

ahí que, para ver dicha reforma en todo su calado, sea preciso desplazarse la larga batería de Decretos por los que, una tras otra, se han ido modificando los órganos directivos de, al menos, seis de las nueve Consejerías en las que está estructurada la Administración de esta Comunidad. Y aun, en desarrollo de tales normas, hay todavía que esperar a que se terminen de publicar los subsiguientes Decretos de estructura orgánica de las Consejerías afectadas por la reforma (hasta el momento sólo se han dictado dos) para tener un conocimiento más exacto del alcance de la reorganización administrativa abierta por el Decreto 30/2000.

Dentro de ese primer escalón normativo en el que se reordenan los altos centros de dirección de cada Consejería, es preciso que prestemos una atención especial a dos de los Decretos ahí incidentes. El primero de ellos es el Decreto 34/2000, de 18 de mayo, por el que se modifican los órganos directivos de la Consejería de Presidencia. Su interés reside en que en él encontramos otra de las líneas maestras que se adivinan como claves en la reorganización de la Administración regional ahora acometida: la potenciación del área responsable de las relaciones exteriores y, sobre todo, de las estructuras que se ocupan de las relaciones con la Unión Europea; a tal fin, el Decreto suprime la anterior Secretaría Sectorial en la que ambos cometidos estaban fundidos y la sustituye por una Secretaría de Acción Exterior, cuyo titular tendrá rango de Secretario General, y una Dirección General de Relaciones con la Unión Europea. El segundo de los Decretos a atender, por razones obvias, es el Decreto 38/2000, también de 18 de mayo, en el que se establecen los órganos directivos de la nueva Consejería de Turismo y Cultura; son tales órganos una Secretaría General, una Secretaría Sectorial de Turismo y tres Direcciones Generales, de Promoción Turística, de Infraestructuras de Turismo, y de Cultura. En idéntica fecha se han aprobado, asimismo, los Decretos 35/2000, por el que se establecen los órganos directivos de la Consejería de Educación y Universidades; 36/2000, por el que se modifican los correspondientes a la Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente; y 37/2000, referido a la Consejería de Tecnologías, Industria y Comercio, a la que, por otra parte, queda adscrita la Entidad de Derecho Público «Instituto de Fomento de la Región de Murcia». Unos días después, el 7 de junio, se ha adoptado finalmente el Decreto 72/2000, por el que se establecen los órganos directivos de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio.

Diversas normas han procedido, a su vez, a reconstruir y reorganizar los servicios de varios Departamentos. Tal es el caso del Decreto 88/2000, de 22 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Universidades, y del Decreto 113/2000, de 22 de septiembre, que hace lo propio respecto de la Consejería de Sanidad y Consumo. Un particular interés tiene el Decreto 111/2000, de 15 de septiembre, en la medida en que modifica la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia para crear la Oficina de Relaciones Institucionales de la Región de Murcia en Madrid, adscrita a la Dirección de Relaciones Institucionales y pensada como agencia para la representación e impulso permanentes de los intereses de esta Comunidad en la capital del Estado.

En otro orden de cosas, hay que subrayar el doble recurso a la figura de las

Comisiones Delegadas del Consejo de Gobierno que la Comunidad Autónoma de Murcia ha hecho en el año 2000. En ambos casos, ello se ha producido para temas con un fuerte impacto en la opinión pública, exactamente igual que ya había sucedido hace dos años al crear la Comisión Delegada en materia de violencia y discriminación ejercidas sobre la mujer. Por Decreto 96/2000, de 14 de julio, se ha creado ahora la Comisión Delegada del Consejo de Gobierno para la Integración Social de los Inmigrantes, presidida por el propio Presidente del Consejo y a la que quedan incorporados como vocales los Consejeros que tengan competencias en Acción Exterior, Trabajo, Vivienda, Educación y Sanidad; su vicepresidente lo será el Consejero competente en materia de Servicios Sociales. A su vez, el Decreto 132/2000, de 15 de diciembre, acaba de crear la Comisión Delegada del Consejo de Gobierno para la Protección Colectiva de la Salud de los Ciudadanos, muy influida, entre otras razones, por la actual preocupación generada por el llamado «mal de las vacas locas»; su composición incluye al Presidente del Consejo, al Consejero de Sanidad como vicepresidente y, como vocales, a los Consejeros de Presidencia, Economía y Hacienda, Trabajo y Política Social, Agricultura, Agua y Medio Ambiente, Tecnologías, Industria y Comercio, Educación y Universidades y Turismo y Cultura; en fin, su art. 2.2 prevé una delegación efectiva de funciones del Consejo de Gobierno en la Comisión, todo lo amplia que permitan los arts. 21 y 28.3 de la Ley 1/1988, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración Regional; no sucede lo mismo en el caso de la Comisión Delegada para Inmigración, cuyas funciones se agotan en las habituales de coordinación, propuesta y preparación del trabajo del Consejo de Gobierno.

Sin perjuicio de apreciar lo que esta emergente creación de Comisiones Delegadas supone en cuanto transmisión a la opinión ciudadana de un positivo mensaje de preocupación sobre determinados temas muy sensibles, desde una fría perspectiva orgánica habría, no obstante, que prevenir frente a sus eventuales excesos. La figura de las Comisiones Delegadas del Gobierno surge en su día en el ámbito del Estado (donde, por cierto, algunas de ellas funcionan y otras prácticamente no) para coordinar determinados sectores o áreas más o menos globales de la acción de gobierno sin tener que implicar en tales trabajos, habitualmente preparatorios, más que a una parte menor de los miembros del Consejo de Ministros. Aquí, en cambio, no se está usando para sectores completos de la actividad administrativa con una cierta implicación interdepartamental, sino para cuestiones muy puntuales y concretas (lo que es muy distinto y puede no tener fin), y además se está haciendo para implicar en tales Comisiones Delegadas a un porcentaje tan alto de Consejeros que ello invita a preguntarse si no tendría más lógica que de estas cuestiones conociera el propio Consejo de Gobierno. Por ejemplo, el lector ya habrá advertido que la Comisión Delegada para la Protección de la Salud la integran el Presidente del Consejo y todos los Consejeros, menos uno. En estas condiciones, ¿tiene de verdad sentido que el Consejero de Obras Públicas, o un par de Consejeros más, deban dejar la reunión a fin de que el resto de sus compañeros sigan hablando de salud colectiva, de inmigración o de violencia social, cuando en cualquier lugar todos éstos son auténticos temas de gobierno? La pregunta la dejamos formulada con la sola intención, si fuera el caso, de ser útil. Sobre todo, de prevenir contra una proliferación de

Comisiones Delegadas de carácter singular, y no sectorial, a nuestro juicio nada conveniente.

El pacto local

No decimos nada que no sea suficientemente conocido si afirmamos que una de las tareas pendientes del Estado nacido con la Constitución española de 1978 es la atribución de una auténtica autonomía a los entes locales. Es verdad que el actual sistema constitucional español ha resuelto bien el problema de la descentralización del Estado en Comunidades Autónomas, pero la simétrica descentralización de estas Comunidades en sus entidades locales está, en buena medida, por hacer. Se ha andado ya este camino, es cierto, en la parte que estaba en manos del Gobierno del Estado y que, por lo tanto, éste podía resolver directamente con los ayuntamientos y las diputaciones. Sin embargo, dicha andadura apenas se ha iniciado allá donde son las Comunidades Autónomas las que tienen que comenzar a trasladar competencias y financiación a sus corporaciones locales. Y como está claro que esta segunda fase del desarrollo del Pacto Local afecta muy profundamente a tales Comunidades, parece lógico que debemos comenzar a incluir desde ya en estos informes un apartado que reúna la información disponible sobre el desenvolvimiento de dicho tema en cada Comunidad. Eso es lo que hacemos aquí respecto de la Comunidad Autónoma de Murcia.

La cuestión ya fue objeto de atención por parte del Presidente Valcárcel en su discurso de investidura de julio de 1999. Allí, tras afirmar que «... *el flujo de transferencias no se puede detener en la Comunidad Autónoma, el proceso debe continuar hacia los ayuntamientos...*», concluyó con un claro compromiso: «... *anuncio aquí —dijo— que el Pacto Local, herramienta imprescindible de desarrollo y de mejor gestión de los ayuntamientos de la región, será una realidad en la próxima legislatura que estamos a punto de iniciar*».

Si conviniéramos que, en tal empeño, es prioritario determinar cuál haya de ser la sede, el foro, en el que dicho Pacto Local se negocie y decida, habría que comenzar diciendo que ésta es una cuestión aún por resolver. La Asamblea Regional de Murcia aprobó el día 7 de septiembre, al cierre del debate sobre el estado de la región, una moción en la que instaba al Consejo de Gobierno a que «... *siendo necesario el desarrollo del proceso descentralizador hacia las entidades locales...*, se constituya en el seno de la Asamblea Regional una Comisión Especial para el Pacto Local, en la que las fuerzas parlamentarias busquen un acuerdo político en torno a las materias sobre las que haya de aplicarse...». Sin embargo, como esta misma moción dilata la creación de tal órgano hasta el momento en que «*estén concluidos los estudios sobre la comarcalización de la Región de Murcia, así como los que determinen la situación económica y financiera de los ayuntamientos*», y dado además que los municipios no tienen presencia en una Comisión parlamentaria, hay que creer que éste no será —al menos, de inmediato— el lugar donde se desenvuelva la primera negociación del Pacto Local.

Por ahora ese papel lo ha comenzado a jugar la Federación de Municipios de la Región de Murcia, donde las dificultades pueden ser otras (no está presente en

ella la otra parte, esto es, la Comunidad Autónoma; la presencia lógicamente minoritaria de los ayuntamientos socialistas les hace mirarla con cierto recelo...), pero donde –tras algunas convocatorias fallidas– se ha empezado por fin a trabajar. La propia Comisión Ejecutiva de la FMRM, constituida en Comisión del Pacto Local, ha conocido en su sesión de 16 de noviembre de un texto denominado «*Borrador. Documento Pacto Local*» cuyas líneas maestras siguen las de documentos similares ya elaborados en Valencia y Madrid. Su planteamiento es todavía muy elemental, pero tiene la virtud de poner la cuestión encima de la mesa. En síntesis, ese documento se reduce a: a) recordar la necesidad de que se cree una Comisión *ad hoc* con presencia de las dos Administraciones, regional y local, esta última canalizada a través de la propia Federación de Municipios; b) indicar, sin superior concreción, cuáles habrán de ser las ocho grandes áreas (urbanismo, educación, comercio, sanidad, consumo, cultura, medio ambiente y deportes) sobre las que habrá de actuarse; c) sentar como principios básicos informadores del Pacto Local los de subsidiariedad, igualdad de todos los municipios y suficiencia financiera; y d) avanzar una propuesta de financiación consistente en habilitar a tal fin una participación en los recursos que la Comunidad percibe por el IRPF, con la cual se constituiría un Fondo que se distribuiría, a su vez, entre un Fondo de Solidaridad (con el 20%) y un fondo Directo (con el 80% restante) a repartir en función del esfuerzo de cada municipio. En esa misma reunión, la Comisión Ejecutiva de la FMRM ha acordado confeccionar una encuesta entre todos los ayuntamientos a fin de que éstos hagan constar en una ficha los datos correspondientes a los servicios que prestan y a su modo de financiarlos, información esencial para todo el debate posterior.

La Comunidad Autónoma, por su parte, ha iniciado también algunas actividades preparatorias del Pacto Local (así, la utilísima realización del estudio S.E.F.A.R., Situación Económico-Financiera de los Ayuntamientos de la Región; la colaboración a la necesaria modernización de la gestión municipal a través del programa P.R.I.S.M.A., etc...), pero sin que la misma haya tomado todavía la iniciativa para abrir el obligado diálogo sobre traslado de competencias y financiación con los municipios de su territorio.

Transferencias y financiación

Después de que en el año anterior tuvieran lugar traspasos tan importantes como el de la enseñanza no universitaria, durante el año 2000 no se ha aprobado ningún Real Decreto que realice el traslado de funciones y servicios desde la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Murcia. Si nos atenemos a las declaraciones del Secretario de Estado de Organización Territorial a su paso por Murcia el 14 de julio, sí existiría en cambio un calendario más o menos preciso para hacer efectivas las transferencias que aún quedan pendientes de recibir: las transferencias en políticas activas de empleo podrían llegar durante el primer semestre del año 2001 (de hecho, el Consejo de Gobierno de 12 de mayo acordó iniciar los trámites para hacerse cargo de las competencias sobre empleo que aún gestiona el Inem, cuyo montante económico cabe presumir que ascenderá a varios miles de millones de pesetas), el traspaso en materia de medios auxi-

liars de justicia quedaría para el segundo semestre de dicho año, y la intención es que las transferencias en materia de sanidad –que no podrán estar efectuadas antes de que se inicie el nuevo sistema de financiación en enero del 2002– no se retrasen, sin embargo, más allá del final de la presente legislatura. Entre tanto, y a fin de recibir en condiciones adecuadas las referidas transferencias sanitarias, la Comunidad Autónoma de Murcia ha acometido ya un largo paquete de actuaciones, ente las cuales cabe destacar, por lo que se refiere a la actividad desarrollada durante el presente año, la elaboración de un borrador de Anteproyecto de Ley del Personal Estatutario del Servicio Murciano de Salud, actualmente en fase de negociación sindical.

Por lo que hace a la financiación autonómica, durante el ejercicio que ahora concluye, la Comunidad Autónoma de Murcia ha incorporado al porcentaje de participación autonómico en los ingresos del Estado el coste efectivo de las transferencias (educación no universitaria, formación profesional ocupacional y enseñanzas náutico-pesqueras) efectuadas durante el ejercicio anterior. Sobre todo, la asunción de competencias en materia educativa ha supuesto una importante inyección de recursos para la Administración autonómica que supera los 79.219 millones de pesetas. Como consecuencia de su incorporación al sistema LOFCA, las entregas a cuenta del año 2000 han ascendido, en fin, a 120.670 millones de pesetas, una cantidad esta última 3,8 veces superior a la percibida durante 1999.

El mayor potencial financiero derivado de la asunción de la competencia educativa ha permitido además a la Comunidad Autónoma acceder, durante el ejercicio 2000, al último tramo de participación en los ingresos estatales por IRPF, superando el 10% aplicable durante los años anteriores del quinquenio (1997-1999) hasta alcanzar el 15% previsto por el sistema. Por lo demás, han actuado asimismo las garantías de suficiencia dinámica, de las que la Comunidad Autónoma de Murcia ha sido beneficiaria durante el ejercicio 2000 y, en concreto, la cláusula de salvaguarda ligada al IRPF, percibiéndose con cargo a la misma 3194 millones de pesetas frente a los 917 millones recibidos como anticipos en el ejercicio anterior. No obstante, conviene no olvidar que el modelo no prevé entregas a cuenta de la garantía de cobertura de los servicios públicos, aplicable por primera vez en el año 2000, por lo que habrá que esperar a la liquidación definitiva de este ejercicio para conocer qué Comunidades son sus beneficiarias por haberse visto descolgadas de la media en el ranking de financiación *per capita* en más de un 10%, a pesar de haber recibido las transferencias en materia de educación no universitaria.

Actividad normativa

Leyes

La actividad legislativa de la Comunidad Autónoma de Murcia durante el año 2000 tiene como punto de arranque el Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia, pues aunque esta norma fue aprobada por el Consejo de

Gobierno en el mes de diciembre de 1999, no se publicó y, por tanto, no se perfeccionó en sentido pleno, hasta el mes de marzo del año siguiente. Lo más significativo de esta norma, dictada al amparo de la autorización contenida en la Disposición Final Primera de la Ley 11/1998, de 28 de diciembre, de Medidas Financieras, Administrativas y de la Función Pública Regional, no es, sin embargo, el amplio lapso temporal existente entre su aprobación y su publicación, explicable por el peculiar mecanismo de control establecido al respecto por el Reglamento de la Asamblea Legislativa, sino el mismo hecho de haberse hecho uso de una figura normativa, el Decreto Legislativo, tan escasamente empleada hasta la fecha en nuestra Comunidad (el antecedente inmediato data de 1995). No obstante, es de esperar en el futuro una mayor utilización de este instrumento, dado el importante aumento de competencias vivido por la Región en los últimos años, así como las constantes reformas a que se han visto sometidas numerosas leyes.

En cuanto al grueso de la actividad legislativa de la Comunidad Autónoma de Murcia, la llevada a cabo por la Asamblea Regional, hay que comenzar por destacar el escaso número de leyes aprobadas, siete, la cifra más baja de los últimos años, incluyendo los años en que ha habido renovación de la Asamblea por causa de la celebración de elecciones. Hay que remontarse a 1993, es decir, a fechas anteriores al aumento de competencias de la Comunidad de Murcia mediante la Ley Orgánica 4/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía, para encontrar un nivel de producción legislativa tan exiguo. Ello se debe, entre otras posibles razones, a algo a lo que ya nos hemos referido en un apartado anterior: al anuncio por el Presidente del Gobierno regional, Ramón Luis Valcárcel, de la remodelación de su Gobierno con casi cinco meses de antelación a su materialización. Este hecho produjo una entendible sensación de interinidad en los consejeros afectados y, sin duda también, una cierta contención de sus iniciativas legislativas en una Asamblea regional del mismo signo político que el del Gobierno. De hecho, todas las leyes aprobadas este año lo han sido en su segunda mitad, una vez producido el anunciado cambio de consejeros. Con todo, el número de tales leyes hubiera sido algo mayor si el retraso provocado por el entendible deseo de atender las recomendaciones del Consejo Jurídico no hubiera dilatado al año próximo la remisión a la Asamblea de dos importantes proyectos de ley.

Un segundo aspecto que hay que destacar de la actividad legislativa de la Asamblea es el predominio que este año tienen las leyes de contenido financiero sobre el conjunto resultante. Nada menos que cuatro de las siete leyes aprobadas tienen esta naturaleza. Se trata, en primer lugar, de la Ley 4/2000, de 12 de julio, que autoriza un suplemento de crédito por importe de 359.545.575 pesetas para financiar una campaña de vacunación masiva —adoptada por Acuerdo de la Comisión Regional Asesora en materia de inmunizaciones y de la Dirección Territorial del Insalud— frente a la enfermedad meningocócica causada por el serogrupo C. En segundo lugar, tenemos la Ley 5/2000, de 19 de diciembre, que tiene un doble cometido: de un lado, aprobar un crédito extraordinario por importe de 300.000.000 de pesetas para financiar gastos derivados de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores; y, de otro lado, autorizar un suplemento de cré-

dito por importe de 475.932.132 pesetas para financiar determinadas necesidades surgidas en las Consejerías de Presidencia, Trabajo y Política Social, Economía y Hacienda, y Turismo y Cultura. Las otras dos normas de carácter financiero son la propia Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2001 –la Ley 6/2000, de 29 de diciembre– y la de acompañamiento de ésta –la Ley 7/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Tributarias y en Materia de Juego, Apuestas y Función Pública–, la cual, además de las medidas que adopta en el ámbito de los tributos propios y cedidos y de las leyes que modifica, concede una vez más la correspondiente autorización al Consejo de Gobierno para aprobar los textos refundidos de la Ley 3/1986, de 14 de marzo, de la Función Pública de la Región de Murcia y la 4/1987, de 27 de abril, de Ordenación de Cuerpos y Escalas de la Administración Regional.

El resto de las leyes aprobadas este año por la Asamblea Regional pertenecen a ámbitos materiales muy distintos entre sí: el laboral, el deportivo y el de protección ambiental. En el terreno laboral, y como desarrollo de la normativa vigente en materia de seguridad en el trabajo, se sitúa la Ley 1/2000, de 27 de junio, por la que se crea el Instituto de Seguridad y Salud Laboral de la Región de Murcia, como organismo autónomo de carácter administrativo encargado de promover un mayor nivel de protección de la seguridad y salud de los trabajadores de la región. En segundo término, por lo que hace al ámbito deportivo, se ha aprobado una nueva y muy amplia Ley del Deporte de la Región de Murcia (la Ley 2/2000, de 12 de julio), sustituta de la de 1993, la cual había quedado en gran parte desfasada a causa del vertiginoso auge experimentado en los últimos años por este sector específico del ordenamiento jurídico. Finalmente, y como consecuencia del creciente interés público por la protección del medio ambiente, se ha dictado la Ley 3/2000, de 12 de julio, de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales Urbanas de la Región de Murcia e Implantación del Canon de Saneamiento; esta Ley, que está estrechamente ligada a diversas normas europeas, estatales y regionales, y que muestra una clara vocación de servir como marco jurídico general de la política de saneamiento y depuración de este tipo de aguas, tiene como instrumento de apoyo más valioso para conseguir sus objetivos la implantación de una exacción para atender los gastos de explotación y conservación de las instalaciones de saneamiento y depuración e incluso los de construcción de otras nuevas.

Reglamentos

Como viene siendo habitual, gran parte de los reglamentos aprobados este año por la Comunidad Autónoma de Murcia hacen referencia a la propia organización y funcionamiento de la Administración regional. En este ámbito, y dejando de lado los decretos relacionados y comentados en un apartado anterior de este informe, interesa destacar ahora, en primer lugar, la puesta en marcha, mediante el Decreto 15/2000, de 30 de marzo, del proceso de elaboración y ejecución del Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Comunidad de Murcia (PEMAR); y, en segundo término, la continuación de la política –parece que inagotable– de creación de consejos técnicos consultivos y de consejos ase-

sores de la Administración: Consejo Asesor Regional de Comercio (Decreto 11/2000), Consejo Técnico Consultivo para la Lucha contra la Pobreza y la Exclusión (Decreto 12/2000), Consejo Técnico Consultivo de Telecomunicaciones (Decreto 98/2000) y Consejo Asesor Regional de Industria (Decreto 120/2000), además de la modificación de la composición del Consejo Asesor Regional del Medio Ambiente (Decreto 98/2000).

Fuera de este terreno la potestad reglamentaria se ha centrado fundamentalmente en tres terrenos: la Universidad, con el Decreto 60/2000, de 18 de mayo, por el que se desarrolla en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia el Real Decreto 1640/1999, de 22 de octubre, que regula la prueba de acceso a estudios universitarios, el Decreto 103/2000, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Social de la Universidad de Murcia y el Decreto 108/2000, de 28 de julio, por el que se crea la Comisión Coordinadora del Distrito Único de la Región de Murcia y se aprueban normas para su organización y gestión; en segundo lugar la potestad reglamentaria se ha centrado en las cajas de ahorro, a las que se dedican el Decreto 121/2000, de 6 de octubre, por el que se regula el funcionamiento del Registro de Cajas de Ahorro de la Comunidad Autónoma de Murcia y el Decreto 126/2000, de 17 de noviembre, que se ocupa de regular el Registro de Altos Cargos de las Cajas de Ahorro de la Comunidad Autónoma de Murcia, y se determina la información que las Cajas de Ahorros deben remitir a la Consejería de Economía y Hacienda sobre elección y designación de sus órganos de gobierno y dirección; finalmente, la atención reglamentaria ha recaído sobre el Euro, al cual se refieren el Decreto 116/2000, de 29 de septiembre, por el que se establecen reglas y medidas para la adaptación al euro de la Administración de la Comunidad Autónoma de Murcia y el Decreto 27/2000, de 4 de mayo, por el que se crea el Observatorio Euro de la Región de Murcia y se establece el procedimiento de adhesión al «Código de buenas prácticas para una mejor adaptación al euro» y la obtención del distintivo oficial «Euro».

Relaciones de conflicto

Una vez más, las relaciones de conflicto en las que ha estado implicada esta región han respondido al que, desde hace tiempo, viene siendo su patrón habitual. De nuevo nos encontramos con que, durante este año, la Comunidad Autónoma de Murcia no ha desplegado prácticamente ninguna actividad ante los tribunales (bien sean éstos ordinarios o bien se trate del Tribunal Constitucional) en defensa de sus ámbitos competenciales –sin duda porque las ocasiones para hacerlo son cada vez menores– y, sin embargo, en aquellas zonas en las cuales el Estado ha debido de adoptar decisiones que afectaban al interés de varias Comunidades, su conflictividad ha vuelto a ser altísima; tan alta que, en algún caso, como el referido al conflicto sobre el Plan Hidrológico Nacional, se ha terminado generando incluso la falsa sensación de que dicho pulso enfrentaba tan solo a dos Comunidades, a Aragón y a Murcia, cuando muchas otras regiones estaban igualmente afectadas por lo que allí se estaba decidiendo. En definitiva, una escasa litigiosidad jurisdiccional, tal vez la más baja del país, cruzada con una

conflictividad no jurisdiccional sin embargo bastante intensa, parece confirmarse como el modo de ser «natural» de las relaciones de conflicto en esta región.

Conflictividad jurisdiccional

Conforme a ello, durante el año que ahora termina, ni por parte del Estado ni por parte de la Comunidad Autónoma de Murcia se ha planteado, vía jurisdicción contencioso-administrativa, ningún recurso en el que quepa advertir un contenido competencial estimable. Así, en todo caso, nos lo manifiestan los servicios jurídicos de dicha Comunidad. Durante este tiempo tampoco el Estado o la Comunidad Autónoma murciana han iniciado ante el Tribunal Constitucional ningún recurso de inconstitucionalidad ni ningún conflicto de competencia que les tenga a ambos por partes. Y desde que la Ley Orgánica 7/1999 lo creara, tal vez habría que añadir que tampoco ningún municipio de esta Comunidad ha planteado al Estado conflicto alguno en defensa de la autonomía que le está constitucionalmente garantizada.

Sí se ha producido, en cambio, una decisión del Tribunal Constitucional en la que quedan afectados normas e intereses de la Comunidad Autónoma de Murcia, ya que con la misma se viene a poner fin a uno de los dos recursos de inconstitucionalidad contra leyes autonómicas murcianas que estaban todavía pendientes ante dicha jurisdicción, bien que —confirmando esa baja inclinación a la conflictividad jurisdiccional de la que hablábamos hace un instante— ni la Asamblea Regional de Murcia ni el Consejo de Gobierno murciano llegaron a personarse en su día en el correspondiente procedimiento. Se trata de la STC 74/2000, de 16 de marzo, recaída en el recurso de inconstitucionalidad promovido en su momento por el Presidente del Gobierno contra el art. 32 de la Ley 8/1995, de 24 de abril, de Promoción y Participación Juvenil, de la Comunidad Autónoma de Murcia. Atendido el fallo de dicha resolución, el Tribunal ha decidido rechazar la citada pretensión de inconstitucionalidad y, en consecuencia, ha acordado desestimar el recurso, salvando así la legitimidad constitucional de la ley murciana, bien que para ello haya debido recurrir a realizar una interpretación conforme a la Constitución del precepto afectado y, por lo tanto, a dictar una sentencia interpretativa cuyo singular formato ha motivado, a su vez, la formulación de un voto particular por parte de uno de los magistrados firmantes. Añadamos tan solo, antes de entrar en el fondo de dicha decisión, que la doctrina que esta sentencia mantiene viene a confirmar la previamente establecida por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 176/1999, dictada con motivo del recurso planteado por el Estado contra un precepto similar de la Ley 12/1993, del Parlamento de Cataluña, por la que se creaba el Instituto para el Desarrollo de las Comarcas del Ebro.

Según el referido art. 32 de la Ley 8/1995, de la Asamblea Regional murciana, contra el que en su momento planteó su impugnación el Presidente del Gobierno, el Consejo de la Juventud que en dicha Ley se creó como Organismo autónomo «... gozará de las exenciones tributarias establecidas o que se establezcan a favor de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, salvo que se trate de los tributos cuya carga tributaria sea posible trasladarla a otras personas».

En opinión del Abogado del Estado, este precepto vulnera el orden constitucional de competencias en la medida en que está redactado de forma que no permite distinguir ni distingue entre las exenciones y beneficios fiscales establecidos sobre los tributos propios de las Comunidad y las exenciones y beneficios fiscales establecidos sobre tributos del Estado o de las Entidades Locales, con lo cual adopta decisiones que sólo pertenecen a la potestad tributaria del Estado y, por lo tanto, al legislador estatal.

Así cree poder deducirlo del art. 133 CE, el cual dice en su párrafo 1 que «... la potestad originaria para establecer tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante Ley», y en su párrafo 2 que «... las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales podrán establecer y exigir tributos» sólo «de acuerdo con la Constitución y las leyes». Por lo que respecta a las Comunidades Autónomas, esa norma de acuerdo con la cual éstas adquieren potestades en la citada materia es el art. 17, b de la ley 8/1980, la LOFCA, el cual ha reconocido a dichas Comunidades competencia para establecer sus propios tributos y, con ello, para fijar las exenciones y bonificaciones relativas a los mismos que considere oportunas, quedando intacta, por tanto, la competencia del Estado sobre los hechos impositivos sujetos a tributos estatales. A su vez, y por que hace a las Entidades Locales o, para ser más exactos, a los tributos atribuidos por la ley a dichas Entidades, es la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas Locales, la que ha sujetado la determinación del sistema tributario local a la potestad legislativa del Estado y, en consecuencia, a la ley estatal, de donde tampoco respecto de dichas exacciones puede el legislador autonómico interferir en la fijación de sus elementos esenciales —ahí incluidas exenciones y bonificaciones— sin invadir competencias ajenas.

Habida cuenta, además, que el art. 32 de la ley murciana da por sentada una supuesta identidad, a efectos tributarios, entra la Comunidad Autónoma y sus Organismos autónomos —ahí incluido el Consejo de la Juventud— que el resto de la legislación tributaria (Ley 61/1978, reguladora del Impuesto de Sociedades, Ley de Haciendas Locales para determinados impuestos...) no justifica ni respalda, la conclusión a la que esta línea argumental conduce a la Abogacía del Estado es clara: el aludido precepto es manifiestamente contrario a la Constitución.

No ha sido, sin embargo, éste el parecer del Tribunal Constitucional, según el cual el citado precepto puede ser perfectamente salvado de semejante reproche si se hace del mismo una lectura distinta y conforme con la Constitución. Basta para ello con considerar que la norma sobre la que versa este conflicto, el art. 32 de la Ley 8/1995, no ha pretendido tener otro alcance que el que le marca la competencia del órgano legislativo del cual emana, por lo que debe entenderse que el legislador sólo pudo atribuir al Consejo murciano de la Juventud —y, por lo tanto, sólo le atribuyó— aquellos beneficios y exenciones fiscales que la Comunidad Autónoma establezca respecto de sus propios tributos y en su propia legislación. Ello sentado, no cree el Tribunal que sea necesario entrar ya a dilucidar la corrección o incorrección constitucional de la equiparación entre la Comunidad y sus Organismos autónomos que, a efectos fiscales, la Ley 8/1995 realiza, y en consecuencia considera que basta con lo anterior para poder pronunciar un fallo desestimatorio sobre la pretensión de inconstitucionalidad promovida en su día

por el Presidente del Gobierno. El art. 32 de la Ley 8/1995, de la Comunidad Autónoma de Murcia es, por lo tanto, escrupulosamente constitucional.

A esta sentencia ha añadido un voto particular el Magistrado Conde Martín de Hijas en el que remite al que él mismo formulara en su momento a la STC 176/1999. Lo allí expresado no afecta al fondo competencial del litigio que nos ocupa sino a la exigencia de que las sentencias interpretativas expliciten en el fallo su condición de tal en vez de limitarse, como hacen, a la mera desestimación del recurso, pero tiene algún interés que lo subrayemos. En realidad, viene a decirnos, debajo de múltiples sentencias interpretativas lo que late es el convencimiento de que el precepto en cuestión, tal y como está redactado, es inconstitucional. Y no está mal, desde luego, que intentemos salvar esa inconstitucionalidad con una lectura conforme a la Constitución. Pero, si ese es el caso, el fallo debería advertirlo, cosa que en esta sentencia –como en la 176/1999– no ocurre.

Digamos para concluir que, una vez dictada la sentencia que comentamos, sólo queda pendiente de resolución por el Tribunal Constitucional un recurso de inconstitucionalidad que afecte a leyes de la Comunidad Autónoma de Murcia: el relativo a la Ley 7/1995, de 21 de abril, de Fauna Silvestre, Caza y Pesca Fluvial.

Conflictividad no jurisdiccional

Las cuestiones sobre las que ha versado este segundo tipo de conflictividad han seguido siendo las mismas que en años anteriores, aunque a ellas ha venido a añadirse durante el año que ahora concluye un nuevo frente –éste con el Estado– en el que, al parecer, la Comunidad está encontrando más dificultades de las previstas: nos referimos a la solicitud de un aeropuerto para Murcia.

I. Por lo que respecta al Plan Hidrológico Nacional, el Gobierno regional hizo e su momento todo cuanto estuvo en su mano para que el mismo fuera remitido al Consejo Nacional del Agua antes de las elecciones generales del 12 de marzo. Sin embargo, ello no fue posible. El Secretario de Estado de Aguas, Benigno Blanco, en su visita a Murcia a finales de enero, ya dejó claro que la decisión del Gobierno Aznar estaba tomada en sentido contrario. Una vez celebrados dichos comicios, el nuevo Gobierno fue, no obstante, bastante diligente a la hora de encarar este contencioso, y el Consejo de Ministros del 14 de junio aprobó, por fin, el anteproyecto del PHN, tanto tiempo pendiente. En este documento, el Gobierno parece inclinarse por la construcción de un trasvase Ebro-Júcar-Segura como solución para cubrir las necesidades hídricas del Levante español, aunque sin dar por descartadas con ello otras opciones; además el plan contempla un conjunto de actuaciones de modernización hidrológica de todo el país (tres billones de pesetas, en su segunda fase), cuyo indirecto cometido es trasladar a las distintas Comunidades la sensación de que la operación tiene un claro sentido redistributivo atento a los intereses de todos. El Consejo de Ministros acordó, asimismo, convocar al consejo Nacional del Agua, a fin de que conozca del PHN, para la primera semana de septiembre. Su dictamen no es vinculante, pero como quiera que el Gobierno ha dejado clara su voluntad de con-

vertir a este foro en el lugar de negociación del PHN, de ahí que la fase procedimental a desarrollar ante el mismo –en la que estamos– haya adquirido una importancia decisiva, dando lugar a que las Comunidades afectadas se posicionen al respecto con rotundidad y aun, en algún caso, con espectacular aparato.

Como es lógico, la posición del Gobierno central (trasvase desde el Ebro al Segura) ha sido acogida por el Gobierno regional murciano con toda complacencia. No así por el Gobierno de Aragón, el cual, pese al *quantum* de las compensaciones prometidas (25 embalses, 68.000 hectáreas de regadío...), ha abierto una campaña sistemáticamente dirigida a mover a la opinión pública de todo el Estado contra las demandas de agua del Sureste y, en particular, de la Comunidad Autónoma de Murcia. La utilización en el enfrentamiento entre Comunidades de movilizaciones de 300.000 personas (Zaragoza, 8 de octubre) o el intento de recurrir a la publicidad pagada para difundir imágenes contrarias a los intereses del otro (supuesto derroche del agua en Murcia...) pasarán a los anales de las más extremadas formas de confrontación entre regiones.

En un frente distinto, pero también dentro de esta madeja de intereses que es el PHN, Murcia mantiene otro litigio con la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Su origen está en la disposición transitoria segunda del anteproyecto del PHN, la cual recoge –y, por consiguiente, intenta elevar al rango de ley, una vez que el Plan lo sea– el art. 23 del Plan de Cuenca del Tajo que contempla la posibilidad (hábilmente arrancada en su día por el Presidente Bono a la Ministra Tocino) de que, en esta redistribución de aguas que el Plan moviliza, se incluya una reducción de los caudales hoy declarados trasvasables del Tajo al Segura, algo que el Presidente castellano-manchego ha definido con la frase «*des-hipotecar la cabecera del Tajo*» y que, sin embargo, lógicamente la Comunidad Autónoma de Murcia advierte como un gravísimo riesgo de disminución de los caudales que debe recibir, por debajo incluso de sus necesidades mínimas. De ahí que en una de las siete alegaciones presentadas por ella al Consejo Nacional del Agua haya pedido con firmeza la eliminación de la citada disposición transitoria.

Cuando concluye el año 2000, la Comisión Permanente del Consejo Nacional del Agua está conociendo de las alegaciones al Plan.

II. Por otra parte, el complicado litigio existente entre las Comunidades Autónomas de Madrid, Valencia, Castilla-La Mancha y Murcia sobre el trazado del tren de alta velocidad (AVE) que deberá unir en su día a Madrid con el Levante español, ha estado este año a punto de alcanzar una solución pactada, resultado que, por lo demás, se anuncia como seguro para los primeros días del 2001.

En efecto, después de que el Ministerio de Fomento sacara a exposición pública el 18 de diciembre de 1999 hasta seis trazados distintos, y tras todo un agitado año de tanteos, escaramuzas, constitución de plataformas ciudadanas y filtración de rumores (Zaplana, informaba la prensa hacia mayo, tiene pactada con Álvarez Cascos la opción centro), el Ministro compareció el 15 de junio ante la Comisión de Infraestructuras del Congreso de los Diputados para anunciar que su Departamento se decantaba a favor de una nueva propuesta –la llamada opción Cascos– cuyo trazado venía a ser una especie de variante de la opción norte. El Gobierno murciano, con cuyos intereses pugnaba dicha propuesta,

redobló entonces sus esfuerzos a favor de la opción sur (llegada del AVE a Murcia directa desde Albacete por Cieza), e igual hicieron —cada una en el sentido de sus preferencias— las otras tres Comunidades. En esta situación, a principios del mes de diciembre, el Ministro Álvarez Cascos ha lanzado un envite rotundo a las cuatro Comunidades Autónomas afectadas: o éstas se ponen de acuerdo en un trazado común o el Ministerio destinará los fondos previstos para el tren de alta velocidad Madrid-Levante a otros proyectos e inversiones. Intentando responder a ese aviso, el 11 de diciembre el Presidente de la Comunidad Autónoma de Murcia ha decidido convocar una reunión de Presidentes en la capital de dicha Comunidad a fin de intentar que de ella pueda salir una solución acorde con los intereses de todos. La convocatoria, tras algunos problemas de calendario, ha quedado hecha para el día 8 de enero del próximo año, y el Ministro ya ha anunciado su intención de presidirla. En fin, como contribución al espíritu de convergencia con el que en dicho encuentro deba trabajarse, el Presidente Valcárcel ha adelantado que Murcia podría renunciar a su defensa del trazado sur (llegada directa por Cieza) si se llega a compromisos solventes que garanticen la simultaneidad de las obras, con lo cual el AVE llegaría a Murcia a la vez que a las demás ciudades, y si además se incluye en el acuerdo la modernización y posterior adecuación de la línea convencional Cartagena-Chinchilla, la cual sigue siendo esencial para esta Comunidad.

Hacia los últimos días de diciembre, la prensa ha indicado que, en este momento, el Ministerio de Fomento y las cuatro Comunidades afectadas tienen prácticamente cerrado un borrador de acuerdo (construido sobre la base de la opción Cascos, con algunas variantes y abierta además a aquellas otras que la negociación pueda añadir), cuyos últimos flecos tratará de resolver la reunión de Murcia.

III. La región de Murcia carece en la actualidad de un aeropuerto adecuado a sus necesidades. Es claro que el actual aeropuerto de San Javier no reúne las condiciones que se requieren para cubrirlas plenamente, dada la dificultad de compatibilizar el transporte aéreo y las actividades de la Academia General del Aire. Por eso el Gobierno regional acordó, en enero de este año, reforzar estudios e intentos anteriores e incluir entre sus prioridades la construcción de un nuevo aeropuerto. La petición formal par ello se presentó a la Comisión Interministerial de Defensa y Transportes (CIDETRA), a través de la Dirección General de Aviación Civil, el 21 de enero. Según el criterio de la Comunidad Autónoma de Murcia, la ubicación idónea para dicho aeropuerto debería estar en la pedanía de Corvera, del término municipal de Murcia, dada su equidistancia de los puntos principales de nuestra geografía. Sin embargo, los estudios de posibilidad de compatibilización de vuelos entre ese emplazamiento y la Academia General del Aire que CIDETRA está llevando a cabo tienen estancadas al día de hoy las gestiones de la Comunidad Autónoma con el Estado. Así lo ha reconocido abiertamente el Presidente Valcárcel en diversas declaraciones hechas hacia el final de este año.

Relaciones de colaboración. convenios

Tal vez una manifestación peculiar y atendible del formato que a veces adoptan las relaciones de colaboración la constituya esa convocatoria, en Murcia, de

una conferencia de Presidentes regionales que el Presidente Valcárcel acaba de hacer a fin de resolver consensuadamente el conflicto que viene enfrentando a distintas regiones en torno a cuál deba ser el trazado definitivo de la línea de alta velocidad Madrid-Levante. No insistimos sobre ello. Pero sí nos remitimos a lo dicho sobre esta cuestión en el epígrafe anterior.

Con todo, la concreción habitual de las relaciones de colaboración ha seguido consistiendo en la celebración de distintos convenios entre la Comunidad Autónoma murciana y el Estado. Casi no es necesario decirlo, pero confirmemos que este año tampoco ha existido ningún convenio que vincule a Murcia con otra Comunidad. Un dato a dejar consignado es que todavía no se está dando siempre la preceptiva publicidad en el Boletín Oficial de la Región (impuesta, como se recordará, por el art. 8.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, y por el art. 14 del Decreto 56/1996, de la Comunidad Autónoma de Murcia) a todos los convenios suscritos con otra Comunidad o con el Estado. Sí está cumpliendo sistemáticamente esa obligación –y es un buen ejemplo a seguir– la Consejería de Trabajo y Política Social, amén de alguna otra.

Por convenios, cabe destacar el celebrado el 16 de marzo entre el Ministerio de Administraciones Públicas y la Comunidad Autónoma de Murcia para el desarrollo de Planes de formación continua, en el que la aportación del Estado supera los 73 millones de pesetas; el suscrito entre la Comunidad y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación para la financiación del Plan Coordinado de Actuación y Lucha contra la Encefalopatía Espongiforme Bovina, dada la alarma social del tema al que ambas Administraciones intentan hacer frente; el Convenio específico para el presente año del Protocolo de Colaboración suscrito el 14 de julio por el Ministerio del Interior (Plan Nacional sobre Drogas) y la Comunidad Autónoma de Murcia; y, sobre todo, el amplio paquete de Protocolos adicionales que prolongan para el año 2000 distintos Convenios de Colaboración contraídos en su día entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Consejería de Trabajo y Política Social de esta Comunidad (atención a discapacitados, plan gerontológico, atención a inmigrantes y desplazados, servicios sociales de las Corporaciones Locales, este último con una aportación estatal de más de 377 millones de pesetas, etc...); a estos Protocolos adicionales hay que añadir además la celebración, también durante este año, de nuevos convenios entre el referido Ministerio y la citada Consejería (integración del pueblo gitano, plan estatal del voluntariado, erradicación de la pobreza y de la exclusión social, etc...).

Actividad de la Comunidad Autónoma en el marco de la Unión Europea

Durante el año 2000 Murcia ha asumido la Vicepresidencia Primera de la Comisión 1 del Comité de las Regiones. Dicha Comisión es la encargada de Política Regional, Fondos estructurales, Cohesión económica y social y Cooperación transfronteriza e interregional. Asimismo, el Presidente Valcárcel ha sido designado ponente para la elaboración del futuro dictamen de la Comisión 3 sobre la propuesta de revisión de las redes transeuropeas.

En el ámbito de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM) de la Unión Europea, Murcia fue sede en el mes de febrero de las sesiones del Buró Político de una de sus cuatro Comisiones, la Comisión Intermediterránea, cuya presidencia desempeña en la actualidad el Presidente Valcárcel y a la que pertenecen cuarenta y dos regiones de la Europa del Mediterráneo. En la reunión de Murcia se adoptaron importantes acuerdos en orden a la conveniencia de oponerse a la aprobación por Bruselas, a finales del citado mes de febrero, de la directiva comunitaria que pretende imponer determinadas restricciones a los trasvases entre cuencas. Asimismo, la Comisión Intermediterránea acordó en esta reunión abrirse a las regiones de las riberas del sur y del este del Mediterráneo, y en concreto a las del norte de África, a fin de crear así un nuevo foro en el que poder debatir con los países interesados los múltiples problemas que genera la inmigración de éstos hacia el sur de Europa.

Dentro todavía de la citada Comisión Intermediterránea de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas, Murcia ha sido en dos ocasiones sede de la actividad de sus grupos. Durante los días 13 y 14 de julio fue el Grupo Intercomisiones «Conferencia de Regiones Periféricas Europeas-América Latina» el que celebró aquí el primer Encuentro de cooperación de la Conferencia de Regiones con representantes de los espacios CODESUL (Comisión de Desarrollo del Sur de Brasil) y CRECENEA (Comisión Regional de Comercio Exterior del Nordeste Argentino). A sus sesiones asistieron gobernadores, presidentes, rectores de universidad, empresarios y altos funcionarios de dichos espacios. A principios de diciembre fue el Grupo de trabajo sobre Agua y Lucha contra la Desertificación, presidido por Murcia junto con la región de Cerdeña, el que convocó en Murcia el I Foro del Agua de las Regiones Mediterráneas; en el mismo intervinieron representantes de Italia, Francia, Portugal, Grecia y España, y en sus debates se abordaron cuestiones relacionadas con la necesaria solidaridad hidrológica entre las distintas regiones europeas.

Al margen de lo anterior, aunque mostrando también, igual que en el caso precedente, la profunda conexión que muchas veces existe entre la actividad europea de la Comunidad Autónoma de Murcia y su directo interés por el tema del agua, la Asamblea del Consejo de Europa, con sede en Estrasburgo, ha aprobado en sesión de 25 de septiembre de 2000, por 41 votos a favor, ninguno en contra y una abstención, la creación del Instituto Euromediterráneo de Hidrotecnia, cuya sede será Murcia. El mencionado Instituto estará gestionado por una fundación pública en la que tendrán presencia el Consejo de Europa, el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa, la Unesco, el Ministerio de Medio Ambiente, la Comunidad Autónoma de Murcia y distintas instituciones y entidades financieras murcianas. Entre sus funciones estarán la coordinación de estudios de identificación de los principales problemas relacionados con la gestión del agua, la elaboración y evaluación de propuestas para su realización, la organización de foros, debates y seminarios, así como la edición de publicaciones y el asesoramiento en materia de agua de otras instituciones europeas.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Cámara por Grupos Parlamentarios

Total diputados: 45

Composición por Grupos al 1-I-2000:

Grupo parlamentario popular: 26

Grupo parlamentario socialista: 18

Grupo parlamentario Mixto (IU): 1

Composición por Grupos al 31-XII-2000: la misma.

Estructura del Gobierno

Entre el 1-I-2000 y 5-V-2000:

Presidente: Ramón Luis Válcárcel Siso (PP).

Vicepresidente: Antonio Gómez Fayrén (PP).

Número de Consejerías: 8.

Presidencia: Juan Antonio Megías 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.

Entre el 5-V-2000 y el 31-XII-2000:

Presidente: Ramón Luis Válcárcel Siso (PP).

Vicepresidente: Antonio Gómez Fayrén (PP).

Número de Consejerías: 9.

Presidencia: José Ramón Bustillo Nava-Osorio.

Economía y Hacienda: Juan Bernal Roldán.

Obras Públicas y Ordenación del Territorio: José Pablo Ruiz Abellán.

Educación y Universidades: Fernando de la Cierva Carrasco.

Agricultura, Agua y Medio Ambiente: Antonio Cerdá Cerdá.

Sanidad y Consumo: Francisco Marqués Fernández.

Tecnologías, Industria y Comercio: Patricio Valverde Megías.

Trabajo y Política Social: Antonio Gómez Fayrén (la acumula a la Vicepresidencia).

Turismo y Cultura: Juan Antonio Megías García.

Tipo de Gobierno

Mayoritario.

Partido y número de parlamentarios que le apoyan: PP, 26 diputados.

Composición del Gobierno: Homogéneo (PP).

Cambios en el Gobierno

Han cesado en sus respectivas Consejerías, Juan Antonio Megías García (Presidencia), José Ramón Bustillo Nava-Osorio (Política Territorial y Obras Públicas), Fernando de la Cierva Carrasco (Educación y Cultura) y José Pablo Ruiz Abellán (Industria, Comercio, Turismo y Nuevas Tecnologías). Los Decretos de cese, núms. 7 al 10/2000, llevan todos fecha de 5 de mayo (BORM núm. 104, de 6 de mayo de 2000).

Tras la reorganización de la Administración Regional a la que procede el Decreto núm. 30/2000, de 5 de mayo, por el que se crea la nueva Consejería de Turismo y Cultura y se reestructuran las anteriores Consejerías de Educación y Cultura y de Industria, Comercio, Turismo y Nuevas Tecnologías, han sido nombrados para ocupar las carteras resultantes de dicha remodelación del Consejo de Gobierno: José Ramón Bustillo Nava-Osorio (Presidencia), José Pablo Ruiz Abellán (Política Territorial y Obras Públicas), Fernando de la Cierva Carrasco (Educación y Universidades), Patricio Valverde Megías (Tecnologías, Industria y Comercio) y Juan Antonio Megías García (Turismo y Cultura). Los Decretos de nombramiento, núms. 11 al 15/2000, llevan también fecha de 5 de mayo y aparecen en el mismo BORM antes citado.

Investidura, Moción de Censura y Cuestion de confianza

No ha habido.

Mociones de Reprobación

Ninguna.

Debates y Resoluciones más importantes

Debate sobre la regeneración de la bahía de Portmán y Sierra Minera (*Diario de Sesiones. Pleno. Núm. 40, sesión del 10 de mayo de 2000*). Se produjo como consecuencia de la comparecencia del Consejo de Gobierno en sesión informativa solicitada por el Grupo Mixto, el Grupo Socialista y el propio Consejo de Gobierno. Intervino en nombre del Consejo de Gobierno el Consejero de Presidencia, que justificó la política seguida por el Ejecutivo en orden a la eliminación de los estériles contaminantes depositados en dicha bahía, política puesta en cuestión por un dictamen de la Comisión Europea conocido en los días anteriores. La oposición consideró insuficientes e inadecuadas tales explicaciones.

Debate sobre financiación autonómica (*Diario de Sesiones. Pleno. Núm. 52, sesión del 7 de junio de 2000*). Comparecencia del Consejero de Economía y Hacienda ante el Pleno, a petición del Grupo Parlamentario Socialista, que dio lugar a un extenso debate monográfico sobre el tema.

Debate sobre la acción Política del Consejo de Gobierno (*Diario de Sesiones. Pleno. Núm. 62, sesión celebrada los días 6 y 7 de septiembre de 2000*). Se trata del «Debate sobre el estado de la Región» y, como tal, ofrece la estructura y el contenido propios del mismo. En su intervención inicial, el Presidente del Consejo de Gobierno hizo balance de las grandes magnitudes de la economía regional, poniendo especial atención en lo relativo a infraestructuras y a empleo, pasó revista a los distintos sectores de la acción de gobierno y se detuvo en las cuestiones más delicadas de la política regional, ahí incluidas agua, AVE y aeropuerto. La oposición hizo hincapié en los que consideró los aspectos más débiles de dicha gestión (crecimiento de la contratación temporal y de la siniestrabilidad laboral, descenso de un punto de la renta per cápita respecto de la media española, dudas sobre el trazado final del AVE, censura europea a la solución dada a Portmán, etc.).

Resolución de 7 de septiembre de 2000 por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a participar de manera constructiva, solidaria y con sentido de estado, en los debates para la elaboración del Informe del Consejo Nacional del Agua al Anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional, fijando la posición de esta Región a la luz del Pacto del Agua de la Región de Murcia y de las resoluciones que puedan adoptarse por esta Asamblea en el correspondiente debate monográfico.

Resolución de 7 de septiembre de 2000 por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno para que inste al Gobierno de la Nación a fin de que el Plan Hidrológico Nacional incluya y recoja las inversiones y actuaciones necesarias para consolidar el Tránsito Tajo-Segura y garantizar al menos, incluso en los años muy secos, la primera fase de 600 hm³ de transferencia desde la cabecera del Tajo a la del Segura, prevista en la Ley 21/1971.

Resolución de 7 de septiembre de 2000 por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que, siendo necesario el desarrollo del proceso descentralizador hacia las entidades locales, dentro de un marco financiero suficiente, para que, una vez que estén concluidos los estudios sobre la comarcalización

de la Región de Murcia, así como los que determinan la situación económica y financiera de los Ayuntamientos, se constituya en el seno de la Asamblea Regional una Comisión Especial para el Pacto Local, en la que las fuerzas parlamentarias busquen un acuerdo político en torno a las materias sobre las que haya de aplicarse el proceso de descentralización a favor de las entidades locales.

Reformas del Reglamento Parlamentario

Sigue estando en curso la reforma del Reglamento de la Asamblea Regional cuyos trabajos se iniciaron el año anterior.

Normas interpretativas y supletorias del reglamento

No ha habido.

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, curiosamente la misma cifra que el año anterior: 6 sobre anteproyectos de ley, 2 sobre proyectos de Decretos Legislativos, 9 sobre proyectos de reglamento, 40 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 Lizarraga

Rasgos Generales

De nuevo, en primer término, es obligado referirse a la situación derivada tras la ruptura de la tregua por parte de la organización terrorista ETA y a su incidencia en Navarra, donde se ha cobrado la vida del Subteniente del Ejército D. Francisco Casanova, asesinato que fue repudiado de forma más específica por la sociedad navarra con una gran manifestación pública convocada por el Parlamento de Navarra, y asimismo esta sociedad se ha expresado reiteradamente contra los restantes asesinatos perpetrados por ETA en otros lugares de España.

Desgraciadamente el asunto del terrorismo ha estado de forma continuada e intensa presente en la vida política, social y económica de Navarra. Las amenazas, el chantaje y los atentados de ETA han alcanzado o han intentado alcanzar a todos los sectores de la sociedad. También han producido el profundo rechazo político y social. Así las actuaciones sangrientas de ETA han llevado a las fuerzas políticas de Navarra, con excepción de EH, a rotundas condenas que se han plasmado en diversos Acuerdos políticos del Parlamento de Navarra tras cada acción violenta de ETA, y también a movilizaciones sociales. Incluso la posición de EH de no condenar los atentados perpetrados por ETA llevó a que se produjera el abandono de su Grupo Parlamentario de la Parlamentaria Foral de Bazarre Sra. Rubio, que ha pasado al Grupo Parlamentario Mixto, con lo que EH ha bajado de 8 a 7 Parlamentarios Forales. No obstante EH participa en las actividades parlamentarias con regularidad.

Ya en el mes de diciembre, con motivo del Pacto por las libertades y contra el terrorismo firmado en Madrid entre el PP y el PSOE el 8 de diciembre, en Navarra se ha producido, por un lado, la vinculación formal al pacto por parte de UPN y, por otro, una iniciativa del PSN para desarrollar el Pacto en el ámbito de Navarra. La propuesta del PSN recibió en un primer momento una fría acogida por parte de UPN pero después ambos partidos lograron consensuar una Declaración de apoyo al Acuerdo por las libertades y contra el terrorismo con fecha 26 de diciembre de 2000 que es firmada por UPN y PSN y a la que se invita a adherirse al resto de fuerzas políticas y sociales. Las demás fuerzas políticas han criticado esta Declaración navarra, alegando que la misma no era necesaria y más bien era excluyente, siendo suficiente el Acuerdo de Pamplona de 1996 en el que estaban prácticamente todas las fuerzas políticas (excepto HB). Por el contrario el Acuerdo ha logrado la adhesión de los sindicatos UGT y CCOO y de la Confederación de empresarios (CEN). El contenido del Acuerdo de Navarra se resume en tres aspectos básicos: 1) Un Preámbulo de ratificación del Acuerdo de Madrid; 2) Un punto primero y más importante en el que se efec-

túa una reafirmación de Navarra y de su configuración como Comunidad Foral frente al terrorismo y en el que los firmantes se comprometen expresamente «a la defensa del actual estatus institucional de Navarra, basado en el reconocimiento de su Régimen Foral y su integración en el marco de la Constitución Española y de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, como una Comunidad con régimen, autonomía e instituciones propias, integrado en España»; y 3) Un punto segundo relativo al compromiso para el impulso cívico en defensa de las libertades, en especial, en el ámbito de la juventud y de la educación.

No debe olvidarse que mediante el Decreto Foral 338/2000, de 16 de octubre, se ha concedido la Medalla de Oro de Navarra a las víctimas del terrorismo, habiendo sido recogida por las viudas de los dos últimos asesinados por ETA en Navarra (Tomás Caballero y Francisco Casanova) en un emotivo acto con ocasión de la celebración del Día de Navarra el 3 de diciembre.

En segundo lugar, la vida política se ha caracterizado por la estabilidad habida cuenta que el Gobierno de UPN tiene 22 escaños sobre un total de 50, y que ha gozado en los asuntos más trascendentales del apoyo –previa negociación– del PSN, e incluso en algún caso aislado del CDN. Además se produce el hecho de que en caso de no participación de EH (8 escaños, ahora 7 escaños tras el abandono de la Sra. Rubio) UPN cuenta con mayoría para paralizar determinadas iniciativas parlamentarias o sacar adelante las suyas propias (22 sobre 43 escaños). No obstante el entendimiento y consenso entre UPN y PSN se ha visto roto en numerosas ocasiones en temas puntuales, pero sobre todo en dos cuestiones de las que el PSN ha hecho bandera en esta Legislatura: la desaparición del peaje de la autopista A-15 y el desmantelamiento del polígono de tiro de Bardenas Reales. No obstante el disenso no ha alcanzado a cuestiones más importantes y así el Gobierno ha conseguido que el Parlamento de Navarra aprobara los Presupuestos Generales de Navarra para el año 2001, tras las correspondientes cesiones que han permitido al PSN incidir sobre determinadas partidas presupuestarias consideradas por éste como prioritarias, o en la reforma fiscal que el Gobierno ha visto aprobada con la abstención del PSN. En contrapartida, por ejemplo, UPN apoyará para el cargo de Defensor del Pueblo al candidato propuesto por el PSN.

Destaca asimismo, como instrumento de profundización democrática, que tras la reforma del Reglamento del Parlamento de Navarra se haya articulado y celebrado el debate sobre el estado de la Comunidad Foral, en el que se produjo no sólo un intenso debate y fijación de las grandes líneas políticas sino también la posterior aprobación de veinte resoluciones relativas a temas muy diversos.

El 12 de marzo de 2000 se celebraron las elecciones generales con el resultado de un aumento de votos de UPN, que se colocó al borde del 50% de votos, de lo que se derivó un incremento de su representación en el Congreso de los Diputados. Los resultados dieron lugar a la atribución de 3 escaños a UPN y 2 al PSN en el Congreso de los Diputados, y de 3 a UPN y 1 al PSN en el Senado. IU perdió el escaño de Diputado que tenía y EH se decidió por la abstención en estas elecciones.

En el ámbito de la actividad política se ha celebrado el congreso del PSN con la reafirmación de su Secretario General Sr. Lizarbe, lo que ha tenido como con-

secuencia la dimisión de tres Parlamentarios Forales del Grupo Parlamentario Socialista opuestos a la línea del confirmado Secretario General y que han sido sustituidos por tres nuevos Parlamentarios Forales.

En el ámbito institucional cabe resaltar que continúa la tramitación de la reforma de la LORAFNA iniciada en 1999 y que terminará en 2001. Este año 2000 se ha concluido el pertinente Acuerdo con el Gobierno de Nación que ha sido ratificado por el Parlamento de Navarra en sesión plenaria de 26 de octubre de 2000, con una gran mayoría dado que contó con el apoyo de UPN, PSN, IU y CDN. Posteriormente, con fecha 15 de diciembre de 2000 el Consejo de Ministros ha aprobado el correspondiente proyecto de ley orgánica para ser remitido a las Cortes Generales. La modificación se limita al cambio en el sistema de elección del Presidente del Gobierno y a introducir la facultad de disolución del Parlamento sin alcanzar a otro tipo de aspectos.

En otro plano, la materia relativa al vascuence ha sido objeto de polémica. Por un lado, en junio, dimitieron los máximos responsables del Gobierno en esta materia (Director General de Política Lingüística, dos Directores de Servicio y un Jefe de Sección), produciéndose por otra parte una dilución de esta Dirección General mediante la creación de una nueva Dirección General de Universidades y de Política Lingüística y la atribución de otras de sus funciones al Departamento de Presidencia, Justicia e Interior y al INAP. Además el Gobierno de Navarra ha aprobado, en diciembre, la modificación del Decreto Foral 135/1994 sobre el uso del vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra (modificación publicada en el BON de 5 de enero de 2001), lo que ha recibido fuertes críticas de las fuerzas políticas, especialmente, de las nacionalistas.

Una de las cuestiones que ha cobrado especial realce ha sido la relativa al desmantelamiento del polígono de tiro de Bardenas Reales. La trascendencia de este asunto deriva de que el contrato entre el Ministerio de Defensa y la Junta de Bardenas Reales vence el día 10 de junio de 2001. Frente a este dato se ha producido una posición de cierre inmediato del polígono arbitrando todo tipo de fórmulas destinadas a este fin (posición liderada por el PSN) y otra de cierre diferido negociado con el Ministerio de Defensa (posición de UPN). Así han sido continuos los posicionamientos del Parlamento de Navarra en orden al desmantelamiento inmediato del polígono de tiro al fin del Convenio que se han traducido en diversos Acuerdos y proposiciones de ley foral tendentes a lograr este objetivo, una de las cuales se ha convertido en la Ley Foral 16/2000, de 29 de diciembre, por la que se incorporan los terrenos ocupados por el polígono de tiro al Parque Natural de Bardenas Reales. Por su parte el Estado ha aprobado el Real Decreto 1943/2000, de 1 de diciembre, por el que se declara de interés para la Defensa Nacional el campo de entrenamiento de las Fuerzas Armadas de las Bardenas Reales (Navarra) publicado en el BOE del 2 de diciembre, y que mereció el Acuerdo reprobatorio de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, en su sesión de 18 de diciembre, adoptado por todos los Grupos Parlamentarios excepto UPN.

Por último, cabe apuntar que en el mes de enero se cierra la fusión de las dos Cajas de Ahorros de fundación pública existentes en Navarra, que aparecen ya actuando durante este año bajo la denominación de Caja Navarra.

Actividad Legislativa

En este año 2000 el Parlamento de Navarra ha aprobado un total de 20 Leyes Forales, es decir, una más que el año anterior. No obstante sí que en el presente año las Leyes Forales aprobadas responden en mayor parte a cuestiones de importancia, tanto por su regulación material de fondo como por la incorporación de nuevas instituciones como la del Defensor del Pueblo. También continúa reflejándose la posición parlamentaria minoritaria del Gobierno dado que un total de cinco leyes forales son producto de la iniciativa parlamentaria a través de proposiciones de ley foral. En ellas se ha producido una importante fractura en los pactos entre UPN y PSN, dado que o bien han sido promovidas por el PSN o han contando con su apoyo, dado que en otro caso no habrían podido ver la luz.

En primer lugar, puede destacarse la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra. Esta Ley Foral es fruto de una proposición de ley foral presentada por el PSN y que contó con el apoyo del resto de Grupos Parlamentarios, y que había sido objeto de pacto entre UPN y PSN al inicio de la legislatura, de modo que tanto la presentación de la ley foral como la del candidato al cargo correspondiera al PSN. En cuanto a la regulación material, se efectúa una acogida del modelo imperante en el Estado y en las distintas figuras similares autonómicas, de modo que el Defensor del Pueblo es el alto Comisionado del Parlamento de Navarra que supervisa la actuación de las Administraciones Públicas e instituciones asimiladas en orden a velar por la defensa de los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos. Es elegido por mayoría de las tres quintas partes del Parlamento, y puede nombrar un Adjunto que requiere asimismo la aprobación del Parlamento. Destaca también la preocupación de la Ley Foral por la debida coordinación entre el Defensor del Pueblo autonómico y el estatal.

En segundo término, cabe dar cuenta de la Ley Foral 6/2000, de 3 de julio, para la igualdad jurídica de las parejas estables, dada su regulación novedosa y su incidencia en diversas materias, en especial, sobre el Fuero Nuevo de Navarra, lo que ha exigido que se tratara de una ley institucional de mayoría absoluta. La Ley Foral es fruto de una proposición de ley foral de IU, que contó desde el primer momento con la total oposición de UPN, oposición que ha tomado cuerpo mediante la presentación de un recurso de inconstitucionalidad por ochenta y tres diputados del Grupo Parlamentario Popular (BOE 15 de noviembre de 2000). La Ley Foral supone un giro copernicano en la regulación de la familia que efectuaba el Fuero Nuevo, por cuanto tiende a equiparar en derechos a las parejas estables sin vínculo matrimonial con los matrimonios, y permitiendo además que las parejas estables se puedan componer por personas del mismo sexo. Se añade asimismo como siguiente aspecto destacado la posibilidad de que estas parejas estables puedan ser titulares del derecho de adopción. Además de estas modificaciones del Fuero Nuevo, se extiende la igualdad jurídica entre todo tipo de parejas estables a otros ámbitos, como el fiscal o de función pública.

Cobra asimismo singularidad propia la Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria, que encabeza por derecho propio el apartado de las leyes financieras y tributarias, que es el ámbito al que se han dedicado más leyes fora-

les en este año 2000. La Ley Foral General Tributaria constituye el código tributario de Navarra, desplazando a la Ley General Tributaria estatal y a sus posteriores modificaciones y complementos como la Ley de Defensa y Garantías de los Derechos de los Contribuyentes que se incorporan ahora en un solo texto al ordenamiento jurídico foral. Se trata, por tanto, de una ley muy extensa, donde se regulan los principios del ordenamiento jurídico tributario de Navarra, su sistema de fuentes, los procedimientos tributarios y la gestión de los tributos, con algunas novedades relevantes respecto de las determinaciones existentes en el régimen estatal.

Dentro de este capítulo de leyes financieras y tributarias es preciso referirse, en segundo lugar, a la Ley Foral 19/2000, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio del año 2000, toda vez que de nuevo supone la reedición del pacto presupuestario entre UPN y PSN, que ha logrado introducir modificaciones en aquellos asuntos que eran de interés para este último partido político tales como la universidad, la educación, la sanidad, o la vivienda que han visto incrementadas sus partidas. Ello ha permitido al Gobierno, por otra parte, pasar con comodidad este trámite y asimismo paralelamente conseguir la aprobación de la Ley Foral 20/2000, de 29 de diciembre, de modificación parcial de diversos impuestos y otras medidas tributarias. Respecto de esta Ley Foral el Gobierno de UPN ha podido contar con la abstención en el Parlamento del PSN, lo que le ha permitido aprobar su proyecto. Las modificaciones no son las típicas de una ley de acompañamiento, sino más sustanciales sobre todo en la modificación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, donde ahora el Gobierno de UPN ha conseguido introducir los criterios ya existentes en la normativa estatal de los mínimos exentos personales y familiares en la base imponible y liquidable, que en Navarra hasta este momento constituían simples deducciones en la cuota tributaria.

Como modificaciones menores pueden ser consideradas las efectuadas por la Ley Foral 10/2000, de 16 de noviembre, que se limita a modificar un apartado de un precepto de la regulación del IVA y por la Ley Foral 5/2000, de 3 de julio, por la que se modifica el texto refundido de las disposiciones de rango legal sobre financiación agraria, materia que ha sido además objeto de nueva modificación en la Ley Foral 19/2000 de Presupuestos Generales de Navarra. Por su parte la Ley Foral 9/2000, de 21 de septiembre, se limita a conceder un suplemento de crédito al Departamento de Educación y Cultura y la Ley Foral 18/2000, de 29 de diciembre, concede un crédito extraordinario a la sociedad de garantía recíproca Sonagar.

A continuación destaca el ámbito de la sanidad y asistencia social. La Ley Foral más importante es la Ley Foral 12/2000, de 16 de diciembre, de Atención Farmacéutica, que ha venido a regular la implantación de oficinas de farmacia dentro de Navarra. Esta Ley Foral ha dado lugar a un grave y continuo enfrentamiento entre el Colegio de Farmacéuticos de Navarra y el Departamento de Salud del Gobierno Foral, en el que el Colegio ha adoptado medidas que han tenido un amplio eco social, dada su afectación a los ciudadanos como la negativa a la expedición de recetas de la Seguridad Social sin el previo cobro de la totalidad de su importe, lo que motivó que el enfrentamiento se elevara a cotas judi-

ciales, que han adoptado sendos autos de medidas cautelares disponiendo la suspensión de las medidas adoptadas por el Colegio Profesional citado. La Ley Foral centra su regulación en dos cuestiones: por un lado, el incremento del número de oficinas de farmacia y, en segundo lugar, en la concertación que el proyecto pretendía dejar al criterio del Departamento de Salud, lo que finalmente ha sido variado y se establece un derecho de todos los titulares de oficinas de farmacia a incorporarse al concierto. En otro orden de cosas, la preocupación por la asistencia social desde el punto de vista de la salud ha tenido reflejo en la Ley Foral 2/2000, de 25 de mayo, de modificación de la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, para extender la cobertura de asistencia sanitaria del sistema sanitario público de Navarra a todos los inmigrantes en la Comunidad Foral de Navarra, ley foral que procede de una proposición de ley foral de IU. Como puede verse, se trata de extender la cobertura sanitaria a todos los inmigrantes, tanto legales o ilegales (o sin papeles), para lo cual se arbitra la fórmula de que éstos puedan acudir a organizaciones no gubernamentales para la tramitación de la Tarjeta Individual Sanitaria. En esta línea, más de asistencia social que sanitaria, cabe incluir también aquí la Ley Foral 17/2000, de 29 de diciembre, reguladora de la aportación económica de los usuarios a la financiación de los servicios por estancia en centros para la tercera edad. En esta Ley Foral se regulan las cantidades que los usuarios deben abonar en los centros residenciales públicos o concertados, exigiéndose la prestación de garantías reales y personales a los usuarios a fin de garantizar por parte de la Administración la percepción de los precios fijados como máximos y que son inferiores al coste real del servicio. Asimismo se regulan las prestaciones económicas que se otorgan a los usuarios por los servicios prestados en centros privados. También en este epígrafe de la sanidad cabe incluir la Ley Foral 11/2000, de 16 de noviembre, de sanidad animal, aunque su encaje también pudiera ser el de la ganadería toda vez que persigue principalmente la mejora de las explotaciones ganaderas y sólo como consecuencia de ello la prevención de la salud humana, toda vez que no se incorporaron en esta ley foral medidas destinadas directamente a prevenir la encefalopatía espongiforme bovina, lo que ha provocado la presentación de una proposición de ley foral que pretende dar respuesta a esta cuestión modificando la ley recientemente aprobada.

En el ámbito local, la ley más relevante es la Ley Foral 7/2000, de 3 de julio, del Plan Trienal de Infraestructuras Locales para el período 2001-2003, mediante la que se fija la distribución del Fondo de Transferencias de Capital entre las entidades locales, así como la planificación de sus inversiones durante los próximos tres años. Afectan también a este ámbito dos leyes puntuales que tienden a conceder autorización a dos Ayuntamientos para la desafectación y posterior venta de terrenos comunales, que requiere en Navarra del instrumento de ley formal aprobada por el Parlamento de Navarra: se trata de la Ley Foral 1/2000, de 17 de marzo, relativa al Ayuntamiento de Tudela y la Ley Foral 8/2000, de 21 de septiembre, referente al Ayuntamiento de Lumbier.

En materia de medio ambiente, cabe destacar la Ley Foral 16/2000, de 29 de diciembre, que tiende a ampliar el territorio del Parque Natural de Bardenas Reales incorporando al mismo los terrenos ocupados por el Polígono de Tiro. Se trata de una ley foral de iniciativa legislativa parlamentaria presentada por EA/EAJ-PNV, y que ha contado también con la oposición de UPN, que frente

al criterio de la Ley Foral de que el polígono de tiro no continúe a partir del mes de junio de 2001, fecha en que concluye el contrato en vigor entre el Ministerio de Defensa y la Junta de Bardenas Reales, ha defendido una negociación con el Ministerio de Defensa a fin de fijar un plazo en el que se siga utilizando el polígono pero ya con vistas al establecimiento de una fecha de finalización de dicha actividad. Frente a esta Ley Foral, durante su tramitación, el Gobierno de la Nación ha aprobado el Real Decreto 1943/2000, de 1 de diciembre, por el que se declara de interés para la Defensa Nacional el campo de entrenamiento de las Fuerzas Armadas de las Bardenas Reales (Navarra) publicado en el BOE del 2 de diciembre. A pesar de ello no se paralizó la tramitación de la proposición de ley foral que se ha convertido en ley foral, por lo que es previsible que se suscite algún conflicto dada la disparidad de criterios y actuaciones entre el Estado y Navarra.

En materia de vivienda, el Gobierno de Navarra ha acometido una actuación específica en el municipio de Sarriguren, donde se prevé la construcción de un gran número de viviendas y de algún gran centro comercial. La Ley Foral 14/2000, de 29 de diciembre, regula ahora el procedimiento de enajenación del suelo público donde se van a construir las viviendas y otras actividades comerciales o de ocio. El debate se centró en el sistema de enajenación de este suelo, fundamentalmente entre la adopción del sistema de concurso (como pretendía el Gobierno en su proyecto) o de subasta. De ahí que la Ley Foral distinga claramente entre la enajenación de suelo para viviendas, donde se permite al Gobierno acudir a una gran variedad de fórmulas, y la enajenación de suelo para centros comerciales o de ocio donde sólo cabe la subasta. Además el proyecto edificatorio iba unido a la construcción de algún gran centro comercial o gran superficie, lo que se deja en suspenso en el trámite parlamentario, dado que ahora la Ley Foral exige que con anterioridad a su autorización se apruebe la Ley foral general sobre comercio.

En materia de empleo e industria, se han aprobado dos leyes forales. La primera de ellas, la Ley Foral 15/2000, de 29 de diciembre, es fruto de una proposición de ley foral del PSN que va dirigida a criticar la actitud del Gobierno respecto de la ejecución de la Ley Foral 6/1999, de 16 de marzo, de implantación de la jornada de 35 horas en la Administración pública y en las empresas públicas. Se trata, por consiguiente, de una ley foral de crítica y de mandato al Gobierno para que actúe eficazmente en la ejecución de la ley foral de implantación de la jornada de 35 horas. Por su parte, la Ley Foral 3/2000, de 22 de junio, de ayudas al salvamento y reestructuración de empresas en crisis constituye una ley de fomento de la inversión privada y de la creación o mantenimiento de puestos de trabajo. Como ley subvencional o de ayudas públicas, la misma ha contado –como se ocupa expresamente de señalar– con el informe favorable de la Comisión Europea. Para lograr sus objetivos de mantenimiento del tejido industrial y de los puestos de trabajo, la Ley Foral se dedica a otorgar a las empresas ayudas en función de las inversiones que efectúen y de los puestos de trabajo que creen. No se olvide que, además de esta Ley Foral, la Ley Foral 20/2000, de 29 de diciembre, recoge también beneficios fiscales en el Impuesto de Sociedades en función de la incorporación de las empresas a las nuevas tecnologías.

Finalmente, es preciso hacer referencia a dos Acuerdos del Parlamento de

Navarra de 13 de junio de 2000, por los que se producen sendas modificaciones reglamentarias. La primera de ellas va destinada a permitir la presencia en las Comisiones Especiales de los Parlamentarios Forales no pertenecientes a ellas y, sobre todo, de los medios de comunicación social. La segunda tiene como objetivo introducir en Navarra el debate del estado de la Comunidad Foral, habiendo logrado incluso que en el mes de octubre se celebrara el mismo conforme a la modificación reglamentaria aprobada.

Actividad Reglamentaria

La actividad reglamentaria del Gobierno de Navarra se ha centrado sobremanera en los aspectos organizativos y de función pública. En lo que se refiere a la organización administrativa ésta se ha visto modificada en aspectos muy concretos, que tienden a complementar o incluso modificar aspectos de la reglamentación aprobada el año pasado. Dentro de este marco, tal vez la modificación más destacable sea la relativa a la creación de la Dirección General de Universidades y Política Lingüística efectuada por el Decreto Foral 228/2000, de 19 de junio, que a su vez ha generado correlativas modificaciones en la estructura orgánica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior mediante el Decreto Foral 248/2000, de 3 de julio, por el que se crea el Servicio del Boletín Oficial de Navarra al que se adscribe la Unidad de Traducción o el Decreto Foral 249/2000, de 3 de julio, por el que se crea en el INAP el Servicio de Vascuence e Idiomas Comunitarios. Por otra parte, mediante el Decreto Foral 244/2000, de 3 de julio, se ha procedido a modificar la estructura orgánica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior en lo relativo a la Dirección General de Organización y Sistemas de Información. Seguidamente, cabe destacar la aprobación del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra mediante el Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, Reglamento que ha sido objeto ya de una primera modificación mediante el Decreto Foral 205/2000, de 2 de junio. La aprobación del Reglamento se hace a propuesta del Pleno del Consejo y en el mismo se incide tanto en la autonomía e independencia del Consejo como en la regulación concreta de los detalles de su funcionamiento tanto en cuanto al sistema de sesiones y ponencias, como también en lo relativo al personal. Así también mediante el Decreto Foral 355/2000, de 13 de diciembre, se ha creado el Instituto Navarro de Medicina Legal, a raíz de la transferencia de medios personales y materiales de la Administración de Justicia efectuada a finales de 1999. A continuación, es preciso hacer referencia al Decreto Foral 247/2000, de 3 de julio, por el que se aprueba el Consejo Navarro de Formación Profesional. Dentro del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación, por un lado, se modifica su estructura orgánica mediante Decreto Foral 57/2000, de 31 de enero, principalmente a fin de adecuarla a la ejecución del Programa de Desarrollo Rural 2000-2006 aprobado el 27 de diciembre de 1999 por el Gobierno de Navarra, y, por otro, con idéntica finalidad a la antes señalada se modifica la regulación del Organismo Pagador del FEOGA-Garantía en dos ocasiones mediante el Decreto Foral 56/2000, de 31 de enero, y más tarde mediante el Decreto Foral 354/2000, de 6 de diciembre, a fin de adecuarlo en este segundo caso a las ayudas al sector vitivinícola (EVENA). Así también el organismo autó-

nomo Instituto Navarro de Bienestar Social ha visto modificados sus Estatutos en dos ocasiones (Decreto Foral 87/2000, de 21 de febrero, y Decreto Foral 225/2000, de 19 de junio), lo que igualmente se produce respecto del nuevo organismo autónomo Hacienda Tributaria de Navarra que ve reformados sus Estatutos mediante Decreto Foral 78/2000, de 21 de febrero, que se limita a crear dos Secciones, una sobre «Grandes Contribuyentes» y otra sobre «Tratamiento de la Información». Por último, también se modifican diversos aspectos de la Comisión de Ordenación del Territorio a través del Decreto Foral 85/2000, de 21 de febrero, y del Consejo Asesor de Telecomunicaciones por medio del Decreto Foral 628/1999, de 27 de diciembre.

Muy unida a la organización administrativa se encuentra la materia de función pública, que ha recibido algunas modificaciones derivadas fundamentalmente del Acuerdo entre la representación de los funcionarios y la Administración foral de 4 de abril de 2000, así como de la implantación de la jornada de 35 horas en la Administración foral. Así, fruto de la negociación colectiva, se encuentran el Decreto Foral 283/2000, de 21 de julio, que modifica dos preceptos del Reglamento de Provisión de Puestos de Trabajo y el nuevo Reglamento de vacaciones, licencias y permisos, aprobado mediante Decreto Foral 348/2000, de 30 de octubre, donde se incorporan las condiciones de trabajo pactadas en la negociación colectiva, y ello sin perjuicio de otras modificaciones que se incorporan por vía legal, lo que ha ocurrido por ejemplo con el incremento retributivo incorporado en la Ley Foral de Presupuestos. En cuanto a la aplicación de la jornada de 35 horas, el Decreto Foral 193/2000, de 22 de mayo, procede a la creación de 370 nuevos puestos de trabajo derivados de la reducción horaria citada. Otras medidas adoptadas en materia de función pública son la modificación del reglamento relativo al régimen específico del personal al servicio del organismo autónomo Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea (Decreto Foral 319/2000, de 25 de septiembre), las medidas de transformación del personal laboral últimamente transferido en personal funcionario adoptadas mediante el Decreto Foral 186/2000, de 26 de mayo, que se insertan dentro de la línea de funcionarización del personal al servicio de la Administración foral, y por último el Plan de Actuación de los servicios de la Administración de Justicia aprobado por el Decreto Foral 156/2000, de 17 de abril.

El tercer ámbito que recibe una mayor dedicación reglamentaria es el referente a la agricultura y ganadería, en especial a raíz del problema derivado de la enfermedad de la encefalopatía espongiforme bovina (EEB), que ha sido objeto incluso de un Plan de Actuaciones aprobado por el Gobierno de Navarra el día 26 de diciembre de 2000. En este sentido es preciso citar el Decreto Foral 308/2000, de 18 de septiembre, sobre etiquetado de carne de vacuno, el Decreto Foral 381/2000, de 28 de diciembre, sobre medidas urgentes de prevención de la enfermedad y la Orden Foral de 28 de noviembre, sobre determinación del laboratorio para efectuar tests de detección de esta enfermedad. Destaca, por otra parte, la ejecución del Programa de Desarrollo Rural mediante los Decretos Forales 301 y 302/2000, de 21 de septiembre, por los que se otorgan ayudas a los jóvenes agricultores y se arbitran ayudas a la transformación y comercialización de productos agrarios. También es importante el Decreto Foral 617/1999, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de producción agraria ecológica.

A continuación en materia de industria, comercio y empleo, se han dictado normas reglamentarias tendentes a regular las ayudas que se pueden conceder en este sector, con la advertencia de que los reglamentos de estas ayudas han sido notificados a la Comisión Europea que no ha puesto objeción. En primer lugar el Decreto Foral 360/2000, de 20 de noviembre, sobre ayudas a la investigación y desarrollo y a la innovación, y después el Decreto Foral 361/2000, de 20 de noviembre, por que se establece un nuevo régimen de ayudas a la inversión y el empleo. En diferente órbita se encuentra el Decreto Foral 378/2000, de 18 de diciembre, por el que se fijan las normas sobre horarios comerciales en ejecución del Real Decreto Ley 6/2000, de 23 de junio.

Pocas son las disposiciones que se dedican este año a asistencia social y salud. En primer lugar se aprueban normas relativas al alojamiento de temporeros agrícolas mediante el Decreto Foral 192/2000, de 22 de mayo, y después se desarrolla en Navarra la Ley estatal 39/1999, de 5 de noviembre, con la adopción de medidas de fomento de la natalidad y de la conciliación familiar aprobadas mediante el Decreto Foral 242/2000, de 27 de junio, y la concesión de ayudas familiares a las familias por el nacimiento de dos o más hijos en el mismo parto acordadas mediante el Decreto Foral 241/2000, de 27 de junio.

En materia de vivienda, se ha modificado el texto refundido de actuaciones protegibles en materia de vivienda mediante el Decreto Foral 350/2000, de 30 de octubre, que persigue adecuar la política de vivienda a la situación de cada momento y en concreto compaginarla con la nueva regulación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, así como adoptar medidas de fomento en orden a las adecuaciones edificatorias a favor de las personas discapacitadas. Así también mediante el Decreto Foral 322/2000, de 2 de octubre, se ha regulado el Libro del Edificio.

En el ámbito local, la materia regulada ha sido la relativa a los Planes Trienales de Obras en Infraestructuras Locales, por un lado, mediante la aprobación del Plan para el año 2000 incardinado directamente en la Ley Foral de Presupuestos, mediante el Decreto Foral 25/2000, de 17 de enero, y por otro mediante el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral del Plan Trienal 2001-2003 aprobado por el Decreto Foral 367/2000, de 20 de noviembre.

Por último, cabe citar en el ámbito tributario el Decreto Foral 356/2000, de 13 de noviembre, sobre patrocinio deportivo y en el ámbito estadístico la aprobación mediante el Decreto Foral 615/1999, de 20 de diciembre, del Programa de Estadística para el año 2000.

Conflictividad y colaboración

La actividad conflictiva con el Estado ha sido muy reducida y se ha centrado sobre todo en el plano del poder legislativo, y no en el del Gobierno. Por una parte, el Parlamento de Navarra ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto Ley 6/2000, de 23 de junio, en lo relativo a los horarios comerciales. Cabe destacar que el recurso se interpuso a pesar del informe en contra emitido por el Consejo de Navarra. Por el contrario desde el Congreso de

los Diputados, 83 Diputados del Grupo Parlamentario Popular han interpuesto recurso de inconstitucionalidad, promovidos por sus homólogos de UPN integrados en el mismo Grupo Parlamentario, contra la Ley Foral 6/2000, de 3 de julio, para la igualdad jurídica de las parejas estables, achacando a la misma tanto defectos de orden competencial como de fondo.

Por su parte el Tribunal Constitucional ha dictado tres Sentencias que afectan a sendas leyes forales. La primera de ellas la STC 15/2000, de 20 de enero, que se emite en recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación contra la Ley Foral 9/1991, de 16 de marzo, que modificaba el artículo 20.8 de la Ley Foral del Gobierno en orden a determinar que la expresión partido político de la LORAFNA puede ser también entendida como federación de partidos, agrupación o coalición electoral. El Tribunal Constitucional desestima el recurso y sienta, aprovechándose del caso concreto, una importante jurisprudencia general sobre el modelo parlamentario de elección de Presidente de Gobierno. Conviene llamar, por otra parte, la atención sobre el retraso en el dictado de la Sentencia respecto de la ley impugnada, nada más y nada menos que nueve largos años. La segunda sentencia es la STC 73/2000, de 14 de marzo, dictada en recurso de inconstitucionalidad promovido por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional respecto de la Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de Espacios Naturales Protegidos en cuanto se modifica la Ley Foral de protección de la fauna silvestre y sus hábitats, y que vuelve de nuevo sobre el asunto del Pantano de Itoiz. El Tribunal Constitucional desestima la cuestión planteada y declara la constitucionalidad de los preceptos cuestionados. En tercer lugar, la STC 166/2000, de 15 de junio, ha declarado la inconstitucionalidad de cuatro preceptos y ha interpretado otro de la Ley Foral 2/1993, de 5 de marzo, de Protección de la Fauna Silvestre y sus Hábitats en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación. La razón del fallo estimatorio e interpretativo se halla en que se entiende que las competencias de medio ambiente no pueden invadir las competencias del Estado en materia de aprovechamientos hidráulicos.

A pesar de que no afecta directamente a leyes forales sino que se trata de un recurso de amparo es preciso traer a colación la STC 236/2000, de 16 de octubre, relativa a la legitimación activa para reclamar la filiación paterna de los hijos no matrimoniales, no tanto por el caso concreto sino sobre todo por el reconocimiento de la garantía de la foralidad del art. 149.1.8ª CE y, en consecuencia, por la aplicación preferente que hace el Tribunal del Derecho Civil Foral de Navarra frente al Código Civil.

Por otra parte el Gobierno de Navarra ha desistido del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la ley estatal 7/1998, de 13 de abril, sobre condiciones generales de contratación (Auto del Tribunal Constitucional de 14 de marzo de 2000).

El proceso de transferencias ha continuado, aunque las transferencias efectuadas en este año 2000 no sean relevantes. En primer lugar, a través del Real Decreto 2077/1999, de 30 de diciembre, se traspasan medios adscritos el Parque Móvil del Estado y, en segundo lugar, mediante los Reales Decretos 1476/2000, de 4 de agosto, y 1477/2000, de idéntica fecha, se complementan traspasos en

materia de enseñanzas no universitarias relativas a profesores de Educación General Básica de Instituciones Penitenciarias y profesores de religión en centros públicos de educación infantil y primaria.

En cuanto a los convenios con el Estado el Parlamento de Navarra ha autorizado la celebración de los cuatro siguientes: 1) Convenio entre la Administración General del Estado (Ministerio de Interior) y la Comunidad Foral de Navarra para la construcción y financiación de un nuevo centro penitenciario en dicha Comunidad; 2) Convenio de colaboración con el Ministerio para las Administraciones Públicas y la Comunidad Foral de Navarra para el desarrollo de los Planes de Formación Continua, acogidos al segundo Acuerdo de Formación Continua para las Administraciones Públicas; 3) Convenio con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para la adhesión al Convenio para la presencia y promoción del alberguismo juvenil; y 4) Convenio entre la Administración General del Estado, el Gobierno de Navarra y el Ayuntamiento de Tafalla para la construcción de infraestructuras deportivas y dotación de material en el Velódromo Municipal «Miguel Indurain». Asimismo hay un quinto convenio de carácter mixto puesto que participa la Comunidad Autónoma de Aragón. Se trata del Convenio de colaboración entre la Comunidad Autónoma de Aragón, la Comunidad Foral de Navarra y el Instituto Nacional de la Salud para la atención de las urgencias hospitalarias de determinados núcleos de población de Aragón en el Hospital Reina Sofía de Tudela.

En materia de convenios con otras Comunidades Autónomas, hay que hacer referencia al Acuerdo del Gobierno de Navarra de 25 de enero de 2000 por el que se produce la salida de Navarra del Protocolo de Colaboración conjunta entre la Comunidad Foral de Navarra, Euskadi y Aquitania, motivado por la situación de apoyo parlamentario de EH al Gobierno vasco.

Por último, conviene hacer referencia al Real Decreto 1943/2000, de 1 de diciembre, por el que se declara de interés para la Defensa Nacional el campo de entrenamiento de las Fuerzas Armadas de las Bardenas Reales (Navarra) publicado en el BOE del 2 de diciembre, y que está en contraposición de la Ley Foral 16/2000, de 29 de diciembre, que ha aprobado la ampliación del territorio del Parque Natural de Bardenas Reales incorporando al mismo los terrenos ocupados por el Polígono de Tiro, a partir de la fecha de finalización del contrato entre el Ministerio de Defensa y la Junta de Bardenas Reales.

Actividad Institucional

La actividad institucional está mediatizada, como en años anteriores, por la posición minoritaria del Gobierno que cuenta no obstante con mayor número de escaños que en la Legislatura precedente. Ello le obliga a contar con el apoyo de otro Grupo Parlamentario, fundamentalmente el PSN. Además las propuestas en contra del Gobierno deben conseguir reunir, en todo caso para prosperar, el apoyo casi unánime del conjunto de la oposición parlamentaria dado que en otro caso UPN con 22 escaños puede derrotarlas.

Por ello la oposición parlamentaria debe en cualquier caso contar siempre con

la presencia del PSN, de modo que ninguna iniciativa parlamentaria contraria al Gobierno puede tener éxito salvo que el PSN y además casi la totalidad del resto de Grupos de la oposición la apoyen. Basta citar como ejemplos más destacados de la situación de minoría del Gobierno la aprobación de cinco leyes por la vía de las proposiciones de ley foral. Así provenían del anterior período de sesiones un total de cinco proposiciones de ley foral y se han presentado un total de 17 nuevas proposiciones de ley foral. Cabe destacar como supuestos más destacados de conflicto entre UPN y el resto de Grupos Parlamentarios la Ley Foral 6/2000, de 3 de julio, para la igualdad jurídica de las parejas estables o la Ley Foral 16/2000, de 29 de diciembre, sobre el polígono de tiro de las Bardenas Reales. La primera ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad, la segunda ha recibido el Real Decreto 1942/2000, de 1 de diciembre y además ha obligado al Gobierno a constituir una Comisión de coordinación en la que participan un representante del Gobierno, otro representante de los Grupos Parlamentarios UPN, PSN y CDN y un representante de la Junta de Bardenas en orden a fijar una posición para negociar con el Estado el desmantelamiento del polígono de tiro. También se han aprobado dos proposiciones de ley ante el Congreso de los Diputados: una sobre la igualdad jurídica de las parejas estables y otra sobre el uso de las lenguas del Estado en la emisión de sellos y otros efectos postales.

En el apartado de Planes, el Parlamento de Navarra ha aprobado dos Planes: Plan de choque para el alojamiento de los trabajadores temporales en las campañas de recolección de productos agrícolas y plan de transporte escolar. Además se hallan en trámite otros tres Planes, uno de ellos sobre renovación y adecuación de las bibliotecas escolares, otro de acción sobre el tabaco y el tercero para la mejora de la enseñanza de los idiomas extranjeros. Además de estos Planes cabe adicionar otros dos que han sido aprobados directamente por el Gobierno sin haber pasado por el Parlamento: el Programa de Desarrollo Rural 2000-2006 que significa una inversión de 77.000 millones de pesetas en este período, de los cuales el FEOGA aportará 25.000 millones (aprobado el 26 de diciembre de 1999) que además ha recibido la conformidad de la Comisión europea, y el Plan de Actuaciones sobre la EEB aprobado el 26 de diciembre de 2000 a los efectos de combatir esta enfermedad del ganado vacuno y con una inversión de 1.500 millones de pesetas.

Respecto del control sobre el Gobierno hay que señalar que éste ha sido elevado y también variado. Por un lado, incluso se ha utilizado la vía de las proposiciones de ley foral para acometer tareas que el Gobierno no estaba dispuesto a promover, pero además destaca sobremanera la aprobación de una Ley Foral para que el Gobierno cumpla con otra Ley en materia de implantación en las empresas públicas de la jornada de 35 horas (basta ver la Exposición de motivos de esta Ley Foral 6/2000). Dentro de la función de impulso de la labor de gobierno debe destacarse, en primer lugar, el elevado número de mociones presentadas (una gran parte para su debate en Pleno) y también el gran número de resoluciones aprobadas, que duplican cuando menos las del año anterior, y, además, este año 2000 se ha celebrado el debate del estado de la Comunidad Foral, al final del cual se aprobaron numerosas propuestas de resolución sobre diversos temas: terrorismo, infraestructuras viarias, canal de Navarra, polígono de tiro de Bardenas Reales, comercio, formación profesional, patrimonio histórico-artístico,

bienestar social, inmigración, internet, transferencias en materia de tráfico, administración local, tributos, plan gerontológico, mejora de la fiscalidad de las familias, o ejecución de la ley foral de igualdad jurídica de las parejas estables.

Dos materias han sido estrella en el ámbito parlamentario, además de las inevitables condenas de los actos terroristas de ETA. Por un lado, el debate sobre la supresión del peaje de la Autopista A-15 que llevó no sólo a intervenciones parlamentarias sino también a la emisión de informes de asesoramiento por parte de la Cámara de Comptos y del Consejo de Navarra, además de las sesiones de la Comisión Especial de estudio creada al efecto. La cuestión del polígono de tiro de las Bardenas Reales ha tenido aun mayor realce, si además se tiene en cuenta que el Presidente de la Junta de Bardenas Reales es Parlamentario Foral del Grupo Parlamentario de UPN. Todos los Grupos Parlamentarios se han alineado, a pesar de sus divergencias, frente a UPN y así se ha intentado reformar la Ley Foral de Administración Local para sustraer la competencia de la Junta de Bardenas Reales a través de una proposición de ley foral presentada por el PSN y que fue rechazada y, sobre todo, a través de otra proposición de ley foral presentada por EA/EAJ-PNV de inclusión de los terrenos del polígono de tiro dentro del Parque Natural de Bardenas Reales. El Parlamento de Navarra ha aprobado diversas declaraciones políticas (22 de junio y 18 de diciembre) contrarias a la continuidad del polígono de tiro. Incluso el Presidente del Gobierno Sr. Sanz ha comparecido ante la Comisión parlamentaria de Régimen Foral sobre estas cuestiones el día 14 de diciembre. Así también la materia ha estado presente en el debate del estado de la Comunidad Foral y en otras comparencias de Consejeros del Gobierno de Navarra e incluso en reuniones celebradas con la Junta de Bardenas.

Además del elevado número de resoluciones aprobadas con motivo del debate del estado de la Comunidad Foral, hay que destacar asimismo el gran número de resoluciones procedentes de mociones que se han referido a los más variados temas y que han resultado aprobadas especialmente en Pleno (42) más que en Comisión (21). Las resoluciones se han dirigido principalmente hacia el Gobierno de Navarra instando a la elaboración de ciertas leyes (ley de la infancia, ley general tributaria, ley de desarrollo rural, ley sobre normas alimentarias, ley foral general de comercio, ley de parques públicos infantiles), a la redacción de diversos Planes (Navarra virtual, equilibrio comarcal, igualdad para la mujer, renovación de bibliotecas escolares, apoyo a la familia, inversiones públicas, enseñanzas de idiomas extranjeros, patrimonio histórico-artístico, atención sociosanitaria, inmigración, turismo, centros taller-escuela, entorno del embalse de Itoiz, lucha contra el fraude fiscal, Directrices de Ordenación del Territorio). Así también se le ha instado a realizar determinadas actuaciones (por ejemplo, revisión de la política lingüística, desmantelamiento del polígono de tiro de Bardenas Reales, medicamentos genéricos, comedores escolares, plazos de matriculación en la enseñanza, creación del Consejo General Audiovisual y puesta en marcha de la televisión regional, autovía Pamplona-Jaca-Huesca, ayudas a personas discapacitadas, tributación de agricultores y ganaderos, inclusión de diversos tipos de reproducción humana dentro de las prestaciones sanitarias). Algunas resoluciones se han dirigido al Gobierno de la Nación (anulación de la deuda externa de los países pobres, subidas de carburantes, inmigración, Ley de

Extranjería, revisión de pensiones de viudedad, matrículas de vehículos). Por otra parte, se han aprobado declaraciones políticas que afectan al ámbito internacional (por ejemplo, extradición de Pinochet, Brigadas Internacionales de Paz en Colombia, Sáhara).

La vida de la Cámara parlamentaria se ha visto alterada en su regulación mediante las dos modificaciones reglamentarias que además se han puesto en práctica de forma inmediata: la presencia de medios de comunicación social en las Comisiones especiales y el debate del estado de la Comunidad Foral. En este año se han producido cambios en los Grupos Parlamentarios. De los mismos cabe destacar, por un lado, el caso de la Parlamentaria Foral Sra. Rubio de Batzarre que abandonó el Grupo Parlamentario de EH por discrepancias con su línea política para pasar al Grupo Parlamentario Mixto, lo que además ha supuesto para EH la pérdida de un representante en las Comisiones parlamentarias, y, por otra parte, el abandono de significados Parlamentarios del Grupo Parlamentario Socialista con renuncia de sus escaños tras el congreso del PSN. Así también, por iniciativa del Grupo Parlamentario Socialista se intentó en abril el cese de los Parlamentarios de EH en los cargos de las Mesas de las Comisiones parlamentarias, lo que no prosperó dada la interpretación jurídica que se hizo derivar de la Sentencia del Tribunal Constitucional 141/1990, de 20 de septiembre.

Asimismo se ha creado una nueva Comisión Especial, la de Siniestrabilidad Laboral, y han comenzado sus trabajos las Comisiones Especiales de estudio de políticas globales de juventud y de estudio del futuro de las vías de gran capacidad de la Comunidad Foral de Navarra y en especial de la A-15.

La Cámara de Comptos ha continuado con la emisión de sus informes entre los que cabe destacar los de fiscalización de las Cuentas Generales de Navarra de 1999, así como los emitidos a requerimiento del Parlamento de Navarra sobre el coste del rescate de la concesión de las autopistas A-15 y A-68. Por otra parte ha continuado con la fiscalización de las principales entidades locales de Navarra.

También ha comenzado a actuar el Consejo de Navarra y se han sentado las bases para que el próximo año 2001 pueda contarse con la figura del Defensor del Pueblo, tras la aprobación de la ley foral reguladora y la presentación de dos candidatos, restando solamente la elección de la persona que va a desempeñar dicho cargo.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición del Parlamento de Navarra por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 50

Unión del Pueblo Navarro: 22

Socialista: 11

Euskal Herritarrok: 8 (7 a partir de 13 de abril de 2000)

Convergencia de Demócratas de Navarra: 3

Izquierda Unida de Navarra-Nafarroako Ezker Batua: 3

EA/EAJ-PNV: 3

Grupo Mixto: 1 (a partir de 13 de abril de 2000)

Estructura del Gobierno

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

Industria, Comercio, Turismo y Trabajo: Nuria Iturriagoitia Ripoll

Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones: José Ignacio Palacios Zuasti

Agricultura, Ganadería y Alimentación: Ignacio Martínez Alfaro

Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario: Minoritario.

Partidos y número de Diputados que le apoyan: UPN (22).

Composición del Gobierno: Homogéneo (UPN).

Cambios en el Gobierno

Ninguno.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Ninguna.

Mociones de reprobación

Ninguna.

Debates y resoluciones más importantes

Datos globales:

Interpelaciones tramitadas: 5.

Preguntas

Orales: 6.

Escritas: 516.

Mociones presentadas: 130

No admitidas a trámite: 2.

Resoluciones aprobadas: 63 (y 6 declaraciones políticas)

Rechazadas: 34.

Retiradas: 7.

Debates y resoluciones más importantes

Debate del estado de la Comunidad Foral (Diario de Sesiones del Pleno de los días 19 y 20 de octubre de 2000).

Resoluciones derivadas del anterior debate (BOPN de 27 de octubre de 2000).

Comparecencias y sesiones de trabajo: 161.

Reformas del Reglamento del Parlamento de Navarra

Dos. Mediante dos Acuerdos del Parlamento de Navarra de 13 de junio de 2000, se han modificado, por una parte, los artículos 54 y 75, para permitir la presencia en las Comisiones Especiales de los Parlamentarios Forales no pertenecientes a ellas y, sobre todo, de los medios de comunicación social, y, por otra, se ha adicionado el art. 196 bis, a fin de introducir en Navarra el debate del estado de la Comunidad Foral.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

–Normas sobre constitución, organización y funcionamiento de la Comisión Especial para el estudio de la siniestrabilidad laboral (BOPN de 13 de marzo de 2000).

–Normas para la elección del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra (BOPN de 13 de noviembre de 2000).

–Reglamento económico-financiero del Parlamento de Navarra (BOPN de 27 de junio de 2000).

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:

- Cuentas Generales de Navarra de 1999.
- Fiscalización de diversos Ayuntamientos y entidades locales (Pamplona, Tudela, Estella, Tafalla, Valle de Salazar....).
- Universidad Pública de Navarra.
- Hospital Virgen del Camino.
- Coste rescate autopistas A-15 y A-68.
- Organismos autónomos, empresas públicas y entes de derecho público.
- Línea presupuestaria «Gastos en comunicaciones del Gobierno de Navarra».
- Programa presupuestario «Discapitados» del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud.
- Impuestos Especiales sobre hidrocarburos, labores de tabaco, electricidad y primas de seguro.

Consejo de Navarra:

Sus miembros tomaron posesión el día 13 de diciembre de 1999. Ha comenzado de inmediato a emitir informes.

Defensor del Pueblo:

Se ha creado en virtud de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, quedando pendiente la designación de la persona que va a ocupar el cargo, lo que se efectuará en febrero de 2001, toda vez que ya ha concluido el período de presentación de candidatos.

PAÍS VASCO

*J.M. Castells Arteche
A. Saiz Arnaiz*

Aspectos político-institucionales

El año ha sido, sobran pruebas al respecto, particularmente duro desde la concreta perspectiva de los ciudadanos vascos, haciendo notar, y no precisamente como consuelo, que la situación económica continua siendo francamente positiva, sobre todo en el sector industrial y en el de servicios.

El mes de enero se configura en el período premonitorio de un catastrófico cúmulo de circunstancias que condicionarán, coaligadamente, el inmediato futuro de esta Comunidad Autónoma. En este mes ETA comenzará la siniestra serie de atentados que, culminando su actuación en el verano, elevará a altas cotas de terror la sensibilidad ciudadana en toda la península. Una ETA que ha conseguido la evidente renovación generacional, que se manifiesta en coordenadas de pura destrucción, y que avanza en una degradada marcha de la mano de sus adláteres políticos, entre los que las esporádicas disidencias tienen siempre un carácter marcadamente minoritario.

Mes también en que se define claramente la línea del Partido Nacionalista Vasco, que celebra su Asamblea General el 15 de enero. En esta Asamblea se ratificó por unanimidad una ponencia que enuncia la política del partido de superación del marco jurídico vigente, mediante el ejercicio, sin fijación de fecha ni definición del procedimiento, del derecho de autodeterminación. Igualmente, y con idéntica unanimidad, se eligió como Presidente del partido a Xabier Arzallus, cuyas declaraciones a lo largo del año a diversos medios de comunicación extranjeros (sobre los titulares del derecho de voto en un eventual referéndum autodeterminista, los rasgos definitorios de la etnia vasca, o la naturaleza del conflicto que enfrentaría al País Vasco con España) han provocado no poca polémica dentro y fuera de la Comunidad Autónoma.

Enero es también el mes en que se materializa el escenario pluridireccional de rupturas relacionales a todos los niveles, comenzando por la que tiene lugar por el Gobierno Vasco (PNV-EA) con la coalición EH, coalición con la que en la época de la tregua de ETA se había llegado a un pacto de Gobierno. El 25 de este mes se suspende, por decisión del Lehendakari, y motivado por el primer asesinato de ETA, que no fue condenado por EH, dicho acuerdo parlamentario, que se declarará definitivamente roto el 22 de febrero.

Ruptura también del Partido Popular con el Gobierno Vasco, hasta el punto de negarse a cualquier contacto personal de su dirigente Iturgaitz, con el Lehendakari, iniciándose un proceso acelerado de deterioro en el nivel de relación institucional.

Ruptura también entre el Gobierno de Navarra (UPN) y su homónimo vasco, con ocasión de su salida del ente común de cooperación transfronteriza entre Euskadi, Navarra y la región francesa de Aquitania y dentro de un protocolo de colaboración conjunta. El único puente de relación quedaba de tal modo volado.

Ruptura de EH con las diversas instituciones, en las que había entrado y activamente participado durante el precedente año. Posición que le llevará al total abandono del Parlamento el 7 de abril y a su no participación en las elecciones generales, volviendo de tal manera a una posición similar a la que desarrolló durante la transición política.

Cúmulo de rupturas que desembocarán en una firme estratificación de tres bloques frentistas, perceptibles en la dinámica parlamentaria y en la propia sociedad. Uno conformado por los partidos en el Gobierno, a los que se sumará esporádicamente Izquierda Unida, organización que ya en enero había abandonado el pacto de Lizarrar-Estella. Un segundo bloque constituido por PP-PSOE y Unidad Alavesa, que en ausencia de los 14 parlamentarios de EH del hemicycle, representarán la mayoría en el Parlamento. El tercero lo configura EH, en posición totalmente aislada desde que decide abandonar el Parlamento y situarse en los extramuros de la política, salvo en el nivel municipal, donde dispone de 40 alcaldías.

La contrapartida de este aciago panorama está en «la paz fiscal» que se consigue también en enero, entre representantes del Gobierno Central y de las instituciones vascas, cuya importancia merece su alusión en un epígrafe posterior; acuerdo que no deja de significar una leve claridad entre tanto espacio de confrontación.

Puesto que esta confrontación se produce con inusitada virulencia, tanto en la calle (manifestaciones contradictorias), como en el Parlamento, siempre con el alarmante trasfondo de los atentados de ETA. El asesinato del líder socialista alavés Fernando Buesa desencadenará un movimiento de petición de dimisión del Lehendakari, con reacciones de apoyo inmediatas. En la posterior manifestación de repulsa al asesinato se configuran hasta tres grupos en clara tensión: el del Gobierno Vasco, el compuesto por el PSOE-PP-UA y el intermedio que agrupa una asociación pacifista denominada Gesto por la Paz. Las televisiones difundirán semejante desencuentro.

En el Parlamento, y tras la partida de EH, los partidos PSOE-PP y UA se lanzan a una política de desgaste del Gobierno Vasco; el propio Presidente Aznar insta al Lehendakari el 7 de abril a adelantar las elecciones previstas para el año 2003, en objetivo reiterado a lo largo de los meses sucesivos por dichas fuerzas políticas al unísono y como principal reivindicación a conseguir. Muchas de sus iniciativas en el Parlamento pretenderán la modificación de normas aprobadas en los últimos tiempos con incidencia en aspectos simbólicos de la autonomía vasca (sistema educativo, cooficialidad lingüística, policía, la ley del deporte, etc.). La crispación parlamentaria se virtualiza en términos desconocidos hasta el presente, llegando, ocasionalmente, al insulto personal y a la descalificación general del perteneciente a otro bloque.

Se producen en el interior de este contexto y en el mes de octubre, sendas mociones de censura al Lehendakari por parte del PP y PSOE-PSE, que aun recibiendo un respaldo mayoritario no alcanzan la mayoría cualificada suficiente reglamentariamente para ser aprobadas (véase la ficha institucional).

El desencuentro partidista se visualiza en la oposición frontal en todas las direcciones y se concreta en una evidente descordinación en la política conjunta de seguridad, el drástico bloqueo del proceso de transferencia de competencias, el resquebrajamiento del pacto de cooperación financiera que daba cobertura en la Comunidad Autónoma, desde 1996, a la formación continua de los trabajadores, como exponentes indicativos de una coyuntura en la que el Delegado del Gobierno niega información policial al Gobierno Vasco porque «éste colabora con asesinos». Situación de deterioro institucional, incluso social, que adquiere caracteres de irreversibilidad, o en todo caso de muy difícil recomposición, ante la probabilidad de unas nuevas elecciones legislativas planteadas para el año 2001, a las que se les conceden expectativas extraordinarias para resolver temas como el terrorismo.

Resulta así notorio que de tal modo se produce la ruptura de todos los puentes que se habían establecido con anterioridad, prevaleciendo de la tregua de ETA. Es preocupante así la desaparición de una cultura de pacto tradicional entre el PSOE y el PNV, que se había preparado en el levantamiento de octubre de 1934, formalizado en el primer Gobierno Vasco de octubre de 1936, sustentado en dicha institución durante el franquismo y vuelto a reanudarse con el Gobierno Rubial y a partir del pacto de legislatura entre las dos fuerzas en 1985; posteriormente pacto de Gobierno hasta la salida del mismo por parte del PSE-PSOE en julio de 1998. Puente volado de harta difícil reconstrucción.

Debe destacarse que son precisamente quienes han pretendido desde las filas socialistas la reanudación de ese pacto, contra quienes ETA ha atentado con el mayor encono este año, con el preclaro ejemplo de Ernest Lluch y Juan Mari Jáuregui.

En este contexto pueden calificarse de hasta patéticas las continuas llamadas del Lehendakari Ibarretxe a un nuevo foro de partidos en búsqueda de soluciones, foro que solo desde el verano excluye a EH y desde un principio se autoexcluye el PP. Desde su conferencia en el Club Siglo XXI de Madrid en la que se esboza un plan basado en un nuevo Estatuto de Autonomía, pasando por la reafirmación de un Estatuto completo y con todas sus competencias en su intervención con ocasión del XX aniversario del Parlamento Vasco o del XXV aniversario del referéndum aprobatorio del Estatuto. También en unas posturas de sucesivas llamadas, siempre frustradas, al establecimiento de conversaciones bilaterales con los distintos partidos políticos. Su pretensión de un pacto de Estado, que «conlleve una interpretación abierta y dinámica de la Constitución» y se sustente en Euskadi en los derechos históricos; su constante diferenciación de la normalización política del País Vasco y la solución del problema de la violencia de ETA, podrán ser una muestra testimonial, aceptable quizá desde una perspectiva neutra e imparcial, pero aparecen descolocadas en el escenario presente del País Vasco que parece decantarse por otros derroteros.

La misma opinión puede formularse en cuanto a su último esfuerzo planteado en la Declaración de Gernika, el 20 de diciembre, y titulada « Un compromiso ético en defensa del derecho a la vida y de la libertad»; completo capítulo de buenas intenciones y mejores propósitos, con el dato relevante negativo que fue explicitado al público en la soledad de los dos partidos políticos que sostienen al Gobierno, sin refrendo de ningún otro del arco parlamentario.

Puede entenderse en esta coyuntura que desde las filas del Gobierno Central y en la persona de su Ministro del Interior, se apueste por la exclusiva solución policial para resolver el problema del terrorismo, prescindiendo de cualquier espacio de negociación, o meramente de diálogo. Desde la parte opuesta de EH, se vuelve a planteamientos muy anteriores, exigiendo el mínimo del reconocimiento del derecho de autodeterminación y condicionando al mismo la pretensión de una posible tregua (prensa del 5 de mayo).

Desde las instancias nacionalistas se ha recibido críticamente el Acuerdo por las libertades y contra el terrorismo firmado en Madrid por el PSOE y el PP y ello no solo por su polémico preámbulo. La posterior afirmación del Ministro Mayor Oreja de constituir dicho Acuerdo un instrumento «para neutralizar la ofensiva política del nacionalismo vasco desatada en paralelo a la actual escalada terrorista» y la ratificación por el Gobierno de dicha declaración en expresión del Vicepresidente Rajoy (prensa del 29 de diciembre), no ha contribuido, en manera alguna, y a pesar de las críticas socialistas a dicha postura, a hacer cambiar la opinión de los mencionados partidos nacionalistas respecto del mentado pacto.

Finalmente es resaltable la celebración del X Congreso del sindicato ELA-STV, que tuvo lugar en Bilbao los días 1 y 2 de diciembre. Esta organización, que posee el 40 por ciento de la representación sindical en la Comunidad Autónoma, y cuenta con más de 90.000 afiliados, es tal vez la institución vasca de más arraigo desde el punto de vista cuantitativo. Sindicato muy crítico con el actual Gobierno Vasco, que firmó el pacto de Lizarra-Estella y que en dicho Congreso, tras pedir la desaparición de ETA afirmó, concluyendo en palabra de su secretario general Elorrieta, que «sin distensión no es posible la suma, sin suma no hay proceso de paz, y sin proceso de paz no hay construcción nacional».

El año acaba con ventoleras electorales. Una serie de encuestas se suceden. Una de las más solventes económicamente, la financiada por el Grupo Correo, detecta una subida del PNV a costa de EH, y otra igual de ascenso del PP, a costa de UA. El resto se estabiliza con ligeras oscilaciones. El proceso electoral está en marcha. El País Vasco no precisamente.

Actividad Normativa

Aunque el 11 de junio un periódico titulaba «El Gobierno se acerca al ecuador de la legislatura con la menor producción de leyes de la historia», la finalización del año parece desmentir semejante afirmación, y ello aunque quiera darse por buena y se asuma como explicación la afirmación de partida del mencionado medio: «el Gobierno Vasco está atascado».

Efectivamente, así podía deducirse de la gran inestabilidad existente en el espacio político, y de su consiguiente reflejo en la actividad del poder ejecutivo y del propio Parlamento. Y sin embargo, el dato normativo constatable en el presente año supone que el total de 10 leyes es superior a las cuatro del año 1999, e incluso a la media de las promulgadas en años anteriores; del mismo modo que la producción normativa con la forma de reglamentos es pareja en número a la existente en otros años, de proclamada estabilidad política, aunque sí se registra una cierta tendencia a la baja en cuanto a estas normas.

Otra cuestión diferente es la entidad cualitativa de dichas normas, que ante la insuficiencia de mayorías parlamentarias a partir de mayo, y en medio del barullo político general, se resienten de dicha circunstancia y muestran una determinada proclividad a no afrontar cuestiones esenciales, y a ordenar y regular aquello que no fuera particularmente conflictivo. Por lo tanto, el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma no se resiente de la ausencia numérica de disposiciones, aunque el ámbito subvencional y su correspondiente regulación, adquiera una entidad de primer orden.

Parlamento

Una precisión de salida: la situación de minoría en la que se encuentra el Gobierno Vasco, le lleva, pese a las críticas de la oposición, a no presentar en el Parlamento un proyecto de presupuesto general para este año y a estimar, por consiguiente, su prórroga automática.

En cuanto a la actuación en forma de leyes, el núcleo esencial se configura en torno a concretas políticas en la materia de asistencia social. Desde este plano, la norma más destacada ha sido la ley 10/2000, que establece una Carta de Derechos Sociales, siendo la primera proposición de ley de iniciativa legislativa popular, que consigue salir adelante; además, lo hace con una curiosa mayoría formada por PNV-PP y PSOE-PSE. Ley que deroga en todo aquello que se le oponga a la ley 12/1998, de 22 de mayo, titulada «contra la exclusión social». Ley que pretende establecer una nueva cuantía del ingreso mínimo de inserción, incluyendo en cuanto a los posibles beneficiarios a las personas empadronadas en cualquiera de los municipios de la Comunidad Autónoma (es decir, también a los inmigrantes), que suprime el requisito de la edad mínima de 25 años para la percepción del ingreso mínimo, y estableciendo que la cuantía de la renta básica será la necesaria para garantizar unos ingresos del 75 por cien del salario mínimo interprofesional anual, en doce mensualidades, para una sola persona, más un 25 por cien del mismo para la segunda persona y un 10 por cien más para cada persona a partir de la tercera.

La ley establecía también que ninguna unidad de convivencia recibiría como renta básica un importe superior al 125 por cien del salario mínimo interprofesional, aunque excepcionalmente este límite podía ser superado en los casos que el Gobierno Vasco reglamentariamente establezca.

Ley ciertamente importante, que en el hemiciclo parlamentario solo va a recibir la oposición de Izquierda Unida, pero que a nivel declarativo no dejó en

manera alguna conforme a sus promotores, que le hicieron objeto de una fuerte crítica.

Sendas leyes contra la exclusión social tratan de superar determinadas deficiencias percibidas en la ley de 1998 del mismo título, sin por ello insertarse en el espacio de la ley de Derechos Sociales, como parecía adecuado y oportuno. Así, la ley 9/2000 que elimina por innecesaria la intermediación de las Diputaciones Forales en la gestión de ayudas de emergencia social, facilitando así la ayuda directa a los necesitados; o la ley 8/2000 de igual contenido que la anterior, que se limita a rebajar la edad máxima para acceder al ingreso mínimo de inserción. Tres leyes que, en buena técnica legislativa, podían haberse refundido en una sin aparentes problemas, que avanzan en la progresista lucha contra la exclusión social y el nivel de pobreza.

Una ley de innegable calado político es la ley 6/2000, presentada a iniciativa de Izquierda Unida. Esta formación política había perdido su representación en Guipúzcoa al no alcanzar su cabeza de fila el 5 por ciento requerido como mínimo del total de votos emitidos, y quedarse en el 4,7 por ciento. De tal modo, sus 18.000 votos quedaban sin representación, a pesar de que cada representante tenía una votación media del orden de 14.000 votos en dicho Territorio Histórico.

En consecuencia, y con el apoyo de los partidos en el Gobierno, PNV y EA, más los dos representantes de Unidad Alavesa, se rebajó al 3 por ciento del total de votos emitidos en la correspondiente circunscripción la posibilidad de acceder al reparto de escaños. Los partidos PP y PSOE-PSE se opusieron a la aprobación de esta ley, por considerar su contenido inoportuno y antidemocrático. En este mismo año han presentado, ambos partidos, una proposición de ley de reforma, que pretende la vuelta al 5 por ciento, como mínimo para la obtención de representación parlamentaria.

Importante y sintomática es la ley 7/2000, que toma partido en la dimensión abierta entre el comercio minorista y las grandes superficies comerciales. La posición legal se decanta claramente por regular el futuro de forma restrictiva respecto de las grandes superficies, al menos en cuanto a sus nuevas implantaciones, sujetándolas a una licencia comercial otorgada por el Gobierno Vasco, al margen de la expedida por los municipios, y creándose una tasa por autorización de grandes establecimientos comerciales.

Por el contrario, la ley 1/2000, contempla con una mayor flexibilidad y generosidad, la posibilidad de unos requisitos mínimos para constituir nuevas cooperativas, organismos que cuentan con una realidad muy potente en la vida económica y empresarial del País Vasco, sobre todo en el ámbito del Complejo cooperativo de Mondragón.

Las liquidaciones de presupuesto generales de los ejercicios de los años 1996 y 1997, son motivo de dos leyes, que junto con la creación del Colegio de Ingenieros de Informática del País Vasco, son piezas de menor cuantía en la decena de normas de rango legal, aprobadas, eso sí, en su gran mayoría al finalizar el año 2000.

Potestad Reglamentaria

Se ha hecho notar la prevalencia en las disposiciones reglamentarias de las consistentes en regulaciones sobre ayudas económicas, promociones, subvenciones, etc. Sobre los algo más de 300 decretos dictados este año, un 60 por cien ronda en torno a este tipo de disposiciones.

Dos líneas vertebran básicamente la producción reglamentaria salida a la luz pública en el presente año. La primera, la creación y ordenación de diversos órganos, de funciones diversas, pero que suponen un esfuerzo de vertebración a través de la emergencia de organismos esencialmente de coordinación, asesoramiento y participación. En este sentido, y sin ánimo exhaustivo, pueden citarse al Decreto 238 que creó el Organismo Estadístico específico del Departamento de Sanidad, estableciendo su organización y funcionamiento; al Decreto 258, que creó el Consejo Vasco de Empleo; el Decreto 227 que creó la oficina de iniciativas para la mejora del Servicio Policial en el ámbito de actuación de la Ertzaintza; el Decreto 219, que creó y reguló el Consejo Vasco de la Cultura; el Decreto 199, que reguló la composición y funcionamiento del Consejo Asesor de Medio Ambiente; el Decreto 192, que creó la Comisión de Internacionalización de las empresas vascas, estableciendo su composición y funciones; el Decreto 78, que organizó el Servicio de Prevención propio de la Administración General y de sus organismos autónomos de la Comunidad Autónoma; el Decreto 90, que creó el Organismo Consultivo de Puertos y Asuntos Marítimos Vascos; el Decreto 69, que regula la composición y funcionamiento de la Comisión Ambiental del País Vasco; el Decreto 220, que regula el Consejo Vasco del Deporte...

La otra línea se agrupa en torno a una genérica asistencia social, persistiendo en la similar trayectoria legislativa en contra de la exclusión social y por los derechos sociales. Así, puede mencionarse el Decreto que reguló la tarjeta de estacionamiento para personas con alguna discapacidad, con arreglo a un modelo comunitario; el Decreto 202, que ordenó los centros de día para personas mayores dependientes; el Decreto 182, que articuló el Programa AUZOLAN, encaminado a la inserción laboral de aquellas personas que estuvieran en situación o riesgo de exclusión; el Decreto 107, que reguló un conjunto de medidas de ayuda a las víctimas del terrorismo; el Decreto 109, que estableció las ayudas para la realización de actividades en el área de los servicios sociales; el Decreto 68, que aprobó las normas técnicas sobre condiciones de accesibilidad para todas las personas y en especial, para aquellas de movilidad reducida, en los entornos urbanos, espacios públicos, edificaciones y sistemas de información y comunicación; el Decreto 1, que reguló los convenios de inserción para personas en riesgo de exclusión...

Una vez más, y como se ha podido comprobar en los dos párrafos precedentes, la preocupación medio ambiental, agudizada a partir de la aprobación de la ley general de protección del medio ambiente del País Vasco (ley 3/1998, de 27 de febrero), y dada la situación existente en el territorio vasco, ha dado pie a sucesivas normas de apoyo en este ámbito. Es destacable el Decreto 213, que estableció un sistema de ayudas para el establecimiento de medidas y compromisos agroambientales en la Comunidad Autónoma, compatibles con las exi-

gencias de protección del medio ambiente, o el Decreto 115, que establece los planes de restauración del espacio natural afectado por actividades extractivas.

La cuestión de la pesca marítima está siendo una temática de actualidad, ante las restricciones de los cupos comunitarios, el agotamiento de especies y las crisis de empresas dedicadas a la pesca, lo que ha motivado una política pública de protección del sector. En este contexto puede aludirse al Decreto 212, que reguló el ejercicio de la pesca con artes menores a lo largo del litoral vasco, o el Decreto 198, que aprobó el reglamento de pesca marítima recreativa, pretendiendo que la misma no supusiera una alternativa para la industria pesquera, no precisamente en horas altas.

La circunstancia de alto riesgo, en relación a determinadas clases de perros, está en el origen de un oportuno Decreto, el 66 de este año, que ha regulado la tenencia de animales de la especie canina, asumiendo la existencia de animales de este género de riesgo, y pronunciándose por su identificación, registro y documentación, así como sobre las condiciones generales de su tenencia.

La cooficialidad lingüística ha entrado en el plano de la controversia política, centrada sobre todo en el sistema educativo y en el modelo desarrollado en lengua vasca. Al margen de esta diatriba, el transcurso hacia la plena aplicación de un régimen de bilingüismo real, está siendo realizado sin particulares traumas. Se destaca por lo tanto la normalidad con la que ha sido recibido el Decreto 6, que fijó el perfil lingüístico y la fecha de preceptividad del euskera de las plazas de todas las especialidades de la E.S.O. y postobligatorias de todos los centros docentes públicos dependientes del Departamento de Educación.

Otra cuestión candente en la mayor parte del territorio vasco son las agudas insuficiencias de suelo urbanizable y la alta carestía de la vivienda, materia que había ocasionado una profusa normativa en años anteriores. En éste, es destacable el Decreto 306, sobre régimen de viviendas de protección oficial, pretendiendo su promoción, así como diversas medidas financieras de apoyo; igualmente, el Decreto 308, sobre diversas actuaciones de rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado, estableciendo los planes especiales de rehabilitación.

En el plano de organización departamental, se establece la estructura orgánica del departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente (Decreto 160), y regulación de igual estructura orgánica y funcional del Departamento de Transportes y Obras Públicas (Decreto 10).

Finalmente, con ocasión de la ley 7/2000, de modificación de la ley anterior sobre la actividad comercial, se había puesto de relieve la fuerte competitividad que se estaba produciendo entre las grandes superficies y el comercio minoritario. Para afrontar esta controversia se dicta la Orden de 30 de junio, del Consejero de Industria, Comercio y Turismo, por la que se define el marco general de ayudas destinadas a los proyectos de inversión realizadas en los mercados municipales minoritarios, facilitando de esta manera la realización de cambios estructurales que les permitan salir airosos ante la fuerte y desigual competencia del mercado privado mayorista.

La Comisión Arbitral del País Vasco

Esta Comisión prevista en el artículo 39 del Estatuto de Autonomía para resolver los conflictos de competencia que pudieran suscitarse entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y órganos parciales de los territorios históricos y compuesta por representantes designados por el Gobierno Vasco y por la Diputación Foral de cada territorio, vio por fin su ley de desarrollo el 30 de junio de 1994, con lo que se pasó a designar a dicha Comisión.

La primera Decisión ha sido dictada el presente año, concretamente con la fecha de 13 de noviembre, ante una cuestión de competencia formulada por el Gobierno Vasco contra la proposición de Norma Foral presentada por el grupo juntero «Socialistas Vascos» (que había sido tomada en consideración por las Juntas Generales de Guipúzcoa el 31 de mayo), sobre la designación de los consejeros generales miembros de la asamblea de «Gipuzkoa – Donostia – Kutxa – Caja Gipuzkoa – San Sebastián», en representación de la Diputación Foral.

La Decisión, aún no publicada en el BOPV, estimó que la proposición de Norma Foral no se adecuaba al sistema de distribución de competencias entre las Instituciones comunes y los territorios históricos, puesto que la materia había de inscribirse en la competencia relativa a Cajas de Ahorro, cuya titularidad corresponde a las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Recordar que estas Decisiones de la Comisión Arbitral, por lo dispuesto en la ley de su creación y ratificación por la ley de jurisdicción contencioso-administrativa (disposición adicional primera, párrafo segundo), se excluyen del ámbito de actuación de dicha jurisdicción. En la misma dirección, la ley orgánica 7/1999, de 21 de abril (disposición adicional cuarta, párrafo primero).

La actuación de la Comisión Jurídica Asesora

Comisión consultiva ésta creada por el Decreto 187/1999, de 13 de abril, que se constituyó de inmediato, el 21 de abril. A lo largo del año 2000 su actividad ha sido muy intensa, hasta alcanzar la cifra de 48 dictámenes entre los realizados a disposiciones generales y actos administrativos. Generalmente el órgano consultante es un concreto Departamento del Gobierno Vasco, aunque también ha solicitado dictamen hasta en seis ocasiones, la Universidad del País Vasco.

A pesar de los augurios de entrada debidos a su composición, limitada a cargos o letrados del propio Gobierno, su doctrina está siendo planteada y formulada con altura y rigor indudables. Luego las discrepancias son de entrada, sin que se confirmen, como hemos señalado, por el trabajo desarrollado, que esperamos sea objeto de la correspondiente publicación, tal como sucede en órganos similares de otras Administraciones Públicas.

Las transferencias a los Territorios Históricos

La sequía en los traspasos de competencias desde las instancias centrales a la Comunidad Autónoma, ha sido total. Nada que reseñar, ni siquiera a nivel de negociación previa en esta materia.

Sin embargo sí han tenido lugar, y siguiendo el traspaso acaecido el pasado año, unos acuerdos en las Comisiones mixtas de transferencias entre el Gobierno Vasco y las tres Diputaciones Forales al finalizar el año, para regularizar, conforme a los criterios de la ley de Territorios Históricos, los traspasos de funciones y servicios y sus efectos económico-financieros asociados, en materia de la atención y servicios sociales que presta el Instituto Social de la Marina, así como en la competencia sobre la autopista A-8 (Bilbao-Behobia), por corresponder a supuestos de competencia foral.

«La paz fiscal»

Tal vez la iniciativa política de mayor trascendencia y que pronosticaba un año despejado en lo que había sido en épocas anteriores la mayor causa de desestabilización, es la cuestión referida a la aplicación del concierto económico. Iniciativa que se situaba en torno a las decisiones que adoptó la Comisión mixta de cupo— formada por representantes de la Administración del Estado, del Gobierno Vasco y de las tres Diputaciones Forales—, en su reunión del día 18 de enero. Ante la fuerte conflictividad existente en las relaciones tributarias entre las instancias centrales y autonómicas, se acordaban los siguientes compromisos:

—Desistimiento por la Administración del Estado de los recursos interpuestos ante el Tribunal Supremo, contra las normas forales tributarias.

—Desistimiento por parte de los órganos forales de los Territorios Históricos en los recursos de casación interpuestos ante el Tribunal Supremo.

—Derogación de tres cuestionadas disposiciones normativas forales: la correspondiente en la base imponible del impuesto sobre sociedades para empresas de nueva creación, la que se refiere al crédito fiscal del 45 por ciento, y la normativa de dirección y de coordinación financieras.

—Modificación de otras disposiciones normativas forales, que afectan principalmente al tratamiento de la doble imposición internacional, la transparencia fiscal internacional, el porcentaje máximo de deducción por inversiones en activos fijos nuevos que se acuerda en un 10 por ciento, y la eliminación de la imposibilidad de practicar retención o ingreso a cuenta sobre los rendimientos de títulos emitidos por alguna Diputación Foral.

El Acuerdo, que se iniciaba en el artículo 1º con un compromiso de las Administraciones representadas de defensa y desarrollo del concierto económico, tanto en el ámbito interno como en el ámbito internacional, creaba un órgano nuevo denominado Comisión de evaluación normativa, que tenía por objeto (artículo 2º) evaluar la adecuación al Concierto de la normativa tributaria, con carácter previo a su promulgación o pretendiendo que dicha Comisión consi-

guiera, de tal modo, un acuerdo cuando existieran discrepancias en relación al contenido de cualquier normativa tributaria. Comisión que se componía de cuatro representantes de la Administración del Estado y un representante por cada Diputación Foral y otro del Gobierno Vasco, con carácter paritario por lo tanto.

-Acuerdo que significa un paso adelante en la normalización en tan conflictiva materia. La Administración del Estado desistió de inmediato de los recursos interpuestos contra la normativa tributaria de Alava y Guipúzcoa (del orden de 48 recursos), aunque sólo parcialmente respecto de las normas del Territorio Histórico de Vizcaya (26 en total).

-Por su parte Alava y Guipúzcoa cumplían íntegramente con sus compromisos. Sin embargo Vizcaya, si bien accedió a derogar el artículo 26 de su Norma foral del impuesto sobre sociedades (reducciones en base para empresas de nueva creación) y la disposición adicional 4ª de su Norma foral de presupuestos para 1996 (crédito fiscal del 45 por ciento), mantuvo pendientes de cumplimiento otras partes del acuerdo, alegando sus desavenencias con la Administración del Estado en cuanto a las diferentes interpretaciones de ambas Administraciones sobre la aplicación de algunas disposiciones forales en el período anterior a la firma de los acuerdos.

-Limitación de la discrepancia a la relación Administración Central - Diputación de Vizcaya, de carácter más político que técnico, que no obsta a la puesta en marcha positiva de los mencionados acuerdos. Sin que dejen de existir aspectos de nueva aparición de zonas de discrepancia, tal como es exponente menor la sentencia de 24 de enero de este año, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo comentada en otro apartado, o la no información a las instancias vascas del Real Decreto-ley 3/2000, de 23 de julio y su posible integración en el ordenamiento tributario de los Territorios Históricos. Sobre esta disposición, los representantes forales no han cuestionado tanto su contenido -muy próximo al adoptado previamente por las instituciones forales-, como su unilateralidad y no suministro de información a las instituciones vascas.

-En coherencia, las Diputaciones Forales y el Gobierno Vasco han valorado positivamente la traslación al ámbito tributario del País Vasco de las medidas en cuestión. En el interior del Órgano de coordinación tributaria de Euskadi se ha acordado adoptar la mayor parte de las medidas que afectan al impuesto de la renta de las personas físicas y al impuesto sobre el patrimonio, tal como se enunciara en el R. Decreto-Ley.

-Incluso en el territorio histórico de Guipúzcoa ya se han aprobado dichas medidas, y en los tres territorios, sus órganos forales han adoptado alguna medida concreta, como la reducción del tipo de retención aplicable a las ganancias patrimoniales obtenidas en la transmisión o reembolso de acciones o participaciones en instituciones de inversión colectiva, siendo previsible que también, parcialmente al menos, se acuerde reajustar el impuesto de sociedades foral en parecidos términos a los adoptados por el Estado, pese a que existan algunos puntos de desacuerdo entre ambas partes.

-El año finaliza con un nuevo e inquietante realineamiento de posiciones, con vistas a la pronta negociación del nuevo Concierto económico, puesto que el

actual finaliza su vigencia el 31 de diciembre del año 2001. El que parece inminente adelanto electoral y la (difícilmente evitable) clave partidista en la que se ha concebido por algunos la renovación del Concierto, pueden incidir, con seguridad no para bien, en aquella negociación.

-La cuestión no está del todo clarificada, dependiente de una fluctuante voluntad política y de ese proceso electoral en ciernes.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición del Parlamento por Grupos Parlamentarios

Total de parlamentarios: 75

Composición de los Grupos a 31 de diciembre de 2000:

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 (que suscribió en mayo de 1999 un «Acuerdo de apoyo parlamentario de EH al Gobierno de PNV y EA») no se integró en el Gabinete de coalición. El citado Acuerdo, que venía funcionando satisfactoriamente para las partes implicadas, fue declarado «en suspenso» por el Lehendakari a 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, el primero de los cometidos por la banda terrorista ETA tras el cese de la tregua por ella declarada en septiembre de 1998. La escenificación de la ruptura del mencionado Acuerdo, que en la práctica no funcionó ya en los meses anteriores, tendría lugar en septiembre de 2000, cuando tras la intervención de su Portavoz en el debate de Política General todos los integrantes del Grupo Parlamentario de EH abandonaron el Parlamento autonómico, al que siguen sin incorporarse. Este abandono ha motivado un Acuerdo de la Mesa de la Cámara, de fecha 9 de enero de 2001, por el que se suspende a los parlamentarios de EH de todos sus derechos económicos y, al mismo tiempo, se priva al Grupo Parlamentario de la correspondiente subvención.

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, y mientras el mismo se encontró operativo, a estos parlamentarios habrían de sumárseles los 14 de EH. Desde septiembre de 2000 la Cámara se integra de facto por sólo 61 miembros, tras el abandono de la misma por EH, por lo que el Gobierno PNV-EA se encuentra, desde entonces, en evidente minoría.).

Composición de Gobierno: bipartito de coalición. Reparto de carteras: PNV, Presidencia, Vicepresidencia y siete Departamentos; EA, tres Departamentos.

Cambios en el Gobierno

Ninguno.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

En fecha 5 de octubre se debatieron dos mociones de censura presentadas, respectivamente, por el Partido Popular y el Partido Socialista de Euskadi, siendo los candidatos a la Lehendakaritza C. Iturza, en el primer caso, y N. Redondo Terreros, en el segundo. Ambas mociones fueron rechazadas al votar a favor de las mismas 32 parlamentarios (PP, PSE-PSOE, UA), haciéndolo en contra 29 (PNV, EA, IU). La mayoría exigida por la Ley de Gobierno para el triunfo de una moción de censura es la absoluta, es decir, 38 votos a favor.

Mociones de reprobación

Ninguna.

Debates y resoluciones parlamentarias más importantes

Proposición no de ley sobre bases para el desarrollo de un diálogo político en el País Vasco (Pleno, 16 de junio).

Debate sobre Política General (Pleno, 22 de septiembre).

Mociones de censura (Pleno, 5 de octubre, véase más arriba, apdo. 5).

Comparecencia del Lehendakari para proponer la adopción por las fuerzas políticas representadas ante el Pleno de la Cámara de un compromiso democrático con el cumplimiento íntegro y urgente del pacto político ratificado por los vascos en el Estatuto de Gernika, así como también los compromisos ético, democrático y político que planteó a los grupos parlamentarios en el debate de política general (Pleno, 19 de octubre).

Proposición no de ley (UA) sobre revisión de los contenidos curriculares sobre Historia en los libros de texto y en los centros educativos (Pleno, 20 de octubre).

Proposición no de ley (PP, PSE, UA) relativa al reconocimiento ético y moral de las víctimas del terrorismo.

Proposiciones no de ley (PP, PSE) sobre financiación a Udalbiltza (Pleno, 17 de noviembre).

Proposición no de ley (PSE) sobre creación de una Comisión específica de víctimas del terrorismo (Pleno, 17 de noviembre).

Debate y aprobación por el Pleno de la Ley 10/2000, de 27 de diciembre, de Carta de Derechos Sociales (27 de diciembre).

Rechazo del Informe elaborado por la Ponencia para estudiar la situación de todas las víctimas de la violencia generada en nuestro país (Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas, 12 de diciembre).

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 aprobación por el Pleno del Tribunal):

Informe de fiscalización de la cuenta general del Territorio Histórico de Alava del ejercicio de 1998 (10 de febrero); del ejercicio de 1999 (17 de julio).

Informe de fiscalización de la cuenta general del Territorio Histórico de Gipuzkoa del ejercicio de 1998 (10 de febrero).

Informe sobre las cuentas de las Entidades locales de la Comunidad Autónoma (9 de marzo).

Informe de fiscalización de la Cuenta de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 1998 (29 de mayo).

Informe de fiscalización sobre «Programas de normalización y fomento del uso del euskara: Comunidad Autónoma del País Vasco y Diputaciones Forales» (17 de julio).

De la actividad del *Ararteko* (Defensor del Pueblo de la Comunidad Autónoma) se ponen de relieve los siguientes aspectos:

La institución ha cambiado de titular durante el año 2000. El Pleno del Parlamento celebrado en fecha 21 de julio evidenció, una vez más, la situación de fractura y enfrentamiento entre las fuerzas políticas vascas al no conseguirse en el mismo la mayoría (a lo que se ve previamente pactada) que hiciera posible la reelección del titular de esta institución, X. Markiegi. En cumplimiento de las previsiones de la ley del *Ararteko* (3/1985), el Presidente del Parlamento Vasco declaró el término de las funciones que venía desempeñando el titular (Boletín de 11 de septiembre), asumiéndolas interinamente la adjunta M. Agúndez hasta que por la Cámara se proceda a la elección de un nuevo titular.

Durante el año 2000 se tramitaron un total de 1231 expedientes de queja; las actividades de oficio iniciadas por la Institución se elevaron a 46. El Informe anual correspondiente a 1999 fue publicado en el Boletín del Parlamento con fecha 6 de abril de 2000; su debate ante la Comisión de Derechos Humanos se celebró el 24 de mayo, y el 23 de junio ante el Pleno.

Informes extraordinarios: «Sobre la situación de los servicios sociales de base en la Comunidad Autónoma del País Vasco» (publicado en el Boletín del Parlamento Vasco el 20 de enero de 2000). Se debatió en la Comisión de Derechos Humanos el 2 de febrero.

«Sobre la atención comunitaria a los enfermos mentales» (publicado el 7 de julio y debatido ante la Comisión el 26 de noviembre).

Comisión Arbitral del País Vasco

No consta la publicación en el Boletín Oficial del País Vasco de ninguna decisión o resolución de la mencionada Comisión Arbitral, aunque en fecha 13 de noviembre se dictó la única de todo el ejercicio por dicho órgano (véase el apartado referido a la valoración del País Vasco).

IV. ACTIVIDAD JURISDICCIONAL

LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Marc Carrillo
Luis Javier Mieres Mieres*

Consideraciones generales

La jurisprudencia constitucional del año 2000 sobre el contencioso competencial, no ha supuesto la aparición de grandes novedades interpretativas respecto del amplio acervo acumulado después de veinte años de doctrina del Tribunal Constitucional sobre la materia. La lógica remisión a los precedentes jurisprudenciales, constituye un lugar común en la argumentación jurídica de las sentencias dictadas para dilucidar la adecuación al bloque de la constitucionalidad de las disposiciones objeto de controversia (un buen ejemplo, en este sentido, es la STC 105/2000, que desestimó a través de una interpretación conforme, el recurso de inconstitucionalidad presentado contra la L.O. 16/1994, que modificaba la LOPJ de 1985). Por esta razón, y sin perjuicio de algún que otro elemento diferencial, las cuestiones de orden competencial no dejan de ser las habituales que se han ido planteando en años anteriores. Así, siguen registrándose aspectos de interés de carácter procesal, referidos tanto al recurso de inconstitucionalidad como al conflicto positivo de competencias. Pero además de las cuestiones adjetivas, es preciso reiterar que, por supuesto, las temas referidos al alcance de la legislación básica siguen ocupando –necesariamente– un lugar central en la jurisprudencia; a los que hay que añadir los problemas derivados de la delimitación material de los títulos competenciales; el efecto supraterritorial de las competencias y otros de menor relieve, pero ello, siempre en el marco de una actividad jurisdiccional, en la que en una buena parte de la fundamentación jurídica predomina el criterio hermético de la *interpretación conforme* a la Constitución de las disposiciones objeto de controversia competencial (a modo de ejemplo, la STC 74/2000, dictada en resolución del recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley de la Asamblea Regional de Murcia, 8/1995, de 14 de abril, de Promoción y Participación Juvenil).

Los datos estadísticos de las sentencias del Tribunal Constitucional ofrecen un perfil relativamente similar al registrado en los años anteriores. El número de sentencias ha sido de 19, algo más de las 17 dictadas el año pasado pero todavía lejos de las 28 que se pronunciaron en 1998. Asimismo, de las 19 citadas, tres de ellas lo han sido en procedimientos de amparo de derechos fundamentales cuyo contenido presenta también relevancia competencial, de manera que es oportuno incluirlas también en este apartado del Informe.

El grupo de actuaciones procesales más numeroso (4 de ellas) que han sido objeto de las sentencias de este año, fueron iniciadas en 1993, con lo cual se sigue manteniendo todavía un importante retraso (la media es de unos seis años) en la

resolución de los contenciosos competenciales sobre cuyos problemas de titularidad ha de resolver el TC. No obstante, el TC también ha resuelto controversias competenciales que datan, incluso, de años anteriores. Este es el caso, por ejemplo, de los recursos de inconstitucionalidad presentados contra la *Ley del Parlamento de Canarias 11/1990, de 13 de julio, de Prevención del Impacto Ecológico* y la *Ley Foral de Navarra 9/1991, de 16 de marzo, por la que se modifica la Ley Foral 23/1983, reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra*; o el conflicto positivo de competencias planteado contra la *Orden del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de 16 de julio de 1992, sobre medidas de adaptación a la competencia internacional y diversificación de zonas con implantación de industria textil-confeción*. Por supuesto, también ha resuelto sobre actuaciones realizadas en tiempo más reciente, como es el caso de los recursos de inconstitucionalidad presentados contra la *Ley Orgánica 16/1994, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial 6/1985*; contra la *Ley de la Asamblea de Murcia 8/1995, de 24 de abril, de promoción y participación juvenil*; o contra la *Ley del Parlamento de Canarias 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1997*; o, también, finalmente, el conflicto positivo de competencias planteado contra la *Comunicación del Director General de Ingresos de la Consejería de Economía, Industria y Hacienda de la Junta de Extremadura, de 2 de noviembre de 1998, dirigida al Presidente del Tribunal Económico-Administrativo regional de Extremadura sobre órganos competentes en materia económico-administrativa*.

Además de las ya citadas, entre las disposiciones que en su momento suscitaban controversia competencial y ahora ha sido resuelta por el TC cabe destacar, entre otras, las siguientes: *el Real Decreto 769/1993, de 21 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento para la prevención de la violencia en los espectáculos deportivos*; *la Ley de la Comunidad Autónoma de la Rioja 3/1993, de 13 de abril, de Presupuestos*; *el Real Decreto 1085/1992, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la actividad de distribución de gases licuados del petróleo*; *el Decreto 84/1993, de 22 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Cooperativas de Crédito*; *la Ley del Parlamento de las Islas Baleares 12/1991, de 20 de diciembre, reguladora del Impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente*; *la Ley Orgánica 5/1992, de Regulación del Tratamiento automatizado de los Datos de Carácter Personal*, etc.

El análisis estadístico de los datos que ofrece el resultado de la función jurisdiccional del TC permite afirmar que se ha producido un equilibrio casi perfecto entre los contenciosos cuyo objeto era una norma estatal (10 casos) y aquellos otros en los que la norma era autonómica. En cuanto a los procedimientos constitucionales, el TC ha resuelto este año 10 recursos de inconstitucionalidad; 5 conflictos positivos de competencia; 1 cuestión de inconstitucionalidad y, como se apuntaba con anterioridad, en su amplio y habitual catálogo anual de recursos de amparo, tres de ellos presentan especial transcendencia autonómica y, por tanto, se incluyen también en el análisis de la actividad jurisdiccional del TC.

Las materias competenciales sobre las que versan las sentencias son de una absoluta variedad pues, excepción hecha de tres sentencias habidas sobre medio ambiente y las dos referidas a la competencia en materia de derechos fundamen-

tales, el resto se inscriben en un panorama muy variopinto de ámbitos competenciales, a saber: instituciones autonómicas; función pública; pesca, seguridad pública en el deporte; industria; tributos estatales; legislación civil; lenguas oficiales en la administración de justicia; presupuestos de las CCAA; energía, etc.

En cuanto al contenido de los fallos se produce un predominio de aquellos que tienen un sentido desestimatorio en su integridad (8); no obstante, son también numerosas las sentencias en las que el pronunciamiento es de estimación parcial de las pretensiones competenciales de la parte que instó el procedimiento (6), registrándose sólo 3 sentencias en las que el TC estima la totalidad de aquéllas. En alguna sentencia se detectan planteamientos interpretativos en la fundamentación jurídica, pero después no se incorporan al fallo. A este respecto, una sola de ellas contiene un pronunciamiento exclusivamente interpretativo integrado de forma efectiva en el fallo; en otra el fallo es de contenido mixto, en la medida en que por una parte estima las pretensiones y por otra presenta naturaleza interpretativa. En algún caso, el pronunciamiento del fallo se pronuncia explícitamente aplicando el binomio inconstitucionalidad y nulidad (STC 289, sobre *la Ley del Parlamento de las Islas Baleares 12/1991, de 20 de diciembre, reguladora del Impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente*) y en otro la desestimación del recurso de uno de los recurrentes lo es por pérdida sobrevenida del objeto (STC 290/2000, sobre *la Ley 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal*).

Consideraciones específicas

A modo de síntesis de los temas de mayor relevancia del contencioso competencial que se derivan de la jurisprudencia constitucional del año 2000, destacan los siguientes:

- 1) *Las cuestiones de orden procesal.*
- 2) *El alcance la legislación básica del Estado.*
- 3) *La delimitación material de las competencias.*
- 4) *La incidencia de la supraterritorialidad en la delimitación competencial.*
- 5) *Otras cuestiones.*

- 1) *Las cuestiones de orden procesal.*

Una primera sentencia de interés en este sentido es la STC 15/2000, por la que el Tribunal desestimó el recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley Foral de Navarra 9/1991, de 16 de marzo, por la que se modificó la anterior Ley 23/1983, de 11 de abril, reguladora del Gobierno y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. En la sentencia se ponen de manifiesto las limitaciones de orden subjetivo que se derivan del artículo 32 de la LOTC, de manera que tal como se deduce de dicho precepto, ni una Comunidad Autónoma puede impugnar una ley de otra Comunidad Autónoma (así lo recuerda el ATC 25/2000), ni tampoco un órgano autonómico puede por sí sólo impugnar una ley de la propia Comunidad Autónoma. Ante esta limitación, el Gobierno de Nava-

rra fue parte en el proceso, coadyuvando las tesis de la Abogacía del Estado frente a las que defendía el Parlamento de su propia Comunidad Autónoma y solicitó también la declaración de inconstitucionalidad del precepto impugnado.

La STC 180/2000, plantea un interesante problema vinculado de nuevo a la legitimación activa para recurrir la inconstitucionalidad de una ley autonómica, cuando entre quienes interponen el recurso, se encuentran senadores de procedencia autonómica, es decir, aquellos que han sido elegidos por el parlamento de la Comunidad Autónoma. La sentencia citada estimó parcialmente el recurso de inconstitucionalidad planteado por un grupo de senadores contra la Ley de la Rioja 2/1993, de 13 de abril, de Presupuestos. Ante la presentación del recurso, opuso como causa de inadmisibilidad la falta de legitimación activa de los recurrentes por dos razones: la primera, por la falta de interés en la ley objeto del recurso, dado que ésta únicamente afectaba al ámbito autonómico y carecía de relación alguna con las competencias del Senado; y la segunda, porque algunos de los Senadores promotores del recurso, al ser de designación autonómica y formar parte del Parlamento de la Rioja, no pueden impugnar la ley emanada de la voluntad de la representación política del ámbito territorial que ellos mismos representan en el Senado. El resultado de la sentencia fue controvertido, puesto que dio lugar a un voto particular al que se adhirió otro magistrado, respecto de la posición de la mayoría. Para ésta, la legitimación procesal de los recurrentes, no puede ser entendida en atención a sus intereses, sino en virtud de su alta cualificación política que se deriva de su respectivo cometido institucional; o expresado de otra forma, lo que ponen de manifiesto con el recurso de inconstitucionalidad no es un interés propio en el asunto, sino la existencia de un interés público objetivo, cifrado en que el TC desarrolle su función de garantizar la supremacía de la CE. Para los magistrados disidentes, la posición procesal del los senadores autonómicos constituye un fraude constitucional, pues menosprecian la voluntad general de la Comunidad Autónoma a la que representan, faltan a la lealtad debida a la misma, superan de forma subrepticia los límites a la legitimación activa establecidos en el artículo 32 de la LOTC y, finalmente, vician la voluntad concurrente de los senadores impugnantes. Sin embargo, la posición del TC es coherente con la posición institucional del Senado y con la legitimación activa que la CE le atribuye a todos sus miembros para plantear recurso de inconstitucionalidad, sin distinción de procedencia, pues donde la Norma suprema no distingue tampoco debe hacerlo su intérprete máximo. Cosa distinta han de ser las razones de orden metajurídico que puedan llevar a un senador de designación autonómica a tomar o no una iniciativa de carácter jurisdiccional como la que aquí se describe contra una ley del parlamento de procedencia, pero en tanto que senador está habilitado jurídicamente para ejercer con plenitud las funciones inherentes al cargo representativo, sin que su condición simultánea de diputado autonómico tenga que llegar a ser un factor limitativo.

La STC 192/2000, aporta un criterio de interés sobre el alcance del artículo 67 de la LOTC referido a la tramitación de los conflictos de competencia a través del recurso de inconstitucionalidad. A este respecto, el TC recuerda que el presupuesto necesario para la aplicación del citado precepto es la existencia de una conexión inescindible entre el problema de la titularidad de la competencia controvertida y la constitucionalidad de la ley en que se fundamenta el acto objeto del

conflicto. De esta manera se trata de evitar que a través de un conflicto y mediante la invocación del artículo 67 LOTC, se hagan valer ante el TC pretensiones autónomas de inconstitucionalidad desvinculadas del objeto conflictual. Por otra parte, esta sentencia resulta también de interés procesal por el pronunciamiento que hace con respecto a los requisitos exigidos para plantear un conflicto de competencias. Así, en el caso concreto que trata, se plantea la cuestión de si el informe del Consejo de Estado previsto en el artículo 22.6 de su Ley orgánica, es un requisito previo para la interposición de un conflicto de competencia. El TC rechaza esta objeción alegada por la Junta de Extremadura con el argumento de que los requisitos de admisibilidad de los procesos constitucionales vienen establecidos únicamente en la LOTC, y el único requisito de admisibilidad exigido por ésta es el requerimiento previo previsto en el artículo 63.1 LOTC.

La STC 274/2000, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Defensor del Pueblo contra la Ley del Parlamento de Canarias 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1997, plantea el alcance la legitimación activa del alto comisionado de las Cortes Generales, para plantear recurso de inconstitucionalidad. La cuestión fue suscitada por el Gobierno de la Comunidad Autónoma, quien opuso la posible falta de legitimación activa parcial del Defensor del Pueblo, en la medida en que la pretensión impugnatoria aparecía desconectada de los derechos comprendidos en el Título I de la CE. A este respecto, la posición del Gobierno canario era la entender la legitimación activa contrañida a las funciones que el artículo 54 de la CE atribuye al Defensor de defensa de los derechos fundamentales en el ámbito de las diversas administraciones públicas. Sin embargo, el TC opta por una interpretación amplia de sus atribuciones, sin un límite material explícito al sostener que «...su legitimación al respecto ha de entenderse en los mismos términos y con la misma amplitud que la del resto de los sujetos contemplados conjuntamente en los artículos 162.1 a) CE y 32 .1 LOTC...». En este sentido, y como ya expuso en su STC 5/1981, el TC reitera que dicha legitimación les ha sido reconocida a cada uno de ellos «no en atención a su interés, sino en virtud de la alta cualificación política que se infiere de su respectivo cometido constitucional».

Finalmente, en el marco de las cuestiones de orden procesal, aún no siendo cuestión novedosa, no obstante también tiene interés la ofrecida por la STC 290/2000, dictada para resolver el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 5/1992 (LORTAD). La aprobación y entrada en vigor de la nueva Ley Orgánica 15/1999, de 23 de diciembre, de Protección de Datos de carácter Personal (LOPD), obligó al Tribunal a abrir un incidente previsto en el artículo 84 LOTC, a fin de que las partes se pronunciasen acerca de la incidencia de la nueva Ley sobre la pervivencia del objeto del proceso. Al respecto, el TC señala que, efectivamente, la derogación de la LORTD por la LOPD tiene un efecto diverso respecto de las impugnaciones basadas en motivos substantivos y las fundamentadas en motivos competenciales. En cuanto a las primeras, la derogación de los preceptos impugnados supone la pérdida sobrevenida del objeto. En cuanto a las segundas, en cambio, el TC aplica su criterio tradicional según el cual, no se trata tanto de analizar si la norma impugnada ha sido expulsada del Ordenamiento por el legislador, como determinar si con esa expulsión ha cesado o no la controversia existente.

2) *El alcance de la legislación básica del Estado.*

La legislación básica estatal sigue ocupando la atención de la jurisprudencia constitucional. La STC 306/2000 plantea, entre otras cuestiones, el alcance de lo básico con relación a la normativa estatal de medio ambiente. Las CCAA de Castilla-León y Cantabria promovieron conflicto de competencias frente al Real Decreto 640/1994, de 8 de abril, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa, por vulnerar diversas competencias exclusivas. Los títulos competenciales objeto de la controversia eran la ordenación del territorio y la protección del medio ambiente y de los ecosistemas. Para el Abogado del Estado, la competencia correspondía a éste último, dado el carácter unitario del ecosistema en cuestión que, en cuanto tal, exigía, una gestión centralizada. Al margen de los problemas derivados del planteamiento estatal basados en una concepción absoluta del territorio como ámbito del autogobierno, impositivos –de hecho– de cualquier tipo de efectos supraterritoriales de las competencias autonómicas, que abordaremos en un ulterior apartado, el interés de la sentencia se centra, sin duda, en el alcance de la normativa básica estatal.

El TC hace acopio de su doctrina sobre la materia (especialmente la STC 102/1995) para sostener un criterio restrictivo sobre el alcance de lo básico y preservar, por tanto, la competencia autonómica en materia de medio ambiente. Es especialmente relevante, el planteamiento de la normación básica de acuerdo a criterios principialistas, tendentes a asegurar al Estado la regulación del mínimo común denominador sobre la materia, quedando para las CCAA el desarrollo del resto. Así, el razonamiento del TC parte de tres premisas: la primera, es la que sostiene el carácter transversal de la competencia de protección del medio ambiente, que obliga a limitar su proyección exclusivamente a aquellas actividades encaminadas directamente a la preservación, conservación o mejora de los recursos naturales, a fin de poder deslindar esta competencia de las que concurren sobre un mismo espacio natural y que dan lugar a distintas políticas públicas sectoriales; la segunda premisa, se fundamenta en la concepción de la legislación básica sobre esta materia, como «una ordenación de mínimos», que permite a las CCAA establecer niveles de protección más altos; y finalmente, el TC sostiene que la planificación de los recursos naturales constituye una ordenación del espacio y de su contenido que guarda relación con la ordenación del suelo y la planificación urbanística. A partir de este planteamiento principialista de lo básico, el TC reconoce que la potestad de elaboración y aprobación de este tipo de instrumentos de protección de los espacios naturales corresponde a las CCAA, en ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica de protección ambiental. De esta forma, el TC niega que el Estado pueda invocar efectos transversales sobre el medio ambiente del socorrido título competencial general del artículo 149.1.23 CE, por causa de unos eventuales efectos económicos de la competencia específica. Y por tanto, le niega que con base en dicho precepto pueda aprobar por sí mismo los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales previstos en la legislación básica (Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre).

En el mismo sentido se manifiesta la STC 90/2000 en la que se desestima el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento de Canarias

11/1990, de 13 de julio, de Prevención del Impacto Ecológico. El punto de controversia radicaba en que, a criterio de la representación del Estado, los contenidos del denominado «estudio detallado de impacto ecológico» ofrecen un menor nivel de protección al garantizado por la normativa básica a través del estudio de impacto ambiental que se exige a todos los proyectos de puertos deportivos y de extracción a cielo abierto de minerales. El TC se remite de nuevo a su STC 105/1995, que supuso un punto de inflexión respecto de la anterior doctrina contenida en la STC 149/1989, para recordar que en esta materia, la normativa básica estatal cumple una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso. Dichos mínimos han de permitir a la Comunidad Autónoma ejercer sus competencias normativas de desarrollo, lo cual permite, sin duda, la posibilidad de una regulación distinta sobre la materia. Sentada esta premisa, el TC añade, no obstante, que en este caso concreto la legislación canaria no contradice ni tampoco establece un nivel de protección menor del medio ambiente.

En un sentido inverso del planteamiento acerca del alcance de lo básico, destaca la STC 232/2000, que desestimó parcialmente el conflicto de competencias promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, respecto de diversos preceptos del Real Decreto 1085/1992, por el que aprueba el Reglamento de la actividad de distribución de gases licuados del petróleo. La controversia competencial se cifra en el carácter básico de las funciones ejecutivas que el reglamento atribuye a los órganos del Estado. La cuestión nuclear de este contencioso versa sobre el carácter básico de la competencia atribuida a la Dirección General de la Energía del, hoy, Ministerio de Economía, para autorizar la inscripción en el correspondiente Registro de los denominados «Operadores de gases licuados del petróleo» y las «Empresas Suministradoras de gases licuados del petróleo».

La cuestión de orden competencial más relevante de esta sentencia se centra en el cumplimiento de los requisitos materiales de la normativa básica por parte del citado Real Decreto 1085/1992, de acuerdo con la doctrina jurisprudencial sobre el ámbito de lo básico. A este respecto, el TC considera que el carácter básico de la competencia del órgano estatal para autorizar la inscripción no invade la competencia autonómica en materia de «comercio interior» en virtud de los tres factores que, excepcionalmente, justifican la calificación como básicas, de las competencias ejecutivas: el carácter supraautonómico de la actividad, la no susceptibilidad de fraccionamiento de la actividad ejecutiva controvertida y la necesidad de un grado de homogeneidad en su ejercicio que sólo pueda ser ejercido mediante la atribución de la competencia a un solo titular. Y es con relación a estos criterios, aplicados al caso concreto del Real Decreto, donde se plantea el problema de su carácter genérico y –en ocasiones– imprevisible. Porque en este supuesto, el TC admite que el carácter supraterritorial es determinante para la atribución de la competencia al Estado, sin que, por el contrario, se argumente de forma suficiente que el ejercicio descentralizado del control sobre la actividad de distribución de gases licuados pueda llegar a impedir al Estado el ejercicio de las competencias que le corresponden. Es decir, no se acierta a detectar las consecuencias negativas que para la competencia estatal pudiese llegar a tener el ejercicio fraccionado de la competencia por parte de las CCAA. En este sentido,

el voto particular que se emitió a esta sentencia resaltaba de forma suficientemente explícita que *«cuando el llamado bloque de la constitucionalidad establece competencias compartidas –como es el caso– es porque el constituyente pretende el ejercicio de esas competencias no sea “autónomo, sino, precisamente compartido»*.

Otro ejemplo de detallismo en el contenido de la normación básica, que el TC no rechaza, se encuentra en las previsiones del Real Decreto 769/1993, de 21 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento para la prevención de la violencia de los espectáculos deportivos (STC148/2000).

La STC 275/2000, plantea también el problema del ámbito material de la normación básica estatal, con una perspectiva distinta a las dos anteriores, y que podría ser considerada como más aproximada a la noción principalista. En función de este planteamiento, la sentencia rechaza el detallismo del Estado en su regulación de lo básico en materia de cooperativas de crédito. Se trata del conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno de la Comunidad Valenciana con relación al Real Decreto 84/1983, de 22 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Cooperativas de Crédito. A este respecto, la norma estatal exige como condición para obtener y conservar la autorización de constitución de una Cooperativa de Crédito, el contar con un Consejo Rector formado, al menos, por cinco miembros, dos de los cuales no podrán ostentar la condición de socios. Pues bien, ante los alegatos en contra de la Comunidad Autónoma promotora, el TC los acepta afirmando –como ha hecho en otras ocasiones similares– que la norma estatal impugnada, no cumple con los requisitos materiales exigibles en la legislación básica. En el argumento del TC se afirma que: *«...la regulación de la composición interna de este órgano con un grado excesivo de detalle, que invade el espacio confiado constitucionalmente a la potestad de desarrollo normativo de la Comunidad Valenciana, sin que se aporten razones convincentes para que pueda aceptarse que esa regulación detallada constituye un complemento necesario de la regulación legal...»*; Por tanto, ese detallismo se compadece mal con la naturaleza principalista exigida a la normación básica y por ello vulnera el sistema de distribución de competencias.

No obstante, no deja de ser necesario anotar la paradoja que supone el que esta beligerancia contra el detallismo en la normación centrada cuestiones de carácter orgánico (composición de órganos o similares), no sea tan intensa cuando, como en el caso de la STC 306/2000, se trata de evaluar el alcance de la regulación substantiva de competencias ejecutivas. Máxime cuando en ambos casos, se trata competencias autonómicas de desarrollo de la legislación estatal.

Finalmente, cabe reseñar el *thema decidendi* de la STC 289/2000, por la que se declara la inconstitucionalidad de la Ley del Parlamento de las Islas Baleares 12/1991, de 20 de diciembre, reguladora del Impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente. La controversia competencial se ciñe a determinar si el citado impuesto creado contradice lo dispuesto por el art. 6.3 de la LOFCA. Para la mayoría del TC, dicho tributo autonómico se configura como un impuesto sobre el patrimonio inmobiliario, que incide en la misma materia imponible que el IBI y que, por tanto, incurre en la prohibición prevista en el citado artículo 6.3. Sin embargo, el tema es especialmente controvertido, puesto que

como pone de manifiesto el voto particular la materia imponible en el Impuesto municipal sobre bienes inmuebles y el impuesto previsto por la ley balear no es la misma; es decir, no pretendía gravar los bienes inmuebles en condición de tales. De esta manera, el límite que supone el citado precepto de la LOFCA no puede ser entendido de la misma manera cuando lo que se pretendía el impuesto autonómico, era gravar no todas las instalaciones y estructuras de forma generalizada, sino solo aquéllas que en su condición de elementos patrimoniales quedasen afectadas a la realización de actividades con incidencia sobre el medio ambiente. La consecuencia no es otra que una concepción muy restrictiva de la capacidad de las CCAA para crear impuestos propios.

3) *La delimitación material de las competencias.*

En la función jurisdiccional del TC, la delimitación material de competencias sigue siendo un criterio herméutico de aplicación imprescindible para un adecuado encuadramiento de los títulos competenciales que definen a una controversia. La STC 148/2000, ya citada con anterioridad, es en este sentido la que resulta más paradigmática. En ella se resolvió en sentido desestimatorio, el conflicto de competencias planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra el Real Decreto 769/1993, de 21 de mayo, por el que se aprueba el reglamento para la prevención de la violencia en los espectáculos deportivos. La controversia planteada por la Comunidad Autónoma se centra en los títulos competenciales referidos a «espectáculos» y «seguridad pública». El TC rechaza las alegaciones de la Generalidad tendentes a subsumir la completa regulación del Real Decreto en el título competencial sobre espectáculos públicos, desplazando de esta forma la incidencia de la competencia estatal sobre la seguridad pública. Y este rechazo se basa en que en el contenido del Real Decreto se produce una situación de confluencia de competencias o yuxtaposición de títulos competenciales, que a juicio del alto Tribunal se expresa de la siguiente forma: en el ámbito de la materia «seguridad pública», resultan encuadrables los brotes de violencia que pudieran producirse con ocasión de los encuentros deportivos de que aquí se trata, todas aquellas medidas o cautelas que, dirigiéndose a la protección de personas y bienes, tengan como finalidad aún más específica evitar graves riesgos potenciales de alteración del orden ciudadano... Ello se ha de manifestar través de la necesaria puesta en práctica de medidas preventivas y reactivas íntimamente relacionadas (STC 104/1989); medidas que han de obligar a una presencia efectiva de fuerzas del orden durante el desarrollo del espectáculo mismo; ha de tratarse de contingencias extraordinarias (STC 52/1993), si bien el carácter extraordinario del riesgo no ha de ser sinónimo de excepcionalidad, pues estos encuentros de fútbol se caracterizan, precisamente, por el hecho de que la potencial alteración del orden ciudadano puede manifestarse con habitualidad. Mientras que el ámbito de la materia «espectáculos» está integrado por las prescripciones que, velando por el buen orden de los mismos, se encaucen a la protección de las personas y bienes, a través de una intervención administrativa ordinaria (STC 313/1994), de modo que, aún cuando la misma pueda conllevar la intervención de las fuerzas de seguridad, ello no se conciba como elemento integrante del sistema preventivo habitual de control del espectáculo.

Bien, ésta es la delimitación material a la que llega el TC a través de un crite-

rio que, no obstante, parece dejar en un segundo plano las competencias que sobre seguridad pública tienen las policías autonómicas, como es en este caso la de la Generalidad. Al mismo tiempo, y como consecuencia de ello, el TC prescinde de la posibilidad que pueden ofrecer los instrumentos de colaboración, como forma para conjugar las competencias sobre seguridad pública de las que son titulares el Estado y la Comunidad Autónoma que plantea el conflicto.

Y, sin embargo, resulta paradójico que esta misma falta de previsión de un procedimiento de mutua colaboración en la ley autonómica –que es sugerida y explicitada más adelante en la STC 166/2000– lleve en este nuevo caso al TC, a declarar la inconstitucionalidad de determinados preceptos del Parlamento de Navarra 2/1993, de 5 de marzo, de Protección y Gestión de la Fauna Silvestre y sus Hábitats. Parece lógico, que dicha exigencia también debiera haberse predicado de la norma estatal sobre violencia en los espectáculos deportivos, a fin de procurar un tratamiento más sensible a las competencias autonómicas que, sin duda, estaban presentes.

En fin, sobre la delimitación material de competencias, también ofrece interés la STC 190/2000, a propósito del deslinde que lleva a cabo entre los ámbitos materiales referidos a «industria» y sectores «industriales». O la STC 248/2000, con relación a la delimitación de los títulos sobre «medio ambiente», «espacios naturales protegidos» y «ordenación del territorio y urbanismo».

4) *La incidencia de la supraterritorialidad en la delimitación competencial.*

Además de las cuestiones vinculadas al alcance de la legislación básica estatal ya comentadas, la STC 306/2000 aborda otro tema de especial relevancia para la adecuada interpretación de los límites competenciales. Se trata de la incidencia del territorio como ámbito físico del autogobierno y, como consecuencia, de los efectos supraterritoriales de las competencias de las CCAA. Es el problema bien conocido de las consecuencias que se derivan de una concepción absoluta del territorio como límite al ejercicio de las competencias y su efectos restrictivos sobre el alcance del autogobierno de las CCAA. En la citada sentencia, el Abogado del Estado justificaba la competencia estatal para aprobar el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, previsto en la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, entre otras consideraciones ya comentadas más arriba, en la competencia estatal sobre legislación básica de protección del medio ambiente (artículo 149.1.23 CE) que es objeto de protección. Pues bien, teniendo en cuenta el carácter unitario del ecosistema que se trata de preservar, que no admite la fragmentación de los instrumentos de protección, y asimismo, el carácter supraautonómico del ecosistema de los Picos de Europa, son en su conjunto, factores que justifican una gestión centralizada a favor del Estado. El TC rechaza este planteamiento siguiendo su conocida línea interpretativa acerca de los efectos supraterritoriales de las competencias autonómicas, según la cual, la supraterritorialidad no constituye por sí sola un criterio de atribución de competencias; en este sentido, sólo lo será cuando la actividad que se proyecte sobre el espacio supraautonómico no sea susceptible de ser fraccionada, no puedan establecerse mecanismos de cooperación o bien resulte necesaria la creación de un ente estatal que integre los intereses contrapuestos de

las distintas CCAA. El TC se atiene, por tanto, a su tradicional criterio interpretativo que entiende el territorio en una doble dimensión: como un límite general al ejercicio de las competencias que, como tal, admite o puede admitir efectos supraterritoriales de aquéllas, y como un límite específico, cuando así se determina de forma específica en el bloque de la constitucionalidad.

5) *Otras cuestiones.*

a) *Sobre el alcance de la prohibición de dictar normas meramente interpretativas.*

Con relación a esta cuestión, la STC 15/2000, antes citada, referida al recurso de inconstitucionalidad contra la ley del Parlamento de Navarra 9/1991, el TC pone especial énfasis en delimitar el alcance de su tradicional doctrina iniciada con la célebre STC 76/1983, acerca de la prohibición de dictar normas meramente interpretativas. En el citado recurso, el recurrente consideraba que éste era el carácter de la norma por la que se modificaba el procedimiento de elección del candidato a la presidencia del ejecutivo autonómico. El TC rechaza la extensión de la doctrina de la STC 76/1983, a la relación entre poder estatuyente y poder estatuido, y para ello concreta cuáles eran los presupuestos de aquella doctrina a fin de desterrar cualquier intento de expandir su ámbito de aplicación. Con este fin el TC aclara que lo que resultaba y resulta vedado por aquella sentencia era y son las interpretaciones generales y abstractas del sistema de distribución de competencias, efectuadas con pretensiones normativas de validez general y con efectos vinculantes para las CCAA, y sin que haya una expresa previsión en el bloque de la constitucionalidad. Por el contrario, el precepto de la ley impugnada se inscribe en un proceso de desarrollo normativo que encuentra su habilitación específica e indubitada en el artículo 25 de la LORAFNA.

b) *La confirmación de la extensión de la doctrina en torno a las leyes de presupuestos del Estado a las leyes de presupuestos autonómicas.*

En el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de la Comunidad Autónoma de la Rioja 2/1993 (STC 180/2000), el TC reitera su doctrina sobre el contenido de las leyes de presupuestos, y como ya expuso en la STC 76/1992, y más recientemente en la STC 174/1998, resulta claro que los límites derivados del artículo 134.2 CE al contenido de las leyes de presupuestos del Estado no son automáticamente aplicables a las de las CCAA. Sólo será extensible la doctrina constitucional al respecto si existe «una sustancial identidad entre las normas que integran el bloque de constitucionalidad aplicable a la institución presupuestaria de la Comunidad Autónoma y cuanto dispone, respecto del Estado, el artículo 134.2 CE». En el caso específico de la ley riojana, dicha identidad se produce.

La doctrina sobre el contenido de las leyes de presupuestos se ha vuelto a reiterar en la STC 274/2000, por la que se estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad planteado contra la Ley del Parlamento de Canarias 5/1996, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1997.

c) *Sobre la potestad expropiatoria de las CCAA.*

En la misma STC 180/2000, sobre la Ley de Presupuestos de La Rioja, el TC

rechaza el planteamiento de los senadores recurrentes de negar a la Comunidad Autónoma la potestad expropiatoria porque al realizar una declaración de utilidad pública de modo genérico, sin distinguir entre bienes muebles e inmuebles, contraviene lo dispuesto en la Ley de Expropiación Forzosa; y, asimismo también, porque al extender la *causa expropriandi* a proyectos relativos a las telecomunicaciones incurre en exceso competencial al carecer la Comunidad Autónoma de competencia sobre la materia. El planteamiento del TC contra estas argumentaciones resulta de especial interés, tanto por lo que se refiere a los límites de la potestad expropiatoria, como por la delimitación material de competencias que realiza entre el ámbito referido a prensa, radio y televisión y el ámbito concerniente a las telecomunicaciones. En relación a los primeros, porque el límite del artículo 149.1.18 CE al ejercicio de la potestad expropiatoria de las CCAA consiste «en la obligación de atenerse a la legislación general del Estado que garantiza por igual los derechos patrimoniales de todos los sujetos privados»; y respecto de lo segundo, sostiene que la Comunidad Autónoma no invade la competencia estatal sobre telecomunicaciones, pues ésta se refiere a la regulación del dominio público radioeléctrico, mientras que en este caso concreto se ha de estar al reparto de competencias resultante del artículo 149.1.27 CE, de tal manera que la Comunidad Autónoma se encuentra habilitada para llevar a cabo la declaración de utilidad pública sobre proyectos de obras relativos a infraestructuras de telecomunicaciones. Con este planteamiento, el TC rechaza que la competencia exclusiva del Estado sobre telecomunicaciones pueda irradiar sobre otros títulos competenciales confluyentes, neutralizando el alcance de otras competencias que son de titularidad autonómica.

d) *La reiteración de la doctrina jurisprudencial sobre la incidencia de las subvenciones en el sistema de distribución de competencias.*

De nuevo, la regla interpretativa sobre el valor de las subvenciones en el sistema competencial sentada en la STC 13/1992 vuelve a ponerse de manifiesto, ahora en la STC 190/2000, en las que se estiman parcialmente las pretensiones del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, expuestas en el conflicto positivo de competencias planteado contra diversos preceptos de la Orden del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Así, el TC rechaza la tesis según la cual el artículo 149.1.13 CE ampara globalmente la centralización de la gestión de las subvenciones, en los siguientes términos: «*la perspectiva territorial general que es propia del artículo 149.1.13 CE no puede tener como consecuencia necesaria la centralización de toda la normativa que deba establecerse, ni tampoco de todas las medidas de ejecución que hayan de adoptarse, puesto que ello supondría, sencillamente, el desapoderamiento de las competencias autonómicas con las que concurre*». Estamos, por tanto, ante una formulación clara y contundente sobre el peligro de absorción competencial que supone la utilización de la actividad de prestación, que no constituye ningún título competencial, a fin de condicionar, cuando no anular, el contenido de los títulos competenciales sobre los que, eventualmente se proyecta.

e) *Los procesos de amparo de interés competencial.*

De forma sintética cabe reseñar, en primer lugar, la STC 27/2000, en la que el

TC desestima un recurso de amparo interpuesto contra un Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco, de 8 de octubre de 1997, por el que no se admiten a trámite determinadas enmiendas presentadas por un grupo parlamentario, contra un proyecto de Ley de aportaciones económicas de los Territorios Históricos. En la sentencia se argumenta que la razón de la desestimación radica en la peculiar naturaleza *negociada o paccionada* de estos proyectos de ley, entre Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales.

En la STC 236/2000, el TC vuelve a insistir en que el principio de autonomía política tiene como resultado la posibilidad de una diversidad normativa sobre una misma materia. En función, del principio dispositivo de las CCAA, el Derecho Foral puede establecer, como es el caso que se dilucida en este proceso, criterios de legitimación procesal diferentes, sin que el tratamiento desigual que pueda suponer conlleve lesión del derecho fundamental de igualdad ante la ley; de no entenderse así, señala el TC, carecería de sentido la propia existencia de los Derechos Forales o especiales.

Finalmente, presenta especial interés competencial la STC 237/2000, por la delimitación que el TC realiza del contenido protegible del derecho a la tutela judicial efectiva en relación con entes públicos. En particular, el TC establece que la aplicación indebida del principio de prevalencia del artículo 149.3 CE no resulta amparable desde la óptica del art. 24.1, cuando el recurrente es un ente público autonómico. Es decir, el ente público goza de la protección del amparo constitucional respecto de los derechos estrictamente procesales, pero no de las dimensiones de la tutela judicial efectiva vinculadas con el fondo, como puede ser la indebida aplicación de la cláusula de prevalencia frente a una norma autonómica.

f) *La abundancia de sentencias fundadas en el sistema de la interpretación conforme.*

Ya se ha hecho referencia con anterioridad a la reiteración de este criterio hermenéutico. No obstante, merece especial atención la STC 105/2000, dictada en resolución del recurso de inconstitucionalidad presentado contra la LOPJ, en su redacción aprobada por L.O. 16/1994. Y ello es así, porque en realidad se trata de una interpretación conforme, que no dice otra cosa que lo expresado más sintéticamente por el precepto cuestionado (art. 110 LOPJ): es decir, según el TC, las potestades reglamentarias del Gobierno y de las CCAA en el desarrollo de la LOPJ no son coextensas por la sencilla razón de que mientras la del primero encuentra su fundamento directamente en el art. 97 CE, la de las segundas, está condicionada al ámbito de competencias que haya podido asumir en virtud de las cláusulas subrogatorias o de otro título competencial válido.

TRAMITACIÓN DE CONFLICTOS DE COMPETENCIA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Marc Carrillo
Luis Javier Mieres Mieres

La conflictividad competencial durante el año 2000 se ha producido en el marco del tránsito de la VI y la VII legislatura. La nueva composición de las Cortes Generales ha supuesto para el nuevo gobierno disponer de una amplia mayoría parlamentaria, que aritméticamente le hacen innecesarios los apoyos parlamentarios que eventualmente pueda recibir para llevar a cabo sus iniciativas políticas.

El nivel de la conflictividad competencial ha aumentado ligeramente respecto de la registrada en año anterior. De los 38 nuevos conflictos habidos en 1999 se ha pasado a 43, cifra que se acerca a la cota de los 49 registrados en 1998, con lo que se sigue rompiendo la línea descendiente de la conflictividad que se había registrado entre 1993 y 1996. No hay duda que este nuevo aumento de los contenciosos competenciales planteados por diversas Comunidades Autónomas (CCAA) se ha debido este año a los recursos de inconstitucionalidad planteados en relación con las nuevas medidas liberalizadoras promovidas por el Gobierno, como es el caso del *Decreto-ley 4/2000, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes* o el *Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en el Mercado de Bienes y Servicios*. Estas dos disposiciones han sido, sin duda, objeto de un buen número de los recursos registrados este año por los órganos de autogobierno de las CCAA. A estas disposiciones habría que añadir también, entre otras que han suscitado controversia competencial a través de esta misma vía procesal, la *Ley del Parlamento de Las Islas Baleares 8/2000, de 27 de octubre, de Consejos Insulares*; la *Ley Foral 6/2000, de 3 de julio, del Parlamento de Navarra, para la igualdad jurídica de las parejas estables*; o la *Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2000*; la *Ley del Parlamento de Andalucía 16/1999, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma para 2000*, etc. A través de la vía del conflicto positivo de competencias, destacan entre otras las siguientes disposiciones estatales objeto de controversia: el *Decreto 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas que ha sido impugnado en más de una ocasión*; el *Decreto 69/2000, de 21 de enero, por el que se regulan los procedimientos de selección para el ingreso en los Centros Universitarios y requisitos legales para acceso a la Universidad*; el *Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales*; el *Decreto 1640/1999, de 22 de octubre, por el que se regula la prueba de acceso a estudios universitarios*, etc. Entre las disposiciones y otros actos de las CCAA objeto de conflicto destacan, entre otras, los siguientes: el *Decreto 54/2000, de 21 de marzo, sobre régimen jurídico de las televisiones locales por ondas terrestres, de la Junta de Comunidades de Castilla-La*

Mancha; el Acuerdo del Consejo de Gobierno de las Islas Baleares, de 12 de noviembre de 1999, por el que se aprueba la concesión de una ayuda económica para determinados beneficiarios de pensiones asistenciales y no contributivas, etc.

La regulación del procedimiento de las controversias competenciales ha experimentado un cambio relevante, como consecuencia de la modificación del artículo 33 de la LOTC por la Ley orgánica 1/2000. A fin de incitar a la negociación y evitar el planteamiento del recurso de inconstitucionalidad cuando la ley es el objeto de la discrepancia competencial, se amplía el plazo a 9 meses para plantear el citado recurso, estableciéndose los siguientes requisitos previos: a) la reunión previa de la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la respectiva Comunidad Autónoma; b) que en el seno de la citada Comisión Bilateral se haya adoptado un acuerdo sobre iniciación de negociaciones para resolver las discrepancias, pudiendo instar, en su caso, a la modificación del texto normativo; c) que el citado acuerdo sea puesto en conocimiento del Tribunal Constitucional por los órganos antes mencionados en el plazo de tres meses posterior a la publicación de la ley o norma con valor de ley en el BOE y en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma. Este plazo habría de servir para facilitar al máximo la negociación a fin de evitar en lo posible el planteamiento del recurso de contenido conflictual.

La conflictividad competencial ofrece este año la singularidad procesal del primer conflicto de competencia promovido en defensa de la autonomía local, que ha sido admitido a trámite por el Tribunal Constitucional. El objeto del mismo es una ley autonómica, y más concretamente, el artículo 17 de la *Ley 12/1999, del Parlamento de las Islas Baleares, de Medidas Tributarias, Administrativas y de Función Pública y Económicas*, y ha sido promovido por dieciséis municipios de la citada Comunidad Autónoma.

El análisis de los datos que ofrece la conflictividad competencial durante el año, se estructura, como viene siendo habitual en este capítulo del Informe, a través de tres actuaciones procesales de relevancia en sede jurisdiccional: en primer lugar, las Providencias que dan cuenta de la aparición de nuevos conflictos competenciales entre el Estado y las CCAA o de éstas entre sí; en segundo lugar, los Autos a través de los cuales el Tribunal decide sobre el desistimiento de un ente litigante o, en su caso, acerca del allanamiento entre las partes que con anterioridad iniciaron un conflicto, en razón de la pérdida de objeto del mismo fundamentada en causas de orden jurídico o, incluso, de mera oportunidad; y, finalmente, aquellos Autos del Tribunal de naturaleza cautelar a través de los cuales se decide acerca del levantamiento o, en su caso, el mantenimiento total o parcial de la suspensión de la disposición objeto de controversia competencial.

Las Providencias sobre nuevos conflictos aparecidos en el año 2000 ponen de relieve que la ley es, de nuevo, la norma jurídica predominante en el contencioso competencial. Si el año pasado se registraba un equilibrio en este sentido, entre ley y reglamento, rompiendo la tendencia inmediatamente anterior, en el presente es la ley la que de nuevo se mantiene como protagonista principal de la controversia. Esta circunstancia permite reiterar el planteamiento ya expresado en ocasiones anteriores, según el cual la conflictividad competencial entre el Estado y las CCAA sigue produciéndose indistintamente a través de la ley de los

parlamentos y de las disposiciones generales de carácter administrativo de los gobiernos, sin que, por el momento, pueda apuntarse la posibilidad de que la conflictividad competencial, tras algo más de veinte años de funcionamiento de las primeras CCAA constituidas, se centre en las normas que ejecutan la ley.

Una vez más, la cuestión de inconstitucionalidad sigue siendo una vía procesal a través de la cual la conflictividad competencial se manifiesta. Los Tribunales Superiores de Justicia siguen promoviendo cuestiones que tienen como fundamento preceptos del bloque de la constitucionalidad. La tendencia es similar a la registrada en años anteriores, sobre todo en lo que concierne a la diversidad territorial de los órganos judiciales promotores. No obstante, conviene resaltar como dato relevante y diferenciador, el hecho de que sea la ley autonómica la que, de forma absoluta, acapare el protagonismo de un procedimiento que instrumenta las dudas de constitucionalidad que estos tribunales presentan ante el Tribunal Constitucional. Este dato permite afirmar que la ley autonómica se ha integrado plenamente en la labor jurisdiccional de los tribunales ordinarios y una buena prueba de ello son las referencias estadísticas que viene aportando el balance de los últimos años.

El segundo tipo de actuaciones de carácter conflictual (desistimientos/allanamientos) que forman parte de la valoración sobre la conflictividad competencial, no ofrece diferencias de gran relevancia respecto no sólo del año 2000 sino también con relación a años anteriores. Así, el desistimiento, como forma unilateral mediante la que se concluye una controversia competencial, es también en este año la única vía registrada de cancelación de un procedimiento, cuyo objeto era la discrepancia sobre la titularidad competencial. Su número se ha reducido y, al igual que el año pasado, no se han registrado allanamientos entre las partes en conflicto.

En lo que concierne a la medida cautelar de la impugnación con efectos suspensivos de disposiciones y resoluciones adoptadas por las CCAA prevista en el artículo 161.2 de la CE, dos son las conclusiones de orden general que cabe resaltar: la primera, que —ciertamente— no constituye una novedad, pone de manifiesto el uso sistemático de esta vía procesal por parte del Gobierno del Estado, cuando plantea un recurso de inconstitucionalidad o bien un conflicto de competencias frente disposiciones autonómicas; la segunda, es el equilibrio registrado en cuanto al contenido de los Autos sobre suspensión cautelar dictado por el TC, ya que los levantamientos de la suspensión están equiparados en número tanto a los que la mantienen como a aquellos otros que deciden, de forma parcial, ambas cosas a la vez respecto de los diversos preceptos impugnados.

Por último, en esta primera valoración de carácter general, resulta de interés comentar tres Autos de inadmisión de acciones procesales de contenido competencial. El primero de ellos, es el ATC 26/2000, por el que el TC inadmitió el recurso de inconstitucionalidad promovido por la Junta de Castilla y León contra la *Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 11/1999, de 26 de mayo por la que se crea la Indicación Geográfica de Vinos de la Tierra de Castilla*. Su interés radica en la determinación de los sujetos legitimados para interponer recurso de inconstitucionalidad, de acuerdo con los criterios fijados por el artículo 32 de la LOTC. El TC, de acuerdo con una interpretación basada en el carácter taxativo

y riguroso del listado de los órganos legitimados para interponer recurso de inconstitucionalidad derivado de dicho precepto, rechaza la interpretación flexible que propone la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Ésta última, en su argumentación sostenía para defender su legitimación procesal, la titularidad de un derecho subjetivo o interés propio en la materia, para promover el recurso. A este respecto, el TC recuerda que la legitimación activa prevista en el artículo 32 de la LOTC, en relación con lo previsto en el artículo 161.2 b) de la CE, viene a ser una atribución competencial de ciertos órganos públicos por la que ha optado el constituyente y el legislador orgánico, que no exige necesariamente correspondencia con la titularidad de derechos o de intereses por parte de los así legitimados.

Este asunto trae causa de otro al que ya se hacía referencia en el Informe de 1999: se trataba entonces del conflicto positivo de competencias registrado entre las citadas CCAA castellanas, con motivo de una Orden de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha de 19/XI/1999. La Ley que ahora vuelve a enfrentar a ambas CCAA, no ha supuesto otra cosa que la elevación de rango del contenido de la Orden de 1999 sobre la denominación de origen del vino de la región, pero esta circunstancia no desvirtúa la conclusión denegatoria a la que llega el TC sobre el problema de la legitimación activa sin que, por supuesto, la inadmisión del recurso prejuzgue extremo alguno del referido conflicto.

El segundo auto es el ATC 152/2000, por el que el Tribunal inadmite un Cuestión de Inconstitucionalidad de contenido competencial. Se trata de la promovida por un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Santa Cruz de Tenerife, con respecto a un precepto de la Ley 2/1999, de 4 de febrero, del Parlamento de Canarias, de medidas urgentes económicas, de orden social y relativas al personal y a la organización administrativas de la Comunidad Autónoma de Canarias para el ejercicio de 1999. El órgano judicial cuestionaba la validez de citada disposición, por vulnerar el artículo 149.1.18º de la CE al infringir la normativa básica contenida en el artículo 12.1 de la *Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas*. El TC inadmite la cuestión de inconstitucionalidad por incumplir los requisitos del artículo 35.2 de la LOTC, al no haber indicado el órgano judicial los preceptos constitucionales de contraste, en la resolución que fijaba el trámite de audiencia a las partes,

El último auto es el ATC 201/2000, por el que inadmite el recurso de inconstitucionalidad *de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social*, por falta de legitimación activa. Se trata del recurso de inconstitucionalidad promovido por la Ciudad Autónoma de Melilla contra el artículo 68 de la *Ley del Estado 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social*. La argumentación del TC para negar al recurrente la cualidad de Comunidad Autónoma, a los efectos de los requisitos de legitimación activa previstos en el artículo 32 de la LOTC, parte de la ubicación del fundamento constitucional del Estatuto de Autonomía de Melilla en el artículo 144.b) de la CE y no en la Disposición Transitoria 5ª, en relación con el artículo 144, como así lo proponía el recurrente. Para el alto Tribunal, el Estatuto de Autonomía de Melilla es, en definitiva, producto del «acuerdo» de las Cortes Generales ex artículo 144.b), segundo inciso, de la CE. Un acuerdo que excluye la iniciativa de los

ayuntamientos y que da como resultado un régimen de autonomía distinto del que gozan las CCAA. Por tanto, el procedimiento de aprobación del Estatuto no hace referencia alguna a que del mismo haya de surgir forzosamente una Comunidad Autónoma pues, si bien es cierto que los Estatutos de Autonomía están llamados a ser normalmente norma institucional básica, no existe ningún impedimento constitucional para que también, excepcionalmente, puedan cumplir otra función específica. Y éste es el supuesto en el que cabe encuadrar al Estatuto de la ciudad de Melilla, aprobado por decisión unilateral de las Cortes, sin participación previa de las entidades locales a las que se refiere la Disposición Adicional 5ª de la CE. A misma conclusión llega el TC en su ATC 202/2000, respecto del recurso promovido en idéntico sentido por la ciudad de Ceuta.

Una estadística más detallada de los datos sobre la actividad conflictual ofrece los siguientes: la primera es que, en general, ha descendido ligeramente el número de actuaciones conflictuales (nuevos conflictos, desistimientos/allanamientos e incidentes de suspensión) a 56, cuando en 1999 había sido de 59. Sin embargo, el dato específico más relevante es que se ha producido un aumento de los nuevos conflictos (43) respectó de los 38 de 1999, aunque todavía por debajo de los 49 de 1998 o los 60 de 1997. Han descendido ligeramente las actuaciones referidas a los desistimientos a 4 supuestos (en 1999 fueron 7 y en 1998 se registraron 5). Y también han descendido los incidentes de suspensión a 9 (en 1999 fueron 14 y en 1998 se registraron 8).

El análisis más específico de los datos parciales que ofrece la estadística de cada una de las tres actuaciones conflictuales permite sobre todo ratificar algunas tendencias registradas en años anteriores y constatar algunos cambios que más bien parecen obedecer a razones coyunturales que a otras de mayor alcance. Entre éstas últimas cabe destacar la notable diferencia registrada entre los recursos de inconstitucionalidad (23) y los conflictos de competencia planteados (14), lo que supone un cambio respecto del equilibrio mantenido el año pasado (17 y 16 respectivamente), y también una vuelta a la tendencia registrada en 1998 (35 y 5) o en 1997 (43 y 10). Se trata de una diferencia que, como ya se decía con anterioridad, viene provocada esencialmente por causa de los recursos planteados contra los Decretos-leyes de liberalización en diversos sectores de la actividad económica. Como se recordará, una causa similar fue la registrada en años anteriores, cuando el aumento de los recursos obedeció a la reforma del sistema de financiación de las CCAA promovido por el Gobierno tras las elecciones generales de 1996.

La cuestión de inconstitucionalidad sigue mostrando una línea constante de moderado protagonismo, en su condición de atípica pero no por ello menos relevante vía procesal empleada para plantear ante el TC controversias de orden competencial. El número registrado es el mismo del año anterior (5) y los órganos judiciales promotores son también diversos en cuanto al ámbito territorial de su jurisdicción: así, han planteado cuestiones las salas de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia de Extremadura, Islas Baleares, País Vasco y Madrid. La única novedad a registrar ha sido que la cuestión de inconstitucionalidad restante fue presentada, por vez primera, por un órgano judicial unipersonal: el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Santa Cruz de Tenerife.

En cuanto a los desistimientos para continuar un procedimiento conflictual, su número ha descendido respecto de las cifras registradas en años anteriores: de los 5 habidos en 1998 y los 7 en 1999, se ha descendido a 4 este año. Y al igual que estos dos últimos años, no se ha producido ningún allanamiento. En cuanto a la parte activa en desistir, la tendencia es similar a la habida el año pasado, en la que la iniciativa la protagonizaba prácticamente el Estado, a través del Presidente del Gobierno: en este año, tres de los desistimientos se producen a iniciativa de éste último, y únicamente el restante lo es por impulso de una Comunidad Autónoma (Navarra).

En cuanto a las cifras que ofrece el incidente de suspensión, el equilibrio al que con anterioridad hacíamos referencia, se ha traducido en el hecho de que en tres ocasiones el TC levanta la suspensión de los preceptos impugnados; en otras tres, la mantiene en su integridad y, finalmente, en tres restantes, el auto del TC es de contenido mixto: la suspensión de una parte de los preceptos es mantenida, mientras que la otra es levantada.

Si volvemos de nuevo sobre los datos de las tres actuaciones conflictuales, en una proyección valorativa de mayor detalle, se puede constatar que a diferencia del equilibrio casi perfecto entre Estado y CCAA registrado el año pasado, en el presente las CCAA muestran un muy superior nivel de iniciativa contencioso-competencial. Así, si en 1999 el Estado planteó 20 procedimientos de contenido conflictual (incluidas las cinco cuestiones de inconstitucionalidad), frente a las 18 controversias suscitadas por las CCAA, en el presente el Estado ha planteado 13 (incluidos un recurso de inconstitucionalidad presentado por el Congreso de los Diputados y las cinco cuestiones de inconstitucionalidad de contenido competencial) mientras que los contenciosos promovidos por las CCAA (a través del recurso de inconstitucionalidad y el conflicto positivo) han ascendido a 28. A todo ello hay que registrar la novedad del primer conflicto presentado por un grupo de municipios en defensa de la autonomía local, de acuerdo con el nuevo procedimiento incorporado a la LOTC tras su reforma por la Ley orgánica 7/1999. La diferencia de litigiosidad entre Estado y CCAA es, pues, en este año notable.

Si se profundiza algo más en estos datos generales, se comprueba que el recurso de inconstitucionalidad y el conflicto positivo de competencias han sido utilizados respectivamente por las CCAA y el Estado con un cierto equilibrio entre sí: 18 RI y 11 C. de C. en el caso de las CCAA y 5 RI y 3 C. de C. en el caso del Estado.

La conflictividad planteada por los órganos de las CCAA ofrece unos datos muy similares a los de 1999 en cuanto al protagonismo contencioso de determinadas CCAA. Así, por segundo año consecutivo, Andalucía sigue siendo la que muestra un mayor activismo conflictual ante el TC, con 7 contenciosos competenciales iniciados a instancia propia. Le sigue, al igual que el año anterior, Cataluña con 6. Asimismo, también destacan otras CCAA que reiteran su condición de contenciosas ya mostrada con anterioridad en 1999: éste el caso de Extremadura con 5, Castilla-La Mancha con 3 y Aragón con 1. A todas ellas hay que añadir a las Islas Baleares con 2, Aragón con 2; Asturias con 2 y Navarra con 1. Cuando es el Estado el promotor del conflicto, los recursos y conflictos por él

promovidos han tenido como destinatarias a las CCAA siguientes: Castilla-La Mancha, Cataluña, Islas Baleares (en dos ocasiones) y Andalucía (en tres).

Estos últimos datos permiten constatar que, además de las indudables razones de orden jurídico que hayan movido al Gobierno y a las CCAA a acudir al TC, estos contenciosos han sido promovidos frente a CCAA en las que en ninguna de ellas gobierna una fuerza política del mismo color político que la que lo hace en el conjunto del Estado (el Partido Popular). No se trata, desde luego, de un hecho nuevo, sino de la constatación de un elemento constante que se viene registrando en la peculiar dinámica que presenta la conflictividad competencial entre el Estado y las CCAA. Y ello es así, porque si invertimos subjetivamente el planteamiento de la cuestión, la conclusión ha de ser muy semejante sino la misma. Pues se observa que en los contenciosos iniciados por las CCAA, salvo el caso de Navarra, ninguna de las restantes tiene un gobierno del PP. Y además, en el caso navarro, es necesario precisar que el recurso de inconstitucionalidad contra su *Ley Foral 6/2000, de 3 de julio, para la igualdad jurídica de las parejas estables*, no fue presentado por el Gobierno sino por un grupo de diputados del Congreso. A este respecto, y al igual que ha ocurrido en años anteriores, la singularidad la ofrece el activismo litigioso de Cataluña, donde a pesar de su reputación de Comunidad Autónoma jurídicamente activa en sus contenciosos con el Estado, como se demuestra también este año, la coalición que la gobierna —CiU— goza del apoyo parlamentario del PP y, a su vez, el gobierno de éste dispone también —aún no siendo ya aritméticamente necesario— del sostén de CiU en las Cortes Generales.

Por último, entre las materias competenciales que han sido objeto de controversia competencial destacan, sobre todo, fruto de la nueva normativa sobre liberalización económica antes evocada, el urbanismo y el comercio. Por idénticas razones hay que incluir la materia competencial referida a medios de comunicación, aunque en un grado menor de intensidad. Asimismo, han suscitado especial litigiosidad los títulos competenciales siguientes: agricultura, medio ambiente, hacienda de las CCAA, viticultura, enseñanza universitaria y parques. Y de forma mucho más ocasional es preciso reseñar, entre otros, los títulos siguientes: asistencia social, legislación civil, colegios profesionales, cooperativas, cajas de ahorro, deporte, etc. A modo de reseña final, entre las disposiciones y otros actos del Estado que ha sido objeto de conflicto competencial, además de las ya citadas, este año destacan las siguientes: *la Ley 54/1999, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2000; la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, en cuanto que da nueva redacción al art. 104 de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas; el Decreto 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas; el Decreto 69/2000, de 21 de enero, por el que se regulan los procedimientos de selección para el ingreso en los Centros Universitarios y requisitos legales para acceso a la Universidad; Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales; Resolución del 22 de julio de 1999 de la secretaría General de Comunicaciones del Ministerio de Fomento, que autoriza la transmisión de acciones de "Uniprex, S.A.", propiedad de "ONCE, S.A.", a favor de "Telefónica Media, S.A.", etc.*

Y entre las disposiciones de las CCAA destacan las siguientes: la *Ley del Parlamento de las Islas Baleares 8/2000, de 27 de octubre, de Consejos Insulares*; la *Ley del Parlamento de Andalucía 16/1999, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma para 2000*; la *Ley del Parlamento de Andalucía 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural de Doñana*; el *Decreto 54/2000, de 21 de marzo, sobre el régimen jurídico de las televisiones locales por ondas terrestres, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha*; la *Resolución de 13 de octubre de 1999, del Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña, por la que se inscriben en el Registro de censores Jurados de Cuentas de Cataluña, etc.*

ACTUACIONES CONFLICTUALES EN 1999	
NUEVOS CONFLICTOS	43
DESISTIMIENTOS/ALLANAMIENTOS	4
Desistimientos	4
Allanamientos	0
INCIDENTE DE SUSPENSIÓN	9
Se levanta la suspensión	3
Se mantiene la suspensión	3
Decisión de contenido mixto	3
PROCEDIMIENTOS CONSTITUCIONALES DE LOS NUEVOS CONFLICTOS	
Recursos de inconstitucionalidad	23
Planteados por el Presidente del Gobierno	4
Planteados por las Cortes Generales	1
Planteados por las CCAA	18
Conflictos positivos de competencia	14
Planteados por el Gobierno	3
Planteados por las CCAA	11
Conflictos en defensa de la autonomía local	1
Cuestiones de Inconstitucionalidad	5
Planteadas por un Juzgado de lo C-A (Sta. Cruz de Tenerife)	1
Planteadas por el TSJ de Baleares	1
Planteadas por el TSJ de Madrid	1
Planteada por el TSJ de Extremadura	1
Planteada por el TSJ del País Vasco	1

LOS NUEVOS CONFLICTOS PLANTEADOS POR EL ESTADO	13
Por las Cortes Generales	1
Por el Gobierno	7
Por el Poder Judicial.	5
LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DESTINATARIAS DE LOS NUEVOS CONFLICTOS PLANTEADOS POR EL PODER EJECUTIVO	7
Andalucía	3
Castilla-La Mancha	1
Cataluña	1
Islas Baleares	2
LOS NUEVOS CONFLICTOS PLANTEADOS POR LAS CCAA	29
Andalucía	7
Aragón	3
Asturias	2
Castilla-La Mancha	3
Cataluña	6
Extremadura	5
Islas Baleares	2
Navarra	1

LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Marc Carrillo

Consideraciones generales

El año 2000 registra una producción jurisdiccional del Tribunal Supremo (TS) equivalente a la del año anterior. Si en el Informe de 1999 se registraban 66 sentencias de mayor o menor interés competencial, en el presente año este número ha descendido a 63, en la tónica ya tradicional que muestra el Tribunal Supremo, pronunciándose sobre controversias competenciales entre el Estado, las Comunidades Autónomas (CCAA) y las Corporaciones Locales.

Las sentencias registradas comprenden el período transcurrido entre julio de 1999 y julio del 2000. En las mismas se han resuelto actuaciones de las diversas administraciones públicas (Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales), que datan mayoritariamente de los años 1991 y 1992, aunque también se registran decisiones judiciales anteriores a estos años y algunas más cercanas al presente. En todo caso, el retraso en la resolución de los contenciosos se acerca a una media de 8 años.

En el período que analiza el informe, las disposiciones de las CCAA vuelven a ocupar un lugar preferente en el conjunto de los recursos que han sido resueltos. En este sentido, se produce un cambio respecto de la tendencia que parecía apuntarse el año pasado, volviendo a un diseño de la actividad jurisdiccional más tradicional por reiterado: predominio de las disposiciones de las CCAA como objeto de recurso y posición minoritaria de las actuaciones o disposiciones del Estado.

Como en años anteriores, sigue apreciándose en la jurisprudencia del TS una especial permeabilidad a la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional. A este respecto, abundan las referencias jurisprudenciales literales a la doctrina sentada por el máximo interprete de la Constitución.

Los datos estadísticos que ofrece el período evaluado se resumen de la siguiente forma: de las 63 sentencias dictadas, 14 lo son con relación a actos y disposiciones del Estado; 20 corresponden a las actuaciones de las Corporaciones Locales y 29 a las actuaciones de las CCAA.

En cuanto a los ámbitos materiales afectados, y como viene siendo habitual, la variedad de los títulos competenciales objeto de enjuiciamiento es especialmente notoria. No obstante, destacan sobre todas las demás, las materias competenciales referidas a: ordenación del litoral, administración de las CCAA y hacienda de las CCAA. Además de estas han de ser citadas también: administración local, función pública, lenguas oficiales, legislación laboral, industria, etc. En general, la diversidad de materias competenciales se registra por igual en las tres actuaciones analizadas.

Recursos contra actuaciones del Estado

En este ámbito el interés competencial que muestran las sentencias sobre actuaciones del Estado resulta relativamente modesto. Destaca en primer lugar la STS de 17/4/00 sobre el recurso de casación presentado por la Generalidad de Cataluña con respecto *al Real Decreto 319/1990 de 21 de diciembre, por el que se aprobó el Reglamento de la Ley de 28 de mayo de 1987, de Normas reguladoras de los transportes de viajeros por carretera mediante vehículos de motor*. El TS estima el recurso respecto del artículo 111.3 del Reglamento, por considerar constitucionalmente viable la posibilidad de que los transportes discrecionales de viajeros realizados en vehículos, se puedan llevar a cabo en la zona de competencia municipal, al amparo de las autorizaciones de transporte interurbano otorgadas por la Generalidad. La sentencia estima acorde con la competencia autonómica sobre transporte interurbano, y considera que dicha competencia se vería dificultada con la exigencia de solicitar una autorización en cada uno de los municipios del itinerario.

Resulta de interés, por su carácter interpretativo, el criterio adoptado por la STS 20/12/99, por la que se desestima el recurso contencioso administrativo presentado por la Generalidad de la comunidad de Valencia contra *el Real Decreto 306/1993, de 26 de febrero, por el que se da una nueva redacción a los estatutos de los colegios de ayudantes técnicos sanitarios*. La Comunidad Autónoma interpretaba que de la redacción del artículo 45 del Real Decreto, todos los diplomados en enfermería de España deberían abonar una cuota igual, lo que suponía una invasión de sus competencias para regular los colegios sitos en su ámbito territorial. El TS considera que ésta no es la interpretación más adecuada ya que dicho artículo no regula las cuotas a satisfacer por los colegiados, sino las aportaciones a realizar por todos los Colegios, individualmente considerados, al Consejo General de Colegios Profesionales.

La importancia de la delimitación material de competencias, tantas veces reiterada por la jurisprudencia constitucional, es aplicada por la STS 5/11/99, en la resolución del recurso planteado contra *el Real Decreto 165/97, de 7 de febrero, por el que se establecen los márgenes comerciales correspondientes a la dispensación al público de especialidades farmacéuticas de uso humano*. La labor de delimitación material que el TS lleva a cabo concluye con la desestimación del recurso porque el ámbito material adecuado para la resolución de la controversia no es el que corresponde a la competencia autonómica sobre legislación reguladora de la adecuación de la profesión farmacéutica (art. 31.19 EACVal), sino que se inscribe en la competencia legislativa del Estado para regular los productos farmacéuticos.

En el marco de este ámbito material de competencias cabe reseñar también la STS de 16/11/99, en la que se desestiman los motivos de casación expuestos con respecto al contenido del *Real Decreto 571/1990, de 4 de abril, sobre Estructura Periférica de Gestión de Servicios Sanitarios*. El interés de la sentencia es, no obstante, procesal y no substantivo y radica en la censura que el TS hace al recurrente de limitarse a invocar vagas dudas de constitucionalidad por invasión de competencias, sin precisar las normas que se estiman infringidas y que justifican la nulidad que se pretende.

En la STS de 3/11/99, fue desestimado el recurso contra la *Resolución del Consejo de Ministros de 29 de septiembre de 1994, por la que se fijaba fecha para la celebración de elecciones a Cámaras Agrarias en Cataluña*. El recurso presentaba dos motivos de casación, del que cabe destacar el primero, basado en el hecho de que la Asociación Agraria de Agricultores Jóvenes no tuvo conocimiento de la citada Resolución sino por medio de la publicación en el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña, del Decreto de ésta última por el que se convocaba a elecciones, lo que obligaba a plantearse dos cuestiones: a) la conformidad a derecho de la fijación de fecha para las elecciones a Cámaras Agrarias, limitándolas a la Comunidad Autónoma de Cataluña; b) el incumplimiento por parte del Gobierno del requisito procedimental de consultar previamente con las organizaciones agrarias de ámbito nacional la fijación de la fecha de las elecciones. El TS desestima el recurso basándose en las previsiones de la Ley de Cámaras Agrarias 23/1991, afirmando en este sentido que de la citada Ley no surge vinculación alguna al Gobierno para fijar la misma fecha para las elecciones en todas las CCAA; añade, por otra parte, que se trata de una competencia susceptible de ser traspasada a las CCAA, por lo que no parece obligado que las fechas para la celebración de las elecciones a las Cámaras sean las mismas en todo el territorio del Estado.

La adecuación a la doctrina jurisprudencial del TC sirve al TS para que en su STS de 28/7/99, estime un recurso contra la Resolución del Servicio de Costas y Señales Marítimas de Castellón, que impuso la obligación de demolición de construcción realizada en zona de servidumbre de tránsito, argumentando que es contraria a la doctrina contenida en la STC 149/1991, relativa a la Ley 22/1988, que determinó que será competencia exclusiva de las CCAA la ordenación del territorio y del litoral si, como es el caso, ello ha sido reconocido por su Estatuto de Autonomía. La Resolución citada fue, por tanto, nula por haber sido dictada por un órgano manifiestamente incompetente.

Finalmente, ofrece también interés la STS de 19/11/99, por la que se estimó el recurso presentado por el Gobierno Vasco contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 29/5/98, en cuanto excluye al País Vasco de la distribución entre las CCAA de los créditos destinados a la iniciativa de PYMES industriales para 1988. La cuestión relevante en esta sentencia se centra en la interpretación del contenido de los decretos de traspasos de competencia y en el carácter explícito que han de tener aquéllas que son traspasadas. Para el Estado, quedaba claro que las competencias en materia de «ayudas a las pequeñas y medianas empresas» habían sido asumidas por la Comunidad Autónoma. El TS aprecia que de ser así, el decreto de transferencia de competencias lo hubiese recogido expresamente. Sin embargo, ello no se deduce del decreto, por lo que ante tal ausencia la exclusión del País Vasco, como beneficiario de las ayudas carecía de soporte competencial.

Recursos contra actuaciones de las Corporaciones Locales

La relevancia competencial de las sentencias sobre actuaciones de las Corporaciones Locales es relativa. Una gran parte de ellas hacen referencia a cuestiones de orden financiero y tributario; no obstante, son de destacar también sen-

tencias que versan sobre otros ámbitos competenciales. Así por ejemplo la STS 23/7/99, acoge la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia lingüística para desestimar un recurso de casación interpuesto por la Junta de Galicia con relación al acuerdo de un Ayuntamiento de la provincia de Lugo. En dicha sentencia el TS establece la obligatoriedad del mantenimiento de un régimen de cooficialidad entre las lenguas oficiales en el seno de la Comunidad Autónoma.

Como se apuntaba anteriormente los temas referidos a la hacienda local son los más numerosos. Por ejemplo, la STS de 25/10/99 desestimó el recurso de casación presentado contra la Norma Foral 4/1991 de 26 de febrero, de las Juntas Generales y Diputación Foral de Guipúzcoa, Presupuestaria de la Entidades Locales, por considerar que el Territorio Histórico de Guipúzcoa carece de competencia normativa en materia presupuestaria y contable respecto de la Entidades Locales.

En la tónica de asumir la jurisprudencia constitucional, la STS 24/11/99, desestima un recurso presentado respecto a una Orden del Diputado Foral de Hacienda y Finanzas de Vizcaya, por la que se dispone la emisión de bonos de la Diputación Foral durante 1998, afirmando que las competencias en materia de emisión de deuda pública deben ser enmarcadas en los principios básicos del orden económico constitutivos o resultantes de la denominada Constitución económica. Y uno de estos principios es el de coordinación entre las distintas haciendas territoriales con la estatal, principio éste al que no pueden sustraerse las haciendas forales. Como es sabido, éste es el criterio mantenido desde hace tiempo por la STC 11/1984, de 2 de febrero.

Las entidades locales distintas al municipio tienen también presencia en la jurisprudencia del TS éste año. Este es el caso de una de las comarcas catalanas, que incumple uno de los requisitos establecidos en la Ley de Bases de Régimen Local, en cuanto a un requerimiento judicial; a éste respecto, la STS 22/9/99 afirma, de acuerdo con el artículo 60 de la LBRL *«cuando una entidad local incumpliera las obligaciones impuestas directamente por la ley de forma que tal incumplimiento afectara al ejercicio de competencias de la administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, y cuya cobertura económica estuviese legal o presupuestariamente garantizada..., una u otras según su respectivo ámbito competencial, deberá recordar su cumplimiento concediendo al efecto el plazo que fuere necesario»*.

La sentencia 20/11/99 asume el motivo casacional alegado por el abogado del Estado, con respecto a la *Norma Foral 11/1991, de 17 de diciembre de las Juntas Generales de Vizcaya, reguladora del Impuesto sobre el Patrimonio*; la fundamentación de la sentencia se centra en considerar que la citada norma supone el establecimiento de un beneficio fiscal no previsto en la Ley Estatal.

Las cuestiones referidas a Mutualidades de la Seguridad Social ocupan un lugar central en la relevante STS de 24/1/00, por la que el Tribunal en su fundamentación jurídica declara que no cabe asimilar, desde un punto de vista fiscal, las aportaciones realizadas en virtud de las Entidades de Previsión Social Voluntaria con lo previsto para los planes de pensiones.

Otra de las cuestiones que el TS ha resuelto éste año de forma más diligente, ha sido el recurso planteado contra la aprobación definitiva de *los Estatutos de la Mancomunidad de Municipios Euskaldunes*. La materia competencial que aquí es

abordada se refiere al uso de las lenguas oficiales en la administración local: la STS 10/2/2000 estimó la nulidad de uno de los apartados de los citados Estatutos, en cuanto declara como idioma oficial de los municipios adheridos a la Mancomunidad el euskera, pues ello vulnera el carácter cooficial del castellano.

De nuevo los temas de orden financiero-tributario aparecen en una resolución del TS: así, la STS 31/1/00 declara la nulidad de algunos preceptos del *Decreto Foral 27/99, por el que se aprueba el Reglamento de Recaudación del territorio Histórico de Guipúzcoa*. La razón de la nulidad resuelta por el TS se basa en la STC 14/1996 en la que se estableció que la posibilidad de establecer el de interés de demora debe adecuarse a la legislación básica estatal, requisito que no cumple el citado Reglamento.

Finalmente, dentro del ámbito financiero-tributario cabe destacar la STS 15/3/00 por la que el Tribunal considera que la Norma Foral 13/1990 de 13 de diciembre, de las Juntas Generales de Guipúzcoa, sobre actualización de balances a efectos del IS e IRPF, no cabe apreciar infracción de la competencia exclusiva del Estado en material de legislación mercantil. Ello es así porque ya en la Ley 61/78, se contemplaba un régimen concertado en la actualización de balances.

Recursos contra actuaciones de las Comunidades Autónomas

Como se exponía al principio, las sentencias sobre actuaciones de las CCAA siguen siendo las más numerosas. No obstante la relevancia competencial de las mismas aporta escasas novedades; sin duda el Tribunal se mantiene especialmente cuidadoso con la jurisprudencia constitucional, que incorpora sistemáticamente a sus resoluciones.

La STS 28/7/99 resuelve que el Decreto 186/1999 del País Vasco por el que se regula el registro de explotaciones ganaderas de reses de lidia y espectáculos taurinos y el registro de nacimiento de reses de lidia, no contraviene la normativa estatal y se ubica correctamente en las competencias de ejecución administrativa que corresponden a ésta Comunidad Autónoma.

La doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional establecida en su sentencia de 29 de julio de 1995 sirve de base para la STS 28/9/99 por la que se determina que la interpretación realizada por una Orden de 30 de septiembre de 1988 de la Consejería de la Presidencia de la Junta de Galicia, va contra preceptos de rango superior, ya que suprime la distinción establecida en la Ley 9/87, reguladora de los Órganos de representación de los funcionarios públicos. Se trata de un tratamiento diferenciado que el propio Tribunal Constitucional ya había declarado como razonable.

La problemática de la legislación básica y las normas autonómicas de desarrollo sigue estando presente en la actividad jurisdiccional del TS. Así, por ejemplo, la STS 22/2/99 se estima un recurso de casación por el que no se aprecia el carácter básico al Reglamento estatal en materia de aguas, de acuerdo con la doctrina sentada, entre otras, por la STC 227/1998, en la que se afirma que no cabe entenderse como regla general que las disposiciones reglamentarias que el Gobierno apruebe en desarrollo o ejecución de la Ley tengan el carácter de bási-

cas y prevalentes, salvo que así lo expresen o no se tengan dudas sobre su propia estructura normativa.

A la cuestión derivada de los planes únicos de obras y servicios en Cataluña vuelve a ocupar al TS en su sentencia de 20/7/99: como es obvio, en la misma se hace referencia a la STC 109/88, en la que se resolvió de modo favorable a la Generalidad en todo lo que se refiere a la competencia de ésta para imponer a las diputaciones provinciales de su territorio la instrumentación exclusiva a través del plan único de las inversiones que, con cargo a sus presupuestos, efectúen para la cooperación a las obras y servicios municipales, así como la canalización de todos los demás recursos financieros que dichas corporaciones destinen.

La función de delimitación material de competencias aparece con especial relieve en la STS 11/10/99. En la misma el TS acoge totalmente las argumentaciones jurídicas del Estado, para rechazar las pretensiones de la Generalidad de Cataluña, en torno al contenido de una Orden del departamento de Comercio, Consumo y Turismo por la que se establecen medidas de seguridad para la práctica de la navegación en determinadas embarcaciones. La delimitación competencial se centra en la ubicación de la controversia en la materia de marina mercante, y no en la de defensa de los consumidores y usuarios que es el criterio sostenido por la Generalidad.

En el mismo sentido de atribuir importancia a la limitación competencial destaca la STS 14/10/99 por la que se estima acorde con sus competencias asumidas en materia de industria, una Orden de la Generalidad Valenciana, por la que se regula la inspección periódica de los ascensores.

Y finalmente, también en relación a este criterio de enjuiciamiento de las controversias competenciales, destaca la STS de 13/6/00, por la que el TS confirma la nulidad decretada en instancia judicial inferior, del *Decreto 101/1991, de 8 de mayo, de la Comunidad Autónoma de Canarias, por el que se regulan las Entidades de Inspección y Control reglamentario en materia de seguridad de los productos, equipos e instalaciones industriales*. En su fundamentación el TS señala –basándose en un rechazable criterio finalista– que las competencias de las CCAA en materia de seguridad industrial, consiste en la capacidad de dictar disposiciones complementarias de las del Estado, siempre que no violen mandatos o impidan alcanzar los fines perseguidos por la normativa estatal.

Merece especial mención la STS 2/11/99, por la que el TS vuelve a reiterar que también la jurisdicción ordinaria puede ejercer funciones de enjuiciamiento competencial: en este sentido, la citada sentencia afirma que cuando el análisis de la controversia descubra que su resolución no exige propiamente una labor de fijación y determinación competencial, bien por que ya haya sido enjuiciada por el TC, bien por que la atribución competencial de la materia no dependen en sí misma de la interpretación de las normas del bloque de la constitucionalidad, le cabe al órgano jurisdiccional contencioso-administrativo entender que el conflicto carece de necesaria relevancia constitucional y, por tanto, su conocimiento no es exclusivo de la jurisdicción constitucional, sino también de la jurisdicción ordinaria. Se trata por tanto de un planteamiento que atribuye una función complementaria a la jurisdicción contencioso-administrativa respecto a la constitucional. De acuerdo con este criterio, el Tribunal desestimó un recurso contra el

Decreto de la Generalidad de Cataluña 80/1989, de regulación del servicio de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia.

Con fundamento también en la jurisprudencia constitucional en materia de legislación básica sobre pesca fluvial, la STS 10/11/99 avala la competencia del Principado de Asturias para aprobar normas destinadas al ejercicio de la pesca en aguas continentales, porque las CCAA tienen atribuidas competencias compartidas con el Estado, sin que éste, -sostiene el TS- pueda regular acabadamente la materia a fin de no dejar sin contenido las competencias autonómicas.

El ámbito de lo básico no puede ser objeto de disposición por los órganos autonómicos. De esta forma, la STS 10/12/99 acoge plenamente el motivo casacional alegado contra la Orden de 21/5/90, del Gobierno de La Rioja sobre replantación y reposición de viñedos de la denominación de origen Rioja. A este respecto, sostiene el TS que del Real Decreto 2892/1983, sobre transferencia de funciones en esta materia a la Comunidad Autónoma, se desprende que la legislación básica sobre producción, elaboración y calidad de los vinos amparados por la denominación de origen La Rioja sigue siendo competencial estatal y, por tanto, no se haya traspasada a la Comunidad Autónoma. Razonamiento que, sin duda, ha de resultar singular; especialmente porque el hecho de que una conclusión de esta naturaleza se haga derivar de un real decreto de traspaso de competencias cuya naturaleza le impide aparecer como instrumento jurídico que atributivo de competencias, y no -como sería procedente- del contenido del bloque de la constitucionalidad.

Las previsiones de la LOFCA en torno al tratamiento que deben recibir las retenciones sobre el rendimiento del capital mobiliario practicadas por las CCAA, son tratadas por la STS de 13/4/00. La cuestión objeto de la controversia se centraba en dilucidar si dichas retenciones constituyen una cuota mínima, no susceptible de devolución, o si, por el contrario, son retenciones de trascendencia puramente temporal, que deben ser objeto de devolución, toda vez que -según la recurrente- tanto el Estado como las CCAA están exentos del Impuesto de Sociedades. Entre otros argumentos, el recurso de casación se fundamentó en la infracción del artículo 2.3 de la LOFCA por parte de la Resolución del Tribunal Económico Administrativo de Aragón de 10 de septiembre de 1992, por el que se denegó la devolución, a favor de la Diputación General de Aragón, del importe de las retenciones del Impuesto de Sociedades, practicadas por entidades financieras a cuenta del rendimiento de capital inmobiliario obtenido por la misma. El TS niega que tal infracción se haya producido, negando que quepa admitir que exista un tratamiento desigual entre el Estado y las CCAA, ni tampoco una vulneración de principios constitucionales. Pues, dado que tanto el Estado como las CCAA están sujetos a soportar dicha retención, no cabe contemplar la obligación de devolución a las CCAA, pues ello supondría colocar a dichos entes en la misma situación de sujetos activos, cuestión ésta que no se deduce del citado artículo 2.3 de la LOFCA.

Aún cuando, no se trata de un tema nuevo en este año vuelve a producirse la nulidad de un reglamento autonómico por ausencia del preceptivo dictamen del órgano consultivo competente. Así, con apoyo en la jurisprudencia constitucional sobre las competencias de los órganos consultivos de las CCAA (SSTC

56/1990 y 204/1992), la STS de 30/10/99, decidió la nulidad del Decreto 81/1992, de 5 de noviembre, de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, por el que se aprobó el Reglamento para el desarrollo de la Ley 12/1991, de 20 de diciembre, Reguladora del impuesto sobre Instalaciones que incidan en el medio ambiente.

Finalmente, y con relación de nuevo al régimen de cooficialidad de lenguas, es preciso mencionar la STS de 28/4/00, que confirma la adecuación al régimen de cooficialidad lingüística del Decreto 247/1995, de 14 de diciembre, de la Consejería de Educación y Ordenación Universitaria, en tanto que es una norma concebida como un medio de normalización del uso de una y otra lengua.

V. LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL AÑO 2000. UNA EVALUACIÓN DE LA CORRESPONSABILIDAD Y PROPUESTAS DE REFORMA

*Jesús Ruiz-Huerta
Santiago Díaz de Sarralde
Ana Herrero*

Introducción

En materia de financiación autonómica, el año 2000 ha sido un periodo en el que no se han producido novedades especialmente significativas desde el punto de vista normativo o de funcionamiento del sistema. En este ejercicio la financiación de las comunidades autónomas se ha instrumentado adoptando las tres modalidades diferentes ya vigentes en ejercicios anteriores: la aprobada por el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) de 23 de septiembre de 1996 para el quinquenio 1997-2001, aplicable a las CC.AA. cuyas respectivas comisiones mixtas lo adoptaron como propio (Cataluña, Galicia, Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Valencia, Aragón, Canarias, Madrid, Baleares y Castilla y León); el régimen de financiación de las comunidades de régimen común que no adoptaron dicho sistema¹ (Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha); y los regímenes forales del Convenio y el Concierto Económico de Navarra y País Vasco, respectivamente.

Dado que tanto el sistema aprobado para la mayoría de las autonomías de régimen común como el Concierto Económico del País Vasco finalizan su vigencia en el año 2001, el año 2000 se ha convertido en un ejercicio de transición, marcado por los análisis de valoración del funcionamiento de los mecanismos vigentes y de las primeras propuestas de reforma para la futura negociación.

Nuestra atención se va a centrar en el comentario de las valoraciones y propuestas surgidas en relación con la corresponsabilidad fiscal, como eje fundamental de la financiación autonómica. Para ello comenzaremos volviendo a retomar brevemente el concepto de corresponsabilidad fiscal; a continuación repasaremos el ejercicio de competencias normativas por parte de las comunidades autónomas en los últimos años y, por último, recopilaremos las propuestas avanzadas en esta materia durante el último año.

Algunas consideraciones en torno al concepto de corresponsabilidad fiscal

El concepto de corresponsabilidad fiscal, como es bien sabido, no tiene una interpretación única, pese a lo cual se ha constituido, junto al principio de soli-

1. Basado en el sistema aprobado en el CPFF de 20 de enero de 1992 y vigente, en principio para el quinquenio 1992-1996.

daridad, en uno de los ejes del debate en torno a la financiación autonómica. El origen del concepto no se encuentra, al menos en el caso español, en la configuración legal de los principios que deben guiar el diseño del sistema de financiación de las comunidades autónomas. La Constitución en su artículo 156 habla únicamente de autonomía, solidaridad y coordinación. La Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) amplía, en el artículo segundo, el elenco de principios, al incorporar la suficiencia. Sólo más recientemente, en las actas del CPEF redactadas desde principios de los años noventa y en la Ley 3/1996 de 27 de diciembre, de reforma de la LOFCA, así como en la nueva Ley 14/1996 de Cesión de Tributos, se señala la necesidad de ceder capacidad normativa en el ámbito de los tributos cedidos con la finalidad de hacer efectiva la corresponsabilidad fiscal.

Tampoco en el campo de la Teoría de la Hacienda Pública nos encontramos de forma específica con el principio de corresponsabilidad fiscal. En materia de descentralización tributaria ni las reglas clásicas de Musgrave (1983), ni los principios tributarios generalmente admitidos² (eficiencia, justicia fiscal, flexibilidad, sencillez, perceptibilidad, suficiencia, neutralidad, localización, autonomía, etc.) incluyen la corresponsabilidad explícitamente entre sus recomendaciones.

Sólo mediante la consideración conjunta de los principios de descentralización del gasto y el ingreso, desde una óptica próxima a la de la elección pública en cuanto a su preocupación por el análisis de la influencia del entorno institucional sobre el comportamiento de los agentes, podemos encontrar las raíces del concepto de corresponsabilidad fiscal. En este sentido, el profesor Suárez Pandiello³ hace referencia a la afirmación de Anwar Shah que señala a la «rendición de cuentas» (*accountability*) como la clave del éxito para la adopción descentralizada de decisiones.⁴ Los representantes políticos deberán rendir cuentas, «responder», ante el electorado de las decisiones que toman en el ejercicio de sus funciones públicas, especialmente en el campo de los gastos públicos y en el de los recursos que han de utilizar para financiar los servicios generadores del gasto.

No se trataría, por tanto, de añadir un nuevo principio para el diseño de los sistemas de financiación descentralizados que excluya o sustituya a alguno de los ya existente. Más bien es un principio de conexión entre los dos ámbitos, de ingreso y de gasto, dirigido a superar el riesgo que la asimetría entre los mismos puede introducir. Un principio que, en realidad, no es de aplicación exclusiva a los niveles descentralizados de la hacienda pública sino también, desde luego, al nivel central.

Respondiendo al sentido literal del término, el objetivo sería conseguir que el poder político responsable de la realización de los gastos, distinguiendo entre los diferentes niveles de gobierno, lo fuera también de los ingresos necesarios para financiarlos, rindiendo cuentas por todo ello ante los ciudadanos que constitu-

2. Véase Neumark (1974) o su exposición, complementada con otras aportaciones de la doctrina, en Monasterio y Suárez (1998).

3. Véase Suárez (2000).

4. Algunas consideraciones sobre el origen del término pueden verse Ruiz-Huerta y Pablos (1993).

yen la demanda y el destino de la actuación pública, como vía para lograr la eficiencia en el funcionamiento del sistema democrático.

Una primera conclusión que puede extraerse de lo anteriormente expuesto es que la corresponsabilidad no depende del grado de descentralización de las competencias de gasto, cuestión propia de la teoría del federalismo fiscal en cuanto a la decisión de cuál es el nivel de gobierno más apropiado para la realización de cada una de las funciones o actuaciones públicas, sino de la conexión de éstas con su financiación.

Ahora bien, establecer tal conexión es un asunto de suma complejidad. En primer lugar, pese a que normalmente se obvie en el debate, sería imprescindible decidir para cada competencia si resulta pertinente fijar unos niveles de gasto mínimos necesarios para asegurar a todos los ciudadanos, independientemente de la comunidad en la que residan, unas prestaciones básicas equivalentes, así como los criterios de solidaridad según los cuales promover el desarrollo de las regiones más atrasadas. Además, todas las decisiones tomadas en este ámbito deberían ser bien conocidas por los ciudadanos.

Estas dos premisas pondrían de relieve los objetivos de equidad interterritorial que, en principio, han de ser competencia del nivel central de gobierno e independientes, por lo tanto, de la capacidad fiscal de cada comunidad autónoma.⁵ Sólo separando estas funciones del desempeño de la autonomía política, como reflejo de las distintas preferencias de los ciudadanos respecto a los bienes públicos locales, es posible evitar que las reivindicaciones de financiación de las autonomías en virtud del principio de suficiencia provoquen una confusión irresoluble en cuanto a la responsabilidad de cada nivel de gobierno.

A continuación, la preocupación por la corresponsabilidad debería centrarse, fundamentalmente, en la autonomía y la perceptibilidad de las fuentes de financiación de las comunidades autónomas⁶ de cara a cubrir aquellas actividades que podríamos definir como de competencia exclusivamente autonómica.

El ejercicio del principio de autonomía requiere que las comunidades tengan un poder de decisión suficiente en cuanto a la determinación del nivel y composición de sus ingresos como para poder comportarse de forma autónoma en la fijación del gasto, con el límite lógico de su capacidad fiscal. Tal autonomía sería deseable que abarcase tanto la capacidad normativa como la de gestión, inspección y recaudación, respetando en todo caso las consideraciones de coordinación y economías de escala necesarias para que el sistema fiscal en su conjunto resulte eficiente.

Por su parte, la perceptibilidad persigue hacer explícitas y visibles ante los ciudadanos las decisiones tomadas en el campo tributario por cada nivel jurisdiccional, de modo que se pueda identificar en cada caso y penalizar o premiar

5. En tales ámbitos si cabría, en todo caso, una responsabilidad diferenciada en relación con la gestión de los recursos.

6. Teniendo siempre en cuenta si el respeto a tales principios, fundamentalmente el de autonomía, entra en colisión o no con los fines de estabilización y redistribución del nivel central y con los principios de coordinación y simplicidad en el diseño del sistema fiscal.

sus decisiones a través de los mecanismos democráticos habituales. Sería deseable que la perceptibilidad fuese directa, en el sentido de que los tributos recaigan sobre la generalidad de los sujetos beneficiarios de los servicios públicos autonómicos, evitando la traslación de la carga y eligiendo bases imponibles con baja movilidad, si bien también debe incentivarse la visibilidad indirecta, mediante la publicidad de los presupuestos de las comunidades autónomas o los mecanismos concretos que se habiliten para la exacción de los impuestos, de forma que los ciudadanos perciban a nivel agregado la procedencia de las fuentes de financiación autonómica y a qué unidad de gobierno entregan sus recursos.

En definitiva, la corresponsabilidad persigue una clara y visible simetría entre las competencias de gasto e ingreso de cada nivel de gobierno que refuerce el control por parte de los ciudadanos, a través de los cauces democráticos, de las distintas actuaciones públicas.

Como puede apreciarse, el objetivo de la corresponsabilidad fiscal es ciertamente ambicioso y, bajo una interpretación literal, casi inalcanzable. Por lo tanto no cabe otra opción que la del pragmatismo y el gradualismo a la hora de valorar los avances o retrocesos en materia de corresponsabilidad fiscal. Desde esta perspectiva vamos a proceder a realizar una valoración del sistema de financiación de las comunidades autónomas vigente en el último periodo.

Valoración de la corresponsabilidad fiscal

Como hemos señalado en otra parte,⁷ la aplicación de instrumentos para hacer viable la autonomía y permitir un proceso de creciente responsabilidad fiscal se produjo al inicio del funcionamiento del sistema que serviría para financiar los servicios que comenzaban a transferirse a las comunidades autónomas. En el diseño constitucional de los instrumentos financieros de las comunidades, contenidos en el artículo 156 de la Constitución, se habla de tributos propios y de la posibilidad de establecer recargos sobre los impuestos estatales. La capacidad de recaudación de tributos propios ha sido, como es bien conocido, muy modesta hasta la actualidad. Por su parte, los recargos, salvo el intento frustrado llevado a cabo por la Comunidad de Madrid, no han sido aplicados, de modo que cuando se inicia la negociación para determinar el sistema de financiación vigente para el período 1992-1996 la aplicación de mecanismos de corresponsabilidad era una de las principales asignaturas pendientes.

Posteriormente, cuando se plantea la incapacidad de los instrumentos antes mencionados (recogidos también en la LOFCA) para hacer efectiva la corresponsabilidad, el Consejo de Política Fiscal y Financiera comienza a preocuparse por el tema y, tras la firma de los acuerdos para el período 1992-1996, aprueba la introducción de un nuevo mecanismo, la participación en la recaudación territorial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, concebido aún como una transferencia desde el gobierno central, al ser el IRPF un impuesto centralizado, pero que implicaba la primera asignación territorial de ingresos obtenidos a partir del primero de los grandes impuestos. Desde el punto de vista de la percepti-

7. Ver Ruiz-Huerta (2000).

bilidad se intentaba transmitir a los ciudadanos, a través de las hojas de liquidación del tributo, el hecho de que el 15% de lo que pagaba iba a financiar las actividades de la propia comunidad donde esos ingresos se habían generado.

La limitada cesión de capacidad de decisión a las comunidades con la incorporación de este instrumento, seguía planteando la necesidad de ir a una reforma más ambiciosa, capaz de incrementar la autonomía de las comunidades por la vía de la cesión de nuevos tributos, especialmente con capacidad normativa sobre los mismos, con la finalidad de hacer efectivo el principio de corresponsabilidad fiscal. En ese marco se entiende la reforma de 1996, que daría lugar a un cambio importante en este ámbito, dando entrada a formas avanzadas de corresponsabilidad, esencialmente la descentralización de un 15% de la tarifa del impuesto y la cesión de capacidad normativa a las comunidades en algunos tributos cedidos y en el tramo del IRPF que se transfería. Esta reforma fue muy analizada en el Informe de 1996, valorándose positivamente los pasos que se daban en términos de descentralización impositiva y corresponsabilidad.⁸ En todo caso, se preveían también algunos mecanismos de garantía para evitar el funcionamiento deficiente del modelo generado.

Las primeras expectativas generadas por la reforma se verían después defraudadas ante la escasa utilización que las comunidades hacían de sus prerrogativas normativas, los problemas recaudatorios del IRPF tras su reforma en 1998 y, sobre todo, el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, de abril de 1998, por el que se garantizaba que los ingresos autonómicos derivados del IRPF tendrían, en todo caso, un crecimiento igual, como mínimo, al experimentado por el PIB estatal. Dicho límite se aplicaría también a la evolución de la participación de las comunidades autónomas en los impuestos estatales no cedidos.⁹ En definitiva, pues, a pesar de los esfuerzos, parece que la corresponsabilidad sigue siendo una asignatura pendiente de la financiación autonómica española. Como antes decíamos, se trata de un objetivo complejo que se refiere a todo el mapa competencial (reparto razonable de servicios e impuestos para financiarlos) y que, mientras no esté suficientemente perfilado, es muy poco probable que se pueda distinguir la corresponsabilidad y la autonomía respecto de la suficiencia.

¿Qué ha sucedido en este campo a lo largo de los últimos años? Dado que durante el año 2000 no se han producido modificaciones significativas en el sistema de financiación autonómico,¹⁰ nuestra valoración se centrará en los datos disponibles sobre el funcionamiento del mismo.

8. Ruiz-Huerta y López Laborda (1997).

9. Ver Ruiz-Huerta y López Laborda (1999).

10. A este respecto, deben destacarse los cambios de tramo producidos en la participación en los ingresos del estado correspondientes a la recaudación líquida del IRPF en el territorio de cada comunidad. Así, en la región de Murcia éste ha pasado del 10 al 15 por ciento, y en la Comunidad de Madrid se ha fijado en el 10 por ciento, debido en ambos casos a los traspasos en materia de educación no universitaria. Además, debe señalarse que la cuantía de la participación en los ingresos generales del estado también se ha visto incrementada como consecuencia de los traspasos de competencias (en educación no universitaria, agricultura y justicia) a favor de las comunidades autónomas, afectando, principalmente, a Madrid, Murcia, Cantabria y Castilla y León.

En primer lugar, durante el año 2000 se ha conocido la liquidación de la financiación de las comunidades autónomas correspondiente al ejercicio 1998, la cual presenta un perfil muy similar al ofrecido por la referente a 1997, primer año de funcionamiento del sistema vigente para el presente quinquenio, cuya principal novedad fue la pretensión de incrementar la corresponsabilidad fiscal mediante la concesión de competencias normativas en tributos cedidos y la cesión de un 15 por ciento de la tarifa del IRPF, con la posibilidad de ejercer competencias normativas limitadas tanto sobre este tramo como sobre las deducciones.

En términos presupuestarios, el nuevo sistema de financiación no parece haber logrado un aumento significativo de la corresponsabilidad fiscal si medimos ésta de una forma simplista a través del porcentaje de recursos de las autonomías que se obtienen directamente de los contribuyentes.¹¹ En 1998 sólo el 29,9 por ciento procedía de los contribuyentes, frente a un 28,3 por ciento en 1992. Distinguiendo por fuentes de financiación, la principal en 1998 son las transferencias de la Tesorería de la Seguridad Social destinadas a financiar la asistencia sanitaria y los servicios sociales transferidos (28,3 por ciento de los recursos totales), seguida por las transferencias procedentes del Estado¹² (el 28 por ciento), si bien éstas últimas han experimentado un fuerte descenso, cinco puntos, tras la reforma de 1996. Los recursos impositivos representan la tercera fuente de ingresos de las comunidades autónomas, alcanzando el 26,5 por ciento, detectándose un fuerte incremento en su peso, sobre todo como consecuencia de la incorporación del tramo autonómico del IRPF en las comunidades que aceptaron el acuerdo.¹³ Por último, los fondos procedentes de la Unión Europea tienen un peso del 4,3 por ciento sobre el total de recursos y el endeudamiento del 2,6, observándose en esta partida un fuerte descenso, de más de 10 puntos, desde 1992.

Por otra parte, debido a la ralentización en el crecimiento del IRPF, inferior a la del PIB,¹⁴ las garantías introducidas¹⁵ en abril de 1998 han provocado pagos a las autonomías por una cuantía de 30.527 millones de pesetas en 1997 y de 20.000 millones en 1998.

Todo ello, unido al hecho de que el índice de actualización de la PIE, en su tramo de participación en los ingresos del Estado, se correspondía con la evolución

11. Véase Gordo y Hernández (2000).

12. La Participación en los Ingresos del estado (PIE) supone 22,3 por ciento de los recursos totales, incluyendo la participación territorializada en el IRPF, y el Fondo de Compensación Interterritorial el 1,9 por ciento.

13. En este apartado debe destacarse también la importancia de los ingresos procedentes del Impuesto sobre transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, que suponen el 7,5 por ciento del total.

14. Entre 1996 y 1998 el incremento del PIB fue del 11,3 por ciento. Durante este periodo sólo cuatro comunidades –Canarias, Cantabria, Islas Baleares y Madrid– lograron superar este crecimiento en su recaudación por IRPF.

15. La denominada «reforma de la reforma», por la cual el Estado garantiza una expansión mínima equivalente al crecimiento del PIB nominal nacional cuando la suma del tramo territorial de una comunidad –el *nuevo* 15 por ciento– y la participación territorializada en el IRPF –el *viejo* 15 por ciento– crece menos que aquél.

de los ingresos tributarios del Estado ajustados estructuralmente¹⁶ (ITAE),¹⁷ cuyo crecimiento ha sido mucho mayor al del IRPF, hace que los avances en corresponsabilidad fiscal hayan sido escasos, tanto en términos puramente recaudatorios como en relación con los incentivos para la utilización de las competencias normativas en el ejercicio de la autonomía fiscal.

Atendiendo a la información contenida en los cuadros contenidos en el Anexo, podemos observar lo acontecido en cuanto al ejercicio de las competencias normativas de las comunidades autónomas en los últimos periodos. En las siguientes líneas vamos a hacer un breve repaso de las principales medidas tomadas por los Gobiernos autonómicos en el ejercicio de la capacidad normativa sobre los tributos cedidos que les fue otorgada con la reforma de la LOFCA de 1996.

En general, las Comunidades Autónomas han hecho uso de su capacidad normativa más a través de la figura de las deducciones que por la vía de variaciones de la presión fiscal, esto es, de los tipos impositivos. Se trata, por tanto, de medidas que señalan en la dirección contraria a la que cabría esperar en un marco de financiación en el que los Gobiernos autonómicos vienen denunciando la insuficiencia financiera que padecen, derivada del actual reparto de los recursos entre niveles de gobierno. Es cierto que, en términos generales, el impacto de estas deducciones a las que nos estamos refiriendo ha sido escaso desde el punto de vista recaudatorio, pero no deja de transmitir una señal errónea acerca de la actual situación financiera de las Comunidades Autónomas, al tratarse de medidas que, en lugar de incrementar la capacidad recaudatoria de las mismas, la reducen.

No obstante lo dicho hasta ahora, las Comunidades de Aragón, Galicia, Baleares, Cataluña, Murcia y Madrid, han incrementado el tipo impositivo vigente en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales¹⁸ hasta el 7% estableciendo, en algunos casos, tipos reducidos para la transmisión de determinado tipo de inmuebles, tales como las viviendas de protección oficial. En los demás territorios, se ha mantenido la presión fiscal existente previamente.

En lo que respecta al Impuesto de Sucesiones y Donaciones, como ya adelantábamos anteriormente, la mayoría de las Comunidades (Aragón, Castilla y León, Cataluña, Baleares, Madrid y la Comunidad Valenciana) ha empleado su capacidad normativa en el establecimiento de reducciones sobre la base imponible del impuesto que, en la mayoría de los casos, hacen referencia a alguna de las siguientes circunstancias:

- La transmisión de la vivienda habitual, el negocio profesional o la empresa individual a los parientes del causante. En las Comunidades Autónomas donde la actividad agraria tiene un peso importante, estas reducciones son aplicables también en la transmisión gratuita de explotaciones agrarias a familiares.

16. Es decir, la suma de los ingresos del estado por impuestos directos e indirectos, cuotas de la Seguridad Social y cotiaciones al desempleo.

17. Con el límite mínimo del crecimiento del PIB, como garantía adicional.

18. Medida que se puede explicar mejor por su equiparación al IVA que como ejercicio de competencias normativas para aumentar los recursos propios.

- La minusvalía del beneficiario de la transmisión, siendo mayor la reducción cuanto mayor sea el grado de discapacidad del mismo.
- La realización de gastos de mejora y conservación de bienes de interés cultural o artístico o pertenecientes al Patrimonio Histórico de la Comunidad Autónoma.

La regulación de la Tasa Fiscal Sobre el Juego por las Comunidades Autónomas ha afectado fundamentalmente a las cuotas fijas aplicables a máquinas recreativas y de azar, que se suelen actualizar anualmente; a la tarifa aplicable a los casinos de juego; y a los periodos de devengo y de ingreso de la Tasa, que varían de unos territorios a otros.

Respecto al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, ninguna Comunidad Autónoma ha modificado la tarifa complementaria regulada por el Gobierno central, de modo que, hasta ahora, todas las Comunidades de régimen común aplican la misma tarifa en el tramo autonómico del impuesto. Sí han hecho uso de su capacidad normativa las Comunidades de Castilla y León, Cataluña, Galicia, Baleares, La Rioja, Madrid, Murcia y la Comunidad Valenciana, para establecer numerosas deducciones sobre la cuota que, principalmente, hacen referencia a las siguientes circunstancias:

- Familias numerosas, nacimiento o adopción de hijos y partos múltiples.
- Minusvalía del sujeto pasivo o de algún ascendiente o descendiente a cargo del mismo.
- Acogida no remunerada de mayores de 65 años.
- Adquisición o rehabilitación de la vivienda habitual por jóvenes, siempre que su base imponible no supere determinadas cantidades.
- Donaciones o aportaciones a las AAPP, Iglesias reconocidas, o Asociaciones y Fundaciones, destinadas a la conservación o rehabilitación de bienes de interés cultural o pertenecientes al Patrimonio Histórico de la Comunidad Autónoma, así como la realización directa por el sujeto pasivo de tales labores de conservación y rehabilitación.

Las Comunidades no han hecho uso de su capacidad normativa en lo que respecta al Impuesto sobre el Patrimonio, salvo en el caso de la Comunidad Valenciana, que ha modificado la cuantía del mínimo exento del impuesto, fijándolo en 18.000.000 para el ejercicio 2.000.

Haciendo una valoración de todo lo dicho hasta ahora, se puede afirmar que las Comunidades Autónomas apenas han utilizado su capacidad normativa para incrementar sus recursos y, por tanto, para paliar sus problemas de insuficiencia financiera. Las competencias normativas se han ejercido principalmente como instrumento de la política social (y cultural, aunque en menor medida) autonómica, a través de las deducciones, reduciendo la presión fiscal soportada por sujetos pasivos con circunstancias personales concretas.

En cualquier caso, las distintas regulaciones autonómicas no han tenido, como se pudo apuntar en algún momento tras la aprobación del vigente sistema de financiación autonómica, efectos negativos sobre la *unidad fiscal*, ni se han generado, ni mucho menos, problemas de competencia fiscal entre Comunida-

des, teniendo en cuenta que la presión fiscal continúa siendo muy similar en los distintos territorios y que las deducciones y reducciones aprobadas por los Gobiernos autonómicos son muy similares, además de poco relevantes desde el punto de vista cuantitativo, por lo que es difícil que hayan llegado a condicionar la localización de los factores de producción. Es posible que esto sea, en parte, consecuencia del sistema de garantías vigente que, en buena medida, reduce los incentivos de las Comunidades Autónomas a alterar significativamente la estructura de los impuestos cedidos o que, simplemente, ninguna Comunidad *se atreva* a dar el primer paso modificando de forma sensible la presión fiscal ejercida en su territorio por los costes electorales que una medida como esta podría acarrear.¹⁹

Estrechamente relacionado con lo anteriormente expuesto está el hecho de que los Presupuestos Generales del Estado aprobados para el año 2001 dejen en suspenso la ampliación de la cesión del IRPF a las comunidades autónomas, pasando del 15 al 30 por ciento,²⁰ aprobada en 1996 y prevista para cuando se completaran los traspasos en materia educativa.²¹

La explicación oficial se basa en que, dado que el nuevo modelo de financiación debe entrar en vigor en el año 2002, no merece la pena abrir en este momento el abanico de cesión del IRPF hasta el 30 por ciento. Por otra parte, no deja de llamar la atención el hecho de que ninguno de los gobiernos afectados haya protestado ante la postura del gobierno.

Pese a todo, debe precisarse que no debería realizarse una valoración negativa del nuevo sistema en términos de corresponsabilidad basándonos únicamente en la falta de ejercicio efectivo de la competencia normativa en materia de modificación de la tarifa del IRPF. El problema reside, más bien, en que tanto el instrumento elegido para hacerla efectiva y el conjunto de mecanismos de garantía, como la perpetuación de los métodos de cuantificación de las necesidades de gasto, basados en el coste efectivo de los servicios transferidos sin especificación de los criterios de solidaridad, desincentivan el ejercicio de tales competencias, frenando la corresponsabilidad fiscal.

En definitiva, como antes decíamos, mientras no se clarifique la responsabilidad de cada administración en materia de gasto, la autonomía tenderá a confundirse en muchas ocasiones con la suficiencia. Las comunidades siempre podrán argumentar que su insuficiencia de recursos debe solucionarse no vía un ejercicio efectivo de su autonomía fiscal sino mediante una financiación adicional proveniente de la Administración Central, mientras que ésta utiliza el argumento contrario.

De esta forma, mientras cada nivel de gobierno pueda culpar al otro de no aceptar sus responsabilidades a la hora de garantizar la suficiencia, no podemos esperar que las autonomías ejerzan sus competencias normativas para elevar la tributación, asumiendo el coste político de tal actuación. Todo lo más nos encon-

19. Algunos de estos resultados eran ya señalados en el Informe de 1996. Ruiz-Huerta y López Laborda (1997).

20. Lo cual afectaría a todas las comunidades autónomas, excepto Extremadura, Andalucía, Castilla-La Mancha, País Vasco y Navarra, estimándose en 275.000 millones la cuantía adicional a la que afectaría la capacidad normativa.

21. La última transferencia en materia educativa se realizó en diciembre de 1999.

traremos con una utilización asimétrica de las mismas susceptible de reportar dividendos electorales, creando, por ejemplo, nuevas deducciones o elevando la cuantía de las existentes, algo que, nuevamente, no puede calificarse de ejercicio de la correponsabilidad en sentido estricto.

En este mismo sentido, muchas de las demandas de mayor autonomía fiscal encubren en realidad una mera reclamación de aumentos en la financiación. De ahí que su instrumentación final suela ir acompañada de mecanismos de garantía que aseguran un nivel de recursos nunca inferior al que proporcionaba el sistema preexistente. Garantías que pueden resultar lógicas en la medida en que actúan como mecanismo político para permitir que se aprueben las modificaciones del sistema de financiación, pero que, al mismo tiempo, hacen que los acuerdos alcanzados pierdan en gran medida su capacidad para fomentar de manera efectiva el ejercicio de la autonomía fiscal.

Por otra parte, cabe realizar alguna apreciación en relación con la perceptibilidad del sistema de financiación como elemento necesario para la atribución de responsabilidades. En este sentido, la visibilidad directa por parte del contribuyente podría haberse visto resentida por dos motivos. Por una parte, la consignación en la declaración de la parte de la cuota líquida del IRPF destinado a la financiación de la comunidad autónoma resulta mucho menos clara a raíz del cambio en el sistema de financiación, al haber desaparecido toda referencia al respecto en el Documento de Ingreso o Devolución.²² Adicionalmente, la reforma del IRPF practicada en 1998, con la elevación del mínimo de la obligación de declarar, hace que un número importante de contribuyentes, en torno a cinco millones según los datos divulgados por el Ministerio de Hacienda, no tenga que presentar liquidación, con lo que la visibilidad pasa a ser para ellos prácticamente nula. Aun en el caso de que tales sujetos pasivos se acojan al sistema de comunicación de datos y solicitud de devolución (modelos 104 y 105) no dispondrían del dato correspondiente a la parte de la cuota líquida destinada a la financiación de la comunidad autónoma de residencia.²³ En todo caso, sí cabe suponer que el debate suscitado en torno al sistema de financiación autonómica en los últimos años, debido en gran parte a su transformación, pueda haber aumentado la visibilidad indirecta de la responsabilidad fiscal.

Propuestas de reforma del sistema de financiación autonómico

La mayoría de las propuestas avanzadas durante el año 2000 en relación con la reforma del sistema de financiación autonómico giran en torno al aumento de la autonomía fiscal como factor potenciador de la correponsabilidad fiscal, olvidando sus otros componentes.

En general, pueden señalarse al menos tres puntos de consenso entre las diferentes fuerzas políticas. Por una parte, se coincide en la necesidad de contar con

22. El único al que el declarante que realice su declaración de forma asistida o mediante paquetes informáticos prestará una mayor atención.

23. Los formularios sólo hacen referencia a las deducciones autonómicas.

un único sistema de financiación para el conjunto de las competencias, integrando la financiación de la sanidad.²⁴ En segundo lugar es un deseo compartido el de aumentar el peso de los tributos en la financiación, combinando impuestos directos e indirectos. Por último, parece existir coincidencia en la necesidad de que el sistema resultante de las negociaciones debería tener una estabilidad superior al actual, que viene renegociándose cada cinco años. Sin embargo, la concreción de las propuestas deja entrever diversas discrepancias.

Las propuestas del gobierno central parten en gran medida del denominado «modelo Zaplana», el cual tiene como ejes principales de reforma la ampliación de la cesión del IRPF hasta un 50 o 60 por ciento y la participación en la recaudación de los impuestos indirectos (IVA e impuestos especiales) en función del consumo, en porcentajes sin determinar.

Posteriormente, el grupo popular, a través de su portavoz para temas de Hacienda y Presupuestos, Vicente Martínez-Pujalte, apostó por fijar en un cincuenta por ciento la participación en el IRPF, aumentando el margen de decisión normativa del 20 al 25 por cien. Por otra parte, propuso la cesión sin competencias normativas de los impuestos que gravan el tabaco, el alcohol y los hidrocarburos, en concordancia con las competencias de las autonomías en materia de sanidad y medioambiente. Sus propuestas respecto al IVA pasan por la cesión íntegra de determinados artículos como el agua, el gas o la electricidad, dado que su consumo es fácil de asociar con la población de hecho de cada territorio, lo que serviría para equilibrar los desajustes que puedan sufrir las regiones con mayor población flotante. Como método de control y organización se propone un nuevo órgano, el Consejo de Presidentes Autonómicos, estrechamente vinculado al Senado, cuyas funciones básicas serían establecer los servicios a prestar por las Administraciones autonómicas a sus ciudadanos y sus estándares de calidad.

Por su parte, el ejecutivo ha recogido la mayoría de las propuestas anteriormente citadas con ciertos matices. Su pretensión es la de reducir el peso de las transferencias del Estado a las comunidades autónomas, congelando la participación en los ingresos generales y rebajando las garantías que abona el Estado a cada comunidad para compensar por la falta de recaudación por IRPF. Para sustituir estos ingresos plantea la cesión sin competencias normativas de impuestos especiales e IVA,²⁵ garantizando así la autosuficiencia de los territorios, cuyos mecanismos de garantía sólo se aplicarían cuando las autonomías no pudieran obtener por sus propios medios los recursos necesarios. En relación con el IVA se propone su reparto en función del lugar en donde se produzca la compra y no según la residencia del contribuyente. Para superar el problema asociado a la cuantificación de las compras realizadas fuera de la comunidad de residencia se adopta la misma propuesta ya comentada anteriormente, traspasar la recauda-

24. Sólo desde algunos ámbitos del sector sanitario se defiende una financiación separada de la sanidad respecto al modelo de financiación general, fundamentalmente por razones de garantía del mantenimiento del principio de equidad horizontal en el acceso a los servicios básicos.

25. La cesión del Impuesto sobre la renta de Sociedades se rechaza ante el riesgo de que provoque una deslocalización fiscal no deseable desde el punto de vista de la eficiencia.

ción total de cada tributo sólo sobre determinados productos muy vinculados al nivel de población real de cada territorio, en vez de transferir un porcentaje de la recaudación global.

Mayores dudas plantea la fórmula de cesión de los impuestos especiales.²⁶ En este sentido hay que recordar que existen factores que dificultan la utilización de la competencia normativa en impuestos especiales como vía de incremento de la corresponsabilidad fiscal. Por una parte, tales impuestos se introducen en el lugar de origen de los bienes y no donde se produce el consumo final. Por otra parte, el avance del proceso de armonización fiscal a escala europea limitaría en gran medida la capacidad de las comunidades autónomas para modificar los tipos de gravamen.

Por su parte, el PSOE es partidario de que las comunidades dispongan de cierta capacidad normativa sobre algunos de los impuestos especiales (estableciendo recargos sobre los que gravan las labores del tabaco, la matriculación de vehículos, las primas de seguros o la electricidad) y sobre el IVA (desglosando del actual tipo medio del 16 por ciento un tramo minorista del cuatro por ciento sobre el que podrían actuar, con ciertos topes, las comunidades). Por otra parte, el principal partido de la oposición defiende la fijación de un tipo único autonómico aplicable sobre la base del IRPF, en lugar del actual sistema de cesión de un porcentaje de la cuota líquida.

En el mismo ámbito del IRPF, se ha defendido la extensión de la corresponsabilidad por la vía de cesión de capacidad normativa a otras minoraciones o desgravaciones impositivas en la parte territorializada del impuesto. A partir de un estándar determinado por la administración central cada comunidad podría fijar un porcentaje de deducción mayor o menor en función de sus objetivos prioritarios. Esta medida podría aplicarse en campos como el mínimo familiar por ascendientes mayores de 65 años o los discapacitados que convivan con el contribuyente; las deducciones por inversión en vivienda habitual; y las deducciones por donativos o por inversiones y gastos realizados en bienes de interés cultural. El argumento que se defiende es que las comunidades pueden, a través de tales instrumentos, participar más activamente en el diseño de diversas políticas sociales en su territorio afectando, además, a la presión fiscal. Probablemente esta vía es más viable que la actuación directa sobre la tarifa en un momento caracterizado por la crisis recaudatoria del impuesto.²⁷

El PSC realiza propuestas diferentes a las anteriores, defendiendo el establecimiento de una cesta de impuestos que permita a medio plazo que el 70 por ciento de los recursos de las comunidades autónomas procedan de ingresos tributarios, si bien en los primeros cinco años podría alcanzarse un porcentaje del

26. En este ámbito, el Impuesto especial sobre determinados medios de transporte es la figura que mayor atención ha recibido. Este impuesto que grava con un 7 por ciento los vehículos de menos de 1.600 centímetros cúbicos y con un 12 por ciento los que superen esta cilindrada, supuso en el año 2000 unos ingresos de 169.580 millones de pesetas. La patronal del sector, ANFAC, ha expresado sus protestas ante la posibilidad de cesión de este impuesto por considerar que ésta haría más difícil de aceptar su demanda de eliminación de la figura.

27. Ver Octavio Granado (2001).

50 por ciento con la cesión del 40 por ciento del IRPF y el IVA y el cien por cien de los impuestos especiales. Además, se propone la cesión de competencias normativas para las figuras tributarias mencionadas, si bien se reconocen los límites existentes en el caso de los impuestos indirectos. Por último se propone aproximar gradualmente los ingresos por habitante que reciben las comunidades de régimen general y de régimen foral.

Dejando a un lado las propuestas de gobierno y oposición, han surgido diversas alternativas desde los gobiernos de las diferentes comunidades autónomas. En este sentido, llama la atención que la discusión entre comunidades más o menos pobladas tiene un peso más importantes que la diferencia en cuanto al partido en el gobierno de cada una de ellas. Así, comunidades como Valencia y Baleares coinciden en la defensa de que el criterio de población sea el que más peso específico tenga en el diseño de la financiación autonómica, mientras que otras comunidades, como es el caso de Galicia o Castilla y León abogan por que se preste especial atención a la dispersión territorial.

Entrando más en detalle en las propuestas,²⁸ la práctica totalidad de las comunidades autónomas se muestra partidaria del traspaso de parte de los impuestos especiales, del IVA, y, en menor medida, del Impuesto de Sociedades, en diferentes cuantías y modalidades. En cambio, la ampliación de la participación en el IRPF no despierta el mismo consenso. En cuanto a la amplitud de sus peticiones, destaca la postura CIU, que reclama el 60 por ciento del IRPF, el cincuenta por ciento de Sociedades e IVA y la totalidad de los impuestos especiales. De hecho, se defiende el modelo foral de cupo como referente en el que enmarcar las negociaciones sobre el nuevo sistema de financiación, planteamiento rechazado por el resto de autonomías.

En definitiva, la mayoría de las propuestas apuestan por fomentar la autonomía fiscal, reduciéndose la dependencia financiera de los ingresos transferidos por el nivel central, dotando a las regiones de una estructura impositiva más completa que incluya la imposición sobre el consumo. Este último aspecto permitiría a las autonomías, en caso de contar con competencias normativas, ejercer cierta influencia sobre el reparto de la carga tributaria entre presión indirecta y directa. Por otra parte, la imposición indirecta presenta otras ventajas como las menores diferencias en la distribución territorial de las bases imponibles, lo que permitiría una mayor igualdad en cuanto a autonomía fiscal, y unas tasas de crecimiento mayores que los de la imposición directa, lo que posibilitaría la sustitución de las transferencias sin graves pérdidas de recaudación en una perspectiva dinámica.

La cuestión que más dudas despierta es la deseabilidad de profundizar en la descentralización fiscal del IRPF, a causa de las deficiencias ya apuntadas por la experiencia disponible.

En relación con la visibilidad del sistema, el éxito dependerá en gran medida de las modalidades que se adopten para la cesión de la imposición indirecta. La participación territorializada presenta una escasa visibilidad, mientras que las opciones de desdoblamiento de tipos la fomentan en mayor medida, si bien

28. Véase el número 83 de Papeles de Economía (páginas 252 a 280).

aumentando la complejidad y el coste del sistema e incorporando la posibilidad de que se produzcan distorsiones fiscales de la actividad económica.

La gran carencia de las distintas propuestas de reforma sigue siendo la determinación de las necesidades de gasto y de criterios explícitos de solidaridad interterritorial, elementos imprescindibles para alcanzar una verdadera corresponsabilidad fiscal.

Una nota sobre la financiación de los servicios sanitarios

El gobierno propone vincular la financiación sanitaria a la común, aumentando la capacidad de gestión de las comunidades, que podrían destinar parte de los recursos del sistema general de financiación a su política de sanidad. En consonancia con tal objetivo, el gobierno se plantea adelantar en dos años el traspaso de las competencias sanitarias a las diez comunidades autónomas que todavía no la han asumido. Como se trata de las transferencias de mayor peso económico y, además, una partida de gasto con una tendencia intensamente creciente, se ha abierto un debate de cierto interés sobre el modo en que deberían financiarse los servicios sanitarios.

A modo de resumen pueden señalarse los siguientes elementos de tal debate:

1. Desde un punto de vista de racionalidad económica, es poco discutible que la sanidad debe integrarse en el modelo general de financiación de las comunidades autónomas. Ello facilita la delimitación clara del mapa competencial, fija las distintas responsabilidades de gasto y permite, en consecuencia, buscar los mecanismos de financiación oportunos. De este modo conseguiríamos, como antes decíamos, cerrar el capítulo de gasto y poder aplicar con coherencia instrumentos de corresponsabilidad. Es la opinión casi unánime de los especialistas en financiación autonómica.

2. En línea con la argumentación anterior se han dado otras razones a favor de la integración de la sanidad en el modelo general: Por un lado, al tratarse de un servicio público universal, tiene las mismas características que otros servicios como la educación y la LOFCA no prevé mecanismos distintos de financiación para los mismos. Por otro, no incluir la sanidad obligaría a replantear el modelo de financiación una vez completado el mapa de transferencias, lo que originaría inestabilidades no deseables en relación con los recursos del sistema. Por último, al diseñarse de modo integrado el sistema de financiación, todas las comunidades podrían intervenir en régimen de igualdad si la sanidad se integra, máxime teniendo en cuenta que dicho gasto representa el 40% del gasto total.²⁹

3. Desde otros ámbitos se defiende una separación del sistema sanitario respecto al modelo de financiación autonómico general.³⁰ Las razones que se exponen son, por un lado, las características propias de este servicio como instrumento universal de cohesión social. Por otro, la experiencia comparada que, incluso en países descentralizados, mantiene un sistema específico para la financiación

29. Ver Carlos Monasterio (2001)

30. Ver Javier Rey del Castillo (2000)

sanitaria, al margen de los mecanismos de financiación general. Además se entiende que los bienes públicos en especie son importantes y no se pueden sustituir siempre por transferencias monetarias. Adicionalmente se señala que hay razones de eficiencia en el gasto a favor de una coordinación general del gasto sanitario. El enorme crecimiento de dicho gasto a lo largo del tiempo se debe esencialmente al gasto en consumo de tecnología. En ese sentido una descentralización sin mecanismos de coordinación podría provocar el incremento no eficiente del gasto sanitario. Por fin, se apuntan las similitudes y el origen del sistema sanitario español con el sistema general de la seguridad social,³¹ como mecanismo básico de solidaridad entre los ciudadanos y vía para garantizar el principio de equidad entre las personas a lo largo del territorio.

4. El propio proceso de toma de decisiones dentro de cada comunidad autónoma da lugar a un cierto conflicto con motivo de la integración de la sanidad en el modelo general de financiación. Hasta el presente, los recursos de las comunidades con competencias transferidas venían directamente del presupuesto de la Seguridad Social y, en consecuencia, no había que discutir con el resto de los miembros de cada gobierno sobre el reparto general del presupuesto. La integración implicaría la incorporación de las anteriores transferencias dentro del sistema general de financiación y, una vez valorada la necesidad de gasto, determinar los medios para financiarlos: tributos cedidos, participación en el IRPF, otras participaciones en su caso y Participación en impuestos no cedidos. En cualquier caso, el margen de maniobra de las respectivas Consejerías de Salud para asegurar las prestaciones sanitarias disminuiría ante el proceso de negociación presupuestaria y la fijación de las prioridades de gasto en cada comunidad.

En todo caso, las peculiares características de los servicios cuya transferencia se pretende culminar, exigirían el establecimiento de una serie de mínimos de atención a todos los ciudadanos para asegurar el mantenimiento adecuado de un servicio universal como la sanidad. La necesidad de participación de la administración central junto a las comunidades a la hora de establecer tales mínimos es incuestionable. Otra cosa es el sistema concreto de financiación que se determine, que podrá adoptar formas diferentes, aunque esencialmente se opte por integrarlo en el modelo de financiación general. El funcionamiento adecuado de este servicio exigiría en todo caso, unos adecuados mecanismos de información y coordinación para evitar los problemas y desigualdades que puedan generarse,

Otros temas

En este apartado haremos una breve referencia a otras cuestiones relevantes en relación con las últimas novedades que atañen a la financiación autonómica.

En primer lugar, es de resaltar la celebración de los primeros encuentros de cara a la revisión formal del Concierto Económico vasco, iniciados con la pretensión de que éste tenga, a diferencia del actual, un carácter indefinido. En tér-

31. Entre otras cuestiones, hay que recordar el problema patrimonial que se presenta ante el traspaso de los bienes de capital de la seguridad social a los servicios de salud de las comunidades.

minos generales, el gobierno central estima que el cálculo del cupo debe realizarse al alza, dado que, a su juicio, éste supone una financiación extra para Euskadi debido a una sobrevaloración de sus competencias. El gobierno vasco, en cambio, replica argumentando que la situación económica de su comunidad se ha deteriorado, por lo que el cupo debería revisarse a la baja.

Por otra parte, el gobierno central pretende replantear el papel de la Alta Inspección del Estado, legalmente reconocida pero no aplicada; clarificar la tributación de las empresas y revisar diversas cláusulas del Concierto, dado que algunas de sus estipulaciones, como la de que la presión global efectiva no puede ser inferior a la del resto del territorio, podrían haber perdido virtualidad al disponer las comunidades autónomas de competencia normativa como para alterar la presión fiscal.

La delegación vasca, por su parte, pretende plantear la conveniencia de que Euskadi participe en las instituciones de la Unión Europea en aquellas materias, como la fiscal, en la que tiene competencias. Por otro lado, también plantea la deseabilidad de articular fórmulas para evitar la judicialización de los conflictos.

Por su parte, Canarias ha propuesto que esta autonomía quede fuera del nuevo modelo de financiación autonómica, obteniendo un estatuto financiero especial. Esta petición se justifica por el hecho de que esta comunidad ya tiene asumidas varias de las figuras de imposición indirecta propuestas para el nuevo modelo, por lo que éste no supondría una mayor recaudación para la hacienda regional, mientras que sí se vería afectada por la pérdida de participación en los ingresos estatales. Coalición Canaria se muestra partidaria, en cambio, de incrementar el actual 30 por ciento del IRPF, dado el crecimiento de su recaudación en la comunidad por encima de la media nacional.

En materia de tributación propia de las comunidades autónomas la principal novedad se ha producido en los primeros meses del año 2001, con el anuncio de creación en Extremadura de un impuesto que gravaría a las entidades financieras que operen en esta región. Este impuesto recaería sobre los depósitos captados en la comunidad a partir del año 2002, mediante una tarifa variable en función del pasivo de las entidades (desde el 0,3 por ciento por debajo de 150 millones de euros, hasta el 0,6 por encima de los 1.200 millones), instrumentándose deducciones en función del número de sucursales abiertas (5.000 euros por sucursal).

Este impuesto afectaría a todas las entidades financieras que operan en Extremadura a excepción del Banco de España, Banco Europeo de Inversiones y secciones de crédito de las cooperativas. A las Cajas de Ahorro se les permitiría deducir las cantidades destinadas a obras y servicios de interés regional, de acuerdo con la calificación de la Junta de Extremadura. Las estimaciones de recaudación se sitúan en 5.000 millones de pesetas anuales.

Esta iniciativa de tributación propia no es la única que se ha producido. Así, desde comienzos de 2001 está en vigor en Cataluña un nuevo impuesto que grava los centros comerciales que tengan más de 2.500 metros cuadrados de superficie, con el que se pretende recaudar 2.444 millones de pesetas anuales, mientras que en Baleares se encuentra en fase de discusión la denominada *ecotasa*, un impuesto que gravaría con 160 pesetas diarias a todos los turistas que visiten las islas. La previsión del gobierno balear es la de recaudar 12.000 millones al año por este

concepto, si bien antes tendrá que sortear la oposición de los empresarios hoteleros y de las agencias de viajes, quienes defiende que tal medida es anticonstitucional.

Todas estas medidas vuelven a poner de relieve la dificultad de interpretar el artículo sexto de la LOFCA en cuanto a su limitación de la tributación propia, que impide que los tributos que establezcan las comunidades autónomas recaigan sobre hechos imposables ya gravados por el Estado. Los precedentes de gravamen sobre las fincas improductivas, en Andalucía, y sobre el aprovechamiento cinegético, en Extremadura, así como el caso más reciente del impuesto sobre las grandes superficies comerciales catalán, muestran cómo la definición del hecho imponible puede hacer que dos impuestos, pese a recaer sobre un mismo objeto gravable, puedan ser aceptados.

El último asunto a resaltar es la iniciativa del gobierno central de elaborar una Ley General de Estabilidad Presupuestaria, ya aprobada por el Consejo de Ministros en su última reunión del año 2000, pese al rechazo de la mitad de las autonomías, y que iniciará su trámite parlamentario a principios de marzo de 2001.

Dicha ley, que tiene sus precedentes en Suecia y Estados Unidos, obliga a todas las Administraciones Públicas a mantener el equilibrio presupuestario salvo en casos excepcionales de recesión económica, condicionando los presupuestos de comunidades y ayuntamientos a través de la potestad del CPFF para fijar los objetivos presupuestarios, e incorporando mecanismos de control y corrección del déficit. Esta legislación amplía, además, la potestad del gobierno central para autorizar las emisiones de deuda pública, como complemento en su objetivo de control de las desviaciones financieras de los entes territoriales, potestad que ya había sido refrendada a mediados de los ochenta por el Tribunal Constitucional al resolver a favor del Estado el contencioso planteado por el País Vasco por la supuesta incompatibilidad de la misma con el Concierto.

Las administraciones territoriales triplicaron en el año 2000 el déficit previsto del 0,1 por ciento del PIB, alcanzando el 0,28. Por otra parte, su endeudamiento a mediados del año 2000 ascendía, según datos del Banco de España, a 55.331 millones de euros, de los cuales 36.867 correspondían a las comunidades autónomas. De entre ellas las más endeudadas son Cataluña (9.837 millones de euros), Andalucía (6.660 millones), Valencia (5.331 millones) y Madrid (4.555 millones).

Bibliografía

- GORDO, L.; HERNANDEZ DE COS, P. (2000). *El sistema de financiación autonómica vigente para el periodo 1997-2001*. Banco de España. Servicio de Estudios.
- GRANADOS, O. (2001): «Notas para una propuesta pragmática de atribución a las comunidades autónomas de capacidad normativa sobre la parte autonómica del IRPF». Madrid, Mimeo.
- MONASTERIO, C. (2001), «Ideas para la reforma del sistema de financiación autonómico». Papel presentado en los seminarios del Instituto de Estudios Fiscales. Madrid. Mimeo.
- MONASTERIO, C. Y SUÁREZ, J. (1998), *Manual de Hacienda Autonómica y Local*. Segunda Edición. Ariel Economía.

- MUSGRAVE, R. (1983): «Who should tax, where and what?» En Oates, W.E. (1998): *The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance*. The International Library of Critical Writings in Economics. Págs. 63-80.
- NEUMARK, F. (1974), *Principios de la Imposición*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid
- RUIZ-HUERTA, J. Y DE PABLOS, M^a A. (1993): «La reforma de la financiación autonómica». En *Haciendas Territoriales y Corresponsabilidad Fiscal*. Asociacio Galega de Estudio de Economía do Sector Público
- RUIZ-HUERTA, J. Y LÓPEZ LABORDA J. (1997): «Catorce preguntas sobre el nuevo sistema de financiación autonómica» *Informe Comunidades Autónomas 1996*. Instituto de Derecho Público.
- RUIZ-HUERTA, J. Y LÓPEZ LABORDA J. (1999): «Problemas del modelo y articulación institucional». *Informe Comunidades Autónomas 1998*. Instituto de Derecho Público.
- RUIZ-HUERTA, J. (2000): «Corresponsabilidad fiscal: Responsabilidades y límites». *Papeles de Economía Española*, nº 83. Págs. 87-99.
- SUAREZ, L. (2000), «La corresponsabilidad fiscal en las entidades locales», *Papeles de Economía Española*, nº 83.

ANEXOS

CUADRO I. MEDIDAS NORMATIVAS DE LAS CCAA EN EL IRPF Y EN EL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO EN 1998	
COM. AUT.	MEDIDAS NORMATIVAS EN IRPF E IMP.SOBRE EL PATRIMONIO
ISLAS BALEARES	<p>Deducciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sujetos pasivos de 65 o más años: 4.000 pts. • Por minusvalía: por cada sujeto pasivo o descendiente o ascendiente a cargo con minusvalía: 10.000 pts. • Por gastos de guardería y centros escolares de hijos mayores de tres y menores de seis años: 15% de las cantidades satisfechas hasta un límite de 25.000 pts. • Por estudios universitarios fuera del territorio Balear: por cada hijo que realice estudios universitarios fuera de las Islas, 10% del gasto con un límite de 10.000 pts.
COM. VALENCIA	<p>Deducción por donaciones ecológicas valencianas: 20% de las donaciones efectuadas a favor de AAPP valencianas o entidades sin fines lucrativos cuyo fin exclusivo sea la defensa del medio ambiente</p>

Fuente: AEAT, www.aeat.es

CUADRO II. MEDIDAS NORMATIVAS DE LAS CCAA EN EL IRPF Y EN EL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO EN 1999	
COM. AUT.	MEDIDAS NORMATIVAS EN IRPF E IMP. SOBRE EL PATRIMONIO
CASTILLA Y LEÓN	<p>Deducciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por familia numerosa: 35.000 pts. + 15.000 por cada hijo adicional • Por nacimiento o adopción: 10.000 pts. por el primer hijo, 20.000 por el segundo, 30.000 por el tercero, 40.000 por el cuarto y 50.000 por el quinto y sucesivos • Por cantidades donadas a las AAPP, a las Iglesias con acuerdos de cooperación con el Estado Español y a Fundaciones o Asociaciones que incluyan entre sus fines la conservación del Patrimonio Histórico, para la rehabilitación o conservación del patrimonio histórico artístico de Castilla y León: 15% de la donación • Por cantidades destinadas a la restauración o rehabilitación de inmuebles de Interés Cultural, estando autorizada la realización de la obra por la Comunidad Autónoma o Ayuntamiento correspondiente: 15%
CATALUÑA	Deducción por nacimiento o adopción del segundo o ulterior hijo: 25.000 pts.
GALICIA	Deducción por nacimiento de hijos: 20.000 por el primer y segundo hijo, 30.000 por el tercero, 40.000 por el cuarto y 50.000 por el quinto o sucesivos
ISLAS BALEARES	Deducción por gastos de conservación y mejora en áreas de suelo rústico protegido: 25% del gasto realizado
LA RIOJA	<p>Deducciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por inversión en la adquisición o rehabilitación de vivienda habitual de jóvenes (menores de 32 años) con residencia habitual en La Rioja y con base imponible inferior a 3 millones de pesetas (o 5 si es tributación conjunta): 3% de las cantidades satisfechas • Por adquisición o rehabilitación de una segunda vivienda en el medio rural: 7% del gasto realizado con un límite de 75.000 pts.
MADRID	<p>Deducciones</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por nacimiento de hijos: 25.450 pts., cuando la base imponible es inferior a 3.500.000 (o 5.000.000 en tributación conjunta). • Por donativos a fundaciones: 10% de las cantidades donadas a fundaciones con fines culturales o asistenciales • Por acogimiento no remunerado de mayores de 65 años: 50.000 pts. por cada persona mayor de 65 años que conviva con el suje-

	to pasivo más de 183 días al año en régimen de acogimiento sin contraprestación
MURCIA	<p>Deducciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por adquisición de vivienda: el 2% si se trata de la adquisición o rehabilitación de la vivienda habitual y el 10% de si se trata de la segunda vivienda situada en el territorio de Murcia. • Por donativos: 20% de las donaciones a fundaciones con fines de protección del Patrimonio Histórico murciano
COMUNI. VALENCIA	<p>Deducciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por nacimiento de hijo o adopción: por el tercer hijo o sucesivos 25.000 pts. • Por sujetos pasivos minusválidos de edad igual o superior a los 65 años: 25.000 pts. • Por adquisición de primera vivienda habitual de menores de 35 años: 3% del gasto, excluidos los intereses • Por adquisición de vivienda habitual con ayudas públicas: 15.000 pts. • Por donaciones relativas al Patrimonio Cultural Valenciano: 5 ó 10% de la donación o del gasto en la conservación y restauración de bienes del citado Patrimonio • Se fija el mínimo exento del Impuesto sobre el Patrimonio en 17.300.000 pts

Fuente: AEAT, www.aeat.es

CUADRO III. MEDIDAS NORMATIVAS DE LAS CCAA EN EL IRPF Y EN EL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO EN 2000	
COM. AUT.	MEDIDAS NORMATIVAS EN IRPF E IMP. SOBRE EL PATRIMONIO
CASTILLA Y LEÓN	Actualización de las cantidades correspondientes a las deducciones por nacimiento o adopción de hijos
CATALUÑA	Deducción por nacimiento o adopción del segundo o hijos ulteriores: 50.000 pts.
GALICIA	Deducciones: <ul style="list-style-type: none"> • Por partos múltiples: la deducción por cada hijo se incrementa en 10.000 pts. • Por familia numerosa: 20.000 si es familia numerosa de primera categoría; 30.000 si es familia numerosa de segunda categoría; y 40.000 si es familia numerosa de categoría de honor
ISLAS BALEARES	Deducción por adquisición o rehabilitación de la vivienda habitual de jóvenes (menores de 32 años): 3% de las cantidades satisfechas si la base imponible es inferior a 3 millones (5 si es tributación conjunta)
MADRID	Deducciones: <ul style="list-style-type: none"> • Por nacimiento de hijo o adopción: 25.960 pts., cuando la base imponible es inferior a 3.500.000 (o 5.000.000 si es tributación conjunta) • Por acogimiento no remunerado a mayores de 65 años: 51.000 pts.
COMUN. VALENCIA	<ul style="list-style-type: none"> • Deducción por la realización de labores no remuneradas en el hogar por parte de uno de los cónyuges: 20.000 pts. cuando tal cónyuge no tenga trabajo remunerado y la base liquidable familiar no exceda de 2 millones de pts y ninguno de los cónyuges tengan rendimientos del capital superiores a 50.000 pts. • Se fija el mínimo exento del Impuesto sobre el Patrimonio en 18.000.000 pts.

Fuente: AEAT, www.aeat.es

IV. MEDIDAS NORMATIVAS DE LAS CCAA SOBRE TRIBUTOS CEDIDOS EN 1998

COMUNIDAD AUTÓNOMA	IMPUESTO DE TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y ACTOS JURÍDICOS DOCUMENTADOS	IMPUESTO DE SUCESIONES Y DONACIONES	TASA FISCAL SOBRE EL JUEGO
ARAGÓN	Tipo impositivo aplicable a la transmisión onerosa de inmuebles y a la constitución o cesión de derechos reales: 7%		Regulación del periodo de devengo y los plazos de ingreso
CASTILLA Y LEÓN			Regulación del tipo general y de las cuotas fijas aplicables a máquinas recreativas y de azar
CATALUÑA		<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de 25.000.000 en las adquisiciones <i>mortis causa</i> de minusválidos • Reducción del 100% (hasta 1.500.000) en las cantidades recibidas por los familiares del causante procedentes de seguros de vida 	
GALICIA	Tipo impositivo aplicable a la transmisión de inmuebles y a la constitución o cesión de derechos reales: 7%		Regulación de la tarifa aplicable a casinos y de los tipos y cuotas fijas aplicables a rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias
ISLAS BALEARES	Tipo impositivo aplicable a transmisiones patrimoniales onerosas de bienes inmuebles situados en el Parque Balear de Innovación Tecnológica: 0,5%	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción genérica para sujetos pasivos residentes en Baleares pertenecientes al Grupo I: 500.000 • Reducción del 100% en la transmisión de la vivienda habitual (hasta 20.000.000) 	

LA RIOJA			Regulación del tipo impositivo general y de la tarifa aplicable a casinos de juego.
MURCIA			<ul style="list-style-type: none"> • Regulación del tipo general, las cuotas, las tarifas y los tipos impositivos aplicables • Regulación de los periodos de devengo y de ingreso
COMUNIDAD VALENCIA	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo impositivo aplicable a la transmisión de inmuebles y a la constitución o cesión de derechos reales: 6% • Tipo impositivo aplicable a Actos Jurídicos Documentados: 0,4% para primeras copias de adquisición de vivienda habitual y 0,5% para los demás casos 		<ul style="list-style-type: none"> • Regulación del tipo impositivo general y de la tarifa aplicable a los casinos de juego

Fuente: AEAT, www.aeat.es

V. MEDIDAS NORMATIVAS DE LAS CCAA SOBRE TRIBUTOS CEDIDOS EN 1999

COMUNIDAD AUTÓNOMA	IMPUESTO DE TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y ACTOS JURÍDICOS DOCUMENTADOS	IMPUESTO DE SUCESIONES Y DONACIONES	TASA FISCAL SOBRE EL JUEGO
ARAGÓN	Tipo impositivo aplicable a la transmisión de inmuebles y a la cesión de derechos reales: 7%	Reducción del 50% de la base liquidable por la realización de gastos de rehabilitación y conservación del Patrimonio Cultural Aragonés por parte del causahabiente	Actualización de cuotas en máquinas recreativas y de azar
CASTILLA Y LEÓN		Reducción del 99% en la transmisión mortis causa de explotaciones agrarias a familiares hasta el tercer grado	<ul style="list-style-type: none"> • Actualización de la tarifa aplicable a casinos de juego. • Modificación de los periodos de devengo y de ingreso para máquinas y aparatos automáticos
CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo impositivo aplicable a la transmisión de inmuebles y a la cesión de derechos reales: 7%. • Tipos reducidos para determinadas viviendas (2%) y fincas afectadas por incendios forestales (1%). • Tipo impositivo reducido en Actos Jurídicos Documentados en transmisiones de fincas afectadas por incendios forestales 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción del 95% en transmisión a familiares de elementos afectos a la empresa o negocio habitual, de la vivienda familiar y de participaciones en entidades • Se asimilan las uniones estables al matrimonio 	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación de la tarifa aplicable a los casinos de juego y de las cuotas fijas aplicables a máquinas recreativas y de azar • Regulación de los periodos de devengo
GALICIA	Tipo impositivo aplicable a la transmisión de inmuebles y cesión de derechos reales: 7%		Modificación de las cuotas fijas para máquinas recreativas y de azar

LA RIOJA			Regulación del tipo impositivo general y de la tarifa aplicable a casinos de juego.
MURCIA			<ul style="list-style-type: none"> • Regulación del tipo general, las cuotas, las tarifas y los tipos impositivos aplicables • Regulación de los periodos de devengo y de ingreso
COMUNIDAD VALENCIA	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo impositivo aplicable a la transmisión de inmuebles y a la constitución o cesión de derechos reales: 6% • Tipo impositivo aplicable a Actos Jurídicos Documentados: 0,4% para primeras copias de adquisición de vivienda habitual y 0,5% para los demás casos 		<ul style="list-style-type: none"> • Regulación del tipo impositivo general y de la tarifa aplicable a los casinos de juego

Fuente: AEAT, www.aeat.es

VI. MEDIDAS NORMATIVAS DE LAS CCAA SOBRE TRIBUTOS CEDIDOS EN 2000

COM. AUT.	IMPUESTO DE TRANSM.PATRIMONIALES Y ACTOS JURÍDICOS DOCUMENTADOS	IMPUESTO DE SUCESIONES Y DONACIONES	TASA FISCAL SOBRE EL JUEGO
ARAGÓN	Tipo impositivo aplicable a la transmisión de inmuebles y a la constitución y cesión de derechos reales: 7%	Reducción del 50% del valor de los gastos de rehabilitación y conservación realizados por el causahabiente sobre bienes del Patrimonio Cultural Aragonés cuando no se haya obtenido ayuda pública.	Actualización, elevándolas un 5%, de las cuotas fijas para máquinas recreativas y de azar
CASTILLA Y LEÓN		<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de 20.000.000 para minusválidos con discapacidad entre el 33 y el 65% y de 30.000.000 para los que tengan discapacidad superior al 65% • La reducción correspondiente a los herederos de explotaciones agrarias sólo es aplicable a familiares hasta el tercer grado por consanguinidad • Reducción del 99% en la transmisión de empresa o negocio habitual a familiares hasta el tercer grado por consanguinidad. 	Actualización de la tarifa aplicable a casinos de juego y de las cuotas fijas aplicables a máquinas recreativas y de azar
CATALUÑA	Tipo impositivo aplicable a la transmisión de inmuebles y a la constitución o cesión de derechos reales: 7%	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación de reducciones decrecientes en función de la mayoría o minoría de edad del causahabiente y del grado de parentesco • Actualización de reducción para minusválidos: 26.000.000 • Actualización del límite para la exención de cantidades procedentes de seguros de vida: 1.530.000 	Actualización de las cuotas fijas aplicables a máquinas recreativas y de azar

		<ul style="list-style-type: none"> • Modificación de las condiciones para la reducción aplicable a la transmisión a familiares de participaciones en entidades y de la vivienda habitual, fincas rústicas de dedicación forestal con planes de mejora y bienes culturales de interés nacional o del patrimonio cultural catalán 	
GALICIA	Tipo impositivo aplicable a la transmisión de inmuebles y a la constitución o cesión de derechos reales: 7%		Modificación de cuotas y tipos aplicables a tómbolas de duración inferior a 15 días con premios inferiores o iguales a 10.000 pts.
ISLAS BALEARES	Tipo impositivo aplicable a la transmisión de inmuebles y a la constitución o cesión de derechos reales: 7% para el caso general; 0,5% para inmuebles situados en el Parque Balear de Innovación Tecnológica; y 5% para viviendas de protección oficial		Regulación de los tipos tributarios, cuotas fijas para máquinas recreativas y de azar y tarifas aplicables a casinos, así como de los periodos de devengo, gestión y recaudación
MADRID	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo impositivo aplicable a la transmisión de inmuebles y a la constitución y cesión de derechos reales: 7% en el caso general; y 4% para determinadas viviendas del Distrito Centro de Madrid • Tipo impositivo aplicable en Actos Jurídicos Documentados: 0,5% en primeras copias; y 1,5% para el resto de casos 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de 25.000.000 de pesetas para minusválidos con grado de minusvalía igual o superior al 65% • Reducción del 100%, con límite de 1.500.000 pesetas, de las cantidades percibidas por familiares beneficiarios de seguros de vida • Reducción del 95% en la transmisión a familiares de empresa individual, negocio profesional o participaciones en entidades, así como de la vivienda habitual • Reducción del 99% en la transmisión de las indemn. satisfechas por las AAPP por el Síndrome Tóxico o por actos de terrorismo • Nueva regulación de la tarifa del impuesto 	

VI. MEDIDAS NORMATIVAS DE LAS CCAA SOBRE TRIBUTOS CEDIDOS EN 2000 (cont.)

MURCIA	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo impositivo aplicable a la segunda o ulterior transmisión de vivienda a persona física o jurídica que ejerza actividad empresarial: 2% • Tipo impositivo aplicable en Actos Jurídicos Documentados para sociedades de garantía recíproca: 0,1% 		<ul style="list-style-type: none"> • Actualización de las cuotas fijas aplicables a máquinas recreativas y de azar • Regulación de tasas sobre rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias
COMUNIDAD VALENCIANA	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción para minusválidos: 16.000.000 para los que tengan grado de discapacidad inferior al 65%; y 30.000.000 para los que tengan discapacidad superior al 65% • Reducción (del 25 al 95% según antigüedad) en la transmisión de bienes del patrimonio histórico artístico cuando se cedan para su exposición por alguna de las AAPP valencianas. • Nueva regulación de la tarifa del impuesto 		Actualización de las cuotas fijas aplicables a máquinas recreativas y de azar

Fuente: AEAT, www.aeat.es

VII. MEDIDAS NORMATIVAS DE LAS CCAA SOBRE TRIBUTOS CEDIDOS EN 2001

COMUNIDAD AUTÓNOMA	IMPUESTO DE TRANSMISIONES PATRI-MONIALES Y ACTOS JURÍDICOS DOCUMENTADOS	IMPUESTO DE SUCESIONES Y DONACIONES	TASA FISCAL SOBRE EL JUEGO
ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo impositivo aplicable a concesiones demaniales o derechos de uso sobre bienes de titularidad de entidades públicas: 7% • Tipo impositivo aplicable a transmisiones de inmuebles que vayan a constituir la vivienda habitual de familia numerosa: 2% • Tipo impositivo aplicable a primeras copias de escrituras de las viviendas antes mencionadas: 0,1% • Tipo impositivo aplicable a segunda o ulterior transmisión de determinadas viviendas: 2% • Tipo impositivo aplicable a primeras copias de escrituras de la transmisión de inmuebles en las que se renuncie a la exención de IVA: 1,5% 	<ul style="list-style-type: none"> • Se pueden aplicar los beneficios fiscales relativos a adquisiciones sucesorias en las liquidaciones provisionales • Reducción de 5.000.000 en las sucesiones hereditarias hijos menores de edad • Reducción del 95% en la transmisión a familiares de empresa individual, negocio profesional o participaciones en entidades • Reducción del 99% en la transmisión de la vivienda habitual a los hijos menores de edad del causante 	<ul style="list-style-type: none"> • Actualización de las cuotas fijas para máquinas recreativas y de azar • Regulación de los periodos de devengo y de ingreso
RESTO CCAA	NO DISPONIBLE	NO DISPONIBLE	NO DISPONIBLE

Fuente: AEAT, www.aeat.es

VI. LA UNIÓN EUROPEA Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ACTIVIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

David Tornos

La conclusión del Tratado de Niza durante el Consejo Europeo del mes de diciembre supone el hecho más relevante del año 2000. Al que debe añadirse la nueva estrategia en materia económica y social establecida por el Consejo Europeo Extraordinario de Lisboa del mes de marzo, la incorporación de Grecia a la zona euro, la firma de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el impulso al proceso de ampliación con la apertura de negociaciones con seis nuevos países candidatos (Malta, Letonia, Lituania, Rumanía, Bulgaria y Eslovaquia) y la aprobación de un régimen de asociación para la adhesión de Turquía.

Asimismo, con motivo de la «crisis de las vacas locas» se ha desarrollado una especial actividad en materia de seguridad animal y salud pública.

Ha proseguido el proceso de modernización de las normas relativas a la política de competencia. Se han realizado progresos en relación a la protección del medio ambiente, en el ámbito de la responsabilidad ambiental, la gestión de residuos y la calidad del aire y del agua. Asimismo, a lo largo del año se ha elaborado el Sexto Programa de Acción para el Medio Ambiente.

En el ámbito agrícola, el año 2000 ha sido el de la puesta en práctica de las reformas de la política agrícola común aprobadas en el marco de la Agenda 2000.

Y en el ámbito de la cohesión económica y social, a lo largo del año 2000 se ha procedido a la adopción de los marcos comunitarios de apoyo y de los documentos de programación, así como de las orientaciones y directrices de las Iniciativas Comunitarias y de las acciones innovadoras.

Tratado de Niza

El 11 de Diciembre en Niza, el Consejo Europeo reunido en Conferencia Intergubernamental (CIG) alcanzó un acuerdo sobre un nuevo Tratado, cuya firma formal se realizará a primeros de 2001 para posteriormente iniciar el procedimiento de ratificación por parte de los Estados miembros.

La Conferencia Intergubernamental, que se inició el 14 de febrero de 2000, tenía por objeto preparar la Unión Europea para la ampliación revisando el Tratado en cuatro ámbitos clave: tamaño y composición de la Comisión, ponderación de votos en el Consejo, extensión del voto por mayoría cualificada y cooperaciones reforzadas. Además la CIG examinó también la reforma de las demás instituciones y órganos en la perspectiva de la ampliación.

- *Tamaño y composición de la Comisión:* se decidió mantener un comisario por Estado miembro hasta el momento en que el vigésimo séptimo Estado

miembro se incorpore a la Unión. Cuando la Unión cuente con 27 miembros, el número de comisarios será inferior al número de Estados. Se adoptó el modelo de rotación igualitaria, pero el Consejo definirá el número exacto de comisarios por unanimidad en cumplimiento del límite máximo de 26 así establecido. Por otra parte, se reforzaron las competencias del Presidente de la Comisión que será designado en lo sucesivo por el Consejo Europeo, que decidirá por mayoría cualificada; los miembros serán designados por el Consejo, que decidirá por mayoría cualificada y de acuerdo con el Presidente designado.

- *Ponderación de votos:* a partir del 1 de enero de 2005 el sistema de toma de decisiones se modificará de la siguiente manera; se alcanzará la mayoría cualificada cuando la decisión reúna un número de votos definido y cuando obtenga el voto favorable de la mayoría simple de los miembros. Además, un Estado miembro podrá pedir la comprobación de que la mayoría cualificada comprenda al menos el 62% de la población total de la Unión; si no fuera el caso, no se adoptará la decisión. La Conferencia decidió el número de votos de los que dispondrá cada uno de los actuales Estados miembros. Por otro lado, adoptó la posición común que los Estados miembros adoptarán a este respecto en las negociaciones de adhesión. El límite máximo de la mayoría cualificada se definirá también en los Tratados de adhesión sobre la base de los principios expresados en la declaración de la Conferencia a este respecto.
- *Extensión del voto por mayoría cualificada:* La Conferencia decidió el paso de la unanimidad a la mayoría cualificada para una treintena de disposiciones, algunas de ellas con la condición de una aplicación diferida. Para una decena de estas disposiciones, está previsto el procedimiento de codecisión. Las disposiciones más importantes que pasan a la mayoría cualificada a partir de la ratificación del Tratado de Niza se refieren a la cooperación judicial civil (artículo 65 del Tratado CE), a algunos aspectos de la política comercial común (artículo 133 del Tratado CE), a la política industrial (artículo 157 del Tratado CE) y al estatuto de los miembros del Parlamento Europeo, así como al estatuto de los partidos políticos a nivel europeo (apartado 5 del artículo 190 y artículo 191 del Tratado CE). Para otras disposiciones, como las relativas a la política de asilo e inmigración, a la política de cohesión y a la adopción del Reglamento financiero, se decide el paso a la mayoría cualificada, pero se difiere hasta pasado cierto tiempo.
- *Cooperaciones reforzadas:* el número mínimo de Estados miembros para instaurar una cooperación reforzada se establece en ocho. Además, se introdujeron las modificaciones siguientes en los distintos «pilares»: en el ámbito de la Comunidad Europea, se suprimió la posibilidad de veto y será necesario el dictamen favorable del Parlamento Europeo para el inicio de una cooperación reforzada en una materia que dependa de la codecisión; en el ámbito de la política exterior y de seguridad común se introdujo la posibilidad de introducir cooperaciones reforzadas para la aplicación de una acción común o de una posición común (excepto en el ámbito de la política de seguridad y defensa) y el inicio de una cooperación reforzada se

decidirá por mayoría cualificada (con posibilidad de «emergency brake»); en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal, se suprimió la posibilidad de veto.

La CIG decidió otras reformas institucionales importantes:

- En relación al sistema jurisdiccional comunitario, el nuevo Tratado establece un nuevo reparto de competencias entre el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia, prevé la posibilidad de crear salas jurisdiccionales especializadas en algunos ámbitos específicos, así como la refundición del Estatuto del Tribunal de Justicia.
- En relación al Parlamento Europeo, la CIG efectuó un nuevo reparto de escaños, con vistas a una Unión Europea de 27 miembros, que se aplicará a partir de las próximas elecciones europeas en 2004. El número máximo de diputados pasará de los 700 actuales a 732. El procedimiento de codecisión se aplicará en mayor medida. El Parlamento podrá pedir al Tribunal de Justicia que controle el respeto del Derecho comunitario por las Instituciones, en las mismas condiciones que el resto de Instituciones. El artículo 191 del TCE se ha completado mediante una base jurídica que permite la adopción, con arreglo al procedimiento de codecisión, de un Estatuto de los partidos políticos a escala europea y, en particular, de las normas relativas a su financiación.
- En relación al Comité Económico y Social (CES) y el Comité de las Regiones, la CIG no modificó ni el número ni el reparto por Estado miembro de sus miembros. Sin embargo, el tratado prevé que el número de miembros de ambos Comités no excederá de 350. La cualificación de los miembros del CES se ha modificado: estará constituido por «representantes de los diferentes componentes de carácter económico y social de la sociedad civil organizada» (art. 257 del TCE). Por lo que respecta al Comité de las Regiones, en lo sucesivo el Tratado establece explícitamente que los miembros deberán ser titulares de un mandato electoral regional o local u ostentar responsabilidad política ante una asamblea electiva.

Por último, el Consejo Europeo de Niza estableció un calendario de trabajos sobre el futuro institucional de Europa, definiendo ya cuatro temas de reflexión: una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión y los Estados miembros, en cumplimiento del principio de subsidiariedad; el estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; la simplificación de los Tratados para que sean más claros y fáciles de comprender, sin cambiar su sentido y el papel de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea. Después de una fase de preparación, cuyas modalidades deberán definirse en el Consejo Europeo de diciembre de 2001, se celebrará una nueva Conferencia Intergubernamental en 2004, para tratar de las cuestiones objeto de debate.

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

Con ocasión de la reunión del Consejo Europeo en Niza, se realizó la proclamación solemne de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el 7 de Diciembre, por los Presidentes de la Comisión Europea, del Consejo y del Parlamento Europeo.

El contenido de la Carta asume derechos civiles y políticos inspirados en el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, las tradiciones constitucionales comunes, los derechos de los ciudadanos ya mencionados en los Tratados comunitarios, así como derechos económicos y sociales inspirados en las Cartas Sociales europeas del Consejo de Europa, de la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores y del Derecho comunitario derivado. Todos estos derechos y principios deberán ser respetados por las instituciones y órganos de la Unión, así como por los Estados miembros cuando apliquen el Derecho comunitario.

Ampliación

El proceso de ampliación iniciado en 1997 prosiguió sus trabajos de acuerdo con el calendario propuesto por la Comisión y recibió un nuevo impulso tras el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999 que decidió iniciar las negociaciones de adhesión con otros seis países en febrero de 2000 y reconocer a Turquía como candidato a la adhesión. A lo largo del año 2000 se han celebrado cuatro Conferencias ministeriales de negociación (15 de febrero, 13 y 14 de junio, 20 y 21 de noviembre y 4 y 5 de diciembre) con objeto de iniciar las negociaciones con Bulgaria, Letonia, Lituania, Malta, Rumanía y Eslovaquia, y de proseguir las negociaciones con Chipre, la República Checa, Estonia, Hungría, Polonia y Eslovenia. Asimismo, la Comisión propuso una primera Asociación para la adhesión con Turquía, que fue objeto de un acuerdo político en el seno del Consejo de Ministros de la Unión Europea en el mes de diciembre, y recibió una favorable acogida en la reunión del Consejo Europeo de Niza.

Por otra parte, el 2000 ha sido el primer año completo de concesión de la ayuda financiera reforzada a los países candidatos a través de los programas PHARE, ISPA (financiación estructural para medio ambiente y transporte) y SAPARD (financiación agrícola).

Unión Económica y Monetaria

En el 2000 han proseguido las campañas informativas y los preparativos para la implantación del euro. La Comisión Europea presentó en febrero una Comunicación sobre la estrategia de comunicación que debe adoptarse durante las últimas fases de instauración de la Unión económica y monetaria (COM (2000) 57). En julio adoptó la Comunicación sobre «los aspectos prácticos del euro: estado actual y acciones que deben emprenderse» (COM (2000) 443). Y a

lo largo del año desarrolló campañas informativas de sensibilización, como el programa «Eurofácil». Pero, sin duda, el aspecto más importante han sido las decisiones adoptadas para la incorporación de Grecia a la zona euro. Tras la solicitud formal presentada por Grecia, el 9 de marzo, de participación en la tercera fase de la Unión económica y monetaria, y tras los informes del gobierno griego sobre el estado de la convergencia para el 2000, del Banco Central Europeo y de la Comisión Europea, el Consejo, en su reunión de 19 de junio, decidió poner fin a la excepción para este país (Decisión 2000/427/CE). Al mismo tiempo, decidió modificar el Reglamento (CE) n° 2866/98 a fin de fijar el tipo de conversión entre el euro y la dracma griega (Reglamento (CE) n° 1478/2000), a partir del 1 de enero de 2001.

Cohesión económica y social

Tras la adopción en 1999 del marco jurídico de los Fondos Estructurales para el período 2000-2006, la actividad en el año 2000 se ha centrado en la adopción de los documentos de programación, así como de las orientaciones y directrices relativas a las Iniciativas Comunitarias y las acciones innovadoras.

El 30 de mayo, la Comisión completó el marco jurídico de las intervenciones de los Fondos Estructurales, mediante la adopción del Reglamento (CE) n° 1159/2000 sobre las actividades de información y de publicidad que deberán llevar a cabo los Estados miembros en relación con las intervenciones de los Fondos.

La Comisión estableció a primeros de año la lista de las zonas incluidas en el Objetivo n° 2 de los Fondos Estructurales en Alemania, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Austria, Suecia y Reino Unido. En el caso de España, mediante la Decisión 2000/264/CE de 14 de marzo. Las decisiones relativas a Bélgica, Dinamarca, Países Bajos y Finlandia, ya habían sido adoptadas en 1999.

La Comisión adoptó para el período 2000-2006 los Marcos Comunitarios de Apoyo (MCA) y los documentos únicos de programación (Docup) de las intervenciones estructurales comunitarias del Objetivo n° 1 de los Fondos Estructurales (en el caso de España, adoptó el 19 de octubre, el MCA para el conjunto de las zonas subvencionables). Así como los Docup de las intervenciones estructurales en virtud del Objetivo n° 3 de los Fondos Estructurales (adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo). En el caso de España, lo adoptó el 24 de septiembre. Así como, los Docup de las intervenciones estructurales en el sector de la pesca fuera de las zonas del objetivo n° 1 (en España, el 31 de octubre).

En relación a las Iniciativas Comunitarias, la Comisión adoptó en abril, las orientaciones y directrices para el período 2000-2006 de las iniciativas EQUAL (cooperación transnacional para promocionar nuevos métodos de lucha contra las discriminaciones y desigualdades de toda clase en relación con el mercado de trabajo), INTERREG (Cooperación transeuropea destinada a favorecer un desarrollo armonioso y equilibrado del territorio europeo), LEADER + (desarrollo rural) y URBAN (regeneración económica y social de las ciudades y barrios en crisis con el fin de fomentar un desarrollo urbano sostenible).

En relación a las medidas innovadoras, la Comisión adoptó, el 12 de julio, un proyecto de orientaciones para las acciones innovadoras que se financiarán durante el período 2000-2006 por el FEDER. Dichas acciones, de conformidad con las conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa, se centraron en el déficit de innovación de las regiones menos competitivas. El Parlamento Europeo emitió un dictamen favorable al respecto el 14 de diciembre y el Comité de las Regiones se pronunció mediante dictamen de 13 de diciembre.

En relación a las regiones ultraperiféricas, la Comisión elaboró el 14 de marzo un Informe en el que realizaba un balance de las acciones realizadas y preveía la acción futura en forma de desarrollo sostenible para las regiones ultraperiféricas (Canarias, Departamentos franceses de Ultramar, Azores y Madeira). Informe que fue examinado por los diferentes Consejos Europeos y revisado por la Comisión en base a las conclusiones adoptadas en los mismos y que debe ser objeto de examen en el 2001 por parte del Consejo de Ministros de la Unión Europea. En lo relativo a las ayudas estatales, la Comisión aprobó, el 18 de enero, la creación de la «Zona especial de Canarias. El 26 de julio, la Comisión adoptó una modificación de las directrices relativas a las ayudas estatales de finalidad regional, que prevé que las mismas puedan ser, en las regiones ultraperiféricas, no regresivas ni limitadas en el tiempo, cuando se destinen a reducir los costes adicionales debidos a su situación ultraperiférica. Asimismo, adoptó, el 29 de noviembre, una revisión de las directrices sobre ayudas estatales a la pesca y la acuicultura que incorpora una referencia a las necesidades específicas de dichas regiones.

En materia fiscal, la Comisión anunció en su programa de trabajo para 2001, la presentación de una propuesta de modificación del Reglamento (CEE) N° 1911/91, para prorrogar, hasta no más tarde del 31 de diciembre de 2001, el régimen fiscal canario APIM. Dicha prórroga debería permitir evitar un vacío jurídico, a la espera de la entrada en vigor del nuevo régimen notificado por España, el AIEM (Arbitrio sobre las Importaciones y Entregas de Mercancías en las Islas Canarias), sobre el que la Comunidad debe pronunciarse previamente.

En materia aduanera, para las Islas Canarias, la Comisión presentó, el 29 de diciembre, una propuesta destinada a prorrogar por un año, tras la fecha de expiración prevista de 31 de diciembre de 2000, los Reglamentos (CEE) n° 3621/92 y (CE) n° 527/96, por los que se suspenden temporalmente los derechos autónomos del AAC para determinados productos pesqueros e industriales respectivamente. La prórroga por un año de estos dos reglamentos permitirá evitar vacíos jurídicos en espera de la respuesta que reciba la solicitud de las autoridades españolas de mantener determinadas medidas relacionadas con el AAC para las Canarias durante un período más largo.

Mercado interior

Libre Circulación de Mercancías

En el ámbito de los productos alimenticios, destaca la adopción de la Directiva 2000/36/CE relativa a los productos de cacao y chocolate destinados a la alimentación humana.

En el sector de los productos farmacéuticos, el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron, el 16 de diciembre de 1999, el Reglamento (CE) n° 141/2000 sobre medicamentos huérfanos.

En el ámbito de los productos sanitarios, modificaron el 16 de noviembre, el ámbito de aplicación de la Directiva 93/42/CEE para incluir los derivados estables de la sangre o el plasma humano (Directiva 2000/70/CE).

En el ámbito de las unidades de medida, aprobaron el 29 de enero la Directiva 1999/103 /CE, por la que se modifica la Directiva 80/181/CEE.

En el sector de los vehículos de motor, adoptaron el 20 de marzo, la Directiva 2000/7/CE relativa al velocímetro de los vehículos de motor de dos o tres ruedas; el 22 de mayo, la Directiva 2000/25/CE relativa a las medidas que deben adoptarse contra las emisiones de gases contaminantes y de partículas contaminantes procedentes de motores destinados a propulsar tractores agrícolas o forestales; y el 26 de junio, la Directiva 2000/40/CE sobre la protección delantera contra el empotramiento de los vehículos de motor, y modificaron, el 28 de febrero, la Directiva 74/60/CEE relativa al acondicionamiento interior de los vehículos de motor.

Libre prestación de servicios

En respuesta a la invitación planteada por el Consejo Europeo de Lisboa, la Comisión aprobó el 20 de septiembre y el 29 de diciembre respectivamente, sendas Comunicaciones relativas a los servicios de interés general y a la estrategia para el mercado interior de los servicios, destinada a eliminar los obstáculos a los servicios, cuyo potencial de oferta y demanda transfronterizas se haya visto altamente incrementado en el marco de la sociedad de la información.

En relación a los servicios financieros, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron, el 20 de marzo, la Directiva 2000/12/CE, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio, que tiene por objeto proceder a la codificación de las siete directivas de base vigentes y sus modificaciones sucesivas. El 18 de septiembre, adoptaron la Directiva 2000/46/CE que regula el funcionamiento de las entidades de dinero electrónico, y la Directiva 2000/28/CE, cuyo objeto es la modificación de la Directiva 2000/12/CE a fin de incluir dentro de la definición de entidades de crédito las entidades de dinero electrónico objeto de la Directiva citada anteriormente.

En el sector de los seguros, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron, el 15 de marzo, la Directiva 2000/26/CE (4ª Directiva sobre el seguro de los vehículos automóviles), destinada a permitir a los conductores de paso en un Estado miembro distinto de su Estado de residencia obtener una indemnización rápida en caso de accidente. Por su parte, la Comisión Europea adoptó, el 8 de febrero, una Comunicación interpretativa sobre el concepto de libre prestación de servicios e interés general en este sector.

En relación al comercio electrónico, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron, el 8 de junio, la Directiva 2000/31/CE cuyo objeto es establecer un marco jurídico coherente con el fin de promover el desarrollo del comercio electrónico en el mercado interior.

Fiscalidad

En el ámbito de la fiscalidad indirecta y, en relación a la Directiva 1999/85/CE, el Consejo adoptó, el 28 de febrero, la Decisión 2000/185/CE por la que se autoriza a los nueve Estados miembros que lo solicitaron, a aplicar un tipo reducido de IVA a los servicios de gran intensidad de mano de obra que escogieron, por un período máximo de tres años hasta el 31 de diciembre de 2002. El 12 de octubre, el Consejo adoptó la Directiva 2000/65/CE, que modifica la Directiva 77/388/CE en lo que respecta a la determinación del deudor del impuesto sobre el valor añadido y a la posibilidad de designación de un representante fiscal.

En materia de fiscalidad directa, destaca el acuerdo político alcanzado por el Consejo en noviembre sobre la fiscalidad del ahorro, sujeto a la negociación que se debe llevar a cabo con terceros países, en función de la cual debería adoptarse una decisión sobre la Directiva antes de finales del año 2002.

Derecho de Sociedades

En respuesta a las conclusiones adoptadas en el Consejo Europeo de Niza, el Consejo alcanzó, el 20 de diciembre, un acuerdo político relativo a una posición común sobre una propuesta de Reglamento relativo al Estatuto de la Sociedad Europea y una propuesta de Directiva por la que se completa el mismo en relación a la participación de los trabajadores.

Propiedad Intelectual e Industrial

El Consejo mediante una Decisión de 16 de marzo (2000/278/CE) procedió a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, del Tratado de la OMPI sobre derecho de autor y del Tratado de la OMPI sobre interpretaciones o ejecuciones y fonogramas.

La Comisión Europea, el 4 de mayo, adoptó una Comunicación, acompañada de un plan de acción, sobre el seguimiento que debe darse a su anterior Comunicación relativa a la lucha contra la usurpación de marca y la piratería en el mercado interior (COM (2000) 789).

Política de Competencia

A lo largo del año 2000, ha proseguido el proceso de modernización de las normas comunitarias de competencia.

Destaca la adopción por parte de la Comisión, el 29 de noviembre, de dos Reglamentos relativos a la aplicación del artículo 3 del artículo 81 del Tratado CE a determinadas categorías de acuerdos de especialización (Reglamento (CE) n° 2658/2000) y de investigación y desarrollo (Reglamento (CE) n° 2659/2000), y de unas directrices sobre la aplicabilidad del artículo 81 a las cooperaciones

horizontales. Así como, la adopción de la Directiva 2000/52/CE por la que se modifica la Directiva 80/753/CE relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas.

El 27 de septiembre, la Comisión adoptó una propuesta de Reglamento, que tiene por objeto modificar el régimen de notificación y autorización de los acuerdos establecido por el Reglamento n° 17 de 1962.

En materia de concentraciones, la Comisión aprobó, el 28 de junio, un procedimiento simplificado para el examen de las operaciones de concentración, admisión y empresas mixtas que no plantean problemas de competencia, para reducir la carga administrativa que pesa sobre las partes notificantes.

En relación a las restricciones verticales, la Comisión adoptó el 24 de mayo, unas directrices, como continuación del Reglamento (CE) n° 2790/1999, destinadas a hacer más transparentes y previsibles sus normas y que las propias empresas puedan apreciar la validez de sus acuerdos verticales con respecto al artículo 81 del Tratado CE.

Por último, destacamos la adopción, el 15 de noviembre, por parte de la Comisión de un Informe en el que realiza una evaluación del Reglamento (CE) n° 1475/95 relativo a las exenciones por categorías en el sector de la distribución y servicios de venta y posventa de vehículos automóviles.

Medio ambiente

A lo largo del año 2000, una parte importante de la actividad de las instituciones comunitarias. Se ha dedicado a la elaboración del VI Programa de Acción para el Medio Ambiente, que se presentará a principios de 2001 y que definirá las principales líneas de la política comunitaria en este ámbito, con vistas a la Conferencia de Naciones Unidas de 2002. Así como a la continuación del proceso de integración de las consideraciones medioambientales en otros sectores y políticas comunitarias.

Desde el punto de vista legislativo, destaca la adopción de la Directiva 2000/60/CE por la que se establece el marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

En materia de residuos, la adopción de la Directiva 2000/53/CE relativa a los vehículos al final de su vida útil y de la Directiva 2000/76/CE relativa a la incineración de los residuos.

En materia de ruido, destaca la adopción de la Directiva 2000/14/CE sobre emisiones sonoras en el entorno debidas a las máquinas utilizadas al aire libre.

En relación a las sustancias que agotan la capa de ozono, el 29 de junio el Parlamento y el Consejo adoptaron el nuevo Reglamento relativo a las mismas (Reglamento (CE) n° 2037/2000). Y el 28 de septiembre adoptaron dos Reglamentos por los que se modifica el anteriormente citado en lo que se refiere al año de referencia para la asignación de cuotas de hidroclorofluorocarburos y a los inhaladores dosificadores y las bombas de infusión (Reglamentos (CE) N°s 2038 y 2039/2000).

En relación a la Directiva 96/61/CE relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (IPPC), la Comisión adoptó la Decisión 2000/479/CE relativa a la realización de un inventario europeo de emisiones contaminantes (EPER), para reforzar la información y la participación públicas.

En materia de calidad del aire, el 22 de junio el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Decisión 2000/1753/CE por lo que se establece un plan de seguimiento de la media de las emisiones específicas de CO₂ de los turismos nuevos.

En relación a la etiqueta ecológica, el 17 de julio se aprobó el Reglamento (CE) n° 1980/2000 que establece el nuevo sistema comunitario revisado de concesión de la misma, que deroga el Reglamento (CEE) n° 880/92. Por su parte, la Comisión Europea adoptó, el 10 de noviembre, un conjunto de Decisiones por las que se establecen los cánones de solicitud y anuales de la etiqueta ecológica (Decisión 728/2000), el contrato tipo sobre las condiciones de utilización de la etiqueta ecológica comunitaria (Decisión 729/2000), por la que se crea el Comité de etiqueta ecológica de la Unión Europea y se establece su Reglamento interno (Decisión 730/2000) y por la que se establece el Reglamento interno del Foro de consulta del sistema revisado de concesión de la etiqueta ecológica (Decisión 731/2000).

Asimismo, el 15 de junio, modificó la Decisión 98/94/CE sobre la concesión de la etiqueta ecológica comunitaria a los productos de papel tisú, mediante la Decisión 2000/413/CE.

En materia de instrumentos medioambientales, el 17 de junio se adoptó el nuevo Reglamento para el período 2000-2004 del Instrumento Financiero para el Medio Ambiente (LIFE), con una dotación de 640 millones de euros (Reglamento (CE) n° 1655/2000).

Por último destacar la adopción, el 9 de febrero, por parte de la Comisión Europea de un Libro Blanco sobre responsabilidad ambiental (COM (2000) 66). Y el 8 de marzo, de un Libro Verde sobre el Comercio de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión Europea y, el 26 de julio, de un Libro Verde sobre cuestiones medioambientales relacionadas con el PVC (COM (2000) 446), con el que se pretende iniciar una amplia consulta pública a fin de definir la futura estrategia comunitaria sobre el tratamiento del mismo.

Energía

El 28 de febrero, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron las nuevas Decisiones relativas al programa ALTENER relativo al fomento de las energías renovables en la Comunidad (Decisión 2000/646/CE) y al programa SAVE relativo al fomento de la eficiencia energética (Decisión 2000/647/CE) para el período 1998-2002.

El 18 de septiembre adoptaron la Directiva 2000/55/CE relativa a los requisitos de eficiencia energética de los balastos de lámparas fluorescentes.

Agricultura

El año 2000 ha sido el de la puesta en marcha de las reformas de la política agrícola común aprobadas en el marco de la Agenda 2000 y que afectan a los sectores de los cultivos herbáceos, de la carne de vacuno, de la leche y productos lácteos, al desarrollo rural y al marco de financiación.

En relación a las disposiciones relativas a la fijación de precios, a raíz de las decisiones sobre la Agenda 2000 y las reformas anteriores de las organizaciones comunes de mercados, en pocos sectores se siguen fijando anualmente los precios. El Consejo aprobó los Reglamentos sobre esta fijación: el 19 de junio para la carne de porcino (Reglamento (CE) n° 1365/2000) y diversos precios e importes del sector del azúcar (Reglamentos (CE) n°s 1363 y 1364/2000) y el 17 de julio para las carnes de ovino y caprino (Reglamento (CE) n° 1669/2000), para los gusanos de seda (Reglamento (CE) n° 1668/2000), así como los incrementos mensuales aplicables a los cereales (Reglamento (CE) n° 1666/2000) y el arroz (Reglamento (CE) n° 1667/2000).

El 17 de abril, el Consejo aprobó el Reglamento (CE) n° 811/2000, que modifica el régimen de ayuda específica a favor de determinadas leguminosas en grano (lentejas, garbanzos y vicias), con el fin de que los ajustes de las ayudas correspondan mejor a las evoluciones de las superficies cultivadas.

El 17 de julio, el Consejo aprobó una reforma de la organización común de mercados en el sector del lino y el cáñamo, aplicable a partir de la campaña 2001/2002, con el objetivo de integrar estos dos cultivos en el régimen de apoyo a los productores de cultivos herbáceos previsto por el Reglamento (CE) n° 1251/1999 y de conceder una ayuda complementaria a los transformadores autorizados gracias a una ayuda a la transformación de las varillas de lino y cáñamo destinadas a la producción de fibras (Reglamentos (CE) n°s 1672 y 1673/2000).

En el sector de las frutas y hortalizas, el 4 de diciembre el Consejo adoptó un Reglamento por el que se armonizan los regímenes aplicables a los tomates, los cítricos, los melocotones y las peras transformados, se simplifica el procedimiento de fijación de la ayuda para los fondos operativos de las organizaciones de productores y se mejora la gestión de las restituciones por exportación (Reglamento (CE) n° 2699/2000).

En el sector de los productos lácteos, con motivo de la aplicación de la reforma del sector decidida en la Agenda 2000, el Reglamento (CE) n° 1255/1999, por el que se establece la organización común de mercados, se modificó en dos ocasiones: el 16 de mayo, mediante el Reglamento (CE) n° 1040/2000, y, el 20 de julio, mediante el Reglamento (CE) n° 1670/2000.

En el sector de la carne de vacuno, el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron el Reglamento (CE) n° 1760/2000, que establece un sistema de etiquetado obligatorio de la carne de vacuno y mediante el cual se puede efectuar un rastreo de la carne desde el establo hasta la mesa del consumidor, con el fin de garantizar la total inocuidad alimentaria y mejorar la transparencia de las condiciones de producción y comercialización de esta carne.

En el ámbito del desarrollo rural, mediante los Reglamentos (CE) n° 1929/

2000 y 2075/2000, de 12 y 29 de septiembre, la Comisión modificó las normas transitorias relativas a la aplicación del Reglamento (CE) n° 1257/1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del FEOGA, con el fin de permitir una mejor aplicación de la programación para las medidas agroambientales.

A partir del mes de junio, la Comisión comenzó a aprobar los planes de desarrollo rural presentados por los Estados miembros, que incluyen las medidas financiadas por la sección de Garantía del FEOGA (jubilación anticipada, apoyo a las zonas desfavorecidas, agroambiente y forestación) en el conjunto del territorio comunitario, así como las demás medidas de desarrollo rural, cuando no están integradas en la programación de los Fondos Estructurales. Estos planes prevén gastos por parte de la sección de Garantía del FEOGA de unos 4.300 millones de euros anuales (precios de 1999) para el período 2000-2006.

El 17 de julio, el Consejo, mediante el Reglamento (CE) n° 1593/2000, modificó el Reglamento (CEE) N° 3508/92, a fin de adaptar el sistema integrado de gestión y control de algunos regímenes de ayudas comunitarios (SIGC) a los nuevos regímenes de ayuda implantados mediante la reforma de la PAC.

Por último, el 19 de diciembre, el Consejo aprobó el Reglamento (CE) N° 2826/2000 que tiene por objeto reformar la política de información y de promoción de los productos agrícolas en el mercado interior, con el fin de sustituir doce regímenes diferentes, cada uno con su propia reglamentación sectorial, por un sistema armonizado aplicable a productos agrícolas y alimenticios.

Pesca

El Consejo adoptó, el 29 de junio, el Reglamento (CE) N° 1543/2000, por el que se establece un marco comunitario de recopilación y gestión de los datos necesarios para el funcionamiento de la política pesquera común, acompañado de una Decisión (2000/439/CE) relativa a la participación financiera de la Comunidad en los gastos efectuados por los Estados miembros para recopilar datos pesqueros y a la financiación de estudios y proyectos piloto al servicio de la política pesquera común.

En relación a la conservación y gestión de recursos, el Consejo modificó en seis ocasiones el Reglamento (CE) n° 2742/1999, por el que se establecen para el año 2000 las posibilidades de pesca y las condiciones correspondientes para determinadas poblaciones y grupos de poblaciones de peces, aplicables en aguas comunitarias y, en el caso de buques comunitarios, en las demás aguas donde sean necesarias limitaciones de capturas (Reglamento (CE) N°s 1446, 1447, 1696, 2517, 2579 y 2765/2000). El 15 de diciembre, adoptó el Reglamento (CE) n° 2848/2000 para el que se establecen las posibilidades de pesca y las condiciones correspondientes al año 2001.

En relación a las disposiciones relativas a la organización de mercados, el Consejo adoptó el 17 de noviembre, el Reglamento (CE) n° 2578/2000 por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2406/96 por el que se establecen normas comunes de comercialización para determinados productos de la pesca, cuya finalidad es incluir en la nueva organización común cinco nuevas especies a las

que se podrán aplicar los mecanismos de intervención. Y, el 14 de diciembre, el Reglamento (CE) N° 2803/2000 por el que se abren, para el período 2001-2003, contingentes arancelarios autónomos de una serie de productos de la pesca. El 14 de diciembre, el Consejo fijó, mediante el Reglamento (CE) n° 2764/2000, los precios de orientación de los productos de la pesca para la campaña 2001.

En relación a las intervenciones estructurales, la Comisión Europea, adoptó el 2 de mayo, el Reglamento (CE) n° 908/2000 por el que se establece el método de cálculo de las ayudas otorgadas por los Estados miembros a las organizaciones de productores del sector de la pesca y la acuicultura.

Salud y protección de los consumidores

El 12 de enero, la Comisión Europea aprobó un Libro Blanco sobre seguridad alimentaria, en el que define una estrategia integrada que denomina «desde la granja al consumidor», como respuesta a una de sus prioridades políticas de incrementar la seguridad alimentaria en la Unión Europea y la confianza de los consumidores en sus alimentos. La Comisión propone la creación de una Autoridad Alimentaria Europea y un conjunto de propuestas legislativas.

El 2 de febrero, mediante una Comunicación, la Comisión expuso la forma en que pretende aplicar el principio de precaución en la gestión del riesgo (COM (2000) 1).

En materia de etiquetado de productos alimenticios que contienen organismos genéticamente modificados (OGM), la Comisión adoptó, el 10 de enero, el Reglamento (CE) n° 49/2000 por el que se establece un límite del 1% para la contaminación accidental de productos alimenticios convencionales, por debajo del cual estos alimentos están exentos de la obligación de un etiquetado específico, y el Reglamento (CE) n° 50/2000 que se refiere a la información al consumidor acerca de los aditivos y los aromas utilizados a partir de OGM.

En el ámbito de la sanidad animal, a raíz de la aparición de epizootias en la Comunidad y en terceros países, la Comisión adoptó numerosas medidas de salvaguardia para proteger la sanidad pública y animal (en el caso de fiebre catarral ovina en España: Decisiones 2000/624/CE y 2000/715/CE).

También se adoptaron numerosas decisiones destinadas a establecer condiciones de importación de animales vivos y de productos animales en la Comunidad. La Comisión decidió asimismo la participación financiera de la Comunidad en las pruebas relativas a la encefalopatía espongiiforme bovina, a la erradicación en determinados Estados miembros de la rabia, de la brucelosis bovina, ovina y caprina, de la tuberculosis, de la leucosis, de la tembladera, de la salmonelosis en aves de corral y de la peste porcina africana y clásica. Por la Directiva 2000/75/CE de 20 de noviembre, el Consejo adoptó disposiciones específicas relativas a las medidas de lucha y de erradicación de la fiebre catarral de la oveja. El 19 de diciembre, modificó la Decisión 90/424/CEE relativa a determinados gastos en sector veterinario y prorrogó la validez de la Decisión 95/408/CE relativa a la importación de determinados productos de origen animal, productos de la pesca y moluscos bivalvos vivos. El 5 de diciembre, la

Comisión presentó una comunicación sobre la disponibilidad de medicamentos veterinarios (COM (2000) 806).

En el marco de la lucha contra la encefalopatía espongiforme bovina (EEB) y las demás encefalopatías espongiformes transmisibles (EET), la Comisión estableció, el 5 de junio, un nuevo sistema de vigilancia basado en la utilización de pruebas rápidas (Decisión 2000/374/CE), que debería permitir, a partir del 1 de enero de 2001, una mejor detección de la EEB en todos los Estados miembros. El 29 de junio, armonizó las normas de retirada de las cadenas alimentarias humana y animal de los tejidos con un riesgo específico en relación con las EET. El 4 de diciembre, el Consejo, mediante la Decisión 2000/766/CE, decidió prohibir del 1 de enero al 1 de julio de 2001, la utilización de harinas a base de proteínas animales (a excepción de las harinas de pescado) en la alimentación de los animales de granja destinados a la producción de alimentos, y confirmó la necesidad de proceder al tratamiento y la destrucción de estas harinas.

El 10 de abril, el Parlamento Europeo y el Consejo fijaron los elementos esenciales tendentes a garantizar la aplicación apropiada de las bases de datos nacionales destinadas a registrar los movimientos de bovinos y de porcinos. El 17 de julio, establecieron un sistema de identificación y de registro de los bovinos y relativo al etiquetado de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno que, al derogar el Reglamento (CE) n° 820/97, tiene sobre todo por objetivo mejorar los controles que ha de efectuar la Comisión y establecer, a partir del 1 de septiembre, un sistema obligatorio de etiquetado de la carne de vacuno, que debería aplicarse en todos los Estados miembros en dos etapas.

En el ámbito de la nutrición animal, el Parlamento Europeo y el Consejo modificaron, el 10 de abril, la Directiva 79/373/CEE relativa a la comercialización de los piensos compuestos para animales y la Directiva 96/25/CE relativa a la circulación de las materias primas para la alimentación animal, con el fin de ampliar su ámbito de aplicación a las materias primas producidas en la granja y de mejorar su trazabilidad. El 14 de diciembre, adoptaron la Directiva 2000/77/CE por la que se establecen los principios relativos a la organización de los controles oficiales en el ámbito de la alimentación animal. El 19 de diciembre, el Consejo alcanzó un acuerdo político para introducir una modificación importante de las disposiciones sobre etiquetado de la Directiva 79/373/CEE de manera que se informará a los criadores sobre la composición exacta de los alimentos que utilizan. A fin de poder adoptar inmediatamente medidas de protección en caso de contaminación grave y con vistas a ampliar a los alimentos el sistema de información rápida, el Parlamento Europeo y el Consejo también adoptaron, el 14 de diciembre, una modificación de las Directivas 95/53/CE, relativa a los controles oficiales, y 1999/29/CE, relativa a las sustancias y productos indeseables en la alimentación animal. Por otra parte, la Comisión modificó la Decisión 91/516/CEE por la que se establece la lista de los ingredientes prohibidos en los piensos compuestos para animales, en lo que se refiere a la utilización de los lodos de depuración (Decisión 2000/285/CE). Asimismo, adoptó seis reglamentos relativos a la adaptación al progreso científico y técnico de la Directiva 70/524/CEE relativa a los aditivos en los alimentos para animales (Reglamentos (CE) n°s. 654, 739, 1353, 1887, 2437 y 2697/2000).

En el ámbito fitosanitario, el Consejo adoptó, el 8 de mayo, la Directiva 2000/79/CE relativa a las medidas de protección contra la introducción y propagación en la Comunidad de organismos nocivos para los vegetales o productos vegetales, por la que se modifica la Directiva 77/93/CEE. La Comisión Europea adoptó cuatro Directivas sobre los contenidos máximos de residuos de plaguicidas en los productos de origen vegetal (Directivas 2000/24/CE, 2000/42/CE, 2000/48/CE y 2000/57/CE). El 28 de marzo, adoptó el Reglamento (CE) n° 645/2000 por el que se establecen las disposiciones de aplicación necesarias al buen funcionamiento del control sobre los residuos de plaguicidas. Y, a lo largo del año, adoptó disposiciones de aplicación o de adaptación de los anexos de la Directiva 91/414/CEE por lo que se refiere a la evaluación y la autorización de los productos fitosanitarios (Reglamentos (CE) n°s 451 y 2266/2000; Directivas 2000/10/CE, 2000/49/CE, 2000/50/CE, 2000/67/CE y 2000/68/CE; y Decisiones 2000/233/CE, 2000/234/CE, 2000/626/CE y 2000/725/CE).

En el ámbito de la salud pública, el 16 de mayo, la Comisión aprobó una Comunicación sobre la estrategia en materia de sanidad (COM (2000)285), acompañada de una propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un programa de acción en el ámbito de la salud pública, que se concentraría en tres prioridades: la mejora de la información y de los conocimientos en materia de salud; la reacción rápida a las amenazas para la salud y la acción relativa a los determinantes de la salud (medidas de promoción y de prevención).

La Comisión adoptó, el 4 de mayo, la Decisión 2000/323/CE, por la que se crea un nuevo Comité de los Consumidores, cuyos miembros designó el 6 de septiembre.

Empleo y política social

El Consejo Europeo extraordinario celebrado en Lisboa los días 23 y 24 de marzo sobre el tema «Empleo, reformas económicas y cohesión social: hacia una Europa basada en la innovación y el conocimiento», estableció un nuevo objetivo estratégico para la Unión Europea: convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social.

El Consejo Europeo definió una estrategia basada en tres ejes: el paso a una economía digital basada en el conocimiento, la modernización del modelo social europeo por la inversión en recursos humanos y la lucha contra la exclusión social y el mantenimiento de las condiciones favorables a una evolución sana de la economía. La aplicación de esta estrategia supone la mejora de los procesos existentes (en concreto, los establecidos por el Consejo Europeo de Cardiff y Luxemburgo) mediante la introducción de un nuevo método abierto de coordinación a todos los niveles. En este marco el Consejo Europeo se otorgó un papel reforzado que conseguirá mediante la organización de una reunión anual relativa a cuestiones económicas y sociales.

La Comisión Europea adoptó, el 28 de junio, la nueva Agenda de política social 2000-2005, como respuesta a los retos planteados en Lisboa y que fue

aprobada el 28 de noviembre por el Consejo y en diciembre por el Consejo Europeo de Niza.

En materia de empleo, tras su aprobación por el Consejo Europeo de Helsinki en diciembre de 1999, el Consejo adoptó oficialmente, el 14 de febrero la Recomendación 2000/164/CE sobre la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros y, el 13 de marzo, la Decisión 2000/228/CE relativa a las directrices para la política de empleo de los Estados miembros para el año 2000.

Tras el examen de los planes nacionales presentados por los Estados miembros, la Comisión adoptó, el 6 de septiembre, un conjunto de medidas relativas al empleo, plasmada en tres documentos, que fueron aprobados en el mes de diciembre por el Consejo Europeo de Niza: el Informe conjunto sobre el empleo del año 2000 (COM (2000) 551), una propuesta de Decisión por la que se establecen las directrices para las políticas de empleo en 2001 y una Recomendación en la que se pide al Consejo que adopte una recomendación sobre la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros.

El 7 de abril, la Comisión lanzó una campaña sobre la «Actuación local a favor del empleo», por medio de una Comunicación (COM (2000)136), tendente a examinar el papel de los agentes locales en la creación o mantenimiento de puestos de trabajo a nivel local. Esta iniciativa fue apoyada por 32 acciones experimentales destinadas a promover la información sobre la estrategia europea para el empleo y su aplicación a nivel local, así como la cooperación transnacional y la difusión de buenas prácticas en la materia.

Como acciones destinadas a promover la integración social, destaca la adopción, el 1 de marzo, por la Comisión de una comunicación titulada «Tendencias sociales: perspectivas y retos» (COM (2000)82) y, el 12 de mayo, de una comunicación titulada «Hacia una Europa sin barreras para las personas discapacitadas» (COM (2000)284).

En el ámbito de la lucha contra la discriminación, el Consejo adoptó, el 29 de junio, la Directiva 2000/43/CE relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico. Y el 28 de diciembre, adoptó la Directiva 2000/78/CE relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación y destinada a luchar contra la discriminación por motivos de religión o convicciones, de discapacidad, de edad o de orientación sexual. El 27 de noviembre adoptó la Decisión 2000/750/CE por la que se aprueba un programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación, para el período 2001-2006.

El Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron, el 22 de junio, la Directiva 2000/34/CE por la que se modifica la Directiva 93/104/CE relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo, para incluir los sectores y las actividades excluidos en dicha Directiva.

En materia de seguridad e higiene en el trabajo, adoptaron, el 18 de septiembre, la Directiva 2000/54/CE sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados por la exposición a agentes biológicos durante el trabajo (Séptima Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE), que modifica la Directiva 90/679/CEE.

En relación a la igualdad de trato, la Comisión presentó el 7 de junio, la Comunicación «Hacia una estrategia marco comunitaria sobre la igualdad entre hombres y mujeres para los años 2001 a 2005» (COM(2000)335). El 20 de diciembre, el Consejo aprobó un Programa específico, propuesto en paralelo a la citada comunicación, que contempla la realización de campañas de sensibilización, acciones para la mejora de la recogida de datos y la realización de acciones transnacionales, con una dotación financiera de 50 millones de euros, para el período 2001-2005.

Empresa

En el contexto establecido por las conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa, la Comisión adoptó, el 26 de abril, una comunicación titulada «los retos de la política de empresa en la economía del conocimiento» (COM (2000)256), acompañada de un Programa plurianual a favor de la empresa y el espíritu empresarial, en particular para las pequeñas y medianas empresas (PYME), para el período 2001-2005, que fue aprobado por el Consejo, el 20 de diciembre, a través de la Decisión 2000/819/CE.

El Consejo Europeo de Feira de 19 y 20 de junio aprobó la elaboración de una Carta europea de las pequeñas y medianas empresas y definió las líneas de acción en relación a la promoción del espíritu empresarial, la necesidad de una mejor normativa o la reforma de los sistemas fiscales y el acceso a servicios financieros.

En este marco, se sitúa la Directiva 2000/35/CE, adoptada el 29 de junio, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

El 20 de septiembre, la Comisión adoptó una Comunicación sobre la Innovación en una economía del conocimiento (COM (2000)567), que presenta orientaciones para reforzar la innovación en Europa, de acuerdo con las conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa.

Educación y Cultura

En materia de educación, en el año 2000 se aprobaron nuevos programas de acción comunitaria: segunda fase del Programa SÓCRATES (Decisión 2000/253/CE) para el período 2000-2006; aplicación del programa TEMPUS III a los países de la Europa Central y Oriental no asociados y a los Nuevos Estados Independientes de la antigua Unión Soviética (Decisión 2000/460/CE).

Y en materia de cultura, mediante de la Decisión 2000/508/CE se aprobó el programa «Cultura 2000», que pretende racionalizar y reforzar la eficacia de las actividades de cooperación cultural dentro de un único instrumento de financiación y programación.

Justicia y Asuntos de Interior

En el ámbito de la justicia y asuntos de interior, la Comisión Europea adoptó, en marzo, un Marcador que fija los objetivos y define las acciones que deben emprender las instituciones competentes. El Marcador establece un calendario de adopción de las medidas previstas que permite seguir el proceso de creación del espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea, previsto por el Tratado de Amsterdam.

En la perspectiva de la elaboración de una política europea común de asilo e inmigración, la Unión Europea se ha dotado de un Fondo Europeo para los Refugiados, atendiendo las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere (Decisión 2000/596/2000).

En el ámbito de la cooperación judicial en materia civil y penal, el 29 de mayo el Consejo adoptó el Reglamento (CE) n° 1374/2000, que sustituye al Convenio sobre la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental sobre los hijos comunes; el Reglamento (CE) n° 1348/2000, que sustituye al Convenio relativo a la notificación y al traslado a los Estados miembros de los documentos judiciales y extrajudiciales, y el Reglamento (CE) n° 1346/2000 que sustituye el Convenio sobre procedimientos de insolvencia. También adoptó, el 22 de diciembre, un reglamento que convierte en instrumento comunitario, sobre la base del artículo 65 del Tratado CE, el Convenio de Bruselas de 1968 relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil.

El Consejo Europeo de Feira adoptó un Plan de lucha contra la droga para el período 2000-2004. Y mediante el Reglamento (CE) n° 2220/2000 se procedió a la creación de un Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías (OEDT).

Presupuesto

El 29 de septiembre, el Consejo adoptó la Decisión 2000/597/CE que establece un nuevo sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas. La presente Decisión se ajusta a las conclusiones del Consejo Europeo de Berlín de 24 y 25 de marzo de 1999, que invitaban a la Comisión a elaborar una nueva decisión relativa al sistema de recursos propios teniendo en cuenta sus conclusiones sobre la financiación de la Unión Europea durante el período 2000-2006. Dicha decisión prevé:

- el límite máximo de recursos propios queda en el 1,27% del PNB;
- el tipo máximo de referencia del recurso IVA se rebajará del 1% al 0,75% en 2002 y 2003, y al 0,50% a partir de 2004, con el fin de proseguir el proceso de consideración de la capacidad contributiva de cada Estado miembro de la Unión Europea y de corregir, para aquellos Estados miembros menos prósperos, los elementos regresivos del sistema actual;

- el porcentaje de dichos recursos tradicionales –esencialmente los derechos de aduana y los derechos agrícolas– seleccionado por los Estados miembros a título de gastos de recaudación pasa del 10% al 25% de los importes percibidos, efectivos a partir de 2001;
- se aportan ajustes técnicos a la corrección de los desequilibrios presupuestarios a favor del Reino Unido y, por razones de claridad, se ha simplificado la descripción del cálculo;
- la financiación de la corrección de los desequilibrios presupuestarios a favor del Reino Unido se ha modificado de modo que Alemania, Austria, los Países Bajos y Suecia obtuvieran una reducción de su participación a un 25% de su cuota normal. Dicha reducción ha sido aceptada por los otros Estados miembros;
- un análisis del funcionamiento del sistema de recursos propios y, en especial, de los efectos de la ampliación, será efectuado y presentado antes del 1 de enero de 2006. La Comisión se ha comprometido a presentarlo para finales de 2004.

Actividad del Estado

En el ámbito institucional destaca la adopción del Real Decreto 1470/2000 por el que se constituye el Comité Organizador de la Presidencia Española de la Unión Europea, que tendrá lugar durante el primer semestre de 2002.

Y la Orden de 20 de septiembre, por la que se modifica la Orden de 11 de diciembre de 1995 por la que se crea la Agencia Nacional Española para la aplicación del Programa comunitario «La Juventud con Europa», a fin de que la misma pase a gestionar el nuevo programa «Juventud» que sustituye al anterior.

En el año 2000, destaca la aprobación de un conjunto de disposiciones relativas a la sanidad animal, en gran parte derivadas de la problemática generada por las encefalopatías espongiformes transmisibles. Así, el Real Decreto 1716/2000 sobre medidas sanitarias para el intercambio intracomunitario de animales de la especie bovina y porcina. El Real Decreto 1888/2000 que establece las condiciones de sanidad animal aplicables a los intercambios intracomunitarios y las importaciones de aves de corral y de huevos para incubar, procedentes de terceros países. El Real Decreto 1911/2000 por el que se regula la destrucción de los materiales especificados de riesgo en relación con las encefalopatías espongiformes transmisibles, en aplicación de la Decisión 2000/418/CE. El Real Decreto 2071/1999 que establece normas internas de aplicación del Reglamento (CE) nº 820/97 sobre el etiquetado de la carne de vacuno. Y la Orden de 25 de julio sobre ayudas comunitarias a la prima al sacrificio de bovinos exportados de países terceros. Y la Orden de 8 de noviembre por la que se prohíbe la introducción de animales y ciertos productos de la especie bovina originarios o procedentes de Francia.

En relación al control de productos alimenticios, destaca la adopción del Real Decreto 994/2000 que adapta la lista de aditivos del Real Decreto 145/1997 a la lista de la Directiva 98/72/CE. El Real Decreto 1444/2000 que adapta la norma-

tiva sobre preparados alimenticios para regímenes dietéticos y/o especiales. Y el Real Decreto 1841/2000 que establece los requisitos que deben cumplir los laboratorios que realicen análisis para la determinación del rendimiento graso de las aceitunas, que adopta las obligaciones contenidas en el Reglamento (CE) nº 2366/98.

En relación a la protección del medio ambiente, destaca la adopción del Real Decreto Ley 9/2000 que modifica el Decreto Legislativo 1302/1986 de Evaluación de Impacto Ambiental para adaptarlo a las modificaciones incorporadas por la Directiva 97/11/CE.

En relación a la libre circulación de productos, destaca la adopción del Real Decreto 1662/2000 sobre productos sanitarios para diagnóstico «in vitro» que incorpora la Directiva 98/79/CE. Y el Real Decreto 1785/2000 sobre circulación intracomunitaria de medicamentos de uso humano.

En el ámbito de la protección de consumidores destaca el Real Decreto 3423/2000 por el que se regula la indicación de los precios de productos ofrecidos a los consumidores y usuarios, que deroga el Real Decreto 2160/1993, con el objeto de incorporar la Directiva 98/6/CE.

En el ámbito agrícola, el Real Decreto 430/2000 regula el sector de frutas y hortalizas en aplicación del Reglamento (CE) nº 414/96 y del Reglamento (CE) nº 2200/96. El Real Decreto 930/2000 establece los requisitos para adjudicar ayudas comunitarias en el sector de semillas de conformidad con el Reglamento (CEE) nº 1674/72. Y la Orden de 26 de junio que establece normas para la concesión de ayudas para acciones de promoción y comercialización y el consumo de flores y plantas vivas, de conformidad con el Reglamento (CE) nº 779/1999.

En el sector de la ganadería destaca la adopción del Real Decreto 1192/2000 que, en aplicación del Reglamento (CE) nº 1256/1999, establece las normas de asignación individual de cantidades de referencia de las cuotas lácteas.

En el sector de la viticultura, el Real Decreto 1471/2000 que establece un régimen de medidas aplicables al apoyo de la producción vitícola, adapta la legislación interna a los Reglamentos (CE) nº 1493/1999 y 1227/2000 que reformaron la organización común del mercado vitivinícola.

En el ámbito de la pesca destaca la adopción del Real Decreto 1660/2000 que modifica el Reglamento de la Ley 38/1994 para adaptarlo al Reglamento (CE) nº 104/2000 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura.

En el sector de los transportes, el Real Decreto 1191/2000 sobre interoperabilidad del sistema ferroviario de alta velocidad, incorpora al ordenamiento jurídico interno la Directiva 96/48/CE.

Actividad de las Comunidades Autónomas

En el plano institucional, destaca la creación de «Observatorios Euro» en diversas Comunidades Autónomas, siguiendo la Recomendación 98/288/CE de la Comisión Europea de 23 de abril de 1998. En Cantabria se crea mediante el

Decreto 26/2000; en Castilla-La Mancha mediante el Decreto 12/2000; en la Comunidad de Madrid mediante el Decreto 154/2000, que a su vez regula el «Euro-logo», distintivo que acredita la adhesión al «Código de buenas prácticas para una mejor adaptación a la implantación del euro»; en Murcia mediante el Decreto 27/2000, que también establece un procedimiento de adhesión al Código de buenas prácticas y la obtención del distintivo oficial «EURO». Asimismo, el Decreto 116/2000 establece las reglas y medidas para la adaptación al euro de la Administración de la Comunidad; y en la Comunidad Valenciana mediante el Decreto 149/2000. En dicha Comunidad el Observatorio se crea como subcomisión de la Comisión Especial para la introducción del Euro, creada mediante el Decreto 17/2000. Asimismo, en dicha Comunidad se crea, mediante el Decreto 3/2000 la Comisión Interdepartamental de Relaciones Externas, encargada de las relaciones con los organismos de la Unión Europea.

En relación al medio ambiente, en el ámbito de la gestión de residuos destaca la aprobación de la Ley 5/2000 de la Comunidad de Canarias que reforma la Ley 1/99 de 29 de enero de residuos de Canarias, para derogar determinados artículos incompatibles con la normativa europea, en concreto la Directiva 94/62/CEE. Y la Ley 11/2000, de la Comunidad de Cataluña, reguladora de la incineración de residuos.

En materia de información ambiental, el Decreto 156/2000 por el que se crea el Centro de Información y Documentación Ambiental de la Comunidad Valenciana (CIDAM), desarrolla la Directiva 90/313/CEE, incorporada a la legislación estatal por la Ley 38/1995.

En materia de aguas, la Ley 3/2000 de la Región de Murcia instaura el marco jurídico para el saneamiento y depuración de aguas residuales e implanta un canon de saneamiento, desarrollando la Directiva 91/271/CE. Y el Decreto 240/2000 de Galicia regula la declaración de zonas de baño, en el marco de la Directiva 76/160/CE. En relación a la contaminación producida por nitratos de origen agrario, destacan la adopción de los Decretos 49/2000 de Canarias y 205/2000 de Cataluña, en el marco de la Directiva 91/676/CEE.

En relación a la regulación de la producción agrícola ecológica destacan la adopción del Decreto 56/2000 de la Rioja, la Orden de 26 de septiembre de Andalucía, el Decreto Foral 617/1999 de Navarra, la Orden 213/2000 del País Vasco y el Decreto 153/2000 de las Islas Baleares.

En relación a la política agrícola, como consecuencia de la entrada en vigor del Reglamento (CE) nº1257/1999 destaca la adopción en Cantabria del Decreto 35/2000 relativo a las ayudas a las mejoras estructurales y a la modernización de explotaciones agrarias; en Navarra, la Ley Foral 5/2000, por la que se modifica el trato refundido de las disposiciones de rango legal sobre financiación agraria; y en Extremadura, el Decreto 204/2000 relativo a ayudas para entidades asociativas agrarias para la mejora de los medios y de los procesos de comercialización de sus producciones agrarias y agroalimentarias.

En el sector vitivinícola, en relación a las normas europeas sobre potencial de producción vitícola (Reglamentos (CE) nºs 1493/1999 y 1227/2000) se ha adoptado en Canarias el Decreto 202/2000, en Galicia la Orden de 5 de septiembre y en Andalucía la Orden de 19 de octubre de 2000.

En materia de pesca, destaca la adopción en Cataluña del Decreto 330/2000 que regula la pesca de arrastre de fondo en el litoral catalán de acuerdo con el Real Decreto 1440/1999 y el Reglamento (CE) n° 2792/1999. Y en el País Vasco del Decreto 212/2000 que regula el espacio de pesca con artes menores, de acuerdo con el Reglamento (CEE) n° 3760/92).

En relación el control de productos alimenticios, destaca la adopción en Galicia del Decreto 14/2000, en desarrollo de las Directivas 89/397/CE y 93/99/CE y en Castilla y León el Decreto 269/2000.

En el ámbito de la sanidad animal, en relación a las normas de etiquetado de la carne de vacuno (Reglamentos (CE) n° 1760/2000 y 1825/2000) destaca la adopción en Extremadura del Decreto 242/2000, en Castilla y León del Decreto 263/2000, en Navarra del Decreto Foral 308/2000 y en Castilla-La Mancha del Decreto 169/2000. Asimismo, destaca la adopción en Navarra de la Ley Foral 11/2000 de sanidad animal, así como del Decreto Foral 381/2000 por el que se adoptan medidas en relación a la prevención de la encefalopatía espongiforme bovina, en desarrollo de la Decisión 2000/764/CEE. En Castilla y León, la adopción del Decreto 259/2000, relativo a las encefalopatías espongiformes transmisibles, en desarrollo de la Decisión 2000/418/CE. En el País Vasco, el Decreto 218/2000 por el que se dictan normas sanitarias en relación con el sacrificio de animales para las necesidades personales del criador, en desarrollo de la Directiva 91/497/CEE. Y en Cataluña, la adopción del Decreto 179/2000 por el que se regulan los establecimientos, los intermediarios y la utilización de sustancias y productos en el sector de la alimentación animal, en desarrollo de la Directiva 95/69/CE y de la Directiva 96/51/CEE.

En el sector de telecomunicaciones y medios de Comunicación, en base a la Directiva 98/34/CE destaca la adopción en Cataluña de los Decretos 116/2000, 117/2000 y 295/2000. Y en la Comunidad de Madrid del Decreto 244/2000.

En diversas Comunidades, en aplicación de las Directivas 89/48/CEE y 92/51/CEE se regula la profesión de guía turístico: Decreto 20/2000 de La Rioja, Decreto 43/2000 de Extremadura y Decreto 25/2000 de Castilla y León.

Por último, en aplicación de la Decisión 91/396/CEE por la que se crea el teléfono único europeo de urgencia 1-1-2 se han adoptado el Decreto 125/2000 en Castilla-La Mancha y la Orden de 3 de marzo de Castilla y León.

LA CONFERENCIA PARA ASUNTOS RELACIONADOS CON LA UNIÓN EUROPEA EN EL AÑO 2000*

Eduard Roig Molés

La aprobación en 1998 de dos resoluciones unánimes del Congreso de los Diputados referidas a la presencia de la Comunidades Autónomas en el Consejo y sus órganos preparatorios (Proposición no de Ley de la Comisión Mixta para la UE de 4 de marzo de 1998 y Moción del Pleno del Congreso de 25 de marzo de 1998; vid. al respecto los Informes correspondientes a 1998 y 1999) inició un período especialmente complicado en la actividad de la Conferencia para asuntos europeos, del que se ha intentado dar noticia en los Informes de los dos últimos años. La tensión entre el intenso mandato negociador vigente, derivado de las resoluciones citadas, y el punto muerto en que rápidamente se estancaron las discusiones ha marcado las actuaciones de la Conferencia, condenándola no sólo a la sensación de parálisis derivada de la imposibilidad de alcanzar un acuerdo, sino a una constante y repetitiva negociación, que se sabía de antemano sentenciada al fracaso, sobre unas mismas posiciones enquistadas en torno a los informes estatales sobre las competencias exclusivas. Durante buena parte del año 2000 la situación se ha mantenido en estos términos, sin cambios apreciables. La intervención del Secretario de Estado para la Unión Europea ante la Comisión Mixta para la UE de 19 de diciembre (DSCG, Comisiones Mixtas, n. 24) refleja esta línea, ya avanzada en la intervención del Ministro para las Administraciones Públicas ante la Comisión correspondiente del Congreso con ocasión de la presentación de las líneas generales de la política de su Departamento (DSCD, Comisiones, n. 21, 31 de mayo de 2000). Sin embargo, paralelamente a estas intervenciones públicas, algunos elementos de los últimos meses del año parecen dar motivos para afirmar, con toda cautela, que esta fase empieza a superarse y se entra en un momento en el que pueden darse algunos pasos adelante, aunque modestos, en el modelo de participación. La revitalización de la última reunión de la Conferencia, la discusión de una muy considerable ampliación en el número de los Comités de la Comisión abiertos a la participación autonómica y la insinuación de un nuevo enfoque más pragmático en la discusión de la presencia en el Consejo y sus órganos de apoyo parecen marcar una ruptura con la dinámica de los últimos años. Junto a estos elementos derivados de la actuación de la propia Conferencia, el progresivo desarrollo de la práctica de participación en los Comités de la Comisión hasta ahora abiertos a las Comunidades pone de nuevo en primer plano cuestiones

* 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.

totalmente ajenas al reparto competencial, centradas en la organización de cada Comunidad Autónoma y en los mecanismos de articulación horizontal entre las mismas y con el Estado.

El Pleno de la Conferencia se ha reunido en dos ocasiones durante el año 2000, con sólo una reunión formal de la Comisión de Coordinadores. Esta escasez de reuniones debe imputarse tanto a las elecciones generales de marzo como a la dinámica que pesaba sobre la Conferencia en los últimos años y que se ha prolongado hasta los últimos meses del 2000. La última reunión del Pleno, con la opción por un nuevo inicio global de las discusiones en torno a los tres ejes del sistema de participación (Conferencias sectoriales, Consejo y Comités de la Comisión) puede significar el inicio de una revitalización en las actividades generales de la Conferencia que se plasma en la creación de diversos Grupos de trabajo en torno a cada una de estas líneas, con la consiguiente esperanza desbloqueo de la situación previa. De hecho la práctica un tanto estancada y los órdenes del día repetitivos y sin excesivo interés habían llevado a un languidecimiento general de la Conferencia y a una progresiva disminución de la asistencia autonómica hasta mediados del año 2000 (al respecto deben notarse las afirmaciones del Secretario de Estado, Sr. De Miguel, en su comparecencia ante la Comisión Mixta para la UE de 19 de diciembre del año 2000, aunque su exactitud ha sido contestada por diversas Comunidades por lo que se refiere a la última de las reuniones). La previsión de un orden del día más específico que contenía puntos de interés de las Comunidades, así como la perspectiva de poder iniciar una nueva dinámica de avance llevó a elevar esa asistencia de modo muy notable en la última reunión de 28 de noviembre del año 2000.

Esta nueva línea no se ha concretado todavía en acuerdo alguno de la Conferencia, de modo que la siguiente exposición se centra en apuntar el marco y el objeto de la discusión actual, distinguiendo como viene siendo habitual la práctica del sistema de participación tal como rige en la actualidad y las líneas de reforma de la regulación del sistema. A estos aspectos debe añadirse un breve examen de la actuación autonómica, más que de la Conferencia, ante la Conferencia Intergubernamental del año 2000 y su resultado en el Tratado de Niza.

El impulso y seguimiento del sistema de participación

El año 2000 ha visto en este aspecto la consolidación de las líneas apuntadas ya desde 1998: mantenimiento de la insatisfactoria situación general de la participación a través de las conferencias sectoriales, con alguna experiencia sectorial de especial interés, sin embargo; y consolidación progresiva de la participación a través de los Comités de la Comisión.

La participación a través de las Conferencias Sectoriales

Las ya tradicionales dificultades de seguimiento de la actuación de las Conferencias Sectoriales en este ámbito se ven agravadas en el año de referencia por la inexistencia del acostumbrado Informe del Ministerio para las Administraciones

Públicas de seguimiento de la actividad europea de las Conferencias. Es de esperar que esta situación no refleje una falta de interés del MAP en la cuestión de la participación autonómica en asuntos europeos, lo que podría deducirse también de la reestructuración de la Dirección General de Política Autonómica tras las elecciones a través del RD 1372/2000, que ha eliminado la Subdirección General de Cooperación para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, cuyas funciones (inalteradas) se asumen ahora por la Subdirección General de Cooperación Autonómica.

A falta del Informe, la renuncia de la Conferencia a cualquier actividad de coordinación del sistema de conferencias sectoriales se hace aún más evidente, y más preocupante por cuanto tampoco en el interior de cada una de las administraciones autonómicas parecen existir mecanismos adecuados de coordinación e impulso de las diversas fórmulas de relación con el Estado. Sin duda las razones de esta renuncia deben buscarse en muy diversos elementos: desde la tradicional carencia de mecanismos de coordinación interdepartamental efectivos tanto en las Comunidades como en el Estado a la falta de sensibilidad «europea» por parte de algunas administraciones sectoriales. El elemento de mayor interés sin embargo puede ser la dificultad de seguir una actividad que normalmente no se da en el Pleno de la correspondiente Conferencia sectorial sino, en su caso, en los órganos de segundo nivel de la misma. Efectivamente los Informes elaborados por el Ministerio para Administraciones Públicas durante los años anteriores ponían de manifiesto un muy limitado tratamiento de los asuntos europeos en los plenos de las conferencias sectoriales, en el mejor de los casos con información previa a los correspondientes Consejos de Ministros en Bruselas. La auténtica discusión participativa parecía darse, en su caso, en reuniones de segundo o tercer nivel o incluso a través de conversaciones telefónicas entre los funcionarios directamente afectados, pues este nivel es el único que permite responder a las exigencias comunitarias, temporales y de detalle técnico de los proyectos en discusión. Sin embargo este momento de la participación continua estando libre de toda formalización, de manera que su seguimiento deviene casi imposible, puesto que su propia existencia queda a disposición de los funcionarios afectados, especialmente de los estatales por cuanto a su disposición se encuentra la agenda de negociación en el nivel europeo y a ellos corresponde en último término la formulación de la posición española en los órganos comunitarios.

Ante esta situación el Acuerdo de 1994 resulta poco adecuado, por cuanto centra todas sus expectativas en un procedimiento formalizado en el pleno de la conferencia sectorial. La realidad impone sin embargo que la participación se realice a través de mecanismos menos rígidos y de carácter más técnico, a través de discusiones preparatorias en los niveles técnicos de las administraciones participantes, dejando para el Pleno de la Conferencia sectorial, en su caso, el momento final de formalización de una posición común que no necesariamente debe alcanzarse en todo caso. Esto no significa que deba renunciarse a la formalización derivada del Acuerdo de 1994, sino que, por el contrario urge encontrar mecanismos que permitan formalizar de modo similar la fase de diálogo previa a la Conferencia Sectorial. La formalización mínima de este diálogo flexible pasa probablemente por una mejora de los mecanismos de información y, sobre todo, por el establecimiento de una fórmula rígida de seguimiento en cada una de las Comunidades y

en el Estado que incluya la obligación de cada funcionario o responsable autonómico o estatal de consignar la existencia de discusiones al respecto y de determinar una posición propia de la Comunidad Autónoma en cada uno de los proyectos comunitarios en discusión; esta formalización del proceso, que no se opone a la flexibilidad en la discusión, es sin duda ajena a la tradición administrativa de nuestro país, pero parece la única vía que permita conocer y ordenar la realidad de la participación autonómica en asuntos europeos, y es el camino recorrido por otros países europeos que, debido a su carácter descentralizado, se ven inmersos también en procesos complejos de concertación previos a la discusión en los órganos comunitarios.

La Conferencia es plenamente consciente de estos problemas en el procedimiento interno de participación. De hecho el funcionamiento, en el mejor de los casos insatisfactorio, del procedimiento se ha aducido en ocasiones como un argumento para retrasar el avance en la presencia autonómica en los órganos comunitarios. En años anteriores se han señalado algunas posibilidades de actuación de la Conferencia al respecto (seguimiento cotidiano y detallado de la actividad sectorial, convocatoria de reuniones conjuntas con la Conferencia Sectorial correspondiente, «avocación» del debate sobre determinados proyectos por parte de la Conferencia, asociación de los segundos niveles de las Conferencias afectadas y la Comisión de coordinadores, etc.), pero hasta ahora la propia Conferencia no ha abordado un debate profundo sobre su papel coordinador, confiando más bien en la función coordinadora que a sus miembros corresponde individualmente en sus propias administraciones, autonómicas y estatal. Los escasos resultados de esta línea parecen abogar por una asunción más directa por la Conferencia del impulso y coordinación del proceso interno, a través de las Conferencias sectoriales o de otros mecanismos. En esta línea, en la última reunión del Pleno de la Conferencia, se acordó la creación de un Grupo de trabajo dedicado a estudiar la mejora del procedimiento interno de participación, cuyas líneas de avance pueden estar en los aspectos mencionados.

El interés de las administraciones sectoriales por la participación es en cualquier caso el elemento nuclear del procedimiento, hasta ahora muy problemático; en los últimos años sólo la presencia en los Comités de la Comisión parece haber estimulado esta situación, normalmente al margen del trabajo en las Conferencias Sectoriales. Una excepción a este respecto se encuentra en el ámbito de la agricultura: en el año 2000 se han constituido dos formaciones específicas de la Conferencia Sectorial de Agricultura, a través de la reforma de su reglamento interno: el Consejo Consultivo de Política Agrícola Común y el Consejo Consultivo de Política Pesquera, destinados exclusivamente a los temas comunitarios; en especial el primero de ellos se ha reunido en numerosas ocasiones durante el año 2000. La creación del Consejo es el grado último de formalización de la participación autonómica en el sector agrícola, que al parecer se había distinguido ya por una importante dinámica informal en el seno de la propia Conferencia sectorial. El Consejo, de composición idéntica al de la Conferencia Sectorial, se reúne antes de cada Consejo de Ministros de Agricultura de la Comunidad Europea y su orden del día lo constituye el de las cuestiones a tratar en ese Consejo. La intensidad de las competencias autonómicas afectadas y de la actuación europea en este ámbito explica el desarrollo de esta fórmula específica de participación. Sin embargo, la

configuración efectuada del Consejo deja sin respuesta satisfactoria algunas cuestiones que determinan su auténtica eficacia: el Consejo se reúne en el último momento del proceso decisorio comunitario (la discusión en el Consejo de Ministros de la Comunidad), de modo que la discusión entre la Comisión y los Estados miembros y sus posiciones se ha desarrollado ya en fases previas. Por lo tanto la reunión del Consejo Consultivo debería verse precedida por una adecuada concertación en el segundo o tercer nivel del sector respectivo; sin embargo este nivel no ha sido recogido en la reforma del Reglamento de la Conferencia Sectorial, y su realidad práctica parece estar lejos de ser satisfactoria. Aun con estos problemas, la constitución de los Consejos Consultivos de Pesca y Agricultura pone de manifiesto el interés y las posibilidades de avanzar en este ámbito, aunque parece que la opción escogida se haya concentrado en el elemento final de la participación y no en sus necesarios pasos previos, sin los cuales la previsión final puede quedar vacía de contenido real. Por otro lado son estos elementos previos los que pueden generalizarse al resto de ámbitos sectoriales, sin que la experiencia de un desdoblamiento del Pleno de la Conferencia parezca aportar muchas ventajas para otros sectores.

Junto a estas novedades particulares del ámbito de la agricultura y la pesca algunos elementos adicionales de mejora de la participación interna provienen de fuentes distintas a la Conferencia, y se han planteado en el año 2000, si bien todavía de modo muy tentativo. El Ministro de Administraciones Públicas presentó en las Cortes Generales (DSCD, Comisiones, n. 21, 31 de mayo de 2000 y n. 86, de 15 de febrero de 2001) y ante la propia Conferencia la intención de aprobar una «Ley General de Cooperación» durante la presente legislatura, en cuyo contenido se comprendía la disciplina del régimen de participación autonómica en asuntos europeos. A falta de conocer un texto base de discusión, las líneas de avance por parte de una norma legal no son especialmente claras en el ámbito europeo: la repetición de lo previsto en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y en la Ley 2/1997, de la Conferencia para Asuntos Europeos, no parece justificar la adopción de una nueva ley que difícilmente podrá avanzar en este ámbito, en el que lo que se echa de menos es el desarrollo de prácticas administrativas suficientes y de una coordinación interna adecuada de cada una de las administraciones participantes; naturalmente los avances en esta última línea sí podrían derivarse de la clara definición de la posición central de los órganos encargados de la coordinación: Conferencia para Asuntos Europeos, Ministerio para Administraciones Públicas y Direcciones de Asuntos Europeos de las Comunidades Autónomas.

La situación sería distinta si, frente a la práctica asumida por la Ley 2/1997 caracterizada por una mera remisión a la Conferencia para Asuntos Europeos como órgano de coordinación y diseño del sistema, la nueva y eventual Ley de cooperación contuviera los mandatos que hoy se encuentran en el Acuerdo de 1994 sobre la participación interna de las CCAA, y procediera a detallarlos y concretarlos en claras normas de directa aplicación por parte de las administraciones autonómicas y estatal. En esta línea se han planteado recientemente algunas iniciativas en diversos Parlamentos autonómicos que se extienden (como por otra parte parece que ocurriría con la eventual Ley General de Cooperación) a la regulación de la vertiente «externa» de la participación. Por ello una breve considera-

ción de estos proyectos y de las posibilidades globales de la «Ley General de Cooperación» debe remitirse al apartado correspondiente al diseño del sistema de participación.

La participación en los Comités de la Comisión

El año 2000 ha sido el segundo de pleno funcionamiento de la participación de las Comunidades Autónomas en 55 de los Comités de la Comisión Europea, según el acuerdo no formalizado de 1997. Tras estos dos años en la gran mayoría de los Comités debe producirse el cambio de Comunidad Autónoma coordinadora, de acuerdo al reparto establecido entre las Comunidades Autónomas en su momento. La experiencia desarrollada durante el 2000 desarrolla las líneas ya apuntadas en el Informe de 1999: creciente utilización de la posibilidad de participación por parte de las Comunidades correspondientes, fluidez general en las relaciones con los representantes del Estado una vez salvados los (relevantes) problemas del momento inicial de cierta desconfianza, y cuestiones centradas en la capacidad de las Comunidades de responder al reto administrativo de la asistencia y preparación de la reunión de los Comités así como sobre todo de desarrollo de una auténtica concertación interautonómica previa al momento de la reunión.

Tras la valoración general del primer año de actividad, realizada por la Comunidad de Cantabria en 1999, el Ministerio para las Administraciones Públicas ha elaborado en el año 2000 un segundo informe cuyo resultado es de nuevo globalmente positivo: según el texto 11 de los 55 Comités están inactivos o han desaparecido en el propio nivel comunitario; entre los 44 restantes, la participación se desarrolla de modo adecuado en 30 (en cuanto a la asistencia a las reuniones por parte del representante autonómico); en 4 casos muy específicos no se ha designado representante autonómico, en otros 4 el representante autonómico no asiste a las reuniones y en 5 Comités la información es incompleta y no puede avanzarse una valoración adecuada (Informe de evaluación sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los Comités de la Comisión, elaborado por la Dirección general de Política Autonómica del MAP a partir de los datos aportados por los diversos Ministerios). La valoración global resultante no puede ser sino positiva ante lo reciente de la experiencia y la disparidad de los Comités.

Más allá de la asistencia a las reuniones del Comité, la valoración se hace difícil; sobre todo en referencia a la existencia de una auténtica concertación interautonómica previa, por cuanto la preparación de la posición autonómica se desarrolla al margen de toda formalización. Los requisitos temporales y sobre todo el carácter frecuente y detallado de las reuniones y los objetos de discusión han obligado a dejar de lado una concertación formalizada en las conferencias sectoriales o en órganos de segundo nivel de las mismas (la práctica desarrollada en los Consejos Consultivos de Pesca y Agricultura, antes citados, tampoco parece haberse referido al contenido de la participación en los Comités de la Comisión sino, en su caso, a la muy posterior fase del Consejo de Ministros). Así, la concertación o bien no tiene lugar o bien se desarrolla telefónicamente o por correo electrónico entre los funcionarios homólogos de las diversas Comunidades. El resultado es que la existencia de la concertación depende casi absolutamente de la

capacidad administrativa y sobre todo del interés participativo de las Comunidades, la coordinadora y el resto de ellas. Los problemas de carencia de funcionarios con suficiente capacidad lingüística, de corta permanencia en el puesto de funcionarios ya formados en la actuación europea (puesto que la necesidad de formación específica es muy elevada en estos casos), de determinación de las prioridades de actuación de estos funcionarios sin la adecuada consideración de la participación en los Comités, o incluso de desconocimiento de la virtualidad de las formas de participación y de la propia función de los Comités siguen siendo los esenciales para una auténtica generalización de la concertación interautonómica. Estas causas generales inciden bien a través de la falta de transmisión de información de la Comunidad coordinadora al resto, bien a través de la falta de respuesta a esa transmisión de información.

Ante esta situación debe en primer lugar asumirse que el interés de las diversas Comunidades por un asunto puede ser muy distinto y en principio nada obsta a una participación limitada a unas pocas Comunidades, las únicas afectadas, o por lo menos interesadas, en la cuestión. Desde luego la falta de voluntad o capacidad de algunas no puede llevar al cierre de la posibilidad de participación de las interesadas, puesto que éstas actúan así sus facultades y competencias; siempre que, naturalmente, la información y la posibilidad de intervención correspondan por igual a todas ellas. Las vías de mejora de la situación van en la triple línea de aumentar la capacidad administrativa de las Comunidades a través de la conjunción de esfuerzos y el reparto de tareas entre ellas, lo que exige el progresivo incremento de la confianza entre las Comunidades (1), mejorar el conocimiento e interés por las formas de participación a través de iniciativas de formación del funcionariado autonómico (2) y formalizar las obligaciones de la Comunidad coordinadora y del Estado como interlocutor general ante los órganos comunitarios (3), fijando además las facultades que corresponden a las Comunidades interesadas en la participación.

Estos tres ámbitos, en grados diversos, han sido objeto de medidas durante el pasado año: quizás la iniciativa más relevante por cuanto tiene de ruptura con la situación general hasta el momento, a pesar de su modesto contenido, sea la creación de una página web administrada por la Junta de Castilla y León (<http://www.jcyl.es/jcyl/ap/dgaeae/comitologia/comitologia.htm>) que pretende recoger y sistematizar toda la información procedente de las reuniones de los Comités y ponerla a disposición de las Comunidades interesadas. La iniciativa, aunque pueda parecer modesta, contiene múltiples elementos novedosos: en primer lugar se trata del primer mecanismo de seguimiento constante que, a través de la inclusión de las actas de las reuniones e incluso, eventualmente, de una valoración de las mismas por parte de la Comunidad coordinadora, permite seguir el contenido de la participación y no sólo su mera existencia; en segundo lugar se trata de un mecanismo desarrollado por las propias Comunidades Autónomas y, aunque gestionado por una de ellas, pensado como un servicio común, conjunto, de información, que puede mantenerse sólo a través de la aportación de datos por parte de todos los participantes; es un mecanismo sin duda ágil de comunicación y, por último, es también un elemento de formalización muy relevante, por cuanto en la medida que se asuma la existencia de un deber de comunicación del calendario y de los resultados de cada reunión, asegura el conocimiento por parte de los in-

tersados y el eventual control a posteriori. Puede ser aventurado considerar este primer paso como el origen de una auténtica secretaría del sistema de participación, que asuma el seguimiento no sólo de los Comités sino también de las Conferencias sectoriales y de los proyectos normativos europeos, suministre la información convenientemente filtrada a los funcionarios interesados de las Comunidades Autónomas y asegure el impulso del sistema, pero por lo menos parece apuntar en esa línea; en cualquier caso su carácter «horizontal», interautonómico, constituye una relevante novedad en el panorama administrativo español.

Otras medidas que persiguen las mejoras antes citadas han sido los diversos cursos de formación ofrecidos por las Comunidades, en colaboración con el INAP y con instituciones de formación diversas de las propias CCAA, Universidades o centros académicos especializados independientes. La función de estos cursos es la divulgación de las posibilidades de participación entre el funcionariado de las diversas consejerías autonómicas, muy especialmente de la participación en los Comités, así como una orientación sobre la dinámica negociadora en el ámbito comunitario y el cambio de perspectiva para la administración autonómica: de la ejecución de la norma comunitaria a su creación y eventual modificación.

Finalmente, en el año 2000 ha resurgido la necesidad de una regulación mínima del procedimiento de participación en los Comités, sobre todo en referencia a las obligaciones de comunicación del calendario de reuniones y de la información previa a la reunión. La carencia absoluta de todo parámetro normativo de actuación al respecto ha deparado algunos problemas relevantes tanto en referencia a la actuación delestada como de las Comunidades coordinadoras. Las reticencias iniciales del Estado hacia una tal formalización parecen haberse superado y ha sido el propio Ministerio para las Administraciones Públicas quien ha puesto sobre la mesa un mínimo «código de conducta», que se encuentra en discusión en la actualidad, en estrecha vinculación con la ampliación del número de comités; en el apartado dedicado al diseño del sistema deberá presentarse brevemente este texto y sus virtualidades.

El Consejero de asuntos autonómicos en la Representación Permanente y los procedimientos ante el Tribunal de Justicia

En el año 2000 se ha procedido a la renovación del cargo de Consejero para asuntos autonómicos en la Representación Permanente de España en Bruselas. Al respecto debe destacarse que se ha seguido a estos efectos el mismo procedimiento que sirvió para nombrar al primer titular, a través de una decisión estatal, simplemente comunicada a efectos informativos a las Comunidades Autónomas a través de la Conferencia. Entonces el procedimiento despertó algunas reticencias autonómicas por la poca implicación de las Comunidades en el nombramiento de quien algunos observaban como su representante en la Representación Permanente. La práctica de la figura en los años transcurridos ha dejado claro sin embargo que el Consejero no es un representante de los intereses autonómicos en la Representación Permanente sino el enlace de ésta con las Comunidades Autónomas: su función no es la de representar los intereses autonómicos en la

Representación, sino la de asumir el suministro de información a las Comunidades y facilitar su contacto con cada uno de los responsables sectoriales de la Representación Permanente. Desde este punto de vista cobra todo su sentido que el consejero sea nombrado por la Administración del Estado y responda ante la misma, con idéntico régimen que el resto de funcionarios de la Representación Permanente, lo que facilita su tarea diaria, hasta el momento unánimemente bien valorada, y que no debe minusvalorarse en lo que ha tenido en ocasiones de impulso y sensibilización de las propias Comunidades Autónomas y sus Oficinas en Bruselas. Esta configuración deja sin embargo pendiente la cuestión de la presencia de las Comunidades en el ámbito europeo y muy especialmente en la Representación como lugar central en la definición de la posición española en los asuntos europeos, al modo que se ha desarrollado en otros países descentralizados europeos.

Por otro lado, en el año 2000 se han llevado a cabo diversas actuaciones en aplicación del Acuerdo de 1992-97 sobre intervención de las Comunidades Autónomas en asuntos ante el Tribunal de Justicia de Luxemburgo. De las cuatro solicitudes presentadas, tres han sido atendidas (sobre ayudas de Extremadura a la industria agraria y de Andalucía a una empresa automovilística) de acuerdo al procedimiento previsto y la cuarta (demanda de Andalucía en relación con la presencia del submarino británico *Tireless* en Gibraltar) fue rechazada en virtud de argumentos propios del derecho y la política comunitarias: así se adujo por parte del Estado que la Comisión había ya solicitado información al Gobierno británico sobre este asunto, y que la presentación de una demanda significaría desconocer un acuerdo tácito entre Estados miembros que se opone al cruce de demandas entre los mismos ante el Tribunal de Justicia. En cualquier caso el Acuerdo parece demostrar su utilidad en los casos más habituales, sin perjuicio de que se mantengan los problemas examinados en otros años sobre la ausencia de las Comunidades Autónomas en la Comisión de Seguimiento, encargada de la decisión final sobre la interposición del recurso (vid. al respecto los *Informes* correspondientes a los años 1997 y 1998).

La participación previa a la Conferencia intergubernamental del año 2000

En la anterior Conferencia Intergubernamental de 1996 que culminó en la aprobación del Tratado de Amsterdam, las Comunidades Autónomas desarrollaron un proceso de concertación interautonómica que llevó a la aprobación de la primera posición común en el sentido previsto en el Acuerdo de participación interna de 1994. La situación cara a la CIG 2000 ha sido muy distinta. La Conferencia para Asuntos Europeos no sólo no ha aprobado una posición común autonómica al respecto, sino que ni tan sólo se ha ocupado del desarrollo de las discusiones previas a la negociación del Tratado de Niza. Diversos aspectos explican esta situación:

En primer lugar la propia dinámica de la Conferencia para Asuntos europeos. La situación de parálisis y desconfianza en cualquier posibilidad de avance antes reseñada, que caracterizó la actuación de la Conferencia por lo menos hasta el último tercio del año 2000, constituía un clima poco adecuado para impulsar la

formación de posiciones comunes que fácilmente podrían leerse como reivindicaciones de un mayor papel autonómico también a nivel interno. Por otro lado las reivindicaciones autonómicas presentadas con ocasión del la CIG de 1996 habían sido rechazadas de modo prácticamente global, no sólo por la propia CIG sino incluso previamente por el Gobierno español al determinar sus prioridades de negociación en ese momento. El carácter reciente de este debate hacía pensar en muy escasas posibilidades de éxito en la repetición de esas mismas reivindicaciones de cara a la Conferencia de Niza. Finalmente, y sobre todo, el objeto de la CIG tal y como fue perfilándose desde finales de 1999 no afectaba de modo específico a ámbitos materiales de competencia autonómica, sino que su carácter institucional la encuadraba claramente dentro de la política de integración, de competencia estatal; este encuadre básico no excluye, naturalmente, el interés de las Comunidades Autónomas a este respecto, en especial por lo que se refiere a la configuración de determinadas instituciones y procedimientos (Comité de las Regiones, Tribunal de Justicia, mayorías y procedimientos decisorios), pero obviamente disminuye la relevancia de la posición autonómica en este caso.

El silencio a nivel interno no ha excluido sin embargo la actuación de diversas Comunidades en los foros regionales de carácter europeo, en el marco de muy diversas iniciativas coincidentes en poner de manifiesto la relevancia de las regiones en la construcción europea. El propio Comité de las Regiones, la Asamblea de Regiones de Europa, la Cámara Regional del Consejo de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa y diversas agrupaciones más o menos permanentes de regiones con poderes políticos han adoptado textos dirigidos de manera preferente a la CIG 2000 y su posterior desarrollo. Las comunidades Autónomas españolas han participado de modo activo en este fenómeno que supone un relanzamiento de la actividad regional de carácter supranacional después de unos años de concentración en los propios Estados; efectivamente a finales de los ochenta y en los primeros años de los noventa las regiones llevaron a cabo numerosas iniciativas en ese marco supranacional. El desencanto generado por la configuración y actividad del Comité de las Regiones y por unos resultados muy inferiores a lo esperado en los Tratados de Maastricht y de Amsterdam llevaron a una disminución de la intensidad de la actuación en esos foros interregionales y la concentración de las Comunidades Autónomas y las instituciones análogas en otros países en los mecanismos internos de participación a través de sus Estados. La vuelta a los foros interregionales (sin olvidar en Alemania, Bélgica o Austria las posibilidades internas de participación) obedece a la reapertura de la discusión sobre la orientación general de la construcción europea especialmente significativa para la CIG prevista en el año 2004. No debe desdeñarse la función de impulso de esta vía «internacional» para el desarrollo de los mecanismos a nivel interno; ni tampoco la presión que pueden ejercer sobre cada uno de los Estados miembros, elemento básico de su relevancia efectiva para la próxima Conferencia Intergubernamental.

El diseño del sistema de participación

Como se avanzaba al principio de este trabajo, ningún nuevo acuerdo se ha alcanzado en el año 2000 sobre la participación autonómica en asuntos europeos. Las discusiones al respecto en el seno de la Conferencia se han concentrado en los

aspectos externos de la participación, aunque debe recordarse la antes citada creación de un grupo de trabajo sobre el procedimiento de participación interna a través de las Conferencias Sectoriales. Por otro lado tanto el inicio de la discusión en torno a una Ley General de Cooperación como la presentación de iniciativas legislativas en algunos parlamentos autonómicos sobre la participación autonómica en asuntos europeos aconsejan dedicar una breve atención a las posibilidades de una eventual ley en este ámbito.

La participación en los Comités de la Comisión

Igualmente a finales del año 2000 se ha creado un grupo de trabajo encargado de estudiar la ampliación de la experiencia de participación en los Comités de la Comisión; esta ampliación gira en torno a dos ejes: la ampliación del número de Comités participados y la regulación formalizada del procedimiento de participación.

La ampliación responde a las demandas de las propias Comunidades que, una vez comprobada la virtualidad de la participación, desean generalizarla a todos sus ámbitos de interés, especialmente en la medida en que la limitación a los 55 Comités actuales en ningún momento se ha basado en consideraciones competenciales (de hecho algunos de los Comités participados no corresponden estrictamente a materias de competencia autonómica que, sin duda, afectan a otros Comités actualmente en manos exclusivamente del Estado) sino simplemente en la voluntad de abordar una experiencia reducida y controlable en un primer momento. Superada esta fase inicial y ante la inexistencia de problemas relevantes en los más de dos años de práctica transcurridos, el Estado ha accedido a negociar una ampliación que prácticamente puede convertirse en una generalización de la participación a la casi totalidad de Comités de la Comisión, tanto de «comitología» (creados por el Consejo para la supervisión de las actuaciones ejecutivas de la Comisión) como consultivos (creados por la propia Comisión con carácter exclusivamente asesor), cuando tal distinción resulta posible.

La negociación se encuentra todavía a finales del año 2000 en el momento inicial de determinación de los Comités objeto de participación, pero el método utilizado en la anterior ocasión (oferta por parte de los Ministerios de los Comités que consideraban más adecuados, lo que ineludiblemente reducía el número y relevancia de los Comités abiertos) se ha doblado con la demanda simultánea por parte de las Comunidades de los Comités de su mayor interés, asumiendo tanto el MAP como el Ministerio de Exteriores la posición de mediadores ante el resto de Ministerios para conseguir el máximo de apertura de Comités de acuerdo a las solicitudes autonómicas. De este modo puede lograrse un mayor número de Comités atractivos para las Comunidades Autónomas en términos de relieve y afectación a sus intereses, así como evitarse la situación actual de participación en un Comité y ausencia en otro materialmente muy relacionado.

Una vez determinados los Comités abiertos a la participación autonómica deberá fijarse el reparto de los mismos entre Comunidades a efectos de asumir su coordinación. Las Comunidades podrán a este respecto hacer uso de la experiencia del reparto en el año 1997, aunque puede ser todo un reto conseguir un acuerdo como el entonces alcanzado, de modo un tanto sorprendente para algunos

observadores. En cualquier caso la situación vigente hasta la actualidad pone de relieve la importancia de algunos factores en el reparto: el más relevante es sin duda la necesidad de que la Comunidad coordinadora posea un funcionario capaz (técnica e idiomáticamente) de llevar a cabo la participación, y que garantice el interés prioritario de la Comunidad por la materia objeto de la actuación del Comité. Capacidad e interés son las dos condiciones necesarias, no siempre de fácil consecución, que deben confluír en la Comunidad coordinadora, para evitar muy especialmente la inactividad de la misma que repercute entodas las eventualmente interesadas. Este punto de partida limita naturalmente las posibilidades de las Comunidades de acuerdo a la fuerza y capacidad de su estructura administrativa, pero no debe olvidarse que asumir la coordinación de un Comité no sólo significa ventajas en cuanto a la presencia en la negociación comunitaria (muy relativas si se efectúa una concertación y control adecuados de la participación) sino también considerables cargas de trabajo y presupuesto, difíciles de asumir si no existe un interés suficiente por la materia del Comité.

Por otro lado la experiencia realizada en estos años debe servir de garantía de la confianza interautonómica, más aun cuando la presencia autonómica no excluye sino que complementa la del Estado. Esta confianza sin embargo podría verse considerablemente aumentada con una mínima regulación de las obligaciones y facultades de las Comunidades participantes y sobre todo de la Comunidad coordinadora. Fundamental a este respecto es la circulación, en su tiempo oportuno, de la información. Si ésta no puede hacerse a través de la red que conecta la Comisión con la Administración del Estado, las soluciones alternativas en la línea de la página web de la Junta de Castilla y León antes citada ofrecen una buena base de actuación. La regulación de estas obligaciones (traslado de los documentos, recepción de posiciones autonómicas, obligación de transmisión de actas y de notas valorativas de las reuniones, necesidad de reunión previa a la discusión inicial o final de un proyecto normativo cuando así lo solicite alguna Comunidad, etc.) se ha abordado ya en el marco de alguno de los Comités participados hasta hoy, de modo muy ágil y pragmático, y estos textos ofrecen una buena base de partida, desarrollada desde la práctica, para un reglamento general, con carácter por lo menos subsidiario frente a los que se adopten en relación con cada Comité.

En esta línea el MAP propuso a finales del año 2000 un texto de base a modo de «Código de Buena Conducta» que recoge buena parte de las líneas antes citadas y que en especial avanza en los aspectos de concertación previa (obligaciones de transmisión de información y previsión de un sistema de recogida y ordenación de datos; en este ámbito se mantiene sin embargo la vinculación a la posición común adoptada por la Conferencia Sectorial o sus órganos de apoyo, si bien con conciencia expresa de la dificultad al respecto), estatuto del representante autonómico en la delegación española (dirección de la delegación y eventual determinación del voto por parte del Estado, posibilidad de intervención del representante autonómico) y sobre todo de seguimiento posterior de la participación (de nuevo transmisión de información e inclusión en el sistema de recogida de datos e intervención de control posterior en su caso en la Conferencia Sectorial u órgano de segundo nivel adecuado). Lo más relevante del documento no es sin embargo en el concreto contenido propuesto, sometido a cambios que asuman la práctica de la concertación desarrollada en estos años, sino la disposición estatal a asumir estas

reglas (que debieran doblarse con algunas reglas referidas a los representantes ministeriales) de modo formal tras la resistencia mostrada en años anteriores al respecto. Probablemente el desarrollo sin problemas de la presencia de las Comunidades Autónomas en los Comités hasta ahora ha determinado ese cambio de actitud, en cualquier caso repetidamente reclamado por las Comunidades.

La participación en el Consejo y sus órganos preparatorios

La participación en el Consejo y sus órganos de apoyo ha sido el objeto de la mayor parte de las discusiones en la Conferencia y la Comisión de Coordinadores desde 1998, y también el elemento que más ha incidido en el enrarecimiento del ambiente de la Conferencia. Las resoluciones de las Cortes Generales citadas al principio de este trabajo impusieron un calendario de negociación que jamás fue realmente aceptado por el Estado, que recurrió a la interminable discusión sobre el concepto y alcance de las competencias exclusivas, con el subsiguiente bloqueo absoluto de la negociación (vid. al respecto los *Informes* correspondientes a 1998 y 1999). Los diversos intentos de las Comunidades Autónomas de presentar una alternativa propia a esta base de negociación se saldaron con el fracaso, y las comparecencias del Ministro para Administraciones Públicas, Sr. Posada, y del Ministro de Asuntos Exteriores, Sr. Piqué, en las Cortes Generales tras el nombramiento del Gobierno posterior a la investidura del Presidente Aznar no presentaban novedades relevantes: el Secretario de Estado reiteraba los términos de la discusión, tal como se relataban en los informes de 1998 y 1999, y el Ministro incluso afirmaba claramente las reticencias del Gobierno a la presencia autonómica en el Consejo (DSCD, Comisiones, núm. 21, 31 de mayo de 2000). El rechazo de una proposición no de Ley relativa a la participación de las Comunidades Autónomas en la Delegación del Estado en el Consejo de Ministros de la UE, presentada por los grupos parlamentarios Catalán (CiU) y Vasco (EAJ-PNV) (BOCG, Congreso, Serie D, n. 47 de 19 de julio de 2000, p. 29 y ss. y DS, Congreso, Pleno, de 26 de septiembre de 2000) certificaba el mantenimiento de los argumentos tradicionales, y ni tan sólo la Comparecencia del Secretario de Estado de Asuntos Europeos Sr. De Miguel en diciembre del año 2000 ante la Comisión Mixta para la UE se alejaba de las líneas tradicionales de la discusión.

Sin embargo, en la reunión de la Conferencia de 28 de noviembre, el Estado, sin aceptar formalmente ningún cambio en su posición, sí asume la posibilidad de un nuevo punto de partida al permitir la formación de un grupo de trabajo sobre esta cuestión, que naturalmente incorporará a la discusión muchos elementos adicionales al de la titularidad o exclusividad competencial y aprovechará la experiencia derivada de la participación en los Comités. Sin duda el acuerdo no parece cercano, pero por primera vez en mucho tiempo la negociación puede ser real aunque ello signifique reducir la intensidad del posible resultado. Las razones del cambio en la posición estatal, si tal existe, no son fáciles de averiguar: descartada la presión parlamentaria, sólo la conciencia de no poder continuar con una situación tan enrarecida y la creciente presión que ejercen elementos como la futura CIG del 2004 o la posición de algunas, por lo menos, Comunidades gobernadas por el propio Partido Popular, pueden explicar este eventual cambio que deberá confirmarse en los próximos meses.

Las iniciativas legislativas de regulación del proceso de participación

Ya antes se ha aludido a las declaraciones gubernamentales que anuncian la presentación de un proyecto de «Ley General de Cooperación», uno de cuyos contenidos nucleares estaría en la regulación del proceso de participación autonómica en asuntos europeos. Ante la inexistencia de una definición precisa de su objeto y tenor resulta difícil aventurar una primera valoración de su impacto sobre el sistema actual, si bien ya se ha avanzado la utilidad que podría suponer para mejorar la coordinación interna de la Administración del Estado y para establecer con claridad las obligaciones que del proceso de participación se derivan para cada Ministerio afectado.

Más allá de este efecto «interno» al Estado, las posibilidades de que la Ley signifique una aportación relevante a la mejora del actual sistema de participación dependen del enfoque global por el que se opte. La dinámica seguida desde 1988, con la constitución de la entonces Conferencia Sectorial para Asuntos Europeos, hasta la actualidad se ha caracterizado por la limitación legal a la fijación de principios muy genéricos (así en la Ley 30/1992 y sus reformas o muy especialmente en la Ley 2/1997 e incluso en las resoluciones del Congreso de 1998 que se citaban al principio de este trabajo) y la remisión de la concreción del sistema a los posteriores acuerdos de la Conferencia. Si se mantiene esta aproximación, hasta hoy no cuestionada por el Estado, no parece que una reiteración de los principios ya existentes por parte de la Ley General de cooperación pueda aportar nada, más allá de sus efectos formalizadores y de clarificación y divulgación. Los problemas antes examinados referidos a la forma de participación a través de Comités de la Comisión, a la presencia en el Consejo de Ministros y sus órganos preparatorios o al funcionamiento interno del sistema no son problemas de principio, abordables desde la perspectiva citada, sino que exigen la precisión de concretos procedimientos y facultades de decisión. De hecho, la previsión de los principios sin el desarrollo de estos mecanismos ha resultado hasta ahora más bien disfuncional, como atestigua la historia reciente de la Conferencia en referencia a las resoluciones del Congreso del año 1998. Sin duda el ámbito de la participación en asuntos europeos se vería directamente beneficiado por una mejora en el funcionamiento de la red general de cooperación entre el Estado y las Comunidades y entre ellas. En la medida en que la Ley General de Cooperación pueda mostrarse como un instrumento adecuado para esta mejora (general y no limitada al ámbito de participación en asuntos comunitarios), su aprobación debería saludarse de modo especialmente positivo desde el sistema de participación en asuntos europeos. Sin embargo los problemas del funcionamiento de la cooperación en el Estado autonómico, que superan con mucho el ámbito de este trabajo, parecen centrarse más en la dinámica práctica desarrollada que en la inexistencia de medios o mecanismos legales que permitan su desarrollo, si se hace abstracción ahora del Senado y la Conferencia de Presidentes. De nuevo pues, una Ley limitada a los principios o a los grandes instrumentos no parece prometer avances muy relevantes, si se exceptúa su eventual carácter de expresión de una nueva voluntad política en el desarrollo de la cooperación y, sobre todo, de la participación.

Distinta puede ser la situación ante una aproximación legal diversa, caracterizada por la superación del nivel de los principios y la regulación concreta y deta-

llada de los procedimientos ya acordados por parte de la Conferencia o, sobre todo, de aquellos aspectos que se encuentran hoy en discusión en la propia Conferencia, y ello en referencia tanto a los aspectos particulares de la participación en asuntos europeos (presencia en los órganos comunitarios, en la Representación Permanente, circulación de la información, integración en las listas de correo, etc.) como a los aspectos generales de las relaciones interadministrativas (previsión de la obligatoria reunión periódica de los segundos niveles de las Conferencias, creación de una Secretaría interautonómica encargada del funcionamiento del sistema de relaciones, etc.), para los que las experiencias en el derecho comparado suministran adecuadas muestras. En esta línea apuntan algunas propuestas legislativas planteadas en diversos Parlamentos autonómicos como iniciativas a presentar ante las Cortes Generales durante el año 2000 (vid. en especial por su carácter detallado las iniciativas del Grupo Iniciativa per Catalunya-Verds, entre las presentadas al Parlamento de Cataluña [BOPC, n. 69, 13 de junio de 2000] y la presentada por el Grupo Socialista en el Parlamento de las Islas Baleares [BOPIB n. 63, de 6 de octubre de 2000]). La opción por esta segunda línea, sin embargo, significaría no sólo la ruptura con la dinámica seguida hasta hoy, sino de hecho la sustitución parlamentaria de la actividad desarrollada por parte de la Conferencia para Asuntos Europeos, lo que no garantiza la superación de los problemas de negociación que existen en la Conferencia, sino meramente su reproducción a nivel parlamentario, y por lo tanto con reglas muy distintas de resolución, en las que el interés de las Comunidades Autónomas juega, probablemente, un papel más reducido.

VII. ALGUNOS ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Tomàs Font i Llovet

Cuestiones organizativas en general

Con carácter general puede considerarse que existe un total asentamiento de las administraciones autonómicas después de veinte años desde la generalización del sistema. Las grandes opciones organizativas no sufren variaciones de gran calado, si bien en algunas Comunidades Autónomas todavía quedan por establecer algunas de las instituciones estatutarias. En todo caso, nos encontramos con una notable estabilidad institucional después de la última reforma de los Estatutos y de la formación de los gobiernos salidos de las elecciones autonómicas de 1999, aunque siguen dándose bastantes movimientos en la estructura de los aparatos internos.

Precisamente, por su calendario específico, debe señalarse este año la formación de nuevo Gobierno en Andalucía, resultado de las elecciones celebradas conjuntamente con las generales en el año 2000. Respecto de ellas, puede destacarse la proyección organizativa de la coalición entre PSOE y Partido Andalucista, que se traduce no sólo en la titularidad de dos Consejerías para el partido minoritario, sino también atribuyéndole representación en otros órganos de cierta relevancia, como la propia Comisión mixta de transferencias, entre otros. En cuanto a la dimensión estructural, debe reseñarse el aumento de una consejería, de 13 a 14.

También el Gobierno de coalición de CiU en Cataluña, de acuerdo con el papel más relevante que quiere asumir Unió Democràtica desde las elecciones de 1999, da lugar a cambios y a reorganizaciones más complejas.

En otras Comunidades Autónomas se producen algunos cambios que pueden considerarse de cierta entidad. Entre los más significativos, cabe aludir a Aragón, donde se produce una remodelación departamental, con refuerzo notable de la Consejería de Economía, aunque acusando una cierta inestabilidad organizativa. Por su parte, en Castilla-La Mancha, es visible el refuerzo de la Presidencia y la vicepresidencia, y en Murcia tiene lugar una reorganización bastante general de la Administración autonómica, con cambios en varias Consejerías, que expresan más bien una rotación de consejeros. En esta CA debe destacarse la creación de varias Comisiones delegadas del Gobierno para cuestiones de alcance interdepartamental, como la inmigración o la protección colectiva de la salud, que en algún caso llegan casi a duplicar al propio Consejo de Gobierno.

La mayor parte de innovaciones de algún calado son consecuencia de producirse traspasos de servicios o incluso del desarrollo de leyes estatales.

Así, el ejercicio de competencias *educativas* por todas las Comunidades

Autónomas hace más visible la organización de la educación, siguiendo la tendencia de años anteriores. Sigue, pues, la creación y reglamentación de los consejos escolares, de la inspección educativa, etc. En Madrid, se aprueba un Decreto sobre autonomía de gestión de los centros docentes públicos no universitarios, y en la Comunidad Valenciana tiene lugar la creación por Ley del Instituto de evaluación y calidad educativa. Como es natural, con el crecimiento del sector educativo autonómico aparecen también los problemas en relación con la función pública docente, la situación de los interinos, etc. Así, puede señalarse, por ejemplo, en Castilla-La Mancha, la anulación de la orden de baremación por el Juzgado de lo contencioso; y en Cataluña, el seguimiento de un interminable proceso de cumplimiento de la sentencia anulatoria de las oposiciones a profesores de instituto desde hace ya diez años, además de una polémica regulación de la inspección educativa.

En relación con los efectos de leyes estatales, puede indicarse la reorganización de Gabinetes Jurídicos, como el de Andalucía, para su adecuación a las exigencias de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 1998, a la Ley 52/97 de Asistencia jurídica al Estado, e incluso a la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil.

Organización, modernización, simplificación

Un año más hay que reseñar la continuidad en la preocupación de las Comunidades Autónomas por las políticas de modernización y simplificación administrativa, la calidad de los servicios con la regulación de las cartas de servicios y de la atención al ciudadano. Naturalmente, dichas intervenciones se producen cada vez más ligadas al fenómeno de las nuevas tecnologías. Señalemos, entre otras muchas, algunas iniciativas de Castilla y León; de Extremadura, donde se adjudica el concurso para establecer una Intranet pública extremeña, que conecte todos los centros escolares, centros administrativos de todo tipo, sanitarios, turísticos, agrarios, etc. También allí se regulan cuestiones varias sobre la Sociedad de la información, etc., así como se aprueban diversas disposiciones sobre acceso a la información, etc. La Comunidad de Madrid aprueba diversas normas sobre información y agilización de procedimientos administrativos y aplicación de nuevas tecnologías. Por su parte, en Murcia se decide la puesta en marcha de la elaboración y ejecución del Plan Estratégico de Modernización de la Administración pública de la Comunidad.

Simplificación y agilización de procedimientos son objetivos también de la actividad de Andalucía, donde se regulan las oficinas de respuesta unificada para pymes tal y como han hecho ya varias Comunidades Autónomas. Ello se encuentra en relación, también, con la nueva regulación de establecimientos industriales por Decreto 358/2000, que flexibiliza en la mayoría de actividades el régimen de autorización previa y permite la puesta en funcionamiento de la instalación con la simple presentación del proyecto; y para las actividades más comprometidas ambientalmente, se establece el plazo de veinte días para que la Administración formule objeciones.

En fin, destaquemos que, igual que ha hecho el Estado, muchas Comunidades Autónomas han aprovechado el rango formal de las leyes de acompañamiento a

los presupuestos generales para establecer un listado de procedimientos cuya falta de resolución en plazo, supone la desestimación de la solicitud.

Respuesta organizativa a nuevos problemas

En anteriores ocasiones ya se ha puesto de manifiesto un fenómeno que con no ser exclusivo de las Comunidades Autónomas, adquiere en ellas mayor relevancia. Se trata de la adopción de medidas organizativas, más que funcionales o verdaderamente de ejecución de políticas públicas, como primera respuesta ante la aparición de nuevos retos o bien ante el incremento de su dimensión o complejidad.

En este último período se hace visible tal situación respecto al tema más candente en este sentido, que es el de la *inmigración*. La explosión del problema, que venía ya gestándose, su proyección directa sobre el ámbito autonómico y, casi aún más, sobre el local, ha llevado a la creación en muchas Comunidades Autónomas de una diversidad de órganos y consejos, con funciones de coordinación o de asesoramiento, e incluso de participación, con el objetivo de facilitar la creación de condiciones que permitan adoptar políticas públicas coherentes. A título de ejemplo, señalamos en Andalucía, la Comisión interdepartamental de Extranjería y de Políticas migratorias; en Extremadura, el Consejo extremeño contra el racismo, la xenofobia y la intolerancia; en Cataluña, la creación de un alto cargo específico como Secretario general para la inmigración.

Respecto de otro campo de actuación relativamente reciente, es de ver también cómo en varias Comunidades Autónomas se crean o reorganización consejos relativos a *la cooperación al desarrollo*, como parte esencial de la idea misma de articular esa política de forma participada con el mundo local y el mundo asociativo y de las ONG. En fin, otros ejemplos, son la creación de órganos de coordinación o, a veces, de centralización de actuaciones respecto de la denominada *sociedad de la información*, así como la creación de comisiones de seguimiento o de control de la sanidad, seguridad y calidad agroalimentarias, en relación con la epidemia de la encefalopatía espongiiforme bovina.

Con el paso del tiempo, no obstante, cabe hacer ya una evaluación de ciertas opciones organizativas que en el pasado las Comunidades Autónomas habían ido adoptando para enfrentarse a nuevas exigencias funcionales. En concreto, en anteriores *Informes* se ha destacado la creación y generalización de órganos especializados en asuntos europeos y encargados de las relaciones de la Administración autonómica con los procedimientos comunitarios. No obstante, cabe afirmar que en muchas Comunidades Autónomas no es sencillo garantizar la coordinación interna de las distintas Consejerías en estas cuestiones, y se está poniendo de manifiesto un verdadero problema que puede llegar a afectar al funcionamiento del conjunto de las Administraciones públicas.

Órganos consultivos

El cuadro institucional de las Comunidades Autónomas se va completando en lo que atañe a la puesta en marcha del órgano consultivo superior que con

carácter colegiado y externo a la Administración ejerce genéricamente las funciones de control preventivo de legalidad y, en su caso, de estatutariedad, de la actividad de la Comunidad Autónoma. Este año deben registrarse algunas novedades.

Así, en Castilla-La Mancha tiene lugar la modificación de la elección del presidente, que a partir de ahora estará a cargo sólo de los consejeros electivos, con exclusión de los consejeros natos.

Con mayor trascendencia, la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, mediante Ley 6/2000, ha llevado a cabo la modificación del régimen del Consejo Consultivo, a consecuencia de la reforma estatutaria de 1999. En efecto, una vez adquirida relevancia estatutaria, el Consejo de Baleares pasa a tener una configuración mixta, como otros Consejos, en la que se comparten las funciones más «administrativas» características del Consejo de Estado y las de garantía constitucional y estatutaria más cercanas a la función de la jurisdicción constitucional. En congruencia con ello, la composición del Consejo asume algunos miembros de extracción parlamentaria; en lo competencial, el Consejo debe atender consultas tanto a solicitud del Parlamento, como del Ejecutivo e incluso del Síndic de Greuges, a imagen y semejanza, en este caso, de la legitimación del defensor del Pueblo en el ámbito de justicia constitucional. En consonancia con la singular estructura interna de la Comunidad Autónoma, aumentan los supuestos en que están legitimados los Consells insulares.

Asimismo se refuerza la objetividad y la independencia del organismo, limitando el número de funcionarios que pueden ser nombrados consejeros, fijando la renovación de los consejeros por mitades, con límites a la reelección; y con el establecimiento de incompatibilidades específicas.

Por otro lado, en Extremadura, dentro del llamado «Pacto por Extremadura entre Gobierno y oposición respecto de las grandes cuestiones de la región, se produce un primer acuerdo sobre la creación del futuro Consejo Consultivo Extremeño, uno de los pocos previstos desde un primer momento en el Estatuto de Autonomía, pero que aún no había sido creado.

En Navarra, hay que citar la aprobación, y primera modificación, del Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Navarra (Decretos 90 y 205/2000).

Por lo que se refiere al País Vasco, cabe reseñar que la Comisión Jurídica Asesora creada el año anterior ha entrado en funcionamiento con la emisión de respuestas a consultas de concretos departamentos y de la Universidad. A la vista de sus primeros meses de actuación, parece que pueden disiparse las dudas que en su día se plantearon acerca de la idoneidad de su composición –por letrados del Servicio jurídico– a la vista de la independencia de criterio y rigor mantenidos en su actuación. Por citar otro caso específico, la actuación del Consejo Consultivo de Murcia ha aportado dictámenes de gran interés para asuntos específicos de la región como son anteproyectos de ley del suelo y sobre la entidad de gestión de infraestructuras.

Por otra parte, la proliferación de asuntos muy repetitivos y de escasa cuantía en el campo de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial –sobre todo

daños derivados de la actividad escolar, asumida ya por todas las Comunidades Autónomas— ha conducido a establecer algunas limitaciones a la preceptividad de la intervención del órgano consultivo, tal y como ya figuraba desde su origen en la legislación de alguna Comunidad, como es el caso de Andalucía. En este sentido, en Castilla-La Mancha y en Cataluña se ha eliminado dicho carácter preceptivo del dictamen en los supuestos de cuantía inferior a cien mil pesetas, lo que ha de redundar en una mayor eficacia en la función, especialmente allí donde se ha establecido ya una doctrina consolidada sobre los diversos supuestos de daños que de manera reiterada son objeto de reclamación. También en Baleares se han fijado límites al carácter preceptivo del dictamen en esta materia.

Otros órganos de garantía y control

También en este apartado se va completando el cuadro institucional básico de las Comunidades Autónomas.

Señalamos, así, en Navarra, la Ley Foral 4/2000, de creación del Defensor del Pueblo. La regulación de la figura no se separa de los grandes rasgos con que están diseñadas las instituciones afines del Estado y de las demás Comunidades Autónomas. El Defensor es elegido por mayoría de tres quintos del Parlamento Foral y puede nombrar un adjunto, con la aprobación del Parlamento. La ley regula asimismo la coordinación con el Defensor del Pueblo estatal.

Por el contrario, en Murcia se registra el rechazo de la Asamblea a sendas mociones proponiendo la creación del Defensor del Pueblo y de la Sindicatura de Cuentas como órganos de control de la Administración propia.

Por lo que se refiere al funcionamiento de las instituciones, dentro de una normalidad generalizada, se producen ciertas excepciones. Por ejemplo, en Cataluña se vive cierta crisis en la Sindicatura de Cuentas, —no ajena a las relaciones entre los partidos de la coalición CiU— que se resuelve ya en 2001 con la renuncia de su Presidente a la que sigue un difícil proceso de sustitución.

En este apartado cabe citar también que la Comisión arbitral del País Vasco, regulada en 1994 a partir de la previsión del art. 39 Estatuto Autonomía, ha dictado en 2000 su primera Decisión, declarando que una proposición de norma foral de Guipúzcoa sobre designación de representantes en la Caja de ahorros vulneraba competencias de las instituciones comunes del País Vasco.

Administración institucional y Administraciones «independientes». El sector audiovisual

Continúa un año más la proliferación de organismos autónomos y entidades de derecho público. En este período, la ocasión la ha dado, entre otros, la consecuencia organizativa de las transferencias de las políticas activas del INEM. Se crea, así, el SERVEF, en la Comunidad Valenciana; también en Baleares, el Servicio de Ocupación, etc. etc.

En otro sector, destaquemos la reforma del régimen del Ente de derecho Público MINTRA, que gestiona las infraestructuras del transporte en Madrid,

para sujetar al derecho privado su régimen de contratación, y facilitar la captación de capital privado para nuevas infraestructuras.

Por otro lado, cabe recordar que el sector de los medios de comunicación y el audiovisual es propicio para el desarrollo de formas organizativas «ad hoc», tanto para la gestión como para la regulación y control.

En este sentido se destaca la nueva regulación mediante Ley 2/2000 del Consejo Audiovisual de Cataluña, pionero de este tipo de organismos, cuya nueva composición y funciones pone de manifiesto la articulación de una en teoría potente institución de control respecto de los contenidos de las programaciones de los medios públicos y privados, y también con incidencia en el otorgamiento de las concesiones y potestad sancionadora. Así como en Andalucía, debe citarse el Consejo Superior Andaluz del Audiovisual, regulado por Decreto 52/2000, aunque su configuración no responde exactamente al modelo de las autoridades con poderes reguladores y de control.

Dentro de este contexto, aunque a otro nivel de intervención, hay que reseñar la creación del ente público Radio TV de Castilla-La Mancha, con un director nombrado por el Gobierno y un Consejo de Administración elegido por el parlamento, a lo que se añade un consejo asesor designado por el Gobierno, las Cortes, la Federación de municipios y la Universidad.

En Extremadura se aprueban dos leyes sobre la materia. Por un lado, la de creación del Consejo Asesor de RTVE en Extremadura y, por otro, la de creación de la empresa pública Corporación extremeña de medios audiovisuales, para los medios propios de la Comunidad Autónoma: ésta tiene un Director, nombrado por la Asamblea, a propuesta del Gobierno; un Consejo de Administración, cuyos miembros son nombrados por la Asamblea, en función de los criterios de pluralismo, los méritos y la representatividad política; y un Consejo asesor con 4 representantes Administración regional, tres de la Federación de Municipios, dos de los sindicatos, dos de las organizaciones profesionales. Y uno de organismos representativos de intereses: juventud, consumidores, universidad, etc.

En Madrid, la Ley 2/2000, crea una comisión específica en la Asamblea de Madrid para ejercer en exclusiva el control parlamentario sobre el Ente público RTV Madrid. Pero junto a ello, sigue manteniéndose como proyecto político del gobierno regional proceder a la privatización de RTV Madrid en cuanto la legislación estatal lo permita.

En definitiva, se observan, pues, diversas soluciones organizativas en las distintas Comunidades Autónomas respecto de los medios audiovisuales en general y televisivos en particular.

En otro orden de cosas, pero siempre en relación con la organización relativa a sectores que requieren una cierta independencia o neutralidad, deben señalarse algunos casos de órganos con funciones singulares que se anudan a esta posición. Así, al hilo de la Ley de Galicia de Voluntariado, con la creación del correspondiente servicio, se establece una Comisión de Arbitraje como órgano de protección y defensa de las partes que llevan a cabo acciones de voluntariado. En Cataluña, el Decreto 202/2000, aprueba el reglamento del Jurado de Expropia-

ción de Cataluña, creado por ley de 1995, con la intención de permitir una uniformidad en la aplicación de criterios por las distintas secciones territoriales y una mayor precisión en la actuación de la Comisión Técnica de valoraciones. En relación con el mismo, se han planteado ya algunos problemas en cuanto a si es competencia de los juzgados o bien de la sala de lo contencioso-administrativo la revisión de sus acuerdos, habida cuenta de la compleja interpretación de la Ley de la Jurisdicción en relación con este tipo de jurado, que es autonómico y único, pero con secciones territoriales. Y en cuanto a su composición, no deja de suscitar nuevas dudas sobre lo acertado de la jurisprudencia constitucional según la cual por disposición autonómica, aún con rango de ley, no puede disponerse la pertenencia de un magistrado a un órgano administrativo –aunque independiente– de la Comunidad.

Órganos de participación y representación

Como en años anteriores, continua la tónica general de expansión en todas las Comunidades Autónomas de órganos colegiados de participación y representación de intereses, ya sea de carácter sectorial, normalmente al hilo de la asunción efectiva de nuevas competencias, ya sea con proyección más general.

Por señalar algunas intervenciones significativas, en las Islas Baleares se crea por Ley el Consejo Económico y Social, previsto en la última reforma del Estatuto; en Asturias, el Consejo relaciones laborales y políticas activas de empleo, así como el Consejo regional de medio ambiente. En Castilla-La Mancha se producen varias regulaciones de organismos de este tipo, entre ellos, el reglamento del Consejo Escolar, que también es regulado en Castilla y León y en las Islas Baleares se modifica la ley existente sobre los mismos. También en Extremadura tienen lugar varias remodelaciones en los órganos de participación.

Con carácter específico puede señalarse que en el País Vasco se produce una amplia actividad de creación o regulación de consejos de asesoramiento, participación y coordinación, a través de normas reglamentarias, pudiéndose interpretar acaso que ello es así ante las dificultades de aprobar grandes leyes sustantivas debido a la situación de minoría parlamentaria del gobierno.

Administración corporativa

También en este apartado debe señalarse la continuidad en la política proclive a la creación de múltiples colegios profesionales por parte de prácticamente todas las Comunidades Autónomas, en un campo donde es visible el efecto dominó o de actuación por mimetismo. Por destacar alguna situación más significativa, nótese la creación de seis colegios en Comunidad Valenciana, lo que representa a mitad de las leyes aprobadas este año en las Cortes valencianas. Castilla-La Mancha, Castilla y León, son otros ejemplos de una cierta profusión en la creación de colegios o también, de Consejos de Colegios.

Debe registrarse, en Navarra, un enfrentamiento entre Colegio de farmacéuticos y la Administración sanitaria, con ocasión de la Ley 12/2000, de atención far-

macéutica, que ha dado lugar a la intervención de la jurisdicción contencioso-administrativa con medidas cautelares de suspensión de los acuerdos del colegio sobre negativa a expedición de recetas de la SS sin el previo cobro de la totalidad del importe.

Es interesante reseñar esta circunstancia por lo que significa de aparición de relaciones de conflicto entre la Administración regional y la organización corporativa, puesto que tradicionalmente, según se había destacado en anteriores *Informes*, se registraba una normal coincidencia en la defensa de los intereses respectivos.

En otro orden de cosas, se subraya, en Galicia, la Ley 1/2000, de Cámaras agrarias, que derogando todas las anteriores, refunde y actualiza sus contenidos. Las Cámaras se configuran como corporaciones de derecho público, con funciones de consulta y participación en la Administración regional, y se contiene una profusa regulación del régimen electoral.

LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Tomàs Font i LLovet

Hacia el desarrollo autonómico del Pacto Local

Después de la aprobación del paquete legislativo de 1999 que se ha venido en denominar el «Pacto local», de cuya elaboración se ha dado cuenta en los *Informes* de los años anteriores, correspondía ahora a las Comunidades Autónomas llevar a cabo el desarrollo de aquellos aspectos que corresponden a su ámbito competencial. En la filosofía del Pacto se había acotado el papel del legislador estatal a los aspectos más estructurales que afectaban esencialmente al ordenamiento básico, orgánico y electoral, así como a la defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional; mientras que la gran parte de las reformas que debieran implicar un incremento competencial de los entes locales y el inicio de un efectivo proceso de descentralización recaía en la responsabilidad de las Comunidades Autónomas. Se habló, pues, de un proceso de desarrollo autonómico del pacto local, al que debía acompañar, por otra parte, una reforma del sistema de financiación que no podría proyectarse sin el concurso del Estado.

A partir de este contexto, debe decirse que las efectivas realizaciones que se han ejecutado durante el último año han sido, por regla general, más bien tímidas, debido en parte a la todavía reciente constitución de los ejecutivos autonómicos después de las elecciones de 1999 y en algún caso del 2000. Un rápido repaso a las actuaciones más significativas arroja el siguiente panorama.

En *Andalucía* sobresale un importante debate general en el Parlamento sobre Política Local, en el que se barajan diversas propuestas de interés tanto en el ámbito nacional como en el interno de la propia Comunidad. En el ámbito nacional, se constata la inutilidad de la Comisión Nacional de Administración Local, incluso después de su modificación en 1999, confirmándose opiniones ya adelantadas en diversos foros. Se lanza la idea, en su lugar, de estudiar la posible creación de una Comisión en el Senado como nuevo foro de interlocución en el que pudieran intervenir las entidades locales junto a los demás actores de la política general. Y también se apunta una posible reforma de la LOFCA para permitir a las corporaciones locales su participación en el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

En la vertiente del desarrollo interno del Pacto local, destaca el tratamiento de la descentralización de competencias. El Gobierno andaluz propone inicialmente abordar la reordenación competencial en los sectores de cultura, deporte, consumo y servicios sociales. Pero las resoluciones del Parlamento son más amplias: al menos en un primer paquete se incluyen, además, fomento económico y empleo, infraestructura y vivienda, educación y formación ocupacional, etc., así como el planteamiento de la cuestión de la financiación.

En este sentido, el Pacto local es visto como un proceso abierto, en el sentido de no congelar las asignaciones competenciales, sino de estar en condiciones de modificarlas dinámicamente, según la capacidad de actuación de cada organismo.

En cuanto a la financiación, se adoptan ciertas propuestas, como la de poner de acuerdo el calendario de la financiación local con el de la autonómica. Ante el anuncio del gobierno estatal de una posible supresión del IAE, se propone establecer compensaciones no con la subida del IBI, sino con un sistema de participación en impuestos estatales. Asimismo, se avanza la propuesta de creación de un tributo sobre la utilización del espacio radioeléctrico, que se manejará también en otras Comunidades Autónomas.

En otras Comunidades Autónomas las propuestas no son tan explícitas. Por ejemplo, en la Comunidad Valenciana, el «Pacto local» se incluye como uno de los proyectos, el «LOCAL», integrados dentro del Plan estratégico de modernización de la Administración valenciana, lo que tiene varias lecturas: de un lado, la positiva contextualización del pacto local dentro de la acción más general y sistematizada referida al entramado administrativo de la Comunidad Autónoma; de otro lado, en lo negativo, una cierta difuminación del eventual impacto político que pudiera tener, y su reducción a una serie de propuestas de menor perfil. En la Comunidad de Madrid, el Gobierno presenta un borrador de documento de Pacto local, que genera recelos y discrepancias por parte del Ayuntamiento de Madrid, que no ve reconocida suficientemente la posición especial de capitalidad y entiende que debe recuperar protagonismo en materia de urbanismo, así como por parte de otros ayuntamientos, que reclaman mayores competencias por ejemplo, también, en materia de suelo, o bien mayor financiación.

Por su parte, en Murcia se propone la creación de una Comisión parlamentaria especial para el Pacto local, pero su creación se remite a los futuros estudios sobre la comarcalización de la región y sobre la situación económico-financiera de los entes locales. Mientras, la Federación de Municipios de la Región asume la iniciativa y conoce un borrador de documento, en la línea del de Valencia y del de Madrid, que reitera la necesidad de crear un foro mixto para la discusión del pacto, y señal los ámbitos materiales en que puede producirse la descentralización: urbanismo, educación, comercio, sanidad, consumo, cultura, medio ambiente y deportes, a partir de los principios de subsidiariedad, igualdad y suficiencia financiera, y se refiere a una propuesta de financiación, con participación, mediante un fondo, en los recursos que la Comunidad recibe por IRPF.

En Galicia siguen adelante las actividades instrumentales de documentación, análisis, etc. de cara a la elaboración de propuestas concretas, y se lleva adelante el proceso de negociación con la FEGAMP. A finales del año 2000, la Junta anuncia una propuesta de traspasos de servicios en materia de servicios sociales, centros residenciales para la tercera edad, y control de horarios de establecimientos públicos.

Al margen de lo anterior, reseñemos que en Castilla y León, a pesar de acceder a la presidencia de la Federación de municipios el alcalde de León que había prometido impulsar el desarrollo del pacto local, no se ha percibido una acción decidida en este sentido. Mientras, ha tenido lugar la creación del Consejo de provincias de Castilla y León, en desarrollo de la ley 1/98 de Administración

local. También en Asturias se adoptan medidas organizativas, como la Ley de creación de la Comisión Asturiana de Administración local.

En general, la impresión es que el tema del desarrollo autonómico del pacto local ha entrado ya en la «agenda política» de los gobiernos autonómicos, pero que hasta la fecha se han producido pocos adelantos de bulto; aunque, repito, parece que algo se progresa.

La nueva Comisión de entidades locales en el Senado

En el ámbito estatal, parece como si el Estado ya se sintiera liberado después de la aprobación de las leyes reformadoras de 1999. Solamente debe destacarse, por su singularidad, la creación en el Senado de la Comisión permanente de entidades locales. Se recoge, en efecto, una idea lanzada en la anterior legislatura al hilo de las significativas comparecencias de la Presidenta de la FEMP, Rita Barberá y del entonces presidente del Comité de las Regiones, Pasqual Maragall, en la Comisión General de Comunidades Autónomas (vid. la referencia en esta misma sección correspondiente al *Informe* de 1997), idea que se ha llevado a la práctica mediante una reforma del art. 49 del Reglamento del Senado de 11 de octubre de 2000 por la que se crea la Comisión de las Entidades Locales, con el carácter de comisión permanente no legislativa.

Esta iniciativa no deja de plantear algunos claroscuros. Por una parte, la falta de un verdadero foro de interlocución de las cuestiones locales a escala nacional hace a la nueva Comisión especialmente atractiva, y al mismo tiempo permite hacer más visible la posición del Senado como cámara territorial. Junto a ello, no obstante, puede verse también un cierto riesgo de confusión y de equívocos con relación a la posición de la Comisión general de Comunidades Autónomas e, incluso, de desvalorización de la misma, así como la introducción de un elemento nuevo que puede resultar distorsionante respecto del eterno proceso de reforma más general del Senado. El caso es que la nueva Comisión de entidades locales, como se ha dicho, no tiene carácter legislativo y ello sólo ya circunscribe mucho su posible papel.

Defensa constitucional de la autonomía local

Acaso una de las novedades de mayor interés institucional con relación al papel de los entes locales en el Estado autonómico sea el recién instaurado proceso constitucional de conflicto en defensa de la autonomía local. En años anteriores ya se ha destacado el proceso de maduración y definitiva plasmación legal de un mecanismo que permitiera el acceso de los entes locales al Tribunal Constitucional para reaccionar contra las leyes que vulneren el ámbito de la autonomía local. Ahora la Ley orgánica 7/1999, de reforma de la LOTC puede empezar a dar sus primeros resultados.

El primer supuesto que se ha planteado ha sido el conflicto promovido por dieciséis ayuntamientos de las Islas Baleares contra la Ley de medidas administrativas 12/1999, de 23 de diciembre, que eximía de licencia municipal de apertura

e instalación a determinadas actividades clasificadas cuando las mismas estuvieran previstas en los instrumentos de planificación territorial. Quedaba así sustraída toda intervención municipal, que sólo tendría participación en la elaboración del planeamiento, pero no en la concesión de la licencia. El Consejo Consultivo emitió el preceptivo dictamen «desfavorable» sobre la constitucionalidad de la ley y favorable, a su vez, al planteamiento del conflicto, que fue admitido a trámite por Auto del Tribunal Constitucional.

No obstante, con posterioridad, la Ley 9/2000, de 27 de octubre, ha venido a limitar esta regulación exclusivamente para el tratamiento de residuos sólidos, siempre que los correspondientes proyectos se encuentren previstos con el suficiente grado de detalle en los instrumentos de planificación. Dicha iniciativa, que partió de la Federación de Entidades Locales de las Islas Baleares, pretendió poner fin al debate político suscitado al respecto, pero no necesariamente al conflicto constitucional en trámite. Así, la propia defensa de la Comunidad Autónoma, en sus alegaciones, entiende que la nueva Ley no deja sin contenido al conflicto, «ya que tratándose – como se trata– de un procedimiento de tipo declarativo que no puede conllevar, por sí mismo, formulación de inconstitucionalidad, es conveniente que sea fijado el alcance de la autonomía local en relación a esta cuestión concreta», cuyos postulados fundamentales se consideran trasladables a la Ley 9/2000.

Por otra parte, en relación también con la defensa constitucional de la autonomía local, debe señalarse la situación referida a Ceuta y Melilla. Los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra el artículo 68 de la Ley del Estado 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, que atribuye al Ministerio de Fomento las competencias de aprobación del planeamiento urbanístico han sido inadmitidos por Autos del Tribunal Constitucional 201/2000 y 202/2000, por falta de legitimación de dichas ciudades autónomas para plantear recurso de inconstitucionalidad, puesto que el Tribunal Constitucional entiende que sus Estatutos de Autonomía no las convierten en Comunidades Autónomas.

Sin haber de entrar ahora en esta cuestión, importante por lo demás, de la naturaleza político-constitucional de dichas ciudades, las mismas optaron entonces por utilizar la nueva vía del conflicto constitucional en defensa de la autonomía local. Y así, ya en el año 2001 por providencia de 16 de enero se ha admitido a trámite el conflicto promovido por la Ciudad Autónoma de Ceuta –no lo lleva adelante Melilla–, que ha tenido que solicitar el preceptivo Dictamen del Consejo de Estado –ya que no pertenece a ninguna Comunidad Autónoma con órgano consultivo propio– dictamen que fue emitido el 22 de junio de 2000, en el sentido de entender que existen motivos suficientes para que se plantee el conflicto. Con todo, la admisión a trámite del conflicto pone de manifiesto que el Tribunal Constitucional considera a Ceuta como entidad local, –un municipio, según el art. 75 ter, 1, a) LOTC–, y que aprecia la concurrencia de la legitimación individual requerida, por tratarse en este caso de una ley que afecta singularmente –tiene como destinatario único– a cada uno de los municipios sobre los que se constituyen las dos ciudades autónomas.

Desde luego, el procedimiento de conflicto en defensa de la autonomía local no va a quedar inédito. A los anteriores cabe añadir la referencia de otros dos

conflictos interpuestos, aun pendientes de admisión a trámite cuando se redacta este escrito: se trata del registrado con el núm. 6631/2000, interpuesto por varios municipios valencianos con respecto a la Ley de la Comunidad Valenciana 8/1999, de 3 de diciembre, por la que se suprime el Area Metropolitana de l'Horta, y el núm. 460/2001, de varios municipios asturianos contra la Ley 2/2000, de 23 de junio, de Cajas de Ahorros. Por lo demás, la variedad de supuestos es ya en estos momentos inicial enorme: planteamiento frente a leyes estatales, a leyes autonómicas, a leyes de caso único; conflictos por motivos competenciales directos, o simplemente por el no reconocimiento de una posición jurídica de participación.

Regulaciones sectoriales

Son varias las leyes y normas sectoriales que de una forma u otra han incidido en el contenido competencial o funcional de la autonomía local y, en consecuencia, en la decantación de la posición relativa de los entes locales respecto del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Por lo que se refiere a la actividad del Estado, basta aludir a las dos leyes orgánicas 4 y 8/2000, en materia de derechos y libertades de los extranjeros. Sin perjuicio de otras múltiples cuestiones que plantea la cuestión de la inmigración en relación con los servicios municipales, especialmente los sociales y asistenciales, señalemos ahora la trascendencia que adquiere para el tratamiento jurídico del extranjero la figura del padrón municipal de habitantes; y, asimismo, la incidencia que sobre la utilización de los datos del padrón tiene la STC 292/2000, de 30 de noviembre, en la medida en que anula las disposiciones de la LORTAD que permitían la cesión de datos confidenciales entre Administraciones públicas cuando ello estuviera previsto normativamente, lo que de hecho podría entenderse que resulta del art. 16.3 LBRL en relación con los datos del padrón.

Desde otro punto de vista, los diversos decretos-leyes en materia económica y de liberalización que fueron dictados en el mes de junio de 2000 han incidido en la posición de los entes locales. De modo muy especial, el Decreto-ley 4/2000, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes, cuyo art. 1 modifica diversos preceptos de la Ley 6/1998, sobre régimen del suelo y valoraciones y restringe la capacidad del planificador para efectuar la clasificación del suelo, resolviéndose ya a favor del suelo urbanizable.

Pues bien, dicho Decreto-ley ha sido objeto de diversos recursos de inconstitucionalidad, varios de ellos planteados por Comunidades Autónomas alegando vulneración de sus competencias en materia urbanística, pero también aduciendo la lesión de la autonomía local constitucionalmente declarada. En este sentido se había pronunciado, entre otros, el Consejo Consultivo de Cataluña, al señalar que el Decreto-Ley priva al municipio de toda capacidad de incidir mediante el ejercicio de una potestad discrecional en la definición de un interés local, vinculado a una competencia clásica municipal como es la ordenación del suelo. A pesar de varias iniciativas concurrentes de diversas organizaciones municipalistas de ámbito autonómico, no se ha planteado contra el Decreto-Ley ningún conflicto en defensa de la autonomía local, – que requería, por ser norma

de alcance estatal, el acuerdo de 1.156 municipios que sumen 6.611.566 habitantes— aunque no se descartaba hacerlo en los plazos previstos en relación con la ley posteriormente tramitada.

En cuanto a la normativa autonómica, destaquemos muy rápidamente algunas intervenciones. Así, respecto de la Televisión Local por ondas terrestres, la Junta de Andalucía aprueba el Decreto 414/2000, declarando la actividad servicio público y señalando la posibilidad de conceder dos emisoras por municipio, aunque se permite el alcance supramunicipal.

En Castilla-La Mancha, por su parte, el Decreto 54/2000 de televisiones locales es impugnado por el Estado, casi simultáneamente al conflicto que plantea la Junta contra actuaciones sancionadoras y órdenes de clausura de emisoras locales llevadas a cabo por el Ministerio de Fomento.

El tratamiento específico de los municipios según sus características se encuentra en la Comunidad Valenciana en relación con los municipios turísticos, por medio del Decreto 71/2000, que regula los convenios previstos en la Ley de Turismo 3/98, referentes cuestiones de compensación financiera, adaptación de los municipios turísticos, competitividad y comunicación.

En materia ambiental, debe señalarse la Ley Valenciana 10/2000, de Residuos, en el marco de la Ley estatal del 98, pero trasponiendo ya la posterior Directiva 1999/31/CE, de 26 de abril. Articulada en torno a procedimientos de planificación integral y zonal, se prevé la intervención de los municipios en su elaboración y ejecución.

Siguiendo en este ámbito, debe subrayarse la actuación de La Rioja con la Ley 5/2000, de Saneamiento y Depuración de aguas residuales. En ella se contempla la cooperación competencial entre la Comunidad Autónoma y los Municipios a través de la figura del Consorcio. A su vez, se efectúa una delimitación precisa de las competencias de las entidades locales, por lo que debe señalarse como una norma de buena factura. En esa misma Comunidad, en cambio, la Ley 3/2000 de desarrollo rural, prevé un Plan director de desarrollo rural, cuya ejecución por programas corresponde a las consejerías de la propia Comunidad. Aunque el Gobierno puede negociar una ejecución conjunta con las entidades locales, se atribuyen escasas competencias a los municipios, a pesar de la naturaleza eminentemente local de la materia. Por su parte, la Ley riojana 4/2000, de espectáculos públicos y actividades recreativas reconoce a los ayuntamientos competencias sustantivas de ordenación, autorización y control de estas actividades, aunque con intervenciones sustantivas todavía de la CA.

La organización territorial interna de las Comunidades Autónomas y la Administración local

Una vez más puede afirmarse que la organización de los distintos niveles de Administración local permite a las Comunidades Autónomas intervenir con mayor proximidad a la problemática específica de su estructura territorial y adecuarla a las necesidades de la colectividad. El nivel intermedio o supramunicipal, en sus diversas manifestaciones, depara las novedades de mayor interés.

Por lo que se refiere al nivel comarcal, se reseña en Aragón, la creación por Ley de la primera comarca, la del Aranda, en desarrollo de las anteriores leyes comarcalizadoras. Ello coincide, a su vez, con diversas iniciativas del Gobierno autonómico tendentes a la racionalización de la propia Administración periférica. Por el contrario, en Castilla y León se reproducen las dificultades para consolidar la comarca de El Bierzo, que se enfrenta con la Diputación provincial de León.

En Cataluña tiene lugar el traspaso de servicios de turismo, agricultura y ganadería y medio ambiente a la Comarca del Vall d'Aran, dentro de la ejecución de su régimen especial. En cambio, el resto del sistema comarcal y, más en general, la reordenación de la completa organización territorial, queda prácticamente en suspenso durante el 2000 a la espera del Informe que debe elaborar una Comisión de expertos nombrada por acuerdo de los Grupos Parlamentarios y del Gobierno, Informe que es entregado ya en el año 2001. Cabe, no obstante, adelantar telegráficamente algunas de sus conclusiones.

Se propone, entre otros puntos, hacer frente al inframunicipalismo; la mejora de la representatividad y funcionamiento de las comarcas; la simplificación de las estructuras y niveles de organización territorial, mediante la refundición de las provincias con las demarcaciones supracomarcas propias de la Comunidad Autónoma, que aumentarían en dos; la diversificación del régimen de estas entidades de forma que en su seno se puedan ofrecer soluciones a las realidades metropolitanas o de otro tipo; en fin, la imprescindible reforma de la financiación.

Por lo que se refiere al fenómeno metropolitano, se han producido algunas intervenciones sectoriales en algunas Comunidades Autónomas. En la Comunidad Valenciana, la Ley 9/2000, crea la Entidad pública del transporte metropolitano, como entidad de derecho público sujeta a derecho privado. Se prevé un Consejo de Administración con representación de los ayuntamientos y del Estado, -lo que aproximaría la entidad a un consorcio-, y unos Consejos reguladores del taxi y de los servicios regulares, en los que se cuenta con la representación del sector. Por contra, la Ley 8/1999, de 3 de diciembre, que suprimió el Área Metropolitana de l'Horta, ha sido objeto de un conflicto constitucional en defensa de la autonomía local, según ya se ha dicho, pendiente de admisión a trámite.

En Cataluña, Ley 12/2000 completa la transferencia de las instalaciones del sistema Ter - Llobregat desde la Entidad metropolitana de servicios hidráulicos y tratamiento de residuos a la Generalitat, a consecuencia de una Ley anterior que ya había declarado servicio público de la Generalitat en red única todo el abastecimiento de aguas al área de Barcelona mediante su gestión por una empresa pública de la Administración autonómica.

Más abstractamente, en Andalucía el debate político general pone sobre la mesa una vez más la cuestión metropolitana, y en Madrid sigue sin resolverse el tema del régimen especial de capitalidad. Una eventual Ley estatal de grandes ciudades no llega a prosperar efectivamente.

Pero sin duda la novedad más interesante desde el punto de vista institucional la aporta la Comunidad de las Islas Baleares, con la aprobación de la Ley 8/2000, de 27 de octubre, de Consells Insulars. La misma significa un paso

importante en la reordenación de la estructuración interna de la Comunidad Autónoma y al mismo tiempo de adecuación de la organización territorial local, y vale la pena detenerse un poco en ella.

La Ley plantea nuevamente el tema de la naturaleza de los consells, que son simultáneamente entes locales e instituciones propias de la Comunidad Autónoma según el art. 4 de la Ley, y de esta naturaleza llamémosle híbrida deriva una compleja modulación de su régimen jurídico. Las especificidades de los consells son tantas, empezando por estar compuestos por los diputados del Parlamento balear elegidos en cada isla, que no pueden ser calificados como entes locales *comunes*, sino especiales, verdadero reflejo de un hecho diferencial de origen constitucional y naturaleza estatutaria.

El Estado impugna la Ley de Consells Insulars por que crea un órgano ejecutivo tipo «gobierno» no directamente elegido, ni «representativo», y entiende que en este sentido es contrario al art. 23 CE, así como a la LBRL, en la medida en que su art. 41.3 establece que los consells insulars se regularán, en cuanto a su organización y funcionamiento, según lo dispuesto para las Diputaciones provinciales; y en cuanto a las competencias, según la LBRL y el Estatuto de Autonomía.

Pero esta norma de la LBRL debe interpretarse de acuerdo con el bloque de la constitucionalidad. Y en este sentido, por un lado hay que considerar que el art.141.4 CE distingue, en lugar de asimilar, los consells y cabildos de las diputaciones; por su parte, el art. 18 del Estatuto de Autonomía dispone que los consells se constituyen en los términos y con las competencias que resulten de la Constitución y del Estatuto, y así se le atribuyen no sólo competencias de naturaleza local sino transferidas desde la Comunidad autónoma.

Cabe destacar dos importantes temas que aparecen en esta situación. Por un lado, la cuestión de la *primacía* del Estatuto frente a la Ley de Bases de Régimen local, la cual debe admitir o en todo caso respetar las disposiciones estatutarias, según dijo ya la STC 109/98, 21 de mayo, sobre el «PUOIS» de Cataluña: inaplicación de lo básico cuando así resulte de lo dispuesto expresa e inequívocamente por el Estatuto de una Comunidad Autónoma como una característica específica de la misma, lo que ya había sido dicho, por lo demás, en la STC 27/1987, «Diputaciones valencianas»; No empece en absoluto a la noción de bases como régimen jurídico básico aplicable a todas las Comunidades Autónomas que junto a él coexistan situaciones particulares, excepciones que precisan de habilitación constitucional o de específico anclaje estatutario. Este es el caso del Estatuto balear.

En segundo lugar, se plantea de nuevo, como aquí se ha dicho en anteriores *Informes*, la aceptación de que forma parte de las bases del sistema local el que exista una diferenciación, una heterogeneidad de regímenes. Y ahí está el ejemplo de la modificación de la disposición adicional 6ª de la LBRL por la ley 11/99 para abrir el paso a las mayores especialidades orgánicas de Madrid y Barcelona, incluso, en el caso de Barcelona, sin que existiera una específica exigencia estatutaria.

En definitiva, la cuestión planteada es un buen banco de pruebas para calibrar la aceptación de la evolución conceptual que se está produciendo sobre la organización territorial autonómica y local.

En el otro archipiélago, el canario, se registran algunas transferencias a los cabildos en las materias de cultura, deportes y patrimonio histórico-artístico. Y también, en el País Vasco, tienen lugar transferencias a los Territorios Históricos de servicios y recursos económicos en materia de atención y servicios sociales.

En fin, por la situación especial de las Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, a la que ya me he referido, puede señalarse también que su peculiar naturaleza jurídico-constitucional se proyecta en la singularidad respecto de sus potestades normativas. En efecto, las ciudades distinguen entre Ordenanzas locales y los «reglamentos autonómicos» que dictan en materias transferidas del Estado: en estos casos, solicitan el preceptivo dictamen del Consejo de Estado previsto para los reglamentos dictados en ejecución de las leyes.

Por su parte, el Presidente de Melilla es asimilado a la figura del Alcalde por la Comisión de incompatibilidades del Senado –y no a presidente de Comunidad Autónoma– por lo que no se encuentra incompatible que siendo senador simultanee su cargo con la Alcaldía.

Cierta confusión, pues, que es fruto de una situación específica, muestra de una heterogeneidad a la que cada vez más habrá que ir prestando atención y flexibilidad. En este caso, la situación tan singular lleva a la Asamblea de Ceuta a instar al Gobierno a que dé cumplimiento a la disposición transitoria 5ª de la Constitución y en su virtud Ceuta acceda a la categoría de Comunidad Autónoma.

LOS PRESUPUESTOS Y LA NORMATIVA PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

*Xavier Padrós
Montserrat Bassols*

Introducción

Como viene siendo habitual, el estudio de los presupuestos y de la normativa presupuestaria y financiera de las Comunidades Autónomas 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 2000. En la segunda parte, se comentan las leyes y normas reglamentarias aprobadas a lo largo del 2000, incluyendo las leyes de presupuestos para el ejercicio del 2001 y las «leyes de acompañamiento» a las mismas. Respecto de estas últimas leyes, y como es habitual también, 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, en este caso de los correspondientes al ejercicio de 1997, incorporando los cuadros con las cifras fundamentales de dicha liquidación.

Magnitudes presupuestarias del ejercicio 2000

El total de los presupuestos de las Comunidades Autónomas aprobados por los respectivos Parlamentos autonómicos para el año 2000 es de 12 billones de pesetas, importe que representa un aumento del 12,8% respecto al previsto para el año 1999. Este incremento se debe en su mayor parte al efecto presupuestario del traspaso de los servicios de educación a determinadas Comunidades Autónomas; circunstancia que se puede corroborar al observar los aumentos de presupuesto de las Comunidades Autónomas afectadas: Madrid, Murcia, Cantabria y Castilla y León, que presentan incrementos porcentuales que en algunos casos superan el 50%. Para el resto de Comunidades los aumentos presupuestarios oscilan entre el 2,1% de Castilla-La Mancha y el 9,9% de las Islas Baleares.

Dado que durante el año 2000 se han transferido los servicios educativos a las demás Comunidades Autónomas, se ha producido en consecuencia una importante homogeneización competencial, aunque no total, puesto que los servicios sanitarios de la Seguridad Social solamente están transferidos a las llamadas Comunidades del artículo 151.

En cambio, las importantes diferencias que persisten entre las Comunidades en términos de presupuestos por habitante no derivan del nivel de competencias, sino del régimen de financiación. En este sentido 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 687.075 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 si nos referimos al País Vasco, con el que se pueden establecer comparaciones más homogéneas, su presupuesto alcanza las 412.975 pesetas por habitante y resulta también superior al de las Comunidades Autónomas del artículo 151, puesto que en éstas los presupuestos por habitante oscilan entre las 392.721 pesetas de Canarias y las 303.961 pesetas de la Comunidad Valenciana.

También en términos de presupuestos por habitante, en el conjunto de Comunidades del artículo 143 hay que distinguir entre las Comunidades que tienen transferidos los servicios de educación y las que en el momento de elaborar sus presupuestos del año 2000 aun no tenían estos servicios transferidos. Las Comunidades de Aragón, Castilla y León y la de La Rioja, que tenían los servicios educativos transferidos, presentan unos presupuestos de 295.193 pesetas/habitante, 295.103 pesetas/habitante y 245.796 pesetas/habitante, respectivamente. En la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, que también tenía estos servicios educativos transferidos, su presupuesto por habitante se sitúa en unos importes más reducidos, de 194.226 pesetas /habitante. Con respecto a las otras Comunidades, hay que destacar la de Extremadura, con un presupuesto de 270.059 pesetas/habitante, y la de Castilla-La Mancha con un presupuesto de 216.020 pesetas/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 disponen del sistema de concierto económico con el Estado, en el País Vasco son las tres diputaciones forales 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 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 particularidades de cada Comunidad Autónoma que comportan una estructura de ingresos diferenciada, las transferencias siguen constituyendo una fuente de financiación muy relevante, lo que genera una importante dependencia financiera con respecto a la Administración central.

Hay que recordar que con el modelo de financiación para el quinquenio 1997-2001 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. Pero hay que recordar también que no todas las Comunidades de régimen común aprobaron este modelo de financiación. Concretamente, las Comunidades de Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha no la aceptaron y, por lo tanto, se les aplicaron los resultados financieros derivados del modelo anterior de financiación.

Las previsiones del año 2000 muestran que en las Comunidades uniprovinciales los ingresos tributarios representan un 44,5%, porcentaje igual que el de las transferencias, pero la distribución de recursos es muy diferente entre las Comunidades de este grupo, debido a la asunción por algunas de ellas de los servicios educativos. En las Comunidades pluriprovinciales del artículo 143 hay que diferenciar las dos que no han aceptado el modelo de financiación (Castilla-La Mancha y Extremadura), donde las transferencias representan entre un 83% y un 85,3%, de la Comunidad de las Islas Baleares, donde son los ingresos tributarios los que tienen un peso más importante, con un 71,6% del total y, por último, de las dos restantes, Aragón y Castilla y León, donde los ingresos tributarios representan un 25,9% y un 18,4% respectivamente.

Para las Comunidades del artículo 151 el peso de las transferencias continúa 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 66%, en la Comunidad Valenciana el 72% y en Galicia el 80%. Por otro lado, los ingresos tributarios tienen un papel relevante en Canarias con un 32,7% y en Cataluña con un 30,2% del total del presupuesto. Finalmente, en la Comunidad de Andalucía las transferencias llegan a financiar el 85,6% del presupuesto, siendo el porcentaje más elevado de las Comunidades, puesto que dicha Comunidad no aceptó el actual modelo de financiación que otorga la participación en el IRPF.

Con relación a las Comunidades de régimen foral debe distinguirse forzosa-mente, por las razones antes indicadas, entre el País Vasco y Navarra. Las previsiones para el año 2000 de la Comunidad de Navarra muestran que los ingresos tributarios van a financiar un 94,6% del total del presupuesto y las transferencias un 2,8%. En cambio, en la Comunidad del País Vasco las transferencias tienen un peso del 93,4% en el conjunto de los recursos.

Por último, y con relación al tercer instrumento básico de la financiación autonómica, en las operaciones de endeudamiento previstas para el año 2000 se observa que representan un 5,6% de los recursos de las Comunidades uniprovinciales. En las Comunidades pluriprovinciales del artículo 143 estos recursos representan un 3,8%, en las del artículo 151 un 5,1% y en las Comunidades forales un 3,5%.

Estados de gastos

El análisis del estado de gastos de las Comunidades Autónomas para el ejercicio de 2000 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 muy 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 165.139 pesetas; magnitud que oscila entre las 213.486 previstas en la Comunidad de Canarias y las 142.621 de la Comunidad Valenciana.

En las Comunidades del artículo 143 de carácter uniprovincial, y con respecto a los gastos de funcionamiento, hay que recordar que únicamente la Comunidad de Asturias no tiene transferidos los servicios educativos. Para el resto de este grupo, los gastos de funcionamiento se sitúan entre las 95.114 pesetas por habitante de Murcia y las 119.177 de La Rioja.

Las Comunidades forales presentan un volumen de gastos de funcionamiento similar al de las Comunidades de régimen común del mismo nivel competencial, aunque superior a la media de estas Comunidades. En el País Vasco el presupuesto de estos gastos es de 207.298 pesetas/habitante y en Navarra de 246.218 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 una de ellas 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, 147.888 pesetas/habitante; Extremadura, 99.514; Cantabria, 93.363; Asturias, 93.035, y Galicia, 79.070. 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.

Por lo que respecta a las transferencias corrientes, en las Comunidades forales las previsiones presentan una dotación de 140.358 pesetas/habitante. Pero nuevamente hay que distinguir entre las dos Comunidades de este grupo. En Navarra, y 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 271.103 pesetas por habitante, mientras que en el País Vasco es de 107.917 pesetas. Las Comunidades de régimen común del mismo nivel de competencias tienen unas transferencias previstas de 90.556 pesetas/habitante. En las Comunidades pluriprovinciales del artículo 143 la previsión es de 93.935 pesetas/habitante y en las uniprovinciales de 52.625 pesetas/habi-

tante. Esta última cifra es muy superior a la del ejercicio anterior debido al traspaso de educación.

Por último, y con relación a la carga financiera de la deuda, las Comunidades forales tienen una previsión de 31.692 pesetas/habitante, las Comunidades del artículo 151 de 20.931 pesetas/habitante, las Comunidades uniprovinciales de 17.607 pesetas/habitante, y las Comunidades pluriprovinciales del artículo 143 de 11.368 pesetas/habitante.

Cuenta financiera

La cuenta financiera muestra el proceso de 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.

Los presupuestos autonómicos para el año 2000 muestran una previsión de déficit no financiero, en términos consolidados, de 90.936 millones de ptas.; cifra que representa una disminución del 25% en relación con las previsiones del año anterior y un porcentaje sobre el total de los gastos previstos que no llega al 1%. Hay que destacar que todas las Comunidades Autónomas reducen sus previsiones de déficit.

Finalmente el endeudamiento neto del conjunto de las Comunidades Autónomas para al año 2000 es de 88.976 millones de pesetas, cifra que supone una reducción de un 39% con relación a las previsiones del año anterior. En términos de pesetas/habitante este importe es de 2.250 pesetas. Estas cifras corroboran el proceso de disminución de la deuda y del déficit de las Administraciones autonómicas.

Normativa presupuestaria y financiera del año 2000

Leyes de presupuestos

A lo largo del 2000 se han aprobado por las Comunidades Autónomas un total de 17 leyes de presupuestos, aunque una de ellas corresponde a la ley catalana de presupuestos para el ejercicio 2000. La única Comunidad que no ha aprobado su ley de presupuestos para el ejercicio del 2001 es la del País Vasco, debido a la compleja situación política de dicha Comunidad y, en particular, a la peculiar correlación de fuerzas de su Parlamento, en el que las formaciones políticas que dan su apoyo al Gobierno están en minoría.

Por cuarto año consecutivo las leyes de presupuestos autonómicas consagran, —ya sea directamente, ya sea por remisión a la ley de presupuestos generales del Estado— el incremento retributivo de los altos cargos y del conjunto de los trabajadores del sector público —del 2% para el 2001, igual que en el ejercicio del 2000—. Estas previsiones se suelen acompañar de la creación de determinados fondos complementarios de acción social en algunas Comunidades (por ejemplo en Aragón, Canarias o Castilla y León) o de fondos de modernización y mejora de la función pública (Madrid).

En relación al apartado dedicado a las normas y procedimientos de gestión presupuestaria, hay que anotar que continúan apareciendo en las leyes de presupuestos de diversas Comunidades regulaciones sobre materias como subvenciones (destacan en este apartado las regulaciones contenidas en las leyes de Andalucía, Aragón, Cantabria, Castilla y León y Comunidad Valenciana), que, como venimos reiterando en los últimos Informes y en la medida en que incluyen prescripciones organizativas o de procedimiento, debieran encontrar acomodo en las leyes generales de hacienda o en leyes específicas de subvenciones. La Ley canaria, por su parte, incluye como en años anteriores un título específico de «Medidas económicas y administrativas».

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. Como particularidad digna de mención hay que destacar la previsión incluida en la ley de Islas Baleares respecto del destino de las operaciones de endeudamiento autorizadas en función del resultado de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 30 de noviembre de 2000, que anula la Ley 12/1991, de 20 de diciembre, reguladora del impuesto sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente. (vid. Informe sobre Islas Baleares)

En el apartado de normas tributarias, Canarias incluye el mantenimiento de los tipos 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 2001, 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, la Comunidad Valenciana y Navarra establecen las tarifas del canon de saneamiento para el 2001.

En Cataluña, por otro lado, se procede a la actualización de las tarifas del canon del agua y a la concreción de las cuotas del gravamen de protección civil.

Respecto de otros tributos, Canarias, Castilla-La Mancha, la Comunidad Valenciana y Extremadura establecen los tipos de gravamen sobre el juego. La Rioja vuelve a establecer, como en el ejercicio anterior, el recargo de las cuotas mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas, aunque en este caso dicho recargo es del 12%. Extremadura, por otra parte, establece en su ley una modificación del hecho imponible del Impuesto sobre suelo sin edificar y edificaciones ruinosas e incluye igualmente una modificación de la base imponible en relación con los procesos de producción de energía.

Para concluir este apartado, y respecto de las tasas de cuantía fija, la práctica totalidad de las Comunidades incrementan los importes exigibles en el 2000 para el 2001 en un 2%.

Del resto de contenidos de las leyes presupuestarias merecen atención las disposiciones sociales (sobre el ingreso mínimo de inserción y sobre actuaciones de cooperación al desarrollo y ayuda a países desfavorecidos) que aparecen en algunas de ellas. Destaca en este sentido el amplio apartado dedicado en la ley de Castilla-La Mancha a la regulación de acciones de solidaridad (con medidas sobre cooperación, inmigración y menores) y a las normas sobre intervenciones en materia de empleo y asistencia jurídica y apoyo a mujeres maltratadas. En el ámbito laboral, las leyes extremeña y madrileña reiteran las prohibiciones de contratar empresas de trabajo temporal para resolver necesidades laborales.

También hay que destacar, en otro orden de consideraciones, las modificaciones de las leyes generales de hacienda incluidas en diversas leyes de presupuestos autonómicos: así, en Andalucía (estableciendo expresamente la vigencia indefinida para dichas modificaciones) y en Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares o Navarra.

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 en contraste con previsiones sobre vigencia como las contenidas en la ley de presupuestos andaluza (en general, para el ejercicio de 2001, pero indefinida para determinadas modificaciones sustantivas de leyes), en la gallega (donde también se declara un precepto de vigencia permanente), o en la ley extremeña (que deroga expresamente aspectos sustantivos de la ley del ejercicio 2000). Por último, hay que citar la regulación en la ley canaria del régimen de prórroga para el año 2002 si a 31 de diciembre de 2001 no se hubiera aprobado la ley de presupuestos y la previsión contenida en la ley de Castilla y León, que declara expresamente el carácter supletorio de la Ley General Presupuestaria y de la ley de presupuestos generales del Estado del ejercicio.

En Cataluña, tanto en la ley de presupuestos para el año 2000, que se aprobó en mayo de 2000, como en la ley de presupuestos para el 2001 destaca el gran número de disposiciones adicionales, (161 en el 2000 y 99 en el 2001) con mandatos específicos de actuación en diversos ámbitos y sectores dirigidos al Gobierno o a los Departamentos de la Administración.

Leyes de crédito extraordinario y de suplemento de crédito

Durante el ejercicio del 2000 se han aprobado 3 leyes de crédito extraordinario y 4 leyes de suplemento de crédito, más 2 leyes que contienen a la vez créditos extraordinarios y suplementos de crédito.

Las leyes de crédito extraordinario corresponden a Castilla-La Mancha, Madrid y Navarra. Las de suplemento de crédito corresponden a Extremadura, Madrid, Murcia y Navarra. Por último, las de crédito extraordinario y suplemento de crédito a la vez son las de las Comunidades de Canarias y de Murcia.

Leyes de acompañamiento

En el 2000 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 el 2000 son las siguientes:

- ley aragonesa 13/2000, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas.

- ley asturiana 4/2000, de 30 de diciembre, de medidas presupuestarias, administrativas y fiscales.

- ley cántabra 7/2000, de 22 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

- ley castellano-leonesa 11/2000, de 28 de diciembre, de medidas económicas, fiscales y administrativas.

- ley catalana 15/2000, de 29 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

- ley valenciana 11/2000, de 28 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat Valenciana.

- ley gallega 5/2000, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y de régimen presupuestario y administrativo.

- ley balear 16/2000, de 27 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública.

- ley riojana 7/2000, de 19 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

- ley madrileña 18/2000, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

– ley murciana 7/2000, de 29 de diciembre, de medidas tributarias y en materia de juego, apuestas y función pública.

Ciertamente, si se contempla desde la perspectiva temporal estricta del ejercicio del 2000, habría que añadir a las leyes citadas tres más: la ley canaria 2/2000, de 17 de julio, de medidas económicas en materia de organización administrativa y gestión relativas al personal de la Comunidad Autónoma de Canarias y de establecimiento de normas tributarias, que complementa la ley de presupuestos para el 2000; la ley catalana 4/2000, de 26 de mayo, de medidas fiscales y administrativas, que complementa también la ley de presupuestos para el 2000, y la ley balear 9/2000, de 27 de octubre, de modificación de la Ley 12/1999, de 23 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública y económicas.

Como en ejercicios anteriores 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 10 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, se ha abstenido de introducir normas sobre tributos cedidos en sus leyes.

De las 10 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 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 periodo impositivo, 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 y 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 Cataluña, se establece específicamente una deducción nueva por cantidades donadas a la Fundación de la Abadía de Montserrat para la reconstrucción y reparación del monasterio de Montserrat y su entorno.

En la Comunidad Valenciana se incorpora a la Ley 13/1997, de 23 de diciembre, por la que se regula el tramo autonómico del IRPF y restantes tributos cedidos, un precepto específico relativo a la deducción para contribuyentes minusválidos de edad igual o superior a 65 años.

En Galicia, se actualiza la deducción por nacimiento o adopción de hijos en

el periodo impositivo y la deducción establecida a favor de contribuyentes que ostenten el título de familia numerosa. También se incluye una deducción por cuidado de hijos menores.

En La Rioja se mantienen las deducciones por adquisición o rehabilitación de vivienda habitual para jóvenes menores de 36 años (de 32 años en el ejercicio anterior) 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 y por acogimiento de mayores de 65 años y/o minusválidos, actualizando en ambos casos su cuantía, así como las deducciones por donativos a fundaciones con fines culturales, asistenciales, sanitarios o análogos. En Murcia, por último, se establecen deducciones por adquisición o rehabilitación de vivienda habitual para jóvenes de edad igual o inferior a 30 años con residencia en la Comunidad y por donaciones dinerarias a fundaciones que tengan como fines primordiales actuaciones de protección del patrimonio histórico de la región y se extiende al ejercicio de 2001 la aplicación de las deducciones por adquisición o rehabilitación de vivienda habitual establecidas en los ejercicios de 1998, 1999 y 2000.

En el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, son 5 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 establece en primer término la normativa de la tributación de la figura de la fiducia sucesoria regulada por la Ley 1/1999, de 24 de febrero, de sucesiones por causa de muerte, estableciéndose diversos beneficios fiscales. Igualmente, se establecen reducciones de la base imponible para las adquisiciones mortis causa que correspondan a los hijos del causante menores de edad y para las adquisiciones mortis causa de determinados bienes.

En la ley de Castilla y León, se mantienen las reducciones preexistentes. Las previstas 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 Cataluña, se establecen sendas modificaciones respecto de la regulación preexistente con relación a las reducciones de la base imponible del impuesto sobre sucesiones y donaciones con el objetivo común de facilitar e incentivar la continuidad de la empresa familiar. Concretamente, se incentiva al heredero que continua la actividad empresarial y se reduce de siete a cinco años el plazo de mantenimiento de la actividad y de la titularidad y afectación de los bienes por parte de aquel.

En la ley valenciana, se establecen dos nuevas reducciones para las transmisiones «mortis causa» de empresas individuales o negocios profesionales y de ciertas participaciones en entidades.

Por último, la ley madrileña mantiene también toda una serie de reducciones de la base imponible en las adquisiciones «mortis causa»: en virtud del parentesco

co 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 4 las Comunidades que han incluido disposiciones. En Aragón las normas afectan a la fijación del tipo impositivo de las concesiones administrativas y actos administrativos asimilados en la modalidad de transmisiones patrimoniales onerosas (que se establece en el 7%), del tipo impositivo aplicable a la adquisición de viviendas habituales por familias numerosas (que se establece en el 2%), del tipo impositivo de la transmisión de la vivienda como pago total o parcial por la adquisición de otra (que se establece también en el 2%), siempre que se reúnan determinados requisitos y se transmita a una empresa a la que le sean de aplicación las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad del Sector Inmobiliario, del tipo impositivo de determinadas operaciones inmobiliarias y, por último, del tipo de gravamen de los documentos notariales sobre operaciones inmobiliarias.

Islas Baleares ha reducido del 0,5% al 0,1% el tipo de gravamen aplicable a los documentos notariales que formalicen la constitución y la cancelación de los derechos reales de garantía a favor de una sociedad de garantía recíproca con domicilio social en el territorio de la Comunidad.

Madrid, por su parte, ha mantenido los tipos de gravamen en negocios sobre bienes inmuebles y los tipos de gravamen en la modalidad de Actos Jurídicos Documentados.

En la Comunidad Valenciana, por último, se ha elevado al 7% el tipo general del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados que grava las transmisiones de bienes inmuebles y se han establecido tipos reducidos para las adquisiciones de vivienda de protección oficial de régimen especial (4%) y para la adquisición de viviendas por familias numerosas (4%).

Finalmente, hay que señalar que prácticamente todas las Comunidades incluyen en sus leyes normas diversas con relación a la tasa fiscal sobre el juego, con modificaciones de los tipos tributarios y cuotas fijas de dicha tasa y otras disposiciones. Como extremos destacables, hay que señalar que la Comunidad de Asturias, que por vez primera ha hecho uso de su capacidad normativa en materia de tributos cedidos, incluye en su Ley la refundición de la tasa estatal sobre los juegos de suerte, envite o azar y el recargo autonómico establecido en la Ley del Principado 5/1989, de 22 de diciembre, a la vez que se actualizan las cuotas fijas de la tasa en los casos de explotación de máquinas recreativas y que la Comunidad de Islas Baleares ha culminado el proceso de reorganización de la tributación sobre el juego iniciado con la Ley 12/1999, de 23 de diciembre, elevando el tipo impositivo en el juego del bingo como consecuencia de la eliminación del tipo de gravamen del tributo denominado «impuesto sobre el bingo».

Por otra parte, también Canarias ha inaugurado su actuación el ámbito de la

normativa de tributos cedidos regulando por primera vez, si bien en la ley de presupuestos, las cuotas fijas aplicables a las máquinas recreativas con premio o de azar.

Las normas sobre tributos cedidos incluidas en las leyes autonómicas para el 2001 citadas pueden seguirse esquemáticamente en el cuadro de las páginas siguientes.

Evidentemente, este cuadro de disposiciones normativas autonómicas sobre tributos cedidos ha de completarse con las normas incluidas en leyes presupuestarias y de acompañamiento de los tres ejercicios anteriores que, por haber sido configuradas con vocación de permanencia y no haber sido modificadas después, conservan su vigencia.

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 asturiana y la ley valenciana proceden a la modificación de tarifas del canon de saneamiento.

En las que a tasas se refiere, 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 (Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, 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 (Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Islas Baleares y Madrid). Del mismo modo, hay que anotar la supresión de antiguas tasas en algunas Comunidades (Comunidad Valenciana, Murcia).

En relación con otros contenidos, hay que señalar 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 diferentes materias. En primer término, algunas leyes introducen modificaciones de diverso alcance en la regulación de las leyes de hacienda respectivas (así, Asturias, Cataluña, Comunidad Valenciana y Madrid). Son frecuentes también las disposiciones en materia de contratación y patrimonio (Asturias, Cataluña, Comunidad Valenciana y Galicia), sector público empresarial (Aragón, Cantabria, Cataluña, Comunidad Valenciana y Galicia), subvenciones (Aragón, Canarias, Cataluña, Galicia, Madrid), y, muy especialmente, función pública (Aragón, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Islas Baleares, La Rioja, Madrid, Murcia).

Como hemos venido indicando en anteriores Informes, esta heterogeneidad de disposiciones es consecuencia, en buena parte, de la anteriormente existente en las leyes de presupuestos, y aunque la utilización de las leyes de acompañamiento como instrumento para el ejercicio de la capacidad normativa autonómica en materia de tributos cedidos y, en general, en materia tributaria en los últimos años ha contribuido a configurar un espacio propio para dichas leyes, lo cierto es que aún queda mucho camino por recorrer y muchos contenidos por expurgar, para transformar estas leyes en leyes genuinamente o fundamental-

NORMAS SOBRE TRIBUTOS CEDIDOS INCLUIDAS EN LEYES AUTONÓMICAS PARA 2001

COMUNIDADES	IRPF	SUCESIONES Y DONACIONES	TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y AJD	TRIBUTOS JUEGO
ARAGÓN	---	<i>Beneficios fiscales en la fiducia sucesoria</i> <i>Reducciones:</i> por adquisiciones "mortis causa" de los hijos del causante menores de edad y por adquisición de determinados bienes.	Tipo impositivo concesiones y actos administrativos asimilados: 7% Tipo impositivo adquisición vivienda habitual por familias numerosas: 2% Tipo impositivo de la transmisión de vivienda como pago de otra: 2% Tipo impositivo de determinadas operaciones inmobiliarias. Tipo de gravamen de documentos notariales sobre operaciones inmobiliarias.	Cuotas fijas de la tasa fiscal sobre el juego (máquinas recreativas con premio y de azar).
ASTURIAS	---	---	---	Cuotas fijas de la tasa (maquinas recreativas) y refundición de la tasa estatal y el recargo autonómico.
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, cuotas fijas y otras disposiciones en relación a la tasa fiscal sobre el juego.
CATALUÑA	<i>Deducciones:</i> por cantidades donadas a la Fundación de la Abadía de Montserrat para reconstrucción y reparación del monasterio y su entorno.	<i>Reducciones:</i> por adquisiciones por personas con disminución; por adquisiciones de elementos patrimoniales afectos a empresa individual o actividad profesional.	---	Cuotas fijas de máquinas recreativas y de azar; nueva cuota para máquinas tipo C de 3 jugadores o más.
COMUNIDAD VALENCIANA	<i>Deducción</i> a favor de contribuyentes minusválidos de edad igual o superior a 65 años.	<i>Reducciones:</i> por adquisición de empresas individuales o negocios profesionales y por adquisición de participaciones en entidades.	Tipo general de las transmisiones de bienes inmuebles: 7% Tipo reducido para adquisiciones de vivienda de protección oficial y para adquisición de vivienda por familias numerosas: 4%	---

NORMAS SOBRE TRIBUTOS CEDIDOS INCLUIDAS EN LEYES AUTONÓMICAS PARA 2001 (cont.)

COMUNIDADES	IRPF	SUCESIONES Y DONACIONES	TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y AJD	TRIBUTOS JUEGO
GALICIA	<i>Deducciones:</i> nacimiento o adopción de hijos; familia numerosa, cuidado de hijos menores.	---	---	Cuotas máquinas recreativas y de azar.
ISLAS BALEARES	---	---	Tipo de gravamen de documentos notariales sobre derechos reales a favor de sociedades de garantía recíproca (reducción al 0,1%)	Tipos tributarios y cuotas fijas tasa fiscal sobre el juego, exención de asociaciones no lucrativas en rifas y tómbolas y regulación de la tasa fiscal sobre el juego.
LA RIOJA	<i>Deducciones:</i> adquisición o rehabilitación de vivienda habitual para jóvenes; cantidades invertidas en adquisición o rehabilitación de segunda residencia en medio rural.	---	---	Tipos tributarios y cuotas fijas de la tasa fiscal sobre el juego.
MADRID	<i>Deducciones:</i> nacimiento de hijos; por acogimiento de mayores de 65 años y/o minusválidos; 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. Tarifa y cuota tributaria del Impuesto	Tipo general de las transmisiones de inmuebles (7%). Tipo reducido para la transmisión de inmuebles del distrito municipal Centro de Madrid (4%). Tipo general en Actos Jurídicos Documentados y tipo específico 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 para jóvenes; donaciones a fundaciones para protección del patrimonio histórico.	---	---	Cuotas fijas de máquinas recreativas de azar.

mente tributarias a imitación del modelo alemán de la «Jahressteuergesetz» o en leyes financieras en línea con la «legge finanziaria» italiana.

Leyes tributarias

La Ley foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria, encabeza, por su carácter sustantivo, la relación de leyes tributarias del año 2000. Junto a ella, la misma Comunidad ha visto la aprobación de dos leyes más específicas: la ley foral 10/2000, de 16 de noviembre, de modificación del artículo 75.5 de la Ley Foral 19/1992, de 30 de diciembre, del IVA, para equiparar, en el ámbito tributario de Navarra, el tratamiento de los sujetos pasivos acogidos al régimen especial de la agricultura, ganadería y pesca con el régimen común, y la ley foral 20/2000, de 29 de diciembre, de modificación parcial de diversos impuestos y otras medidas tributarias, que afectan al IRPF y a los impuestos sobre el patrimonio, sobre sociedades, sobre sucesiones y donaciones, sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, sobre actividades económicas y sobre régimen fiscal de cooperativas, régimen fiscal de riqueza territorial y régimen de las explotaciones agrarias de Navarra.

En el ámbito de la imposición medio-ambiental, el ejercicio 2000 ha visto la aprobación de tres leyes: la de Castilla-La Mancha 11/2000, de 26 de diciembre, de creación del impuesto sobre determinadas actividades que inciden sobre el medio ambiente; la de Murcia 3/2000, de 12 de julio, de saneamiento y depuración de aguas residuales de la Región de Murcia e implantación del canon de saneamiento y la de La Rioja 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales, que contiene la regulación completa del canon de saneamiento, en este caso existente desde 1994, pero que ahora se modifica ampliamente.

Para acabar el apartado impositivo hay que citar dos leyes más: en primer lugar, la ley catalana 16/2000, de 29 de diciembre, que crea el impuesto sobre grandes establecimientos comerciales, cuyo hecho imponible viene constituido por la utilización de grandes superficies con finalidades comerciales por razón del impacto que puede ocasionar al territorio, al medio ambiente y a la trama del comercio urbano de Cataluña. Sobre dicha ley, que levantó cierta polémica durante su tramitación, se cierne ahora la amenaza de un eventual recurso de inconstitucionalidad que podría plantear el Gobierno del Estado por entender que se establece un impuesto que recae sobre elementos materiales de riqueza íntegramente gravados por impuestos locales (Impuesto sobre Actividades Económicas e Impuesto sobre Bienes Inmuebles, fundamentalmente) contraviniendo el artículo 6.3 de la LOFCA. En segundo lugar, la ley madrileña 3/2000, de 8 de mayo, de medidas urgentes fiscales y administrativas sobre los juegos de suerte, envite y azar y apuestas, en la que se crea el impuesto sobre la instalación de máquinas en establecimientos de hostelería autorizados.

El resto de leyes de carácter tributario aprobadas en el 2000 se refieren a tasas. Como regulación general en este ámbito, hay que citar el decreto legislativo 3/2000, de 29 de junio, que aprueba el texto refundido de tasas de la Comunidad Autónoma de Aragón. Como leyes específicas hay que reseñar, la ley aragonesa

2/2000, de 28 de junio, del juego, dentro de la cual se incluye la creación de la tasa por prestación de servicios administrativos y técnicos en materia de juego; la ley madrileña 6/2000, de 19 de mayo, en la que se incluye una nueva exención para personas discapacitadas en relación con el pago de la tasa por derechos de examen para la selección de personal al servicio de la Comunidad de Madrid; la ley vasca 7/2000, de 10 de noviembre, que modifica la ley de actividad comercial 7/1994 y crea la tasa por autorizaciones de grandes establecimientos comerciales y, por último, dos leyes catalanas: la ley 17/2000, de 29 de diciembre, de equipamientos comerciales, en la que se incluyen las tasas de la Generalidad y de los Ayuntamientos por la tramitación de las licencias comerciales previstas en la ley y la ley 19/2000, de 29 de diciembre, de aeropuertos de Cataluña, que incluye las tasas de derechos aeroportuarios.

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 Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón mediante decreto legislativo 1/2000, de 29 de junio, así como la ley de 2/2000, de 26 de mayo, de modificación parcial de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha.

En la esfera presupuestaria hay que anotar las dos leyes vascas de aprobación de las liquidaciones de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de 1996 y 1997. También en este apartado puede incluirse la ley madrileña 8/2000, de 20 de junio, de homologación de retribuciones del Gobierno, altos cargos y diputados de la Comunidad Autónoma y la ley foral navarra 15/2000, de 29 de diciembre, de aplicación de medidas públicas de apoyo a la jornada laboral de 35 horas en las empresas en que participa mayoritariamente la Comunidad Foral o sus organismos autónomos.

Por lo demás, el ejercicio 2000 ha visto la aprobación de diversas leyes sectoriales que incluyen importantes medidas económicas de fomento de actuaciones concretas o sectores productivos. Así, en relación con el Plan Regional de Carreteras de La Rioja (ley 8/2000, de 28 de diciembre); respecto de la financiación agraria (ley foral navarra 5/2000, de 3 de julio) o la modernización y desarrollo agrario (Cantabria), el desarrollo rural (La Rioja) o la ordenación del aprovechamiento de pastos, hierbas y rastrojeras (Castilla-La Mancha); en la esfera de los servicios sociales (ley foral de navarra de regulación de la aportación económica de los usuarios a la financiación de los servicios por estancia en centros de la tercera edad), de la cooperación para el desarrollo (Aragón), el salvamento y reestructuración de empresas en crisis (ley foral navarra 3/2000, de 22 de junio) o la rehabilitación de espacios urbanos degradados y de inmuebles a preservar (ley madrileña 7/2000, de 19 de junio).

Las haciendas locales han sido también objeto de atención en diversas leyes autonómicas. Por su carácter general, destaca la ley foral navarra 7/2000, de 3 de julio, del Plan de Infraestructuras Locales para el periodo 2001-2003. También en Navarra se han aprobado dos leyes de declaración de utilidad pública y aprobación de desafectación de terrenos comunales de Ayuntamientos.

En el apartado de leyes de autorización de operaciones financieras, solamente hay que reseñar la ley catalana 12/2000, de 20 de noviembre, para la transmisión a la Generalidad de Cataluña de la titularidad de las instalaciones del sistema Ter-Llobregat en la que se autorizan operaciones de endeudamiento hasta 20.000 millones de pesetas.

Para acabar, en la esfera patrimonial, hay que anotar cuatro leyes: tres singulares de autorización de enajenación de diversos bienes y valores (de Aragón, de Canarias y de Navarra) y una general, el decreto legislativo que aprueba el texto refundido de la ley de patrimonio de la Comunidad de Aragón.

Normas reglamentarias

La producción reglamentaria de las Comunidades Autónomas en materia económica y financiera en el 2001 incluye fundamentalmente 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, vivienda, etc.–, merecen atención, por su carácter genérico, el Decreto 287/2000, de 21 de noviembre, por el que se desarrolla el régimen de ayudas y subvenciones públicas en la Comunidad Autónoma de Galicia, y el Decreto 14/2000, de 10 de febrero, que modifica el Decreto 71/1992, de 29 de octubre, que regulaba el régimen general de subvenciones en Asturias. En una línea similar cabe destacar el Decreto 209/2000, de 5 de octubre, que determina las ayudas o incentivos que puede gestionar la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León.

Respecto de los reglamentos de desarrollo presupuestario o de leyes sectoriales específicas cabe mencionar, en particular, las normas reglamentarias de regulación de las infraestructuras locales o de los fondos de cooperación local. En el primer ámbito destacan el Decreto Foral del Gobierno de Navarra estableciendo el plan de obras de infraestructuras locales para el año 2000 y el Decreto Foral 367/2000, de 20 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley Foral 7/2000, de 3 de julio, del plan trienal de infraestructuras locales para el periodo 2001-2003. En el segundo apartado, las Comunidades de Castilla-La Mancha, Castilla y León y Extremadura han procedido a la regulación detallada del régimen de asignación y distribución de los diferentes fondos. Por último, hay que citar en el apartado de desarrollo de las leyes presupuestarias las disposiciones de autorización de emisiones de deuda pública

Finalmente, en el ámbito tributario, merecen especial atención la aprobación en Cataluña del Reglamento de los tributos gestionados por la Agencia Catalana del Agua (Decreto 103/2000, de 6 de marzo) y, en Galicia, la aprobación del Reglamento del Impuesto sobre la contaminación atmosférica (Decreto 29/2000, de 20 de enero). También pueden citarse el Decreto del Gobierno canario 192/2000, de 20 de septiembre, por el que se regula la declaración anual de operacio-

nes económicas con terceras personas y el Decreto del Gobierno asturiano 93/2000, de 27 de diciembre, que incluye una nueva modificación, la cuarta, de la regulación anterior relativa a la gestión, liquidación y recaudación de los tributos propios y otros ingresos de derecho público del Principado de Asturias.

La liquidación de los presupuestos de las Comunidades Autónomas para 1997

Los presupuestos de las Comunidades Autónomas para el año 1997 tuvieron, en términos consolidados, un importe de 9.211.943 millones de pesetas. Esta cifra incluye el total de ingresos y gastos de la Administración centralizada de la Comunidad Autónoma, de los organismos autónomos administrativos, comerciales, industriales y financieros y de las entidades gestoras de la Seguridad Social. Por otro lado, a efectos de homogeneización, y al igual que en anteriores *Informes*, no se incluyen los ingresos que reciben las Comunidades Autónomas en concepto de participación de las corporaciones locales en los ingresos del Estado y que posteriormente, a través del presupuesto de gastos, transfieren a los ayuntamientos y diputaciones de su territorio.

La ejecución de los presupuestos ha dado como resultado unos derechos liquidados de 9.324.375 millones de pesetas y unas obligaciones reconocidas de 9.214.191 millones. 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 compara con las previsiones iniciales. Para el conjunto de Comunidades, los ingresos han crecido un 8,2% con respecto al año anterior y los gastos a una tasa del 7,3%.

1. Con respecto a los ingresos, en el cuadro 2 se presentan los derechos liquidados por parte de las Comunidades Autónomas para el ejercicio de 1997, separando los grupos siguientes: ingresos tributarios, transferencias corrientes y de capital, ingresos financieros y otros ingresos.

Antes de proceder a analizar la estructura de los ingresos de las Comunidades es necesario hacer la siguiente precisión. El año 1997 es el primero de aplicación del acuerdo de financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001, en el que se atribuye a las Comunidades un tramo del IRPF declarado por los residentes en su territorio. Este tramo se configura como un impuesto cedido de forma parcial, lo que para la hacienda autonómica representa la inclusión de unos ingresos nuevos por la vía de los impuestos directos y una consiguiente reducción de la transferencia estatal en concepto de participación en los ingresos del Estado. Sin embargo, la información disponible, procedente del Ministerio de Economía y Hacienda, trata estos ingresos del tramo autonómico del IRPF como transferencias del Estado y los incluye de forma agregada en el capítulo de transferencias corrientes. Esta operación provoca que el nuevo modelo de financiación no se pueda ver reflejado en las cifras de la liquidación de los presupuestos de ingresos de las Comunidades Autónomas.

Las características más importantes de las liquidaciones de los presupuestos de ingresos del 1997 son las siguientes:

-La elevada cuantía de las transferencias como fuente de financiación. Para el

año 1997 las transferencias corrientes representaron el 65,4% del total de los recursos y las de capital un 7,2%.

-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 1997 las transferencias corrientes representaron un 88% en el País Vasco; en cambio, en Navarra, representaron solamente un 3,7%.

-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 estas Comunidades las transferencias corrientes representan un 69,6% 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 FEOGAGarantía.

-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 relevancia 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. Así, en Extremadura estas transferencias de capital suponen un 21,8% de los ingresos, en Asturias el 19,2%, en Murcia el 16%, en CastillaLa Mancha un 12,7% y en Castilla y León un 14,5%.

-Los ingresos tributarios representan el 17,6% de los ingresos liquidados en el año 1997, pero mientras en Navarra, debido a las particularidades de su sistema de financiación, estos ingresos representan un 90% del total, en las Comunidades uniprovinciales representan un 36% y en las pluriprovinciales del mismo nivel competencial el 17,6%. En las Comunidades de mayor nivel de competencias el porcentaje es del 13,4%.

-Los ingresos financieros tienen una importancia relativa del 8,3% del total de los recursos liquidados en el año 1997. Este peso es muy distinto entre las Comunidades Autónomas, puesto que en algunas alcanza porcentajes entorno al 18% de los ingresos y en otras el porcentaje es del orden del 1%.

2. En lo que se refiere a la liquidación de los gastos autonómicos, en el cuadro 3 se presentan las liquidaciones para el año 1997, 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 funcio-

namiento representan más de la mitad de los gastos de las Comunidades del artículo 151. Concretamente, y para el año 1997, estos gastos representan en dichas Comunidades Autónomas el 49,5% del total de gastos. En las Comunidades de menor nivel competencial se observa, en cambio, que el peso relativo es del 22,1% en las pluriprovinciales y del 29,2% en las uniprovinciales.

-Las transferencias corrientes tienen un peso relativo del 27,8% 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 20%.

-Los gastos de capital representan en conjunto un 18,9% 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 un peso en el total de gastos del 8,5%. 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 11,3% de los gastos, mientras que en las pluriprovinciales con el mismo nivel de competencias representan el 6,4%.

3. Por último, 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 1997 muestran que el ahorro ha financiado un porcentaje mucho más elevado que en el año anterior, ya que ha pasado del 33,6% al 46,6% de los gastos de capital. Por su parte, los ingresos de capital han financiado el 43,4%, porcentaje muy similar al del ejercicio anterior. Por último, el déficit ha financiado el 10%, porcentaje que se sitúa en la mitad del correspondiente al año anterior.

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 82% de los gastos de capital. En cambio, en las Comunidades uniprovinciales el peso de esta fuente de financiación es del 54%, en las pluriprovinciales del 50% y en las del artículo 151 del 35,7%. Hay que destacar que para todas las Comunidades Autónomas este porcentaje ha tenido un aumento respecto al ejercicio anterior.

Los ingresos de capital son particularmente elevados en las Comunidades pluriprovinciales: casi la mitad de los gastos de capital se financian con estos ingresos. En las Comunidades de mayor nivel competencial tienen un peso del 48% y en las uniprovinciales del 35,8%.

En lo que respecta al déficit, en el año 1997 las Comunidades Autónomas han liquidado unos presupuestos con un déficit de 170.114 millones de pesetas. Esta cifra representa una importante disminución con respecto al déficit del año ante-

rior 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 4.403 pesetas, siendo más elevado en las Comunidades de mayor nivel competencial. Así, en las Comunidades de régimen común con mayor nivel de competencias, el déficit es de 6.605 pesetas por habitante, mientras que en las Comunidades con menor nivel de competencias, se constata que en las uniprovinciales el déficit es de 3.165 pesetas/habitante y en las pluriprovinciales es de 7.906 pesetas/habitante.

CUADRO 1

**LIQUIDACION DE LOS PRESUPUESTOS
DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS DEL AÑO 1997 (MPTA) (1)**

	Previsión inicial	Derechos liquidados	Obligaciones reconocidas
CA REGIMEN COMÚN			
A) Uniprovinciales			
Asturias	154.906	144.824	146.839
Cantabria	76.841	66.321	67.176
Madrid	590.314	545.856	532.995
Murcia	130.386	112.449	112.405
La Rioja	34.907	37.722	37.053
Total	987.354	907.172	896.469
B) Pluriprovinciales			
<i>Con competencias en educación y sanidad</i>			
Andalucía	2.078.404	2.031.982	1.993.989
Canarias	491.826	490.562	493.459
Cataluña	1.600.166	1.957.193	1.878.057
Galicia	795.990	791.294	789.366
Comunidad Valenciana	998.043	943.625	985.320
Total	5.964.430	6.214.656	6.140.191
<i>Con competencias comunes</i>			
Aragón	225.065	197.338	193.539
Islas Baleares	72.894	76.996	76.300
Castilla y León	430.943	414.769	414.009
Castilla-La Mancha	327.723	286.329	284.388
Extremadura	217.708	216.343	211.733
Total	1.274.334	1.191.775	1.179.969
CA REGIMEN FORAL			
Navarra	271.050	276.583	272.591
Pais Vasco	714.776	734.189	724.971
Total	985.826	1.010.772	997.562
TOTAL	9.211.943	9.324.375	9.214.191

(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 1997 (MPTA)						
	ingresos tributarios	transferen. corrientes	transferen. capital	ingresos financieros	otros ingresos	TOTAL
CA REGIMEN COMÚN						
A) Uniprovinciales						
Asturias	30.570	59.349	27.759	25.068	2.078	144.824
Cantabria	21.032	32.214	11.566	1.026	483	66.321
Madrid	239.994	208.248	22.320	50.030	25.264	545.856
Murcia	30.051	53.271	17.998	10.639	489	112.449
La Rioja	10.760	20.304	3.756	1.998	904	37.722
Total	332.407	373.386	83.399	88.762	29.218	907.172
B) Pluriprovinciales						
<i>Con competencias en educación y sanidad</i>						
Andalucía	180.510	1590.515	145.706	98.581	16.670	2.031.982
Canarias	129.202	304.433	40.281	9.192	7.454	490.562
Cataluña	296.464	1171.996	94.173	347.348	47.211	1.957.193
Galicia	66.867	576.964	87.610	51.282	8.571	791.294
Comun. Valenciana	161.716	684.175	28.199	66.710	2.826	943.625
Total	834.759	4328.084	395.968	573.112	82.733	6.214.656
<i>Con competencias comunes</i>						
Aragón	42.616	109.979	13.841	27.538	3.364	197.338
Islas Baleares	40.396	27.396	4.990	4.047	167	76.996
Castilla y León	72.502	269.675	59.975	5.926	6.691	414.769
Castilla-Mancha	35.537	195.310	36.406	13.963	5.112	286.329
Extremadura	19.144	135.170	47.131	12.045	2.853	216.343
Total	210.196	737.531	162.343	63.519	18.187	1.191.775
CA REGIMEN FORAL						
Navarra	249.837	10.253	5.995	3.918	6.580	276.583
País Vasco	13.672	648.397	21.845	42.912	7.363	734.189
Total	263.509	658.650	27.841	46.830	13.943	1.010.772
TOTAL	1.640.871	6.097.650	669.551	772.223	144.080	9.324.375

CUADRO 3

LIQUIDACIONES DE LOS PRESUPUESTOS DE GASTOS
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO 1997 (MPTA)

	gastos de funcionam.	transferen. corrientes	gastos de capital	carga financiera	otros gastos	TOTAL
CA REGIMEN COMÚN						
A) Uniprovinciales						
Asturias	25.759	30.384	66.771	11.148	12.776	146.839
Cantabria	18.540	14.270	29.705	3.038	1.622	67.176
Madrid	180.772	150.696	131.960	67.463	2.104	532.995
Murcia	24.735	28.564	42.228	16.827	51	112.405
La Rioja	12.259	8.538	12.951	3.196	110	37.053
Total	262.065	232.453	283.615	101.672	16.664	896.469
B) Pluriprovinciales						
<i>Con competencias en educación y sanidad</i>						
Andalucía	998.925	585.270	275.640	132.027	2.127	1.993.989
Canarias	281.191	110.732	82.649	13.618	5.269	493.459
Cataluña	864.373	449.026	235.403	295.041	34.215	1.878.057
Galicia	406.359	144.635	176.633	53.305	8.434	789.366
Comun. Valenciana	481.414	284.902	150.500	56.252	12.252	985.320
Total	3.032.261	1.574.565	920.824	550.243	62.297	6.140.191
<i>Con competencias comunes</i>						
Aragón	41.939	77.453	49.085	23.910	1.150	193.539
Islas Baleares	20.599	12.328	37.723	4.849	801	76.300
Castilla y León	100.959	168.681	125.696	18.266	407	414.009
Castilla-Mancha	58.292	135.525	76.250	13.644	677	284.388
Extremadura	39.405	84.645	70.637	14.318	2.727	211.733
Total	261.194	478.634	359.391	74.987	5.762	1.179.969
CA REGIMEN FORAL						
Navarra	107.939	88.730	55.356	17.196	3.371	272.591
País Vasco	362.385	189.681	119.912	41.068	11.925	724.971
Total	470.324	278.411	175.267	58.264	15.296	997.562
TOTAL	4.025.844	2.564.063	1.739.098	785.167	100.019	9.214.191

CUADRO 4

CUENTA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO 1997 (MPTA)						
	ingresos corrientes	gastos corrientes	ahorro	ingresos capital	gastos capital	déficit no finan.
CA REGIMEN COMÚN						
A) Uniprovinciales						
Asturias	90.580	60.714	29.865	29.177	66.771	-7.729
Cantabria	53.587	34.663	18.924	11.708	29.705	927
Madrid	457.391	381.469	75.922	38.434	131.960	-17.604
Murcia	83.787	61.047	22.739	18.023	42.228	-1.466
La Rioja	31.368	22.222	9.145	4.356	12.951	551
Total	716.712	560.116	156.596	101.698	283.615	-25.322
B) Pluriprovinciales						
<i>Con competencias en educación y sanidad</i>						
Andalucía	1.783.051	1.663.983	119.068	150.350	275.640	-6.222
Canarias	435.324	400.681	34.642	46.047	82.649	-1.960
Cataluña	1.480.161	1.412.535	67.626	129.683	235.403	-38.093
Galicia	645.799	583.894	61.905	94.214	176.633	-20.515
Comun. Valenciana	848.711	802.839	45.872	28.204	150.500	-76.424
Total	5.193.046	4.863.933	329.113	448.498	920.824	-143.214
<i>Con competencias comunes</i>						
Aragón	154.779	127.622	27.157	15.022	49.085	-6.906
Islas Baleares	67.959	37.009	30.950	4.990	37.723	-1.783
Castilla y León	344.231	280.253	63.978	64.612	125.696	2.895
Castilla-Mancha	233.070	199.455	33.615	39.296	76.250	-3.339
Extremadura	156.340	130.246	26.094	47.958	70.637	3.415
Total	956.379	774.584	181.795	171.877	359.391	-5.719
CA REGIMEN FORAL						
Navarra	264.821	209.610	55.210	7.845	55.356	7.699
País Vasco	667.045	578.921	88.123	24.233	119.912	-7.556
Total	931.865	788.531	143.334	32.077	175.267	144
TOTAL	7.798.002	6.987.164	810.838	754.150	1.739.098	-174.110

CUADRO 5

DÉFICIT LIQUIDADO POR LAS COMUNIDADES
AUTÓNOMAS
EN EL AÑO 1997

	MPTA	PTA/hab
CA REGIMEN COMÚN		
A) Uniprovinciales		
Asturias	-7.729	-7.105
Cantabria	927	1.757
Madrid	-17.604	-3.505
Murcia	-1.466	-1.336
La Rioja	551	2.080
Total	-25.322	-3.165
B) Pluriprovinciales		
<i>Con competencias en educación y sanidad</i>		
Andalucía	-6.222	-860
Canarias	-1.960	-1.220
Cataluña	-38.093	-6.255
Galicia	-20.515	-5.117
Comun. Valenciana	-76.424	-27.865
Total	-143.214	-6.605
<i>Con competencias comunes</i>		
Aragón	-6.906	-5.816
Islas Baleares	-1.783	-2.344
Castilla y León	2.895	1.154
Castilla-Mancha	-3.339	-1.950
Extremadura	3.415	3.191
Total	-5.719	-790
CA REGIMEN FORAL		
Navarra	7.699	14.790
País Vasco	-7.556	-3.601
Total	144	55
TOTAL	-174.110	-4.403

MAGNITUDES PRESUPUESTARIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA EL AÑO 2000

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. En los últimos años se ha ido modificando el nivel competencial de determinadas Comunidades Autónomas y por ello la clasificación de éstas según su nivel de competencias ha ido cambiando en cada uno de los *Informes*.

Dentro del conjunto de Comunidades Autónomas hay que distinguir, en primer término, entre las Comunidades de régimen común de financiación y las 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, ya 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 relevante porque 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 y que se sitúan dentro del grupo de Comunidades Autónomas con un techo competencial elevado.

En 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.

Así, en función de su nivel competencial se distinguen tres grupos de Comunidades Autónomas: la que tienen competencias comunes, las que además tienen competencias en educación y, por último, las que tienen también competencias en los servicios sanitarios de la Seguridad Social.

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)*

Cantabria
La Rioja
Madrid
Murcia

1.2 *Con competencias comunes (Comunidades del artículo 143)*

Asturias

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
Castilla y León
Islas Baleares

2.3 *Con competencias comunes (Comunidades del artículo 143)*

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 las transfiere a sus corporaciones locales, de manera que 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 2000, con inclusión de datos de su cuenta financiera, 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 1997.

PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2000-1999 (MPTA) (1)

	2000	1999	% Variación 00/99	PTA/HAB 200
CA RÉGIMEN COMÚN				
A) Uniprovinciales				
<i>Con competencias comunes y educación</i>				
- La Rioja	70.084	65.122	7,6	264.527
- Madrid	1.078.478	738.085	46,1	214.738
- Murcia	260.660	152.709	70,7	237.558
- Cantabria	145.513	97.475	49,3	275.888
<i>Con competencias comunes</i>				
- Asturias	204.764	165.412	23,8	188.222
B) Pluriprovinciales				
<i>Con competencias comunes, educación y sanidad</i>				
- Andalucía	2.498.463	2.354.446	6,1	345.336
- Canarias	630.919	585.169	7,8	392.721
- Cataluña	1.917.366	1.804.272	6,3	314.836
- Galicia	956.768	898.010	6,5	348.852
- Comunidad Valenciana	1.218.678	1.122.283	8,6	303.961
<i>Con competencias comunes y educación</i>				
- Islas Baleares	147.686	134.424	9,9	194.226
- Aragón	350.556	318.672	10,0	295.193
- Castilla y León	740.776	493.950	50,0	295.307
<i>Con competencias comunes</i>				
- Castilla-La Mancha	369.941	362.230	2,1	216.020
- Extremadura	289.029	273.681	5,6	270.059
CA RÉGIMEN FORAL				
- Navarra	357.673	339.852	5,2	687.075
- País Vasco	866.445	800.103	8,3	412.975
TOTAL	12.103.800	10.705.894	13,1	306.107

(1) No incluye las dotaciones destinadas a las corporaciones locales vía participación en los impuestos del Estado.

**PRESUPUESTOS DE INGRESOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
FORALES AÑO 2000. (MPTA)**

	Navarra	País Vasco	Total
Impuestos directos	149.113	0	149.113
Impuestos indirectos	179.406	1.200	180.606
Tasas y otros ingresos	8.614	7.568	16.181
Transferencias corrientes	5.969	801.932	807.901
Ingresos patrimoniales	3.358	6.644	10.001
OPERACIONES CORRIENTES	346.460	817.343	1.163.803
Enajenación de inversiones	749	257	1.005
Transferencias de capital	3.982	6.957	10.939
OPERACIONES DE CAPITAL	4.730	7.214	11.944
Activos financieros	3.611	1.899	5.511
Pasivos financieros	2.872	39.989	42.861
OPERACIONES FINANCIERAS	6.483	41.888	48.372
TOTAL	357.673	866.445	1.224.119

**PRESUPUESTOS DE INGRESOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
FORALES AÑO 2000. (porcentajes)**

	Navarra	País Vasco	Total
Impuestos directos	41,7	0,0	12,2
Impuestos indirectos	50,2	0,1	14,8
Tasas y otros ingresos	2,4	0,9	1,3
Transferencias corrientes	1,7	92,6	66,0
Ingresos patrimoniales	0,9	0,8	0,8
OPERACIONES CORRIENTES	96,9	94,3	95,1
Enajenación de inversiones	0,2	0,0	0,1
Transferencias de capital	1,1	0,8	0,9
OPERACIONES DE CAPITAL	1,3	0,8	1,0
Activos financieros	1,0	0,2	0,5
Pasivos financieros	0,8	4,6	3,5
OPERACIONES FINANCIERAS	1,8	4,8	4,0
TOTAL	100,0	100,0	100,0

**PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
UNIPROVINCIALES AÑO 2000. (PTA/HAB)**

	Asturias	Cantabria	Madrid	Murcia	La Rioja	Total
Remuneraciones personal	25.918	79.808	72.036	84.522	91.756	68.643
Bienes y servicios	11.134	21.217	23.726	10.592	27.420	20.169
Intereses	5.479	11.640	7.350	4.840	4.886	6.953
Transferencias corrientes	28.134	52.312	56.433	61.334	45.554	52.625
OPERACIONES CORRIENTES	70.664	164.977	159.546	161.288	169.616	148.389
Inversiones reales	57.343	65.560	24.921	28.633	44.241	33.158
Transferencias de capital	35.691	27.803	19.981	32.861	45.345	25.240
OPERACIONES DE CAPITAL	93.035	93.363	44.901	61.494	89.586	58.398
Activos financieros	15.148	992	565	61	415	2.502
Pasivos financieros	9.376	16.556	9.727	14.715	4.910	10.654
OPERACIONES FINANCIERAS	24.524	17.548	10.291	14.776	5.325	13.156
TOTAL	188.222	275.888	214.738	237.558	264.527	219.943

**PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
DEL ARTÍCULO 151 AÑO 2000. (MPTA)**

	Andalucía	Canarias	Cataluña	Galicia	Comunidad Valenciana	Total
Remuneraciones personal	913.771	256.877	581.395	349.086	450.679	2.551.808
Bienes y servicios	244.336	86.096	448.236	129.171	121.134	1.028.973
Intereses	81.670	7.297	83.579	29.265	35.545	237.356
Transferencias corrientes	715.762	158.952	511.580	197.800	379.474	196.3568
Amortizaciones	0	0	428	0	0	428
OPERACIONES CORRIENTES	1.955.539	509.222	1.625.218	705.322	986.832	5.782.133
Inversiones reales	190.553	66.422	145.136	117.373	136.413	655.897
Transferencias de capital	244.493	54.480	59.585	99.487	86.211	544.255
OPERACIONES DE CAPITAL	435.046	120.902	204.721	216.859	222.624	1.200.153
Activos financieros	3.224	795	16.728	1.401	1.260	23.408
Pasivos financieros	104.654	0	70.699	33.185	7.962	216.501
OPERACIONES FINANCIERAS	107.878	795	87.427	34.586	9.222	239.909
TOTAL	2.498.463	630.919	1.917.366	956.768	1.218.678	7.222.194

población	7.234.873	1.606.534	6.090.040	2.742.622	4.009.329	21.683.398
fons local	236.769		244.260	83.336		

**PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
DEL ARTÍCULO 151 AÑO 2000. (porcentajes)**

	Andalucía	Canarias	Cataluña	Galicia	Comunidad Valenciana	Total
Remuneraciones personal	36,6	40,7	30,3	36,5	37,0	35,3
Bienes y servicios	9,8	13,6	23,4	13,5	9,9	14,2
Intereses	3,3	1,2	4,4	3,1	2,9	3,3
Transferencias corrientes	28,6	25,2	26,7	20,7	31,1	27,2
Amortizaciones	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
OPERACIONES CORRIENTES	78,3	80,7	84,8	73,7	81,0	80,1
Inversiones reales	7,6	10,5	7,6	12,3	11,2	9,1
Transferencias de capital	9,8	8,6	3,1	10,4	7,1	7,5
OPERACIONES DE CAPITAL	17,4	19,2	10,7	22,7	18,3	16,6
Activos financieros	0,1	0,1	0,9	0,1	0,1	0,3
Pasivos financieros	4,2	0,0	3,7	3,5	0,7	3,0
OPERACIONES FINANCIERAS	4,3	0,1	4,6	3,6	0,8	3,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

**PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
DEL ARTÍCULO 151 AÑO 2000 (PTA/HAB)**

	Andalucía	Canarias	Cataluña	Galicia	Comunidad Valenciana	Total
Remuneraciones personal	126.301	159.895	95.467	127.282	112.408	117.685
Bienes y servicios	33.772	53.591	73.601	47.098	30.213	47.454
Intereses	11.288	4.542	13.724	10.670	8.866	10.946
Transferencias corrientes	98.932	98.941	84.003	72.121	94.648	90.556
Amortizaciones	0	0	70	0	0	20
OPERACIONES CORRIENTES	270.293	316.969	266.865	257.171	246.134	266.662
Inversiones reales	26.338	41.345	23.832	42.796	34.024	30.249
Transferencias de capital	33.794	33.911	9.784	36.274	21.503	25.100
OPERACIONES DE CAPITAL	60.132	75.257	33.616	79.070	55.527	55.349
Activos financieros	446	495	2.747	511	314	1.080
Pasivos financieros	14.465	0	11.609	12.100	1.986	9.985
OPERACIONES FINANCIERAS	14.911	495	14.356	12.611	2.300	11.064
TOTAL	345.336	392.721	314.836	348.852	303.961	333.075

**PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
PLURIPROVINCIALES DEL ARTÍCULO 143. AÑO 2000. (PTA/HAB)**

	Aragón	Islas Baleares	Castilla y León	Castilla- La Mancha	Extremadura	Total
Remuneraciones personal	82.849	70.521	89.688	30.717	37.474	64.883
Bienes y servicios	15.046	11.204	14.927	8.748	10.441	12.430
Intereses	6.775	5.429	4.726	2.851	5.947	4.873
Transferencias corrientes	101.578	43.498	93.763	104.099	105.427	93.935
OPERACIONES CORRIENTES	206.248	130.652	203.104	146.416	159.289	176.122
Inversiones reales	33.205	32.218	49.678	36.030	50.989	42.107
Transferencias de capital	39.510	28.756	38.403	28.106	48.525	36.632
OPERACIONES DE CAPITAL	72.715	60.973	88.081	64.135	99.514	78.739
Activos financieros	601	1.319	103	637	2.730	827
Pasivos financieros	15.629	1.282	4.018	4.833	8.526	6.495
OPERACIONES FINANCIERAS	16.230	2.601	4.122	5.470	11.256	7.322
TOTAL	295.193	194.226	295.307	216.020	270.059	262.182

**PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
FORALES AÑO 2000. (MPTA)**

	Navarra	País Vasco	Total
Remuneraciones personal	99.057	331.749	430.806
Bienes y servicios	29.118	103.174	132.291
Intereses	7.926	19.945	27.871
Transferencias corrientes	141.129	226.416	367.545
OPERACIONES CORRIENTES	277.230	681.284	958.514
Inversiones reales	37.141	51.879	89.020
Transferencias de capital	39.845	68.029	107.875
OPERACIONES DE CAPITAL	76.987	119.908	196.895
Activos financieros	3.450	10.140	13.590
Pasivos financieros	7	55.112	55.120
OPERACIONES FINANCIERAS	3.457	65.253	68.710
TOTAL	357.673	866.445	1.224.118

PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
FORALES AÑO 2000. (porcentajes)

	Navarra	País Vasco	Total
Remuneraciones personal	27,7	38,3	35,2
Bienes y servicios	8,1	11,9	10,8
Intereses	2,2	2,3	2,3
Transferencias corrientes	39,5	26,1	30,0
OPERACIONES CORRIENTES	77,5	78,6	78,3
Inversiones reales	10,4	6,0	7,3
Transferencias de capital	11,1	7,9	8,8
OPERACIONES DE CAPITAL	21,5	13,8	16,1
Activos financieros	1,0	1,2	1,1
Pasivos financieros	0,0	6,4	4,5
OPERACIONES FINANCIERAS	1,0	7,5	5,6
TOTAL	100,0	100,0	100,0

PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
FORALES AÑO 2000. (PTA/HAB)

	Navarra	País Vasco	Total
Remuneraciones personal	190.284	158.122	164.516
Bienes y servicios	55.934	49.176	50.519
Intereses	15.226	9.506	10.643
Transferencias corrientes	271.103	107.917	140.358
OPERACIONES CORRIENTES	532.547	324.722	366.037
Inversiones reales	71.347	24.727	33.995
Transferencias de capital	76.541	32.425	41.195
OPERACIONES DE CAPITAL	147.888	57.152	75.190
Activos financieros	6.627	4.833	5.190
Pasivos financieros	14	26.268	21.049
OPERACIONES FINANCIERAS	6.640	31.102	26.239
TOTAL	687.075	412.975	467.465

**PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
PARA EL AÑO 2000. DATOS FINANCIEROS**

	Déficit no financiero MPTA	Déf. n. f./ presupuesto %	% var. déficit 00/99
CA RÉGIMEN COMÚN			
A) Uniprovinciales			
<i>Con competencias comunes y en educación</i>			
-La Rioja	-6.433	9,2	-8,2
<i>Con competencias comunes</i>			
-Asturias	-10.352	5,1	-13,7
-Cantabria	-5.744	5,1	-21,0
-Madrid	-12.628	1,2	-49,7
-Murcia	-1.219	0,5	-15,3
B) Pluriprovinciales			
<i>Con competencias comunes en educación y sanidad</i>			
-Andalucía	-22.400	0,9	-20,6
-Canarias	-2.455	0,4	-17,1
-Cataluña	-10.858	0,6	-20,0
-Galicia	-8.605	0,9	-30,4
-Comunidad Valenciana	-7.500	0,6	-28,6
<i>Con competencias comunes y en educación</i>			
-Aragón	-13.509	3,9	-10,8
-Islas Baleares	-515	0,3	-324,1
<i>Con competencias comunes</i>			
-Castilla y León	-5.431	0,7	-12,5
-Castilla-La Mancha	-2.900	0,8	-14,7
-Extremadura	-724	0,3	-75,6
CA RÉGIMEN FORAL			
-Navarra	-3.027	0,8	-32,1
-País Vasco	23.365	-2,7	-23,7
TOTAL	-90.936	0,8	-25,3

CUENTA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
UNIPROVINCIALES. AÑO 2000 (MPTA)

	Asturias	Cantabria	Madrid	Murcia	La Rioja	Total
(1) Ingresos corrientes	109.377	105.534	937.635	211.968	58.109	1.422.624
(2) Gastos corrientes	76.874	87.015	801.286	176.973	44.938	1.187.086
(3)=(1)-(2) Ahorro corriente	32.503	18.519	136.350	34.995	13.171	235.538
(4) Ingresos de capital	58.356	24.980	76.529	31.260	4.131	195.256
(5) Gastos de capital	101.211	49.243	225.507	67.474	23.735	467.171
(6)=(3)+(4)-(5) Déficit no financiero	-10.352	-5.744	-12.628	-1.219	-6.433	-36.376
(7) Variación neta de activos financieros	-648	4.644	19.628	-2	53	23.676
(8) Variación neta de pasivos financieros	11.000	1.100	-7.000	1.221	6.380	12.701

CUENTA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
DEL ARTÍCULO 151. AÑO 2000 (MPTA)

	Andalucía	Canarias	Cataluña	Galicia	Comunidad Valenciana	Total
(1) Ingresos corrientes	2.137.744	580.717	1.759.056	814.441	1.139.924	6.402.027
(2) Gastos corrientes	1.955.539	509.222	1.625.218	705.322	986.832	5.752.278
(3)=(1)-(2) Ahorro corriente	182.205	71.495	133.839	109.119	153.093	649.750
(4) Ingresos de capital	230.442	46.951	60.025	99.136	62.032	498.552
(5) Gastos de capital	435.046	120.902	204.721	216.859	222.624	1.201.551
(6)=(3)+(4)-(5) Déficit no financiero	-22.400	-2.455	-10.858	-8.605	-7.500	-53.249
(7) Variación neta de activos financieros	-4	-345	-9.809	-1.395	0	-10.121
(8) Variación neta de pasivos financieros	22.403	2.800	20.667	10.000	7.500	63.371

**CUENTA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
PLURIPROVINCIALES DEL ARTÍCULO 143. AÑO 2000 (MPTA)**

	Aragón	Islas Baleares	Castilla y León	Castilla- La Mancha	Extremadura	Total
(1) Ingresos corrientes	280.347	136.971	601.062	288.097	201.959	1.508.436
(2) Gastos corrientes	244.929	99.345	509.485	250.741	170.478	1.274.978
(3)=(1)-(2) Ahorro corriente	35.418	37.626	91.577	37.356	31.481	233.458
(4) Ingresos de capital	37.426	8.221	123.943	69.577	74.299	313.467
(5) Gastos de capital	86.353	46.363	220.952	109.833	106.504	570.005
(6)=(3)+(4)-(5) Déficit no financiero	-13.509	-515	-5.431	-2.900	-724	-23.080
(7) Variación neta de activos financieros	86	-985	463	-372	-1.276	-2.084
(8) Variación neta de pasivos financieros	13.423	1.500	4.969	3.272	2.001	25.164

**CUENTA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
FORALES. AÑO 2000 (MPTA)**

	Navarra	País Vasco	Total
(1) Ingresos corrientes	346.460	817.343	1.163.803
(2) Gastos corrientes	277.230	681.284	958.514
(3)=(1)-(2) Ahorro corriente	69.230	136.059	205.289
(4) Ingresos de capital	4.730	7.214	11.944
(5) Gastos de capital	76.987	119.908	196.895
(6)=(3)+(4)-(5) Déficit no financiero	-3.027	23.365	20.338
(7) Variación neta de activos financieros	162	-8.241	-8.079
(8) Variación neta de pasivos financieros	2.865	-15.123	-12.259

LAS ELECCIONES GENERALES DEL 2000 EN ESPAÑA

Francesc Pallarés

El 12 de Marzo se celebraron las séptimas elecciones generales desde la aprobación de la Constitución. Sin embargo era la primera vez que una legislatura cumplía íntegramente el período establecido y llegaba a su término de forma natural.

El marco político

Después de su ajustada victoria en 1996 el PP comparecía por primera vez en unas elecciones generales como partido en el gobierno. El PP había contado con el apoyo de CiU, PNV y CC, aunque en los últimos meses las tensiones con el PNV en relación a la política en el País Vasco habían llevado a la ruptura del pacto entre ambos partidos.

En la primera fase de la legislatura el PSOE había desarrollado una política de crítica radical a esta alianza, la misma que había adoptado el PP cuando en su momento el PSOE recurrió al apoyo de los nacionalistas para poder gobernar. Los socialistas intentaron igualmente erosionar al PP presentando casos de corrupción que involucraban a representantes del PP. De todas maneras la política de oposición del PSOE se había visto muy afectada durante la segunda mitad de la legislatura por causa de los problemas de liderazgo, que emergían de problemas más profundos de proyecto político.

-Durante los 4 años de la legislatura se había vivido un clima de bonanza económica, que aún habiendo repercutido de manera desigual entre los sectores sociales, había permitido cumplir con los objetivos de convergencia económica europea y mantener a España plenamente insertada en el proceso de integración (reducción del paro, control de la inflación, reducción del déficit público,.....).

Este marco se había ido traduciendo en un buen nivel de aprobación de la labor del gobierno, que mostraba además como se iban debilitando las reticencias de importantes sectores de electores que se habían movilizado contra el PP en las elecciones de 1996.

-El reinicio de la actividad terrorista por parte de ETA y la involución en los planteamientos de EH, se constituyeron en obstáculo casi insalvable para la política del PNV (y EA) de incorporar el nacionalismo radical a la acción democrática mediante un pacto nacionalista. Por el contrario, la política del PP de aislamiento radical de EH encontraba buenos argumentos en la nueva situación. Con los socialistas casi en fuera de juego, sin iniciativa política, se creó así en el País

Vasco una fuerte polarización entre las fuerzas democráticas como no había existido nunca hasta entonces y que se iba extendiendo en el entorno social más inmediato de cada opción. El asesinato del diputado socialista Fernando Buesa en plena precampaña marcó un nuevo punto álgido en esta dinámica. En el marco de una vuelta a la radicalización y de resituarse a remolque de ETA, EH propugna la abstención electoral como una muestra de no reconocimiento del marco político español. En esta situación, el tema del País Vasco fue una vez más protagonista de la campaña electoral.

—El tercer gran elemento que enmarca las elecciones del 2000 es el acuerdo entre las dos principales fuerzas de la izquierda: PSOE e IU. El PSOE propone unas medidas como base de un programa electoral y de gobierno conjunto al tiempo que pide a IU que no presente candidatura al Congreso en 34 de las 50 circunscripciones (con la posibilidad de incluir algún candidato de IU en la lista socialista), y hacer candidaturas conjuntas al Senado en 32 circunscripciones en las que 1 de los 3 candidatos sería de IU. El PSOE parece así renunciar a disputar el espacio de centro y opta por un planteamiento más «defensivo» de basarse en el voto de izquierdas.

La propuesta socialista puede poner en peligro la supervivencia de IU como opción pero el candidato de IU, Frutos, no la rechaza y reconduce la oferta, llegando a un acuerdo a nivel de programa pero sin retirar candidaturas (que en aquellos momentos era lo que más interesaba a los socialistas). Sin embargo, planteado un mes y medio antes de las elecciones y sin derivar de una práctica de colaboración durante la legislatura, el pacto tuvo importantes problemas de credibilidad. De todas maneras este acuerdo marca una inflexión importante en la línea que habían mantenido ambas fuerzas hasta entonces, y la dinámica de descalificaciones mutuas de anteriores campañas deja paso a una relación más fluida que permite centrar el esfuerzo electoral de ambas fuerzas en el enfrentamiento con el PP.

—Si bien como partido en el gobierno el PP había renovado su victoria en las elecciones europeas, municipales y autonómicas (en 13 CCAA), el margen había sido más ajustado que en el mismo tipo de elecciones en el período 1994-95, especialmente en las municipales. Este hecho se contraponía con la ventaja más cómoda que las encuestas otorgaron al PP. No había dudas sobre la victoria del PP, pero sí sobre si sería suficientemente amplia como para poder gobernar con mayoría absoluta (o *quasi*).

Las fuerzas políticas y las candidaturas

El PP se plantea como objetivo central revalidar la victoria pero con un margen más amplio que le permita gobernar con menor dependencia. En esta dirección, realiza un gran despliegue de campaña que se caracteriza por su tono de moderación, basada en los buenos resultados de la gestión del gobierno y muy centrada en la figura de Aznar.

Por tercera vez Aznar era el principal candidato del PP, pero ahora como Presidente del Gobierno saliente y aspirante a la reelección. Además, los buenos resultados durante su gestión lo habían convertido en el símbolo principal de la

campaña del PP. Este marco favorable permitió al PP absorber sin más problemas el potencial efecto negativo de la dimisión del Ministro de Trabajo Manuel Pimentel –por actuaciones irregulares de su jefe de Gabinete como causa directa– pero que manifestaba la existencia de problemas más de fondo.

Por primera vez el PSOE se presentaba sin Felipe González como principal candidato. Además, desde 1982 no concurría desde la oposición. La legislatura no había sido un período fácil para el PSOE. Le costaba encontrar su papel como oposición y estaba viviendo un grave problema de liderazgo y de proyecto político. Finalmente el PSOE presenta como principal candidato al secretario general, Joaquín Almunia, con el lastre de las tensiones y la parálisis internas a causa de la llamada *bicefalía* y la candidatura finalmente frustrada de Borrell.

También IU había renovado su imagen, siendo ahora Francisco Frutos, secretario general del PCE, su principal candidato. Los acuerdos con el PSOE, de los que es impulsor fundamental, le otorgan protagonismo y personalidad propios a la campaña, abandonando el planteamiento antisocialista del periodo anterior.

La campaña

En general el ritmo y los temas de la campaña vienen fundamentalmente marcados por el PP, manifestando las debilidades de la oposición.

El pacto de la izquierda centra buena parte de la estrategia de campaña de la oposición. Con un planteamiento más defensivo que de alternativa (evitar la «pérdida» de votos del sistema electoral), y sin capacidad de introducir y representar una nueva dinámica social, la idea del Pacto se va difuminando durante la campaña hasta convertirse en una referencia meramente retórica, a pesar de algunos intentos de última hora para revitalizarlo.

Por su parte el PP realiza una campaña activa para conseguir consolidar su posición, aprovechando la coyuntura económica favorable y la situación difícil de la oposición. Especialmente en su primera fase la campaña gira alrededor de la labor realizada durante los 4 años en el gobierno, que son el principal argumento del PP para solicitar el voto a los electores. Las propuestas de futuro también centran la atención y el debate en la campaña, especialmente durante la segunda mitad de la misma. Entre éstas algunas tienen un protagonismo más destacado: Las propuestas del PP sobre la reforma fiscal con una rebaja del IRPF, como medida más general; el compromiso de Aznar de suprimir el IAE, que podía atraerle el apoyo del pequeño propietario urbano; el debate sobre las pensiones –con cierto perfil de subasta entre los partidos– a la busca del voto de los jubilados (casi el 25% de los electores); el anuncio de Aznar de suprimir la mili el año 2001 –un año antes de lo previsto– a la busca del voto joven.

En este marco, la utilización de los medios de comunicación de titularidad pública está presente una vez más en la campaña, con la denuncia del resto de partidos sobre el favoritismo hacia el PP en los informativos de TVE durante la precampaña.

Los resultados

Aspectos generales

Con un descenso de 7 puntos en la participación con respecto a 1996, los resultados de las elecciones dan un claro triunfo al PP, que con el 44,5% de los votos mejora su resultado de las anteriores elecciones, consolida su condición de partido mayoritario al ampliar considerablemente su ventaja sobre el PSOE (34%) que retrocede y queda ahora a 10 puntos del PP, mientras IU se hunde y queda con poco más del 5% de los votos.

Como consecuencia de estos resultados, el PP alcanza la mayoría absoluta en el Congreso y la refuerza en el Senado, consolidando así su papel como partido de gobierno y el liderazgo de Aznar.

España: Elecciones generales 2000		
	2000	Dif.2000-96
Participación	68,7	-6,7
	% s/votantes	
PP	44,2	+5,6
PSOE	33,9	-3,5
IU	5,4	-5,1
PANE ¹	12,6	+1,4

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Junta Electoral Central

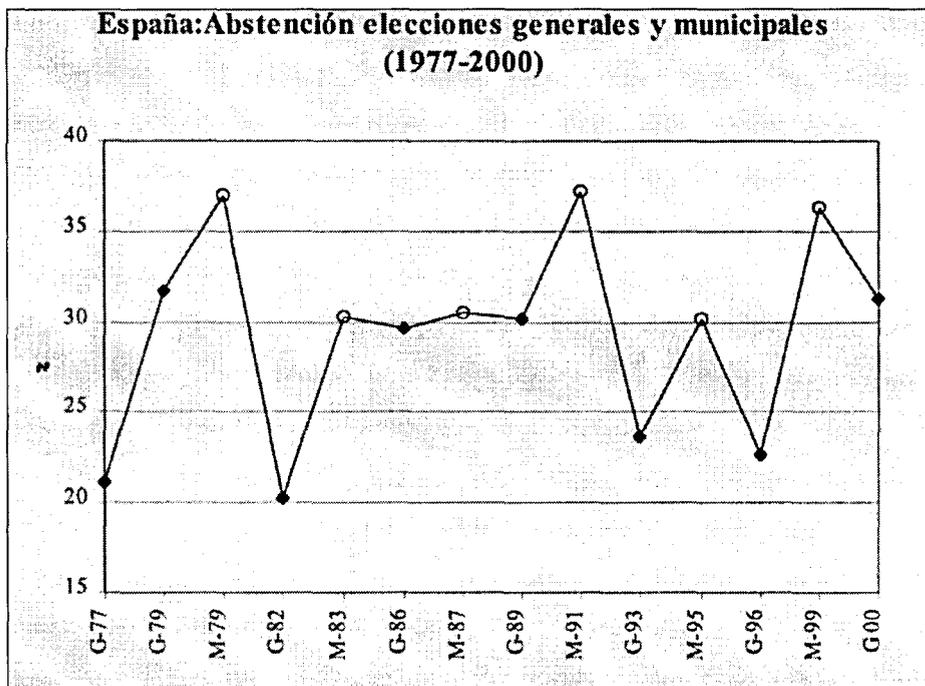
La participación/abstención

El 68,7% de los casi 40 millones de electores acude a las urnas, expresando un descenso generalizado de la participación en todo el país con respecto a las últimas elecciones generales de 1996. El período de fuerte movilización electoral en relación a la expectativa de cambio político que se había planteado en las elecciones de 1993 se había cerrado en 1996 con la realización de la expectativa, la victoria del PP. A partir de aquí la movilización entra en reflujos como se observa en todas las elecciones celebradas posteriormente. Las generales del 2000 no son una excepción.

El nivel de abstención vuelve pues a situarse alrededor del 30%, el mismo nivel que en las demás elecciones generales sin expectativa política de cambio realizadas hasta ahora (1979, 1986, 1989). En estas elecciones existen menos incentivos a la movilización, por ello un mayor porcentaje de electores no participa. En principio este incremento de la abstención afecta a todos los partidos. Y si bien ello es cierto, también lo es que en el marco de esta desmovilización general en relación a 1996 se ha producido una desmovilización selectiva, que ha afectado

1. Conjunto de los Partidos de Ámbito No Estatal

tado más a anteriores votantes de izquierdas, fundamentalmente del PSOE. Así se deduce del análisis territorial de los resultados y de los datos de las encuestas, indicando que el incremento de la abstención ha afectado a todos los electorados, pero mucho menos al PP que al PSOE e IU.



Por CCAA, el comportamiento participativo/abstencionista presenta un mapa prácticamente idéntico al de anteriores elecciones generales. Las comunidades insulares, Canarias y Baleares, son las que presentan cotas de abstención más elevadas, cercanas al 39%. Les siguen País Vasco, Cataluña y Galicia con el 35-36%. En el extremo opuesto, Castilla-La Mancha y Extremadura mantienen su condición de las más participativas (alrededor del 24%), seguidas de La Rioja y Murcia (26%).

Se mantiene la geografía de la participación y se mantiene la horquilla de 15 puntos de diferencia entre las más y las menos participativas.

Ello ya indica que el aumento de la abstención ha sido un fenómeno general a toda España, con incrementos muy parecidos en todas las CCAA, entre 7 y 9 puntos. La CA donde el incremento es mayor es Cataluña (+12,5 puntos), que continua profundizando su evolución abstencionista en los 90, seguida de Baleares (+10).

A nivel provincial, la tónica es la misma. Se mantiene la geografía del comportamiento abstencionista, con Toledo, Cuenca, Jaén —que consolida su comportamiento participativo— seguidas de Albacete, Guadalajara, Palencia, Segovia y las

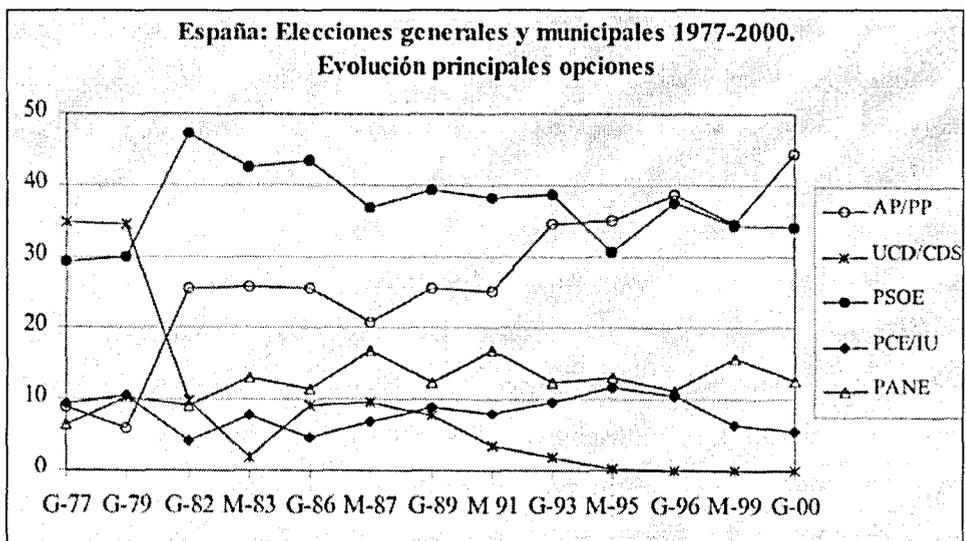
provincias extremeñas como las más participativas. Por su parte, los menores niveles de participación se presentan en Guipúzcoa, seguida de las circunscripciones insulares, las catalanas y gallegas (excepto Lugo), además de Málaga y Cádiz. También Ceuta y Melilla mantienen su pauta poco participativa.

Las únicas variaciones significativas son el notable incremento de la abstención en Guipúzcoa (+13,6) –única provincia vasca donde parece haber tenido un cierto eco la consigna abstencionista de EH/HB– así como el fuerte incremento de la desmovilización en las cuatro circunscripciones catalanas (entre 11-13 puntos). Cataluña está presentando comportamientos crecientemente abstencionistas con respecto a la media española.

La orientación del voto

El PP continua su evolución al alza y con 10,3 millones de votos obtiene el mejor resultado de su historia (44,2% de los votantes); tan sólo el PSOE en 1982 había superado este porcentaje. Así, a pesar del notable incremento de la abstención, el PP obtiene 600.000 votos más que en 1996, mejorando en 5,6 puntos su correlación de fuerzas y aumentando igualmente su porcentaje de votos sobre el total de censados.

En la otra cara de la moneda se sitúan el PSOE e IU que pierden 1,5 y 1,4 millones de votos, respectivamente. El PSOE obtiene así el 33,9% de los votos, perdiendo casi 4 puntos en relación a 1996 y quedando a 10 puntos por debajo del PP. Por su parte IU sufre un gran descalabro, obteniendo tan sólo el 5,4% de los votos, perdiendo pues la mitad del apoyo que había obtenido en 1996 y quedando en una posición muy marginal.



Continuidad y cambio en los espacios electorales

El descenso conjunto de PSOE e IU significa un importante retroceso de la izquierda que no es compensado por los avances de algunos PANE de izquierdas. De esta manera, y agrupando el conjunto de fuerzas de cada orientación, por primera vez, el centro-derecha (52,5%) superaba claramente a la izquierda (43,7) en unas elecciones generales. Después de las equilibradas situaciones de 1977 y 79, se había pasado a una situación de ventaja de la izquierda de 5-7 puntos sobre el centro-derecha (tan sólo en la excepcional situación de 1982 la ventaja había sido mayor: 14 puntos). Esta situación se mantiene hasta las elecciones intermedias de 1995 que marcan el inicio de una nueva fase más equilibrada y de ventaja más irregular, que desemboca en la nueva situación creada por las elecciones del 2000 con clara ventaja del centro-derecha.

¿Qué ha pasado? Además de la desmovilización selectiva que ha afectado de manera más importante a anteriores electores de PSOE e IU, los datos de diferentes encuestas indican que el 3-4% de los electores (entre 1 y 1,5 millones de electores) dudaban entre PP-PSOE al inicio de la campaña, y que entre 8-13% del electorado del PSOE-96 se ha inclinado finalmente por el PP, es decir, entre 750.000 y 1,2 millones de electores. A pesar de la amplitud de la horquilla dibujada por las diferentes estimaciones, todas ponen de relieve la existencia de una importante bolsa de electores que cruza la fácilmente las hipotéticas «barreras» entre PP y PSOE. A ellos deben añadirse los 100-200.000 electores que han pasado de IU al PP. En definitiva se observa una elevada permeabilidad en la divisoria clásica entre izquierda y centro-derecha.

En el marco de la erosión socialista y de la progresiva consolidación de la imagen centrista del PP se ha ido configurando un espacio de competencia directa entre PP-PSOE, que se ha evidenciado claramente en estas elecciones del 2000.

Una parte de este espacio tiene sus raíces en el proceso político español de los años 80. Como consecuencia de la crisis de UCD el PSOE recoge en 1982 un amplio sector de voto de centro, que algunos llamaron el «voto prestado». El CDS y la abstención recogieron en 1986 y 1989 buena parte de este voto que en 1993 y 1996 pasa al PP, que lo consolida en el 2000.

Al mismo tiempo se ha ido incorporando electorado joven, socializado en el contexto y los referentes políticos de finales de siglo, con nuevos valores, menos ideologizado, que en parte ha configurado un nuevo tipo de electorado no aliado por el que compiten los grandes partidos, aunque la abstención sea su opción mayoritaria.

Aspectos territoriales: CCAA y Provincias

El PP es el partido mayoritario en todas las CCAA excepto en Andalucía y en Cataluña, donde vence el PSOE, así como en el País Vasco donde el PNV es la opción más votada. El PSOE es la segunda fuerza en las 14 donde vence el PP, viéndose relegado al tercer puesto en el País Vasco en beneficio del PP. En Cataluña CiU se mantiene como segunda fuerza seguida del PP. Con respecto al

96, el PP consigue ser ahora la opción más votada en Extremadura mejorando sustancialmente su ventaja en la correlación de fuerzas en todas las CCAA.

La implantación del PP por CCAA continua presentando las mismas pautas de distribución que en 1996 pero mejorando su nivel. Los mejores resultados los obtiene en Murcia, Cantabria y Castilla y León (56-57%), superando el listón del 50% en otras 9 CCAA, algo que sólo había conseguido en 2 en 1996. El País Vasco y Cataluña continúan siendo sus puntos débiles, especialmente esta última, aunque en ambas mantiene una trayectoria ascendente y ya ha superado los 20 puntos, acercándose a los 30 en el País Vasco.

Los mayores avances los consigue en Navarra (+12,4), favorecida por el notable retroceso de CDN, y después en el País Vasco, Baleares, Valencia y Murcia, donde mejora entre 8-10 puntos su porcentaje. En la gran mayoría de CCAA su avance se sitúa entre los 4-7 puntos, siendo sólo algo menor en Castilla y León y en Madrid donde ya tenía resultados muy elevados. Tan sólo en Aragón experimenta un muy ligero retroceso (-0,8).

El PSOE mantiene también sus pautas de implantación territorial pero perdiendo intensidad en general. Sus mejores resultados los mantiene en Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha (44-40%). En las demás CCAA su porcentaje de votos es claramente inferior, oscilando entre 30-36% en 9 Comunidades (tén-gase en cuenta que en 1996 se situó en la línea del 35% o más de los votos en 13 CCAA). El País Vasco continua siendo uno de los puntos débiles del PSOE al que se añaden ahora, Canarias y Galicia (22-23%) siendo en estas últimas donde experimenta los mayores descensos. En la mayoría de CCAA, sin embargo, su retroceso es de 3-6 puntos. El País Vasco, donde se mantiene estable en su debilidad, así como el ligero avance en Madrid son las excepciones. (Ver pág. siguiente.)

Por su parte IU si bien continua presentando sus mejores resultados en Asturias y Madrid (9-10%), seguidas de Andalucía, el fuerte retroceso y la situación de debilidad de implantación desdibujan sensiblemente sus características de implantación territorial. En Galicia, Cataluña y Canarias no llega al 3% de los votos, y en otras 7 CCAA obtiene menos del 5%.

Entre los PANE, CiU, PNV y CC se mantienen como los mejor implantados a nivel de CA. De ellos, el único que consigue ser el partido más votado en su Comunidad es el PNV (30%). Si en 1996 superó por escaso margen al PSOE, ahora su ventaja es clara, con un notable avance al captar una parte del voto nacionalista radical que no sigue la consigna de abstención de EH. En Cataluña CiU (28,6%) experimenta un ligero retroceso que continua una tendencia a ligeros retrocesos que viene mostrando en los últimos años. Por su parte CC (29,4%) consolida su implantación con un notable avance respecto a 1996 convirtiéndose en la segunda fuerza de la CA desplazando al PSOE.

Entre los PANE, los avances más significativos en estas elecciones los consiguen el BNG y la Chunta. En Galicia el BNG (18,5%) consolida su fuerza también en unas generales situándose casi al nivel del PSOE al que ya había superado en las autonómicas de 1997. Por su parte la ChA (10,4%) va consolidando también su espacio en Aragón donde ya es la tercera fuerza, superando por primera vez al PAR.

Generales 2000
Resultados por CCAA (% s/votantes)

GEN 00	Absten.	PP	PSOE	IU	PANE
	<i>% censo</i>				
Andalucía	31,2	40,3	43,6	7,8	5,1 (PA)
Aragón	28,6	46,9	30,9	3,5	5,3(PAR) 10,4(ChA)
Asturias	33,0	46,0	36,8	10,2	2,0(PA)
Baleares	38,6	53,5	29,1	4,0	2,1(UM) 5,9(PSM)
Canarias	39,4	41,5	22,0	2,4	29,4(CC)
Cantabria	28,2	56,3	33,2	5,0	
Castilla-León	27,4	55,2	31,9	4,4	
Castilla-Mancha	23,7	51,9	40,5	4,3	
Cataluña	36,0	22,7	34,0	2,2	28,6 (CiU) 5,6 (ERC) 3,5(IC-V)
Extremadura	24,6	46,9	44,4	4,7	
Galicia	35,0	53,6	23,5	1,3	18,5(BNG)
Madrid	27,9	52,2	32,9	9,1	
Murcia	26,5	57,8	32,2	6,2	
Navarra	33,9	49,3	27,0	7,5	2,1(PNV) 4,6(EA) 2,8(CDN)
País Vasco	36,2	28,0	23,1	5,4	30,1(PNV) 7,5(EA)
Rioja, La	25,8	53,7	34,6	4,0	3,6(PR)
Valenciana, Com.	27,3	51,8	33,8	5,8	2,4(UV) 2,4(UPV)
Ceuta	44,8	47,1	17,8	0,7	28,8(PSPC)
Melilla	46,0	49,4	20,3	1,5	24,6(BLM)
ESPAÑA	31,3	44,2	33,9	5,4	12,6

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Junta Electoral Central

En un tercer grupo se sitúa EA (7,5%) que mantiene su suave pero constante retroceso el nivel del 5%. En Andalucía el PA (5%) mejora su muy pobre resultado de 1996. En Cataluña ERC (5,6%) obtiene una ligera mejoría, mientras IC-V se queda con el 3,5% en el marco de las pérdidas que experimenta el espacio que ocupaba en 1996 y que las dos fuerzas resultantes de la escisión - EÜiA (con IU) e IC-V - no consiguen llenar. En Baleares el PSM (5,9%) se mantiene, mientras en Aragón un PAR con problemas obtiene el peor resultado de su historia (5,3%).

El sistema de partidos: mayor concentración y menor competitividad

—En conjunto, pues, el descenso de la tercera fuerza —IU— no ha sido compensado por avances de otra(s) tercera(s) fuerza(s). Ello implica un mayor nivel de *concentración* del voto en las dos grandes opciones, que pasan a representar el 78% de los votos (el 76% en 1996), el más alto registrado nunca en nuestro país, siguiendo la tendencia ininterrumpida al alza en la década de los 90, después del descenso que había experimentado desde 1982 hasta 1989.

En el marco de los cambios en la orientación del voto y de una desmovilización relativamente selectiva, el beneficiario de esta mayor concentración es el PP, dado el retroceso socialista.

Por CCAA, el País Vasco, Cataluña y Canarias, marcan una situación diferencial pues son las que tienen un menor nivel de concentración en los dos primeros (53-63%) entre los cuales además siempre figura un PANE –como primera o segunda fuerza– desplazando a uno de los grandes partidos estatales. En cambio en 9 CCAA ambos partidos concentran el 85% o más de los votos, mientras el nivel de concentración se sitúa en niveles más cercanos a la media general en otras 5 CCAA (Galicia, Aragón, Navarra, así como Baleares y Asturias). Esta situación tiene una expresión idéntica a nivel de circunscripciones provinciales, garantizando el reparto de escaños entre las dos grandes fuerzas.²

En relación a 1996, el incremento de la concentración ha sido un fenómeno general con las únicas excepciones de Cataluña (por el descenso de las dos primeras fuerzas, PSC y CiU), Aragón (debido al estancamiento del PP ante la concurrencia ahora del PAR y el descenso del PSOE), así como Galicia y Canarias (por el fuerte retroceso socialista).

–La *competitividad*³ electoral ha disminuido significativamente respecto a 1996 ampliándose significativamente la ventaja del PP –primer partido en 14 CCAA– sobre el PSOE, segundo en la casi totalidad de CCAA. Las únicas excepciones se han producido: en Andalucía, donde la competitividad crece al acercarse el PP al PSOE; en Extremadura donde se reduce la competitividad al cambiar el partido vencedor, consiguiendo el PP superar al PSOE, pero por un margen más estrecho que la ventaja del PSOE sobre el PP en 1996; también aumenta la competitividad en Cataluña al reducirse la ventaja del PSC sobre CiU como consecuencia del mayor retroceso socialista.

En este marco de reducción de la competitividad, en 10 CCAA la ventaja del primero (PP) sobre el segundo (PSOE) supera ahora los 15 puntos, mientras en otras 3 CCAA esta ventaja oscila entre los 9-12 puntos. En definitiva, también en el conjunto de CCAA, un mapa de menor competitividad y más favorable al PP que en 1996. (Ver pág. siguiente.)

A nivel de circunscripciones provinciales –el ámbito real de elección de diputados y senadores– la situación es muy parecida a la descrita por CCAA: menos competitividad y más ventaja del PP.

El PP es ahora el partido mayoritario en 39 circunscripciones provinciales, además de serlo también en Ceuta y Melilla. En 25 de ellas su ventaja sobre el PSOE –segundo en todas ellas– es superior a 15 puntos y en otras 9 circunscripciones supera los 7 puntos. Las correlaciones de fuerzas más equilibradas se dan en: las provincias andaluzas, tanto en las 4 que gana el PP como en las que gana el PSOE, excepto en Sevilla donde la ventaja del PSOE es todavía amplia; tam-

2. Ya es sabido que nuestro sistema electoral basado en circunscripciones provinciales, muchas de ellas con escaso número de escaños a repartir, penaliza especialmente a las terceras fuerzas de ámbito general.

3. Entendida como diferencia entre el primer y el segundo partido.

bién en las extremeñas, siendo muy corta la ventaja del PP en Badajoz y Cáceres; por su parte en Tarragona la ventaja del PSC sobre CiU es también muy corta; y también es apretada la ventaja del PNV sobre el PP en Guipúzcoa y en Vizcaya, algo más amplia en esta última.

Elecciones generales 2000: Nivel de competitividad (por CCAA)

	<i>Dominio del:</i>	
Competitividad Baja	PP	Galicia (30,1), Murcia(25,6), Baleares (24,4), Castilla y León (23,3), Cantabria (23,1), Navarra (22,3), Madrid (19,4), La Rioja (19,1), Comun.Valenciana (18), Aragón (16)
	PSOE	---
	<i>Ventaja del:</i>	
Competitividad intermedia	PP	Canarias (12,1), Castilla-La Mancha (11,5) Asturias (9,2),
	PANE	País Vasco (7,0 PNV → PP)
	<i>Ventaja del:</i>	
Competitividad alta	PP PSOE	Extremadura (2,5) Cataluña (4,3 PSC→ CiU), Andalucía (3,3),

Elaboración propia

Partido más votado: número de circunscripciones provinciales

	1982	1986	1989	1993	1996	2000
PSOE	40	39	30	23	15	5
PP	7	9	16	24	32	39
PANE	3	2	4	3	3	6

Elaboración propia

La posición de ventaja competitiva en las circunscripciones se ha ido invirtiendo desde 1982, tal como puede observarse en el cuadro adjunto, del completo dominio territorial socialista se ha ido pasando al completo dominio territorial del PP. Dadas las características y efectos de nuestros sistemas electorales (al Congreso y al Senado), esta hegemonía en las circunscripciones es la base para el

mejor rendimiento en escaños que obtiene el PP de su implantación electoral, y muy especialmente en el Senado.

En definitiva, las preferencias de los españoles se canalizan crecientemente a través de las dos grandes opciones al tiempo que se ha reducido la competitividad entre ellas. Además, fuera de ocasiones críticas excepcionales –como en 1982– que no se prevén en estos momentos, las tasas de *volatilidad*⁴ electoral y en el sistema de partidos habidas hasta ahora no indican la posibilidad de un cambio radical en esta situación.

Ello configura una situación que puede leerse como una base de seguridad para llevar adelante las políticas del gobierno y desarrollar sin presión una labor de oposición con perspectiva de medio plazo. Pero también puede suponer una base para la esclerosis del sistema, con incentivos a la estabilidad de lo instalado, dado que las posiciones del PP –como mayoría de gobierno– y del PSOE –como oposición en exclusiva– no se encuentran amenazadas.

Sobre las sorpresas

La amplitud de la victoria del PP se recibió con cierta sorpresa. Ni los resultados de las elecciones autonómicas, municipales y europeas de 1999, ni los datos de encuestas publicados parecían apuntar a un resultado tan contundente. Sin embargo deben hacerse unas consideraciones.

Una primera en relación a las encuestas. Con posterioridad se ha sabido que la diferencia de 10 puntos entre el PP y el PSOE sí aparecía en los datos brutos de algunas encuestas, pero que los institutos, escarmentados por la subestimación del voto socialista en anteriores elecciones de 1993 y 1996, al calcular las estimaciones de intención de voto introdujeron una corrección de sesgo en aquel sentido, reduciéndose la diferencia entre los dos grandes partidos. Los más apretados resultados de 1999 se interpretaron también para apoyar aquella corrección.

La segunda consideración se refiere precisamente a una interpretación poco ajustada de los resultados de las elecciones «intermedias» de 1999. Habían sido las primeras elecciones de segundo orden con el PP ya en el poder y se situaban pues en la fase de reflujos después de la etapa de movilización ante la expectativa de cambio político. En circunstancias normales, y en términos comparados, las elecciones de segundo orden suponen siempre –salvo muy raras excepciones– un descenso para el partido en el gobierno en relación a su resultado en las generales, además de una menor participación. Por lo tanto los resultados más apretados de 1999 habían de interpretarse en este marco. Las elecciones de 1995 supusieron un castigo al partido en el gobierno –entonces el PSOE– mucho mayor del que se plasmó en las generales de 1996. De la misma manera los resultados de 1999 han significado un castigo al partido en el gobierno –ya el PP– muy superior al que se ha plas-

4. Con sus diferentes indicadores la volatilidad en un sistema de partidos expresa la mayor o menor estabilidad de éste. Se opera a través de las diferencias en el porcentaje de votos de cada partido entre dos elecciones – cuando se mide a nivel agregado con los resultados electorales– o bien mediante el cómputo de cambios de comportamiento– cuando se mide a individual con datos de encuestas.

mado en las generales del 2000. La distancia a favor del PP sobre el PSOE se había reducido 5 puntos entre 1995 y 1999. Cierto. Pero no puede dejarse de lado que entre una y otra ambos partidos habían cambiado sus posiciones entre gobierno y oposición, dato fundamental para interpretar los resultados de las elecciones de segundo orden y «proyectarlos» hacia las de primer orden.

Por otra parte, el miedo o el recelo a una victoria del PP había desaparecido en sectores de votantes que habían apoyado al PSOE por este motivo en anteriores elecciones. Al mismo tiempo el PSOE, sin Felipe, después del erosionante proceso de la bicefalia y con un candidato que en su momento no pudo ganar las primarias internas, había perdido referente de liderazgo. En conjunto ello restaba movilización a favor del PSOE.

El nivel institucional

Los resultados obtenidos permiten al PP conseguir la mayoría absoluta en el Congreso de Diputados con 183 escaños, 27 más que en 1996. En cambio el PSOE pierde 16 escaños y queda con 125 diputados, su cifra más baja desde 1979. Por su parte, el retroceso electoral le supone a IU una importante pérdida de representación parlamentaria, quedando con sólo 8 escaños, es decir, 13 menos que en la anterior legislatura.

Entre los PANE, el PNV pasa a tener 7 escaños, ganando 2 en el marco de la no presentación de EH/HB; también el BNG gana un escaño (pasa de 2 a 3) mientras la ChA con 1 diputado obtiene por primera vez representación en el Congreso, y el PA vuelve al hemicycle del que faltaba desde 1993. Por su parte CiU con 15 escaños obtiene 1 escaño menos que en 1996, mientras Unió Valenciana desaparece.

Elecciones 2000: Diputados

	2000	(var. 96)
PP	183	(+27)
PSOE	125	(-16)
CiU	15	(- 1)
IU ⁵	8	(-13)
PNV	7	(+2)
CC	4	(=)
BNG	3	(=)
Altres ⁶	5	(+1)
TOTAL		350

5. En Cataluña se computan a IU los 2 escaños de IC-V en el 96, antes de la separación. La formación integrada en IU en Cataluña no obtiene representación, mientras el escaño de IC-V se computa por separado. Por lo tanto IU pierde 2 escaños en Cataluña.

6. Corresponde 1 escaño cada una de estas opciones: Partido Andalucista (PA), la Chunta ragonésista (ChA), Eusko Alkartasuna (EA), Esquerra Republicana de Cataluña (ERC) e Iniciativa per Catalunya-Els Verds (IC-V).

Entre estos cambios numéricos y los cambios en las listas y los nombres de los diputados elegidos, la cámara experimenta una importante renovación: entrando 164 nuevos diputados (46,8%) en relación a los de 1996.⁷

El sistema mayoritario en el Senado premia de manera notable al partido vencedor en las circunscripciones. Como primer partido en la gran mayoría de circunscripciones, y más que en 1996, el PP amplía su mayoría en el Senado obteniendo 127 de los 208 senadores de elección, 15 más que en 1996. El PSOE, por su parte, debe conformarse con la cuota de la minoría en la mayor parte de circunscripciones viendo reducida su representación a 61 senadores, menos que la mitad del PP, registrando una pérdida de 20 escaños.

Elecciones 2000: Composición del Senado

	2000 (<i>var. 96</i>)	Designación Parlamentos CCAA	TOTAL
PP	127 (+15)	23	150
PSOE	61 (- 20)	19	80
CiU	8 (=)	3	11
PNV	6 (+2)	2	8
CC	5 (+4)	1	6
PIL	1 (=)		1
Altres -	-	3	3
TOTAL	208	51	259

Fuente: Elaboración propia sobre listas de la Secretaria General del Senado

Sumados estos senadores a los de designación autonómica, el PP dispone ahora de una mayoría absoluta muy amplia, 150 senadores, frente a los 80 en total del PSOE.

Estos datos ya indican que los acuerdos PSOE-IU y las candidaturas conjuntas no generaron tampoco en el Senado ningún valor añadido.

Las elecciones del 2000 y el proceso político

La mayoría absoluta alcanzada por el PP en Congreso y Senado le posibilita poder gobernar sin dependencias y configura un escenario de estabilidad. Además, la nueva situación consolida el predominio del PP en nuestro sistema institucional a los diferentes niveles territoriales de gobierno.

Sin embargo el período electoral 1999-2000 ha significado un cambio en relación en la etapa anterior. La gran hegemonía que el PP había obtenido en el nivel autonómico y local en 1995 se vio notablemente reducida en las elecciones de 1999, que dejaron un balance de equilibrio entre los dos grandes partidos con

7. Aunque algunos lo habían sido en anteriores legislaturas.

ligera ventaja del PP. En el nivel central la evolución ha sido inversa, ampliándose considerablemente en el 2000 la mayoría del PP rebasando netamente el listón de la mayoría absoluta.

Ciertamente, como balance la posición del PP sale reforzada debido a la hegemonía sin dependencias de que dispone ahora en el nivel central, la arena de primer orden. Sin embargo la nueva distribución de recursos crea un escenario con algunas diferencias importantes en relación a la etapa anterior. El PP dispone ahora de más recursos centrales y menos autonómicos y locales que en la etapa anterior. Además en el nivel central no tiene ahora las dependencias de la etapa anterior con los partidos nacionalistas. Es decir, ha reforzado su posición en el centro al tiempo que se debilitaba su posición en los ámbitos subestatales.

En un sistema político como el español, con peso decisivo del nivel central, la nueva situación da mayor seguridad al PP para desarrollar su política, pero lo hace en un marco con mayores incentivos a la utilización por el PP del nivel central en detrimento de los otros niveles. Una situación, pues, que favorece la introducción de tendencias centralizadoras en el funcionamiento y desarrollo del Estado de las Autonomías.

—A pesar de no necesitar acuerdos con ningún partido para gobernar el PP no quiere quedar aislado en su mayoría absoluta y ha llegado rápidamente a acuerdos con CC y, posteriormente, con CiU.

Las relaciones del PP con las principales fuerzas nacionalistas se presentan con perspectiva diferente para la nueva legislatura.

Ahora CiU ya no es necesaria para el PP en el gobierno central sino que en el gobierno catalán es CiU la que necesita apoyo y lo recibe del PP. En este marco se ha configurado en Cataluña una situación de competencia directa entre CiU y el PP en el espacio central. Los diversos elementos que confluyen en la dimensión nacional-autonómica (autonomía, lengua, etc...) articularán las tensiones y/o conflictos entre CiU y el PP. Sin embargo ninguna de las dos fuerzas está interesada en tensar la situación hasta romperla. Al PP no le interesa gobernar sin ningún apoyo lo que indicaría aislamiento a pesar de la mayoría. Por otra parte la única posibilidad para el PP catalán de llegar al gobierno de la Generalitat es mediante acuerdos con el nacionalismo moderado.

Por lo que se refiere al PNV, las posiciones de ambos partidos en relación a la solución al terrorismo y al proyecto de País Vasco están enfrentadas. Por razones diversas ninguna de ambas fuerzas está interesada en acuerdos de gobierno y por ello no existen posibilidades a medio plazo. El desarrollo de los acontecimientos desde las elecciones ha profundizado el antagonismo, habiéndose llegado a la convocatoria de elecciones anticipadas en el País Vasco para Mayo del 2001 en las que el PP aspira a poder gobernar con el apoyo del PSOE.

Finalmente en relación a CC, las tensiones entre ambos partidos en el gobierno de Canarias no parece que vayan a repercutir en las posibilidades de acuerdo a nivel general.

—A nivel de las fuerzas políticas los resultados electorales han representado la definitiva consolidación del liderazgo de Aznar en el gobierno y en el partido. Si bien ello en conjunto significa una consolidación de la orientación centrista del

PP, la seguridad que otorga la mayoría absoluta puede favorecer, para mantener la estabilidad en el partido, el éxito de algunas demandas desde los sectores más escorados a la derecha tradicional, bloqueadas anteriormente por mor de la estrategia de construcción de la imagen centrista y de acceso al poder. Ciertamente el papel y la situación de la oposición son referentes para la actuación del gobierno, posibilitando mayor o menor margen a la satisfacción de las demandas y presiones de los diferentes sectores del partido en el gobierno.

En la oposición los problemas son más importantes que en el PP. En el marco de los problemas de liderazgo vividos por el PSOE desde 1996, inmediatamente después de conocerse los resultados Almunia presentó la dimisión como Secretario General del PSOE y se formó una gestora para dirigir el partido hasta la elección de una nueva dirección. La crisis de liderazgo central ha otorgado protagonismo a los liderazgos territoriales, autonómicos, que han jugado un destacado papel en el proceso del PSOE. En el XXXV Congreso, celebrado a finales de Julio del 2000 que eligió a José Luis Rodríguez Zapatero como nuevo Secretario General, en apretado pulso con José Bono, Presidente de Castilla-La Mancha. El desarrollo de los acontecimientos desde entonces parece indicar una absorción del conflicto interno alrededor del nuevo Secretario general, al mismo tiempo que se ha ido manifestando un papel más activo del nivel autonómico en el partido así como una expresión más territorialmente plural.

Por lo que se refiere a IU su fuerte descenso ha puesto de manifiesto una situación crítica que ya venía observando. Con escasos apoyo electoral y capacidad política después de las sucesivos retrocesos electorales en 1999 y 2000, se encuentra en una situación de debilidad, al tiempo que también dividida internamente ante dos procesos tan decisivos como la renovación política y la sustitución de Anguita como coordinador general. La Asamblea de la coalición en el mes de Noviembre ha elegido a Gaspar Llamazares como nuevo coordinador general, en apretado duelo con Francisco Frutos. El nuevo coordinador general, que intenta unir continuidad y cambio, tiene una difícil tarea para recuperar posiciones en la escena política y en la competencia electoral.

En conjunto, la única fuente de inestabilidad sólo puede ser el propio PP, y en la perspectiva de esta legislatura no parece que pueda producirse una crisis en el PP con capacidad desestabilizadora del gobierno.

España: Resultados de las Elecciones Generales del 2000

Censo	33.969.640			
	CONGRESO		SENADO	
Participación	23.339.474	68,70		
Candidaturas	Votos	% s/vots.	Diputados	Senadores
				(elección)
Partido Popular	10.321.178	44,2	183	126
Partido Socialista Obrero Español	7.918.752	33,9	125	60
Izquierda Unida	1.263.043	5,4	8	0
Convergència i Unió	970.421	4,2	15	8
Partido Nacionalista Vasco ⁸	353.953	1,5	7	6
Bloque Nacionalista Galego	306.268	1,3	3	
Coalición Canaria	248.261	1,1	4	4
Partido Andalucista	206.255	0,9	1	
Esquerra Republicana de Catalunya ⁹	194.715	0,8	1	
Iniciativa per Catalunya-Els Verds	119.290	0,5	1	
Eusko Alkartasuna ¹⁰	100.742	0,4	1	
Chunta Aragonesista	75.356	0,3	1	
Diversos PANE	360.254	1,5		1
Ecologistas	146.410	0,6		
Diversos Derecha	103.007	0,4		
Diversos Izquierda	35.552	0,2		
Otros	90.994	0,3		
Blancos	366.823	1,6		
Nulos	158.200	0,7		

Elaboración propia sobre datos de la Junta Electoral Central (BOE 81, 4-04-2000)

Diversos PANE :

Iniciativa Aragonesa, Estat Català, Convergencia Demócratas de Navarra, Partiu Asturianista, Andecha AsturUnión Renovadora Asturiana, Conceju Nacionaliegú Cántabru, Extremadura Unida, Coalición Extremeña, Unió Mallorquina-Indep. De Menorca, Partit Socialista de Mallorca PSM-ENE, Unión del Pueblo Balear, Partido Renovador de las Islas Baleares, Unión del Pueblo Leonés, Tierra Comunera - Partido Nacionalista Castellano, Unidad Regionalista de Castilla y León, Partido de Castilla y León, Unión del Pueblo Zamorano, «Salamanca, Zamora, León-PREPAL», Unión del Pueblo Leonés, Unión Salmantina Independiente, Partido Regionalista de Guadalajara, Partido del Bierzo, Partido Riojano, Unidad Progresistas de Canarias, Tagoror Pensionista de Canarias, Partido de Independientes de Lanzarote, Partido Regional Independiente Madrileño, Democracia Galega, Coalición Galega, Frente Popular Galego, Esquerra Nacionalista Valenciana, Bloc Nacionalista Valencia-Els Verds-Valencians pel Canvi, Unió Valenciana, Partido Nacionalista Caló, Izquierda Andaluza, Nación Andaluza, Asamblea de Andalucía, Unión Regionalista Almeriense, Voz del Pueblo Andaluz, Partido Socialista del Pueblo de Ceuta, Aprorme Nacionalista, Bloque Localista de Melilla.

8. Incorpora los votos obtenidos en el País Vasco y en Navarra.

9. Incorpora los votos obtenidos en Cataluña, las Islas Baleares y la Comunidad Valenciana.

10. Incorpora los votos obtenidos en el País Vasco y en Navarra.

Ecologistas:

Los Verdes, Els Verds-Alternativa Verda, Los Verdes Ecopacifistas, Los Verdes-Grupo Verde, Los Verdes de Madrid.

Diversos Izquierda:

Partido Comunista de los Pueblos de España, Socialistas Independientes de Extremadura, Acción Republicana Partido Obrero Socialista Internacionalista, Lucha Internacionalista, Izquierda Republicana-Partit Republicà d'Esquerra, Bloque de la Izquierda Asturiana, Movimiento al Socialismo Humanista.

Diversos Derecha:

Grupo Independiente Liberal, Fuerza Nueva, Unión Nacional, Falange Española Independiente-Falange 2000.

Otros:

Unión Centrista-CDS, Agrupación Liberal, Autonomista y Social, Partido Carlista, Plataforma España 2000, CIVES, Partido Demócrata Español, Progresistas Federales, Partido Democrático del Pueblo, Coalición Social, Demócrata y Liberal, Convergencia Ciudadana del Sureste, Partido Positivista Cristiano, Iniciativa Independiente, Unión Ibérica, Nueva Región, Partido Humanista, Estado Nacional Europeo, Partido La Ley Natural, Partido de los Autónomos y Profesionales, Partido del Karma Democrático, Partido de Autónomos, Pensionistas e Independientes, Partido Español de los Autónomos, Partido de Asociación de Viudas y Esposas Legales, Partido de los Autónomos Españoles Pensionistas.

LAS ELECCIONES GENERALES DEL 2000: EVOLUCIÓN ELECTORAL EN LAS CCAA

Andalucía			
	1996	Dif. 96-93	
Participación % s/voto	78,0	+1,8	Diputados (*)
PSOE	46,4	-4,85	32 (-5)
PP	35,2	+5,50	24 (+4)
IU	13,40	+1,37	6 (+2)
PA	3,10	+0,70	0 (=)

Aragón			
	1996	Dif. 96-93	
Participación % s/voto	77,5 %	-0,7	Diputados
PP-PAR	47,7	+15,0	8 (+4)
PSOE	34,5	+0,3	5 (-2)
IU	9,1	-0,6	0 (-1)
PAR	-	-18,9	0 (-1)
CHA	6,4	+6,4	0 (=)

Asturias

	1996	<i>Dif. 96-93</i>	
Participación % s/voto	75,9	+0,5	Diputados
PP	40,8	+3,6	4 (=)
PSOE	39,7	+0,5	4 (=)
IU	15,4	+0,1	1 (=)
CDS	-	-3,7	-

Balears

	1996	<i>Dif. 96-93</i>	
Participación % s/voto	71,6	-0,9	Diputados
PP	44,9	-1,3	4 (=)
PSOE	35,8	+2,0	3 (=)
IU	7,7	+1,7	0 (=)
UM	1,6	+1,6	0 (=)
PSM	5,6	+0,8	0 (=)

Canarias

	1996	<i>Dif. 96-93</i>	
Participación % s/voto	69,1	+0,2	Diputados
PP	37,5	+3,8	5 (=)
PSOE	29,8	+0,2	5 (=)
IU	5,5	+0,5	0 (=)
CC	25,0	-0,4	4 (=)

Cantabria

	1996	<i>Dif. 96-93</i>	
Participación % s/voto	79,3	+0,3	Diputados
PP	50,1	+13,4	3 (+1)
PSOE	35,4	-1,5	2 (-1)
IU	11,3	+3,9	0
UPCA	-	-8,1	-
PRC	-	-5,6	-

Castilla y León

	1996	<i>Dif. 96-93</i>	
Participación % s/voto	79,	+0,8	Diputados
PP	51,9	+4,8	22 (+2)
PSOE	34,8	-1,6	11 (-2)
IU	9,1	+1,4	
CDS	-	-4,1	-

Castilla - La Mancha

	1996	<i>Dif. 96-93</i>	
Participación % s/voto	83,1	+1,0	Diputados
PP	46,9	+4,1	11 (+1)
PSOE	42,4	-2,7	9 (-1)
IU	8,3	+0,8	0

Cataluña

	1996	<i>Dif. 96-93</i>	
Participación % s/voto	76,5	+1,2	Diputados(*)
PP	17,9	+0,9	8 (=)
PSOE	39,2	+4,5	19 (+1)
IC	7,6	+0,2	2 (-1)
CiU	29,5	-2,2	16 (-1)
ERC	4,2	-0,9	1 (=)

Extremadura

	1996	<i>Dif. 96-93</i>	
Participación % s/voto	82,3	+1,9	Diputados
PP	40,1	+4,5	5 (+1)
PSOE	48,2	-3,0	6 (-1)
IU	8,9	+1,1	0 (=)

Galicia

	1996	<i>Dif. 96-93</i>	
Participación % s/voto	71,4	+1,8	Diputados(*)
PP	48,0	+1,2	14 (-1)
PSOE	33,3	-2,4	9 (-2)
IU	3,6	-1,1	0 (=)
BNG	12,8	+4,8	2 (+2)

Madrid

	1996	<i>Dif. 96-93</i>	
Participación % s/voto	79,6	+0,7	Diputados(*)
PP	49,1	+5,4	17 (+1)
PSOE	31,3	-3,5	11 (-2)
IU	16,4	+1,9	6 (+1)
CDS	-	-3,0	-

Murcia

	1996	<i>Dif. 96-93</i>	
Participación % s/voto	82,0	+0,4	Diputados
PP	49,6	+2,6	5 (+1)
PSOE	37,8	-0,6	3 (-1)
IU	10,5	+0,8	1 (=)

Navarra			
	1996	<i>Dif. 96-93</i>	
Participación % s/voto	73,4	-0,1	Diputados
UPN-PP	36,9	+1,1	2 (-1)
PSOE	30,1	-4,5	2 (=)
IU	12,4	+3,7	1 (+1)
CDN	5,2	+5,2	0
HB	8,1	-2,2	0
EA	3,7	+0,1	0

País Vasco			
	1996	<i>Dif. 96-93</i>	
Participación % s/voto	71,5	+1,8	Diputados
PP	18,2	+3,6	5 (+1)
PSOE	23,5	-0,8	5 (-2)
IU	9,1	+2,9	1 (+1)
PNV	24,9	+1,0	5 (=)
EA	8,2	-1,6	1 (=)
HB	12,2	-2,3	2 (=)

La Rioja			
	1996	<i>Dif. 96-93</i>	
Participación % s/voto	80,9	+0,9	Diputados
PP	49,1	+3,1	2 (=)
PSOE	36,4	-1,0	2 (=)
IU	8,7	+1,7	0
Partido Riojano	3,4	-1,0	0

Comunidad Valenciana

	1996	<i>Dif. 96-93</i>	
Participación % s/voto	81,7	=	Diputados(*)
PP	43,5	+3,2	15 (=)
PSOE	38,1	=	13 (+1)
IU	11,0	+0,5	3 (=)
UV	3,5	-1,1	1 (=)

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS ANDALUZAS DEL 2000

Francesc Pallarés

El 12 de Marzo se celebraron las sextas elecciones autonómicas andaluzas, coincidiendo con la celebración de las elecciones generales. Un cierto debate sobre la conveniencia de celebrar simultáneamente las elecciones andaluzas y generales había precedido la convocatoria. La duda y el amago eran visibles en todos los partidos, con la excepción del PA claro partidario de la no simultaneidad.

El marco político

En el contexto político general ya descrito,¹ la legislatura terminada había permitido recuperar una mayor normalidad de funcionamiento después de la problemática situación del período que llevó a la convocatoria anticipada de elecciones en 1996.

La primera experiencia de gobierno de coalición en Andalucía sobre el pacto de legislatura entre socialistas y andalucistas ha funcionado bien –a pesar de alguna tensión– habiendo desarrollado normalmente una labor de gobierno intensa, mientras a nivel parlamentario esta legislatura ha sido la de mayor producción legislativa hasta ahora.² Pero no ha sido un período de tranquilidad sino que la tensión política y social ha marcado buena parte de su desarrollo.

Durante este período se ha producido una mejora socio-económica en Andalucía, paralelamente a la bonanza económica a nivel general. Sin embargo, a pesar de cierta reducción del desempleo éste se mantiene en tasa comparativamente elevadas.

Por su imagen social y su capacidad de incidir en el conflicto político, han cobrado especial protagonismo algunas medidas de política social impulsadas por el gobierno Chaves (complemento a las pensiones no contributivas, el pago de medicamentos excluidos de la financiación pública, etc...). Han tenido favorable acogida en los sectores populares y han recibido fuertes críticas del PP andaluz y del gobierno central (electoralismo, inconstitucionalidad, falta de lealtad con el consenso interpartidista sobre pensiones plasmado en el Pacto de Toledo, etc...).

Conflictivo ha sido también el proceso la Ley de Cajas de Ahorro mediante

1. Ver el estudio sobre las elecciones generales en este mismo Informe.

2. Ver las Valoraciones de Francisco López Menudo sobre la actividad de la CA de Andalucía en los sucesivos Informes desde 1997 hasta el 2000.

la que el gobierno Chaves buscaba impulsar un proceso de fusión de las Cajas andaluzas y una mayor capacidad de intervención en política económica y social. Este tema ha enfrentado el gobierno autonómico con intereses empresariales (representados por la Confederación de Empresarios de Andalucía) y de la Iglesia católica, y quedó amortiguado finalmente por retirada parcial de la Junta.

Por otra parte el clima político y social se ha visto enrarecido también como consecuencia del desastre originado por los vertidos tóxicos de la mina de Aznalcuállar –de importantes repercusiones ecológicas y económicas– y de los brotes racistas en El Ejido.

Las relaciones con el gobierno central, por otra parte, se han desarrollado sobre un clima de conflicto, fundamentalmente en relación al sistema de financiación y a las cifras del censo de población, con impacto directo también en la financiación.

La reclamación de inversiones para infraestructuras (AVE Málaga-Córdoba, Euromed hasta Almería, reparación de los daños de las inundaciones de 1997, etc...) ha constituido igualmente otro eje de reivindicación hacia el gobierno central. Desde los momentos iniciales de la autonomía no había existido un clima de tensión –excepto situaciones muy puntuales– en las relaciones entre la Junta y el gobierno central. Es difícil decir hasta qué punto, pero parece razonable pensar que alguna influencia puede haber tenido el hecho de que el color político de los gobiernos central y andaluz fuera diferente por primera vez desde Octubre de 1982.

En conjunto Chaves y su gobierno habían conseguido un buen nivel de aceptación de su labor, tal como indicaban todas las encuestas, con una valoración y una imagen más buena que mala, aunque predominando las valoraciones de regular, encontrando buena valoración incluso entre un notable sector de electores del PP.

Por otra parte, las municipales de 1999 se caracterizaron por un reequilibrio de fuerzas en el nivel local después que la «avalancha» del PP en 1995, especialmente en las ciudades, le llevara a ocupar la alcaldía de las 8 capitales andaluzas. En 1999 es también en las capitales y ciudades donde se produce el reequilibrio, recuperando el PSOE parte del poder perdido en 1995, y vuelve así a ocupar las alcaldías de Almería, Granada y Sevilla, mientras la alcaldía de Córdoba vuelve a IU. En todas ellas el PP había sido el partido más votado, pero los acuerdos del PSOE con el PA (Sevilla), con IU (Almería, Córdoba) o a tres bandas (Granada), permiten el cambio al mismo tiempo que avisaban al PP de su precaria posición en el escenario de pactos.

Las candidaturas y la campaña

Por parte del PSOE, el Presidente saliente, Manuel Chaves, repite por cuarta vez como candidato a la presidencia de la Junta. Sobre una percepción favorable en la opinión pública, los logros de su acción de gobierno y el objetivo de consolidar el desarrollo económico y el lugar político de Andalucía, constituyen el principal eje de su campaña electoral, al mismo tiempo que las críticas al gobier-

no central del PP. No se pronuncia por pactos, quedando abierto a distintas posibilidades en función de los resultados.

Chaves, por otra parte, ha adquirido especial protagonismo también por el papel que ha jugado como referente de articulación en el marco de los problemas de liderazgo en el PSOE, y que han otorgado mayor papel a los llamados «barones» territoriales.

Para el PP, Andalucía había sido uno de los puntos débiles importantes en su implantación que poco a poco iba recuperando. Los resultados de 1996 habían significado un frenazo en este avance. Por ello su política —a nivel andaluz y central— durante la legislatura y en la campaña electoral ha ido dirigida a relanzar este avance y se ha caracterizado por la oposición radical a la política de la Junta, al mismo tiempo que reclamará para la gestión del PP a nivel central el clima de bonanza económica y social que ha favorecido la acción del gobierno Chaves. En esta dirección se sitúa la presentación de Teófila Martínez como candidata a la Presidencia de la Junta. Alcaldesa de Cádiz con mayoría absoluta desde 1995, diputada al Congreso desde 1989 y Presidenta del PP en Andalucía, es la primera mujer que se presenta como candidata a la Junta.

La campaña del PP ha tenido como eje el plantear la necesidad de un cambio en el gobierno de la Junta para superar los déficit y problemas de Andalucía, para colocarla a la altura de otras CCAA y «engancharse al tren del progreso». La labor del PP en el gobierno central es el principal aval. Recuperará el tema de la corrupción para contrarrestar el discurso de Chaves sobre la labor de gobierno.

El castigo recibido por IU en las autonómicas de 1996 moderó su estrategia pero ha continuado desarrollando una labor crítica a la Junta. En este marco, el candidato a la presidencia de la Junta es ahora Manuel Romero, coordinador de IU en Andalucía, y anteriormente diputado en el Congreso.

IU intenta evitar el descenso que predicen las encuestas. Sobre la base de reclamar un pacto de izquierdas, denuncia la oposición de los socialistas andaluces al pacto e intenta atraer electorado socialista crítico con la alianza con el PA.

Finalmente, los andalucistas del PA presentan de nuevo a Pedro Pacheco, alcalde de Jerez desde 1979, y ubicado en el sector populista del PA, que había venido manteniendo discrepancias con el gobierno de Chaves durante la legislatura.

Como consecuencia de la simultaneidad, la campaña de las elecciones autonómicas y de las generales se superponen e interrelacionan.

—Uno de los efectos de esta interrelación es el debate que introducen en el nivel autonómico los acuerdos PSOE-IU a nivel general. Pero, acuerdos puntuales en el nivel municipal aparte, no eran precisamente buenas las relaciones entre los dos partidos de izquierda. Las tensiones del período 94-96 habían dejado heridas muy profundas. Por ello no es de extrañar que el acuerdo a nivel estatal entre PSOE e IU para las elecciones generales, y aún más su eventual traducción a las autonómicas, encuentren dificultades en Andalucía.

Ni los incentivos de los partidos ni la situación son similares al nivel central. Así, la posición del PSOE como partido de gobierno, los resultados electorales anteriores y los datos de encuestas no situaban al PSOE en las instituciones andaluzas en la misma situación de «necesidad» que al PSOE a nivel central; y

tampoco la propuesta del PSOE podía basarse en el desaprovechamiento de los votos de IU en las circunscripciones dado que en todas ellas IU obtenía representación. Por otra parte, el PSOE había gobernado con el apoyo del PA durante los últimos 4 años y no tenía motivos para cambiar de «socio», sobre todo teniendo en cuenta que el balance electoral de la «pinza» arrojaba un contundente castigo a IU en las sucesivas elecciones desde entonces por parte de un sector importante de sus electores.

En este marco, Chaves descarta desde el principio un acuerdo preelectoral para las autonómicas. Igualmente son reticentes las primeras reacciones en IU que irá modulando su posición hasta plantear la necesidad de un pacto preelectoral PSOE-IU. Sin embargo Chaves no descarta la posibilidad de un acuerdo postelectoral, pero prefiere guardarse todas las cartas y no se define a la espera de los resultados. Las diferentes encuestas desde la precampaña venían indicando una victoria clara del PSOE, situándolo cerca de la mayoría absoluta.

—En el marco de la mencionada interrelación de campañas los temas y candidatos de ambas elecciones encuentran eco en los medios de comunicación, aunque en conjunto existiera un mayor protagonismo de la campaña a las generales. Los medios de comunicación más importantes son, principalmente, de ámbito general español y conceden mayor protagonismo a las elecciones generales.

La personalidad de los candidatos andaluces en las elecciones generales es un factor adicional que atrae la atención sobre éstas: la presencia de Felipe González (por primera vez candidato en Andalucía, por Sevilla), Alfonso Guerra, Javier Arenas, Soledad Becerril, entre otros, muestran y contribuyen a la relevancia de las elecciones generales. Así, si bien la campaña del PSOE se ha centrado fundamentalmente en Chaves, también Felipe González, como candidato al Congreso por Sevilla, ha tenido un protagonismo destacado en la campaña «global» andaluza.

Sin embargo, debido fundamentalmente a la mayor fuerza y proyección que tenía el liderazgo central en el PP en comparación al PSOE, y a la positiva percepción de la acción de gobierno del PP a nivel central, en el caso del PP la «dimensión central» ha tenido mayor peso que la autonómica en la «campaña global» que en el caso del PSOE.

—Pero en conjunto, este marco de interrelaciones configura un escenario que favorece una mayor visibilidad de los partidos principales a nivel central. Su grado de influencia en la decisión de voto es una cuestión más compleja, pero en todo caso estas situaciones de simultaneidad favorecen en principio el planteamiento de un voto global con importante influencia de la percepción de la elección en el nivel principal, el central. Esta es la base del debate —y las estrategias— en relación a la simultaneidad o no de las elecciones autonómicas y generales.

—Finalmente debe señalarse que, una vez más, la utilización de los medios de comunicación de titularidad pública es objeto de polémica en período electoral. En este caso es el PP —aquí en la oposición— el que denuncia trato discriminatorio en su contra y a favor del PSOE en el canal autonómico andaluz, Canal Sur. Por otra parte la Junta Electoral andaluza y diversas Juntas Electorales provinciales, intervinieron para prohibir determinadas campañas institucionales o de empresas públicas que beneficiaban a alguno de los partidos o candidatos.

Los resultados

El nivel de abstención es del 31%, idéntico al de las simultáneas legislativas, y notablemente superior (+9) al de 1996. El PSOE (44%) se mantiene como partido más votado y logra la sexta victoria consecutiva en las elecciones autonómicas, pero se queda a tres escaños de la mayoría absoluta en el Parlamento de Andalucía. El PP (38%) es el que obtiene mejor rendimiento de estas elecciones, experimentando un fuerte avance y consolidándose como segunda fuerza electoral y en el parlamento, casi a la par con los socialistas. Por su parte, IU presenta un balance muy negativo, experimentando un fuerte descenso que le deja en el 8% de los votos y con una merma considerable de escaños. Muy cerca queda el PA, que con un ligero avance se sitúa en el 7'4%.

La participación electoral

El nivel de participación/abstención aumentó notablemente en las elecciones autonómicas del 2000 en el marco del reflujo participativo que se produce en el conjunto de España después de la victoria del PP en las generales de 1996. Ya observamos con carácter general este reflujo en las diversas elecciones autonómicas de 1999 con respecto a las de 1995, como también se observa en las generales del 2000 en relación a 1996. Andalucía no es una excepción y el nivel de participación en las autonómicas sigue este reflujo, pero de la mano de las elecciones generales que se celebran simultáneamente.

Andalucía: Abstención en elecciones autonómicas 1982-2000

Autonómicas	1982	1986(*)	1990	1994	1996(*)	2000(*)
Abstención	34,0	29,3	44,7	32,9	22,1	31,3

Elaboración propia

(*) Celebración simultánea de elecciones generales

El nivel de abstención en las autonómicas andaluzas presenta una evolución irregular que debe situarse en el marco de la influencia de dos factores coyunturales: la celebración simultánea o no con las elecciones generales, y por otra parte si se celebran en fase de expectativa de cambio o de continuidad.³ La celebración simultánea con las generales arrastra una mayor participación en las autonómicas, de la misma manera que la celebración en fase de cambio aumenta la movilización electoral.

3. Expectativa referida al nivel central, tal como ha sido el caso hasta ahora. Ello no niega que la expectativa de cambio a nivel autonómico pueda incentivar también la movilización.

Factores coyunturales de las elecciones autonómicas

	<i>fase de cambio</i>	<i>fase de continuidad</i>
generales <i>simultaneas</i>	1996	1986, 2000
celebración <i>separada</i>	1982, 1994 ⁴	1990

Elaboración propia

Cuando coinciden las dos situaciones favorecedoras de la participación ello se refleja en los valores más bajos de abstención: es el caso de 1996 (22,1). En el polo opuesto cuando no se da ninguna de estas situaciones se refleja en los valores más altos de abstención: es el caso de 1990 (44,7). En cambio en el resto de elecciones se daba la presencia de una sólo de estas situaciones, reflejándose en un nivel intermedio de abstención (29-34%), lejos de los anteriores extremos.

Ello no pretende negar la posible influencia de otros factores coyunturales, pero es claro que no se puede interpretar la evolución de la participación en las elecciones autonómicas en Andalucía fuera de estos parámetros.

Así, la desmovilización del 2000 tiene efectos generales y afecta a todos los partidos, pero en este caso especialmente a IU y PSOE en el marco de un fenómeno general a nivel español.⁵

A nivel territorial no existe homogeneidad en el nivel de participación/abstención y se mantienen la diferenciación entre las provincias. Así, en las elecciones del 2000 se repite el esquema de anteriores elecciones: las interiores Jaén y Córdoba son las más participativas (23-25%) mientras las litorales Cádiz, Málaga y Huelva (34-37%) son las más abstencionistas. Por su parte Sevilla, Granada y Almería se sitúan al nivel de la media (30-32%).

En relación a 1996 el incremento es muy homogéneo en todas las provincias, alrededor de los 9 puntos, siendo los 7 puntos de incremento en Jaén la única y relativa excepción. Ello expresa claramente el carácter general de los factores de desmovilización.

4. Se celebran conjuntamente con las elecciones Europeas. Los bajos niveles de participación en este tipo de elección no permiten inferir una capacidad de «arrastre» a la movilización en las autonómicas.

5. Crisis de liderazgo, buena imagen del PP, etc... Ver estudio sobre las elecciones generales en este mismo volumen.

Andalucía: Elecciones Autonómicas 2000

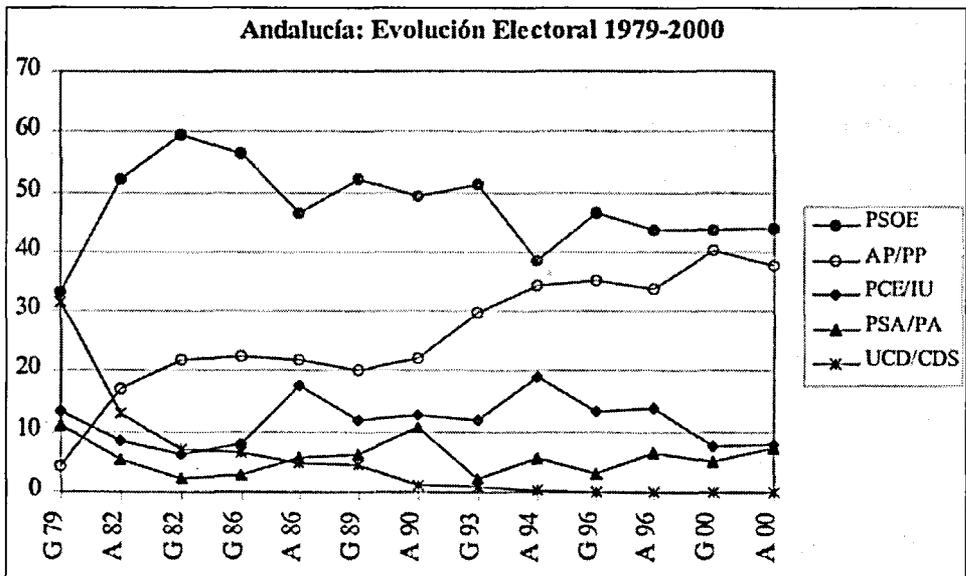
	Resultados Aut. 2000	Dif. Aut.2000-Aut.96	Dif. Aut 00-Gen00
Participación	68,7	- 9,2	+0,06
% s/votantes		Diputados	
PSOE	44,0	+0,3	52 (=) +0,4
PP	37,8	+4,0	46 (+6) -2,5
IU	8,1	-5,8	6 (-7) +0,3
PA	7,4	+0,8	5 (+1) +2,3

Elaboración propia

La orientación del voto

El PSOE (44%) es de nuevo el partido mayoritario y se mantiene estable en la correlación de fuerzas respecto a 1996. Sin embargo el avance de 5 puntos del PP le sitúa en el 38%, su mejor resultado histórico en Andalucía, estrechándose de nuevo el margen de diferencia que el PSOE había conseguido ampliar en 1996 después que los grandes cambios de 1994 situaran ambos partidos a tan sólo 4 puntos de diferencia.

El gran perdedor de estas elecciones es IU (8%) que prosigue su descenso y ha pasado del 19% en 1994, al 14% en 1996 y al 8% de estas últimas elecciones, manifestándose su retroceso en todo tipo de elecciones. Por su parte el PA



(7,4%) se mantiene estable apuntando una progresiva pero muy ligera mejoría que no le es suficiente para superar a IU y poder convertirse en la tercera fuerza de Andalucía.

Estos resultados y tendencias son casi idénticos a los que se observan en las generales que se celebran simultáneamente. De todas maneras se detectan la existencia de un cierto nivel de *escisión de voto*⁶ que afecta principalmente al PP y al PA, en el sentido de la existencia de un pequeño sector de votantes, muy homogéneamente distribuido por circunscripciones, que vota al PA en las autonómicas y al PP en las generales.

En general, las pautas de implantación territorial de los partidos no han cambiado en relación a anteriores elecciones. La implantación de los partidos no es homogénea en el territorio sin llegar, sin embargo, a una gran diferenciación.

El PSOE continua obteniendo sus mejores resultados en Sevilla, Jaén y Huelva (46-49%), mientras los más bajos los presenta en Cádiz y en Córdoba (39%), por la mayor competencia del PA y de IU respectivamente. Por su parte el PP, con una implantación más diferenciada, continua teniendo su mejor nivel de apoyo en Almería (46%), claramente por encima de Málaga y Granada (41%), mientras en el otro extremo Sevilla se mantiene como su punto más débil (31%).

La implantación de IU también mantiene sus contrastes, teniendo en Córdoba su mejor base (12%), mientras Almería (4,5%) continua siendo la zona más difícil para IU, mientras en las restantes provincias se mueve alrededor de la media (7,5-8,5%). Características parecidas tiene la implantación del PA, pero siendo Cádiz la provincia donde obtiene sus mejores resultados (14,4%) mientras Almería y Jaén (4%) configuran el polo opuesto.

En general, pues, mantenimiento de los mapas de implantación territorial en el marco de unas variaciones muy homogéneas de todos los partidos en relación a 1996.

El fuerte descenso de IU y el relativo estancamiento del PA está marcando una creciente concentración del voto en los dos grandes partidos que en estas elecciones ya llega al 82%, la más alta alcanzada nunca en Andalucía en elecciones autonómicas.

Por otra parte este escenario crecientemente bipartidista ha aumentado la competitividad en base provincial. En primer lugar, el PSOE ya no detenta la condición de primer partido en todas ellas, y ahora el PP consigue volver a ser el primer partido en Almería y Málaga como ya lo fuera en 1994.⁷ Además las diferencias entre los dos grandes partidos se han reducido: en 5 circunscripciones las diferencias –a favor de uno u otro– oscilan entre 1-4 puntos. Tan sólo Huelva, Jaén y, sobre todo, Sevilla, configuran escenarios de media/baja competitividad con dominio del PSOE.

6. Este comportamiento no parece tener todavía el componente de estabilidad necesario para catalogarlo como *voto dual*.

7. Entonces en un escenario más plural por los buenos resultados de IU.

El nivel institucional

Las tendencias expresadas por los resultados electorales tiene su traducción en la representación parlamentaria obtenida por los partidos. El PSOE se mantiene como partido mayoritario con el mismo número de diputados, 52, que en la legislatura anterior, es decir, a falta de 3 para alcanzar la mayoría absoluta.

Por su parte el PP da un salto muy importante (+6) y con 46 escaños alcanza su mejor nivel de representación, situándose a sólo 6 escaños del PSOE.

Parlamento de Andalucía 2000		
	Escaños 2000	Variación 2000-1996
PSOE	52	(=)
PP	46	(+6)
IU	6	(- 7)
PA	5	(+1)
Total	109	

IU representa la cruz de la moneda, con una pérdida de 7 escaños se queda en una posición muy débil en la cámara con sólo 6 escaños. Por su parte el PA gana 1 escaño y tiene ahora 5.

Como corresponde a la correlación de fuerzas a nivel provincial, la distribución de escaños se concentra de manera muy equilibrada en cada provincia en PSOE y PP. La única excepción es Sevilla donde la amplia mayoría electoral socialista se traduce también en la representación. Por su parte, IU y el PA obtiene sus escaños uno a uno de manera dispersa por la distintas provincias, con la excepción de los 2 que obtiene el PA en Cádiz. Huelva y Almería son las únicas circunscripciones donde los escaños se los reparten exclusivamente PSOE y PP.

En conjunto la configuración resultante del Parlamento sitúa al PSOE como único referente para la formación de una mayoría absoluta, pudiendo para ello llegar, en principio, a acuerdos con IU o con el PA. Las malas relaciones con IU –que ya impidieron la incorporación a las autonómicas de los acuerdos PSOE-IU a nivel estatal para las generales– así como la experiencia de colaboración con el PA durante la última legislatura, no dejan prácticamente lugar a duda, y Chaves se dirige al PA para buscar el apoyo de la investidura.

Ambos partidos, PSOE y PA, suscriben un nuevo pacto de gobernabilidad, el «Acuerdo para la Andalucía del siglo XXI», que contienen las líneas generales de impulso a la acción de gobierno y otorga al PA las Consejerías de Relaciones Institucionales y la de Turismo y Deportes.

Sin embargo las tensiones en el PA, principalmente entre el sector oficialista y el sector próximo a Pacheco, amenazan incluso con dividir el voto de los parlamentarios del PA, aunque 3 son del sector oficialista que garantizarían la ma-

yoría absoluta a Chaves y al gobierno. Pero el proceso interno del PA no deja de ser un factor que introduce incertidumbre.

Las tensiones en el seno del PA se han mantenido en el proceso que culmina con el Congreso del Partido a finales de Octubre y los subsiguientes Congresos Provinciales. En este marco, y después de un expediente disciplinario finalmente Pedro Pacheco abandona el Grupo Parlamentario del PA y pasa al Grupo Mixto (finales de Enero de 2001). Los otros cuatro parlamentarios garantizan el apoyo al Ejecutivo y el propio Pedro Pacheco ha expresado su compromiso de gobernabilidad y de mantener el apoyo al ejecutivo sin que ello signifique alinearse con la mayoría en todas las ocasiones.

Por otra parte en el seno del PA la victoria del sector oficialista encabezado por el reelegido Secretario General, Antonio Ortega, se produce con algo menos del 60% de apoyo, y el 20% a cada una de las otras dos listas. Se observa una vuelta a la calma interna después de los Congresos, pero parece mantenerse un cierto mar de fondo en el interior del andalucismo.

De todas maneras la política andaluza girará entorno al enfrentamiento entre los dos grandes partidos. El gran adversario del PSOE será un PP que ha mejorado posiciones, que se siente cerca del gobierno y que intentará durante la legislatura erosionar el gobierno socialista y mejorar sus déficits cara a conseguir el gobierno en las elecciones del 2004. Seguramente la crecientes críticas del PA al PSOE por incumplimiento del acuerdo de gobernabilidad, parecen formar parte también de una estrategia del PA para y no verse engullido por los dos grandes y consolidar imagen cara a las elecciones del 2004, más que una reconsideración de la política de pacto.

Andalucía: Resultados Autonómicos 2000

Electores	5.918.722		
Participación	4.066.830	68,70	
		% s/voto	Diputados
PSOE	1.790.653	44,03	52
PP	1.535.987	37,77	46
IU	327.435	8,05	6
PA	300.356	7,39	5
Diversos PANE	21.928	0,54	
Diversos Derecha	4.187	0,10	
Diversos Izquierda	0	0,00	
Ecologistas	1.304	0,03	
Otros	5.569	0,14	
Nulos	26.998	0,66	
Blancos	51.921	1,28	

Fuente: Junta Electoral de Andalucía BOJA n°38 30/03/2000

PANE diversos

Nación Andaluza, Izquierda Andaluza, Asamblea de Andalucía, Voz del Pueblo Andaluz, Unión Regionalista Almeriense

Diversos Derecha

Falange Española Independiente, La Falange, Unión Nacional

*Diversos Izquierda**Ecologistas*

Alternativa Ecologista Verde de Marbella y San Pedro de Alcántara

Otros

Partido Humanista, Unión Centrista-Centro Democrático Social, Partido de Separados y Divorciados

Resultados por Provincia

A-2000	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Andalucía
Electores	411.162	885.681	622.013	695.030	372.272	524.627	1.006.207	1.401.730	5.918.722
Participa.	31,87	37,00	25,31	30,48	33,58	23,28	35,05	30,26	31,29
% s/voto									
PSOE	42,73	39,25	40,38	44,37	46,70	47,89	39,83	49,24	44,03
PP	46,12	37,17	38,09	40,56	37,49	37,97	40,82	32,14	37,77
IU	4,45	6,29	12,20	7,31	6,91	7,27	8,86	8,56	8,05
PA	3,66	14,40	6,85	5,15	6,47	4,82	7,27	7,17	7,39

Escaños

A-2000	PSOE	PP	IU	PA	Total
Almería	5	6	-	-	11
Cádiz	6	6	1	2	15
Córdoba	6	5	1	1	13
Granada	6	6	1	-	13
Huelva	6	5	-	-	11
Jaén	6	5	1	-	12
Málaga	7	7	1	1	16
Sevilla	10	6	1	1	18
ANDALUCÍA	52	46	6	5	109

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Junta Electoral de Andalucía (BOJA n° 38, 30-03-2000)

VIII. LAS CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA

AÑO 1999

José Antonio Montilla Martos

Consideraciones conjuntas sobre las Ciudades Autónomas

Ha sido éste año de elecciones en las Ciudades Autónomas. El RD 606/1999 convoca las «elecciones locales y a las Asambleas de Ceuta y Melilla», que se eligen por segunda vez tras la aprobación de los Estatutos de Autonomía. Este hecho ha marcado todo el curso político pues la primera mitad del año estuvo influenciada por la inminencia de la cita electoral y, en la segunda, los avatares poselectorales han impedido una actividad política e institucional normalizada.

En ambas ciudades ha sido el GIL la fuerza política más votada, y en las dos ha terminado el año formando parte del Gobierno. Sin embargo, las coincidencias terminan ahí. En Ceuta, estuvo a punto de obtener la mayoría absoluta de la Asamblea, recogiendo los escaños que perdían los grupos localistas, y, con el apoyo de una tráfuga del PSOE, gobierna en solitario con mayoría absoluta tras una moción de censura. En Melilla, por el contrario, es el grupo más numeroso en una Asamblea muy segmentada, lejos de la mayoría absoluta, y su ascenso no ha mermado a los grupos localistas, sino, fundamentalmente, al PP. Tras su entrada y salida posterior ha regresado a un Gobierno de coalición con otros grupos localistas en el que no ostenta la Presidencia.

El desarrollo autonómico ha seguido la deriva caótica que se advertía en los años anteriores, agravada a medida que pasa el tiempo pues la indefinición competencial acrecienta en la ciudadanía la ya extendida sensación de abandono, que ha tenido un patente reflejo en la bajada de los grandes partidos de ámbito estatal en las elecciones locales, moderada en Ceuta y espectacular en Melilla. Como el legislador estatal no actúa y deben ser desarrollados los ámbitos materiales sobre los que las Ciudades Autónomas han asumido competencias, las Asambleas locales están empezando a aprobar fuentes a las que denominan «Reglamentos autonómicos», con una habilitación dispar. En unos casos se dictan en virtud de la atribución de potestad reglamentaria realizada por una ley estatal (federaciones deportivas en Melilla); en otros, por el reconocimiento en el Decreto de traspasos de la facultad para «elaborar la normativa propia» (cédulas de habitabilidad en Ceuta) y, en otros casos, sin que se den ninguna de estas condiciones (asociaciones deportivas en Melilla), entendiéndose que basta el reconocimiento estatutario pese a que el art. 21.2 de los Estatutos indica que la potestad reglamentaria, a diferencia de las facultades de administración, inspección y sanción, se ejercerá «en los términos que establezca la legislación general del Estado». Además, estos reglamentos son elaborados siguiendo el procedimiento establecido en la legislación estatal sobre régimen local. Por ello, sólo se distinguen de las facultades normativas atribuidas a los Ayuntamientos en la denominación, pero,

sobre todo, porque se refieren a materias recogidas en el art. 21.1 de los Estatutos, que otros municipios no pueden regular porque son propias de las Comunidades Autónomas. Por ello, a diferencia de las fuentes normativas reglamentarias, no se prevé su sometimiento previo al Consejo de Estado, en defecto de Consejo consultivo propio, como resulta del art. 23 LO 3/1980, del Consejo de Estado, y la STC 204/1992 para los reglamentos autonómicos.

En verdad, la indefinición del régimen jurídico de las Ciudades Autónomas unida a la elusión de referencias específicas en la legislación estatal que atiendan su situación peculiar plantea continuamente problemas interpretativos. Sirva de ejemplo este año, la duda planteada por el Presidente de Melilla ante la Junta Electoral Central sobre si los extranjeros residentes en su ciudad, comunitarios o nacionales de algún país con Tratado bilateral que reconozca el derecho al sufragio en las elecciones municipales, en este caso Noruega, podían participar en las elecciones a las respectivas Asambleas. Ciertamente, la nítida remisión que hace el art. 7 de los Estatutos a la legislación estatal reguladora de las elecciones locales, excluyendo su competencia de autoorganización que retoma a partir de la constitución de la Asamblea pues el funcionamiento del órgano representativo se rige por su propio reglamento orgánico, ayuda a solventar la cuestión. En efecto, la remisión expresa en este punto al régimen electoral general para la celebración de elecciones locales abre la posibilidad de aplicar los artículos 176 y 177 LOREG, permitiendo así la participación de los ciudadanos comunitarios en las elecciones a las Asambleas de Ceuta y Melilla. Así lo reconoce el Consejo de Estado, requerido por el Ministerio del Interior, en su Dictamen de 22 de Abril, cuando dice que «la capacidad autonormativa que reconoce el art. 20 de los Estatutos está expresamente limitada por la remisión que a la normativa de las elecciones locales hace el art. 7 de los mismos». El 27 de abril, la Junta Electoral General, tras conocer el parecer del Gobierno, que asume las conclusiones del dictamen del Consejo de Estado, resuelve la consulta planteada en un sentido favorable al reconocimiento del derecho al sufragio.

La actuación normativa más señera del legislador estatal en relación a las Ciudades Autónomas no ha pretendido un avance en el desarrollo autonómico sino, por el contrario, un retroceso, impelido, además, por un situación política coyuntural. Se trata de la adición introducida en la Disposición Adicional Tercera de la Ley 6/1998, del Régimen del Suelo y valoraciones, por el art. 68 de la Ley 55/1999, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social, la «ley de acompañamiento» a los Presupuestos para el 2000. Se indica en esta Ley que la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana competirá al Ministerio de Fomento y la aprobación, modificación o revisión de planes parciales corresponde a la Ciudad Autónoma, «previo informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Fomento».

La opción del legislador estatal puede tener un fundamento lógico pues el carácter de administración única propio de Ceuta y Melilla conllevaba que los planes de ordenación urbana aprobados por la Asamblea quedaban exentos de control, a diferencia de lo que ocurre en los restantes territorios, en los que la actuación de la administración local es controlada por la administración autonómica. En este caso no existe una administración superior que ejerza ese control.

No obstante, la actuación concreta puede ser objetada tanto en un plano político como jurídico-constitucional. En el primero, es inevitable vincular la limitación de la autonomía que venían ejerciendo las Ciudades Autónomas a la llegada al gobierno del GIL, grupo político con amplios antecedentes de polémicas urbanísticas en los municipios andaluces en los que gobierna, que ha provocado sucesivos conflictos con la administración autonómica. No obstante, debe recordarse que en los Decretos de Traspasos se atribuye expresamente la facultad de aprobar autónomamente los planes urbanísticos. La transferencia fue efectuada en el primer paquete de traspasos, en el caso de Melilla en el mismo año de la aprobación del Estatuto, y presentada como símbolo de la autonomía que se alcanzaba, frente a la insatisfacción que había generado en la ciudadanía las limitaciones de los Estatutos. Desde hace varios años se ejerce con normalidad esta facultad, sin que haya provocado ninguna reticencia ni conflicto significativo. Parece lógico que, al margen de las razones que puedan alegarse, los ciudadanos de estos territorios consideren que se está cercenando su ya limitada autonomía al tratarlos como un simple municipio, por el recelo a una determinada fuerza política.

Más allá del análisis político, caben también algunas objeciones jurídico-constitucionales a la actuación del legislador estatal, aunque no es éste el lugar para extenderse sobre ellas. La facultad de aprobar los planes de ordenación urbana es la concreción de la competencia asumida en el Estatuto, según el Decreto de Traspasos. El art. 21 de los Estatutos atribuye a las Ciudades competencias sobre «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda» y los decretos de traspasos referidos a esa materia indican nítidamente que compete a las Ciudades Autónomas «las funciones de aprobación de planes de ordenación y las demás de orden normativo-reglamentario que establezca la legislación general del Estado». Es sabido que los Decretos de Traspasos cumplen una función interpretativa de carácter ejecutivo. Por ello, en cuanto no contradigan las disposiciones estatutarias y constitucionales sino que se limiten a ejecutarlas deberán ser respetados por el legislador. En este sentido, puede plantear dudas de constitucionalidad la utilización de la «ley de acompañamiento» a los Presupuestos para alterar la ejecución, constitucionalmente correcta, de la competencia estatutaria que ha realizado el Decreto de Traspasos. Acaso hubiera sido más adecuada la reforma del Estatuto que, como resulta de su art. 41, puede ser culminada incluso de forma unilateral por los órganos estatales, sin intervención de la Asamblea local. En cualquier caso, más allá de la polémica jurídico-constitucional resulta criticable esta «modificación de urgencia» del régimen urbanístico de las Ciudades Autónomas cuando desde la STC 61/1997 es palmaria la necesidad, en aras de la seguridad jurídica, de una «Ley del suelo para Ceuta y Melilla».

Otras leyes estatales han incidido también de una u otra forma en las Ciudades Autónomas. Así, la nueva Ley 40/1998, del Impuesto sobre la Renta, que entró en vigor el 1 de enero de 1999, y su reglamento de desarrollo; la Ley 4/1999, que modifica la Ley 30/1992; la nueva Ley de extranjería o la LO 7/1999, que crea el conflicto en defensa de la autonomía local.

En primer lugar, la Ley 40/1998 del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y su reglamento aprobado por Real Decreto 214/1999 incorporan nuevas

ventajas fiscales para los residentes en estos territorios y los no residentes que inviertan en ellos. Los beneficios para los primeros consisten en que deducirán el 50% de la cuota no solo por las rentas obtenidas en la Ciudad sino también de las obtenidas fuera siempre que mantengan en Ceuta o Melilla un tercio de su patrimonio y la mayor parte de su renta (art. 55.4). En cualquier caso, el Régimen Económico Fiscal de las Ciudades Autónomas aparece diseminado en distintas leyes estatales y sería conveniente su recopilación en un texto único, tal como prevén los Estatutos. En ese sentido, al margen de la propuesta de iniciativa legislativa de la Asamblea de Melilla, tomada en consideración por el Pleno del Congreso en marzo de 1998, que decaerá con el final de la legislatura, durante este año se presentó por el grupo parlamentario socialista una proposición de ley sobre Régimen Económico Fiscal de Ceuta y Melilla que fue rechazada por el Pleno. Como respuesta a esa iniciativa, el grupo parlamentario popular planteó una proposición no de ley, aprobada por el Congreso en el Pleno del 12 de mayo, en la que se insta al Gobierno a presentar dos Proyectos de Ley para completar y desarrollar el Régimen Económico Fiscal de las respectivas Ciudades Autónomas.

La Ley 4/1999 que modifica la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común equipara la situación de Ceuta y Melilla a la de las CCAA en sus relaciones de colaboración con la Administración General del Estado. La Disposición Adicional 14 considera aplicable a estas Ciudades lo dispuesto en el Título I de la Ley sobre las relaciones entre la Administración general del Estado y las Administraciones autonómicas, en cuanto afecte al ejercicio de competencias estatutariamente asumidas. Es el reconocimiento formal de una situación que ya venía produciéndose en la práctica. En general, al pertenecer Ceuta y Melilla a numerosas Conferencias sectoriales cada vez es más habitual que participen en los convenios de colaboración «en serie» culminados entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En este sentido, no es baladí destacar que en la actualidad la aportación que corresponde a la Ciudad es un porcentaje sobre la global del Estado y no una aportación extraordinaria, como ocurría en los primeros años. A este tipo de convenios pertenecen los de Desarrollo de programas contra drogodependencias o el del Plan Marco de modernización del comercio interior, especialmente importante en estas Ciudades.

En otro sentido, aunque todavía en el ámbito de las relaciones de colaboración que afectan de consuno a Ceuta y Melilla, el 18 de junio fue firmado finalmente el convenio entre el Ministerio de Educación, la Junta de Andalucía y la Universidad de Granada que resuelve definitivamente los problemas de financiación de los centros de la Universidad de Granada ubicados en Ceuta y Melilla, que dificultaron la actividad académica durante el año 1998. El Estado, como administración educativa competente en las Ciudades Autónomas, financiará los servicios que la Universidad de Granada presta en estas ciudades. Por último, debe reseñarse que durante el mes de diciembre, los Presidentes de ambas Ciudades han acordado la firma de un convenio de colaboración entre ambas para cooperar en el desarrollo estatutario. Se pretenden abrir cauces de diálogo constructivos y productivos entre ambas Ciudades. Se comprobará en los próximos meses el alcance real de este acuerdo político pero puede ser trascendente pues

supone superar la forma de actuación unilateral e incluso competitiva que ha caracterizado hasta aquí el desarrollo autonómico cuando por la identidad de las premisas de partida, tanto jurídicas como geográficas, ese desarrollo es inevitablemente paralelo.

El siempre presente problema de la inmigración ha tenido una evolución positiva durante este año con un seguimiento continuo por los responsables políticos estatales en la materia que han visitado ambas Ciudades en diversas ocasiones. Así, se han mejorado de forma palpable las condiciones de vida de los inmigrantes en los Centros de Acogida, creándose un nuevo centro en Melilla, y se ha regularizado el traslado periódico a la Península, que evita tensiones en los mencionados Centros. Por la especial incidencia del problema de la inmigración se ha seguido con especial atención la ajetreada tramitación de la nueva Ley de Extranjería (LO 4/2000). Resulta llamativa la distinta reacción de los gobiernos de ambas ciudades. Mientras en Ceuta el Presidente, del GIL, se ha opuesto frontalmente a la Ley desde el inicio, incluso cuando fue consensuada en el Congreso antes de su traslado al Senado, y tras su aprobación ha amenazado con incumplirla, no empadronando a los inmigrantes; en Melilla, el Presidente ha intentado evitar la polémica y ha sido acusado por el PP y otros grupos localistas de la oposición de querer aprovechar la nueva legislación para conseguir apoyos electorales, provocando la «marroquinización progresiva» de la Ciudad, ante el silencio de su socio de gobierno, el GIL. Someramente, puede decirse que desde la perspectiva de las Ciudades Autónomas se han destacado aspectos positivos de la Ley como la limitación del periodo para la concesión de documentación que conllevará la mayor brevedad de la estancia de los inmigrantes de paso para la Península en estas Ciudades y la obligación de inscribirse en el padrón municipal, con lo que desaparecerá, en teoría, la figura del inmigrante irregular. Sin embargo, las manifestaciones de rechazo han sido numerosas, procedentes del GIL, aunque solo en Ceuta, de algunos partidos localistas y, en la última fase de tramitación, también del PP. Se critica la ausencia de un tratamiento específico de estas Ciudades en las que el empadronamiento de extranjeros, que tras dos años de presencia continua en España acceden a la residencia legal, sin tener en cuenta su situación anterior o la forma en que han entrado sino únicamente que no tenga causas judiciales pendientes, puede alterar su actual condición socio-política.

Sobre la LO 7/1999, de modificación de la LO 2/1979, del Tribunal Constitucional, que crea el conflicto en defensa de la autonomía local nos remitimos a lo dicho en el *Informe* del año anterior pues finalmente fue aprobada sin introducir referencia alguna a la peculiar situación competencial y procesal de Ceuta y Melilla. Sí resulta interesante destacar que cuando en el debate político de ambas Ciudades se ha planteado la posibilidad de acudir al Tribunal Constitucional, concretamente en relación a la modificación de la Ley 6/1998 introducida en la Ley de acompañamiento a los Presupuestos para 2000, se ha rechazado tajantemente la utilización de este cauce procesal, pues, más allá de su intrincado procedimiento o de la difícil justificación del presupuesto habilitante cuando se trata de competencias estatutarias, supondría reconocer la índole local de la autonomía.

Finalmente, se ha acrecentado durante este año el debate sobre la reforma de los Estatutos al menos por dos razones, más allá de la estrictamente electoral. En primer lugar, están a punto de cumplirse los simbólicos cinco años desde su aprobación; en segundo lugar, con la publicación del segundo paquete de traspa-sos a Ceuta, ambas ciudades han alcanzado su techo competencial. Todas las propuestas de reforma planteadas por los distintos partidos coinciden en algunas modificaciones institucionales como la separación de las figuras del Presidente de la Ciudad y de la Asamblea y en la ampliación de competencias.

CEUTA

Elecciones y formación de gobierno

La campaña electoral se caracterizó, como se preveía, por el temor a un triunfo del GIL, convertido de esta forma en objeto de los ataques de los restantes partidos. Este grupo se presentó con un programa basado en dos pilares: la seguridad ciudadana, en un momento de grandes alteraciones del orden público, con tiroteos y reyertas que generaron un clima de alarma social, e importantes actuaciones en obras públicas como la construcción de un hospital privado, un aeropuerto sobre el mar, etc. Los resultados electorales supusieron un gran triunfo para el GIL que obtuvo el 38% de los votos y 12 de los 25 representantes en la Asamblea. El PP mantuvo aproximadamente los mismos resultados de 1995 con el 28% de los votos, frente al 31% de cuatro años antes y redujo su representación de 9 a 8 diputados. El otro gran triunfador en las elecciones fue el Partido Demócrata Social de Ceuta, formado por ceutíes de origen magrebí, que subió del 5% al 10% y de 1 a 3 diputados locales. En el lado de los perdedores hay que situar al PSOE que bajó del 13% al 7,7% y de 3 a 2 representantes y, sobre todo, a los partidos localistas: Progreso y Futuro de Ceuta (PFC), Ceuta Unida (CEU) y PSPC (Partido Socialista del Pueblo de Ceuta) que en conjunto obtuvieron en 1995 12 representantes, con el 43% de los votos, y en 1999 quedaron fuera de la Asamblea pues ninguno de los tres superó la barrera del 5%, aunque el PSPC quedó cerca con el 4,5 % y CEU al igual que IU se sitúa en torno al 4%. Descalabro absoluto fue el del partido que gobernó en coalición con el PP durante la anterior legislatura, PFC, que pasó del 20% en 1995 al 1,87% en 1999, perdiendo así sus 6 representantes. Aunque el trasvase de votos se ha producido en distintas direcciones, puede presumirse que la mayor parte del «voto localista» que tiene su referente en la tradicional «sensación de orfandad» de los ceutíes en su relación con el Estado fue a parar al GIL. A diferencia del método empleado por este grupo en otras ciudades, aquí la candidatura del GIL estaba formada por personas con residencia en Ceuta, a excepción del candidato a Presidente, Antonio Sampietro.

El proceso de formación del Gobierno estuvo marcado por la voluntad de las direcciones nacionales de PP y PSOE de impedir el gobierno del GIL allí donde fuera aritméticamente posible el acuerdo en su contra. Sin embargo la decisión del comité federal del PSOE de apoyar al PP no fue bien recibida por los militantes en la Ciudad. La ejecutiva dimitió en bloque y los tres primeros de la lista

renunciaron a ocupar un escaño. De cualquier forma, con el apoyo de los 2 nuevos representantes del PSOE, el cuarto y el quinto de la lista, y los tres de PDSC, el candidato del PP, Fortes, que había gobernado los tres últimos años de la legislatura anterior, fue investido Presidente y formó un gobierno en el que incluye a dos consejeros de PDSC, en obras públicas y sanidad y bienestar social, y uno del PSOE, en educación y cultura. Sin embargo, apenas un mes más tarde, en plenas vacaciones veraniegas, los 12 diputados locales del GIL y la diputada del PSOE, Susana Bermúdez, vicepresidenta primera de la Asamblea, firman una moción de censura contra el Presidente Fortes. Por aplicación de la recientemente aprobada regulación normativa de la moción de censura en los municipios contenida en la LO 8/1999, aplicable a Ceuta por mención estatutaria expresa, el Pleno de la moción de censura quedó automáticamente convocado para el 23 de agosto a las 12 horas. La aprobación del voto de censura permite a Antonio Sampietro, el cabeza de lista del GIL, alcanzar la Presidencia y formar un nuevo gobierno con doce consejerías, cuatro más que en el gobierno anterior, en el que la diputada socialista que había posibilitado la moción, ahora en el grupo mixto, es nombrada consejera de cultura, mientras las restantes son ocupadas por miembros del GIL.

Actividad política e institucional

El nuevo gobierno anuncia una especial atención a las áreas de gobernación y fomento, así como un fortalecimiento de las relaciones con Marruecos. Respecto a la primera, la seguridad ciudadana, el Presidente asume también esta consejería y nombra como Director General de Seguridad a un general en la reserva, De Cárdenas, conocido en la ciudad porque ejerció durante años el mando militar en ella. Así se inicia una actividad política que en los escasos meses transcurridos ha tenido algunas actuaciones polémicas. Por ejemplo, los representantes de la oposición han sido excluidos de los consejos de administración de las sociedades públicas, previa modificación de los respectivos Estatutos. Se crea, en su defecto, una comisión de control, de composición proporcional, que se reunirá cada tres meses. También en materia urbanística se ha asistido a una polémica en torno a un edificio público previsto en una céntrica manzana que ha cambiado su uso a comercial en un 50%, provocando acusaciones de especulación con suelo público por parte de la oposición. Finalmente, también fue polémica la visita institucional realizada por el Presidente de la Ciudad a Marruecos con el objeto de firmar un convenio con una ONG para abrir un centro de protección financiado por la Ciudad en el que alojar a los denominados «menores transfronterizos», menores localizados en territorio español sin documentación.

Durante las primeras semanas de gobierno GIL era patente la ruptura institucional con la representación del Estado en Ceuta, ostentada por el Delegado del Gobierno, con continuos enfrentamientos públicos. No obstante, en los últimos meses la relación institucional parece normalizada tras la visita del Ministro de Fomento, Arias Salgado, al que el Presidente entregó una copia del proyecto de aeropuerto en una plataforma sobre el mar, que requiere una inversión de 9000 millones, y del ministro de Sanidad, Romay Beccaria, que se entrevistó con Sampietro en relación al Hospital público proyectado desde hace tiempo para

Ceuta, renunciando por su parte a la idea, incluida en su programa electoral, de edificar un hospital privado.

Traspaso de competencias y convenios de colaboración

El 4 de febrero aparecieron publicados en el BOE los traspasos de competencias negociados en los meses finales de 1998 que afectan a las materias de asistencia social, el capítulo más importante (RD 30/1999), cultura y deporte (RD 31/1999), sanidad (RD 32/1999), defensa del consumidor y usuario (RD 34/1999) y enseñanzas subacuáticas y buceo profesional (RD 34/1999). En suma, tienen un coste efectivo de 920 millones y suponen el traspaso de 228 personas. Con ellos queda prácticamente culminado el desarrollo competencial del Estatuto de 1995, salvo en dos cuestiones puntuales: obras hidráulicas, concretamente el traspaso del ciclo del agua con la recepción de la planta desalinizadora, y transportes terrestres.

Asumidas las competencias, se han iniciado con celeridad las actuaciones necesarias para su ejercicio. En ese sentido, son reseñables la constitución de la Comisión de Atención a la Infancia, en materia de protección de menores, y la elaboración de distintos reglamentos autoorganizativos. Además, los representantes de la ciudad se han incorporado a nuevas Conferencias Sectoriales como la de Asuntos Sociales, el Consejo de Patrimonio Histórico o el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, al que hasta ahora asistía en calidad de invitado.

Los convenios de colaboración más destacables de los culminados este año han sido los establecidos con el Ministerio de Interior en materia de juego, en el que se incluye una encomienda de gestión en favor del Ministerio por parte de la ciudad para la homologación del material de juego; con el Ministerio de Educación y Cultura, para la prevención de la violencia en centros educativos o con el Ministerio de Fomento para la construcción de 500 viviendas. Todos ellos han sido concluidos antes de las elecciones de junio. Tras el cambio de gobierno solo debe reseñarse el acuerdo entre el Ministerio de Educación y las comunidades islámicas para la enseñanza coránica en la escuela pública. Es una iniciativa que tiene amparo en los acuerdos con las confesiones no católicas firmados por el Estado en 1992 y que se puso en marcha con éxito en los últimos meses del curso 1997/1998, pero no se desarrolló en el curso siguiente y ahora se reinicia. Sin embargo, en este periodo son más destacables los convenios no prorrogados. Así, la restauración de las murallas de la ciudad ha quedado paralizada en espera de la prórroga del convenio con el Ministerio de Educación y el convenio de colaboración suscrito con Andalucía para la colaboración en diversas materias ha desaparecido al cumplirse el año de vigencia y no producirse su prórroga.

Actividad normativa

Durante 1999 ha sido aprobado un reglamento normativo, referido al procedimiento de concesión y control de las cédulas de habitabilidad y las condiciones mínimas que deben reunir las viviendas. Se justifica porque la normativa

estatal vigente en la materia se encuentra diseminada en un gran número de disposiciones que, a lo largo del tiempo, han ido incorporando nuevos requisitos y condiciones al otorgamiento de las cédulas de habitabilidad y se ampara en la competencia en materia de «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda» (art. 21.1.1 EACe) y en el Real Decreto 2497/1996 de traspasos en materia de patrimonio arquitectónico, control de la calidad de la edificación y vivienda, que recoge expresamente entre las funciones que asume la ciudad la «elaboración de la normativa propia en materia de vivienda» sin que se haga mención, como suele ser habitual en los decretos de traspasos, a que la potestad reglamentaria se ejercerá en la forma que establezca la legislación estatal.

Junto a éste, los reglamentos de autoorganización han sido numerosos. Primero, porque la asunción de nuevas competencias ha provocado la elaboración o modificación de reglamentos de funcionamiento de institutos o servicios: los Estatutos del Instituto Ceutí de Deportes o el reglamento de la creada Comisión de Patrimonio Cultural, que sustituye a la Comisión Provincial de Patrimonio, perteneciente a la Administración estatal son dos ejemplos; pero, además, en segundo lugar, la nueva regulación de la moción de censura local, aplicable a la Ciudad Autónoma (LO 8/1999), ha provocado la modificación de los artículos 82 a 88 del Reglamento de la Asamblea.

MELILLA

Elecciones y formación de gobierno

Las elecciones en Melilla también estuvieron condicionadas por la presencia del GIL, aunque aquí concurren otros dos elementos novedosos: en primer lugar, el Presidente de la Ciudad desde la moción de censura de 1998 y antiguo diputado del PP, Enrique Palacios, forma un nuevo partido localista, Partido Independiente de Melilla (PIM) y, en segundo lugar, se constituye un nuevo grupo que pretende captar el voto de los melillenses de origen bereber, en competencia con el ya asentado Coalición por Melilla (CpM). En suma, concurren a las elecciones nueve candidaturas, siete de ellas con expectativas de obtener representación según los sondeos preelectorales, que anunciaban una gran dispersión del voto.

Efectivamente, los resultados electorales producen una Asamblea muy segmentada, en la que es necesario el acuerdo de tres grupos como mínimo para alcanzar la mayoría absoluta. El partido más votado ha sido, como en Ceuta, el GIL, pero sólo con el 26% de los votos, apenas un cuarto del electorado, y 7 de los 25 diputados locales. Le sigue a escasa distancia CpM que asciende del 15% al 21% y de 4 a 5 diputados y el PP, éste tras sufrir un auténtico descalabro electoral pues desciende del 47% de los votos y los 14 diputados obtenidos en 1995 a apenas el 19% y 5 diputados. Pasa de ser la primera fuerza política, con una diferencia abismal sobre las restantes, a la tercera. A cierta distancia se sitúan otros tres grupos, también con representación en la Asamblea: el tradicional partido localista, UPM, que obtiene 3 diputados con el 11,41%, mejorando en un representante el resultado de 1995; el PIM del Presidente en funciones, Palacios, que a los pocos meses de su creación obtiene el 10% de los votos y 3 diputados

y el PSOE, el otro gran derrotado, pues reduce su representación de 5 a 2 diputados y su cuota electoral del 20% al 9%. El PSDM consigue unos pírricos 500 votos, el 1,5% y, por supuesto, queda fuera de la Asamblea.

Lo más llamativo de los resultados es que el comportamiento electoral es contrario al producido en Ceuta aunque en ambas ciudades coincida el triunfo del GIL. Mientras en la «ciudad hermana» los partidos localistas quedan fuera de la Asamblea, en Melilla refuerzan sus posiciones y son los grandes partidos de ámbito estatal, PP y PSOE los que sufren el desgaste. Un elocuente dato ahorra más explicaciones. En 1995, la suma de PP y PSOE supone casi el 70% de los votos y 19 de los 25 diputados locales. En 1999 obtienen apenas el 28% y solo 7 representantes. El trasvase de votos, dicho en trazos gruesos, parece haberse producido del PP al GIL y del PSOE, básicamente, a CpM.

Con seis formaciones políticas distintas representadas en la Asamblea el logro de un acuerdo de gobierno, necesariamente tripartito, parecía tarea difícil. No obstante, un dato lo facilitaba: los cuatro grupos políticos que habían participado en el gobierno a partir de la moción de censura de 1998 (CpM, UPM, PSOE y Palacios, ahora con su partido, PIM) habían sumado, contra pronóstico, 13 diputados locales, justo la mayoría absoluta y era posible, por tanto, la reedición del pacto. Sin embargo, el deterioro de las relaciones en el interior del equipo de gobierno en los últimos meses de la legislatura, sobre todo con motivo de la aprobación de los presupuestos, y, fundamentalmente, el desacuerdo insuperable en torno a la persona del Presidente imposibilitan el acuerdo. Ni el líder de CpM, Mustafa Hamed, conocido por Aberchán, ni el de UPM, Juan José Imbroda, renuncian a presidir la Ciudad.

Esta situación de bloqueo se pretende superar con un pacto auspiciado por los grandes partidos de ámbito estatal entre PP, PSOE, PIM y UPM para la investidura como Presidente de Imbroda, el líder de éste último. El acuerdo pretende dejar fuera del gobierno a los dos partidos más votados, el GIL, pero también CpM, el partido formado fundamentalmente por melillenses de origen bereber, aunque cada vez más intercultural. Sin embargo, momentos antes de la votación de investidura se improvisa un acuerdo alternativo en virtud del cual tanto los 7 diputados locales del GIL como, imprevistamente, los 2 del PSOE votan al candidato de CpM, Mustafa Hamed, que al obtener 13 votos queda investido Presidente de la Ciudad Autónoma.

A partir de este momento el nuevo Presidente inicia las negociaciones para formar el Gobierno que queda integrado por miembros de CpM, GIL e independientes. La dirección nacional del PSOE, sorprendida por la actuación de sus diputados locales, les obliga a renunciar a sus actas de diputados, lo que provoca la dimisión de toda la ejecutiva, y planea, junto al PP, una moción de censura que recupere el acuerdo previo a la investidura. Sin embargo, esta primera iniciativa no tiene éxito por la negativa del PIM de Palacios a censurar al Presidente Hamed. Además, la situación se complica porque pocos días después de haber presentado su renuncia ante el Vicesecretario general de la Asamblea, la diputada electa del PSOE, Malika Mohamed, intenta rectificar y recuperar su acta de diputada para impedir una hipotética moción de censura, alegando que la renuncia no ha sido conocida todavía por el Pleno. Con ello se retrasa el acto formal de toma de pose-

sión de los nuevos diputados socialistas hasta que la intervención de la Junta Electoral Central, que concede a los siguientes en la lista la posesión de las actas, y de la Fiscalía General del Estado por una presunta prevaricación del Presidente al dictar un Decreto interpretativo del precepto del Reglamento Orgánico de la Asamblea que regula la renuncia de los diputados locales, impelen al Presidente a convocar el Pleno.

Ante la situación creada y la posibilidad de que tras la sustitución de los diputados socialistas se plantee una moción de censura, Hamed prescinde de los miembros del GIL, aun reconociendo su satisfacción con la labor realizada durante el breve espacio que han desempeñado el cargo. Alega las declaraciones racistas del líder del partido, Jesús Gil, pero sobre todo la presión de los «poderes del Estado», que produce perjuicios a la ciudad. Ese gesto es suficiente para el que el PSOE no apoye una moción de censura, con el GIL fuera del gobierno. Mustafa Hamed gobierna en una situación de extrema debilidad parlamentaria pues solo cuenta con el apoyo de los cinco diputados de su partido. Poco después se le añaden los tres diputados del PIM, que entra en el equipo de gobierno, y, más tarde, los dos del PSOE. En todo caso sigue siendo minoritario como se refleja en la elección de los consejos de administración de las sociedades públicas, cuyas presidencias y vicepresidencias son copadas por miembros de la oposición, incluido el GIL.

La situación política no queda estabilizada hasta el mes de noviembre. En los meses anteriores, con un gobierno minoritario, se asiste a diversos intentos de formar mayorías, bien mediante un gobierno de concentración que deje fuera al GIL, opción auspiciada por el PSOE y sistemáticamente rechazada por PP y UPM si no llevaba aparejada la renuncia de Hamed a la Presidencia, bien retornando al pacto previo a la investidura, propuesta del PP, rechazada por PSOE y PIM alegando que carece de sentido un pacto anti-GIL, al haber salido este partido del gobierno. En definitiva, la situación política estaba estancada ante la imposibilidad de un acuerdo y la incapacidad de desarrollar proyectos políticos por un gobierno en minoría, más allá de la gestión ordinaria de los asuntos. En esta situación se produce la vuelta del GIL al ejecutivo. Tras la decisión de Jesús Gil de no presentarse a las elecciones generales y el apoyo prestado al equipo de gobierno en algunas importantes votaciones para evitar su derrota frente a la oposición, el GIL se incorpora nuevamente al gobierno, constituyéndose una mayoría estable de 15 diputados: CpM, GIL y UPM, pues el PSOE lo abandona. El pacto nace con la intención de durar los cuatro años de la legislatura e incluso se prevé la posibilidad de que el GIL ocupe la Presidencia con dos condiciones: el mantenimiento de la estructura de gobierno y el consenso entre las fuerzas políticas que acuerdan el pacto. Ha concluido el año sin conocerse el nombre de algunos consejeros como el de seguridad ciudadana o el de economía. En todo caso, lo que sí está reseñado en el acuerdo entre los tres partidos es el reparto de las distintas áreas. Así, CpM dirigirá cuatro consejerías: bienestar social; educación y mujer; presidencia y economía; el GIL, cinco: obras públicas; cultura; desarrollo autonómico y participación ciudadana; empleo, comercio, industria y energía y seguridad ciudadana, y el PIM, dos: medio ambiente y recursos humanos.

Actividad política e institucional

La actividad política e institucional ha sido muy escasa, como se puede deducir de lo dicho hasta aquí, más allá de las actividades de campaña electoral y la formación de los distintos gobiernos que se han sucedido en el breve espacio de seis meses. El hecho más significativo del periodo previo a las elecciones fue la celebración de la tercera moción de censura en la Ciudad desde 1992. En el mes de enero se comunicó a las partes la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en relación a la moción presentada por los diputados del PP a las pocas horas de la investidura del Presidente Palacios e inadmitida por éste mediante un Decreto de Presidencia, al considerar que no se podía censurar a un gobierno que no había iniciado su actividad. El órgano jurisdiccional acuerda que se convoque la sesión extraordinaria con el único objeto de discutir y votar la moción de censura. Sin embargo, como resulta habitual en la etérea vida política melillense, las condiciones habían cambiado en los meses transcurridos desde la presentación de la moción. Uno de los trece diputados locales del PP que la habían suscrito había pasado durante ese lapso temporal al grupo mixto y se había incorporado al equipo de gobierno, con lo que la oposición no contaba con los votos suficientes para su aprobación. Por ello, el 15 de febrero es rechazada la moción al conseguir sólo 12 votos, quedándose a uno de la mayoría absoluta requerida.

No puede olvidarse, por su importancia simbólica, la demolición del centro de acogida de inmigrantes, La Granja, donde se hacinaban miles de personas en condiciones infrahumanas. Es sustituido por un Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes, mucho mejor dotado para una atención digna.

Puede decirse para finalizar que se ha enlazado el proceso electoral de las elecciones locales con el de las elecciones generales para las que se han formado dos grandes bloques que competirán por el único diputado y los dos senadores que elige la Ciudad. Por un lado, los tres socios del equipo de gobierno, CpM, GIL y PIM; por otro, el PP con el otro partido localista con representación en la Asamblea, UPM.

Actividad normativa

Durante este año se han aprobado los primeros reglamentos no autoorganizativos, para el desarrollo de las materias incluidas en el art. 21 de los Estatutos, concretamente en materia de deportes. Son cuatro reglamentos publicados en el BOMe de 25 de junio, en unos casos con la habilitación previa de la potestad reglamentaria por una ley estatal y en otros sin que el legislador haya señalado previamente los «términos» en que puede ejercerse esa potestad. En el primer sentido deben mencionarse el Reglamento por el que se regula la elección, representación y funcionamiento del Comité de Disciplina deportiva y el Reglamento por el que se regulan las Federaciones Deportivas. La Disposición Adicional decimoquinta de la Ley 13/96, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social, la «ley de acompañamiento» a los Presupuestos para 1997, atribuía a las Ciudades Autónomas la facultad de regular reglamentariamente la constitución,

régimen jurídico, estructura interna y funcionamiento de las Federaciones Deportivas de su ámbito territorial, incluso antes de que se produjera el traspaso en la materia. Sin embargo, el Reglamento por el se crea el Registro de Asociaciones Deportivas y el Reglamento por el que se regulan las Asociaciones deportivas, éste con un carácter más normativo, carecen de esa habilitación. Se amparan, exclusivamente, en la competencia prevista en el art. 21.1.17 en materia de promoción del deporte y adecuada utilización del ocio y el RD 1383/1997, sobre traspaso de las funciones que venía realizando la administración del Estado en cuanto a asociaciones deportivas según el cual es función de la Ciudad la autorización, constitución e inscripción de las asociaciones deportivas cuyo ámbito de actuación no exceda del propio de la Ciudad.

Resulta interesante detenerse también en el procedimiento de elaboración. El reglamento de la Asamblea, con numerosas lagunas y en proceso de sustitución, ni siquiera menciona estos reglamentos normativos y, por tanto, tampoco su tramitación. El art. 71 f) indica que «se intitularán Ordenanzas a las normas reglamentarias que hayan de ser cumplidas o que afecten a los ciudadanos y reglamentos a las que regulan la organización interna de un servicio de la Ciudad Autónoma», nada dice de los reglamentos normativos para el desarrollo de las competencias asumidas. El procedimiento seguido ha sido, como en Ceuta, donde sí lo dice el Reglamento de la Asamblea, el que prevé el art. 49 de la Ley de Bases de Régimen Local aunque resulta claro que no son competencias municipales sino estatutarias. Por ello, no se traslada el Reglamento al Consejo de Estado, aun cuando el Servicio de Desarrollo Autonomico de la Ciudad emitió un dictamen a solicitud precisamente de la Consejería de Cultura y Deportes, con motivo precisamente de la elaboración de estos reglamentos, en el que argumenta el carácter preceptivo de esa intervención del Consejo de Estado, en ausencia de Consejo consultivo propio, antes de la aprobación definitiva del Reglamento.

Respecto a los reglamentos organizativos, se han modificado durante este año diversos preceptos del Reglamento de la Asamblea. Destaca entre estas modificaciones la inclusión de un nuevo párrafo en el art. 7 para permitir que los vicepresidentes puedan ser cesados por la mayoría de la Asamblea, reforma influenciada por el conflicto planteado el año pasado en torno al cese de la Vicepresidenta de la Asamblea que fue repuesta en su cargo por sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Sin embargo, no se ha producido la modificación del reglamento orgánico para adaptarlo a la nueva regulación de la moción de censura local contenida en la LO 8/1999. Por ello existen contradicciones, por ejemplo, en la regulación de la Presidencia de la sesión. Según la LOREG, en la redacción dada por la LO 8/1999, se constituirá una mesa de edad mientras que el Reglamento de la Asamblea señala que será presidida por el Vicepresidente.

Dos hechos han marcado el año 2000 en las Ciudades Autónomas, uno de carácter jurídico y otro de naturaleza política. En el primer sentido el Tribunal Constitucional se ha pronunciado por primera vez tras la aprobación de los Estatutos sobre la discutida naturaleza de estas ciudades. En el ámbito político se ha producido el desmoronamiento del GIL, con el mismo estrépito que su ascenso al poder el año anterior.

El art. 68 de la Ley 55/1999, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, la «Ley de acompañamiento» a los Presupuestos para el 2000, en su apartado sobre acción administrativa en materia de urbanismo, supuso una limitación de las facultades competenciales de las Ciudades Autónomas en esa materia. Hasta ese momento Ceuta y Melilla aprobaban su planificación urbanística y las modificaciones puntuales de ésta merced a la competencia estatutaria sobre «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda» y los Decretos de traspasos que expresamente le asignan las «funciones de aprobación de planes de ordenación». Sin embargo, el precepto citado adiciona un nuevo inciso a la Disposición adicional Tercera de la Ley 6/1998, de régimen del Suelo y Valoraciones según el cual «la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana competirá al Ministerio de Fomento», de la misma forma que la «aprobación, modificación o revisión de planes parciales» necesitará el «previo informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Fomento». Frente a este precepto, el Consejo de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Melilla, en su sesión de 16 de marzo, y la Asamblea de la Ciudad Autónoma de Ceuta, en su sesión de 15 de marzo, decidieron interponer sendos recursos de inconstitucionalidad al entender que vulneraba el reparto competencial deducido de la Constitución y los Estatutos de Autonomía de las Ciudades Autónomas. En concreto, se aduce la vulneración de los preceptos constitucionales 134, 147.2 d) y 148.1.3 de la Constitución y los artículos 21.1.1, 21.2 y Disposición Transitoria segunda de los Estatutos de Autonomía, que forman parte del bloque de la constitucionalidad.

Los Autos del Tribunal Constitucional 201/2000 y 202/2000 han inadmitido a trámite los recursos de inconstitucionalidad por falta de legitimación de los órganos recurrentes al entender que Ceuta y Melilla no son Comunidades Autónomas y sus órganos ejecutivos y/o legislativos no se hallan entre los legitimados por el art. 162.1 a) de la Constitución para interponer el recurso de inconstitucionalidad. Es la misma posición que mantuvo el Tribunal Constitucional en los Autos 320/1995 y 10/1996 en relación a los Ayuntamientos de Ceuta y Melilla, con la diferencia de que en ese momento no se habían aprobado aún los Estatutos de Autonomía.

Por tanto, la conclusión primera es que la aprobación de los Estatutos, con-

tenidos en una Ley Orgánica, no ha modificado, en la interpretación del Tribunal, la naturaleza de estas ciudades.

La trascendencia de estos Autos, objeto de debate político y social en ambas ciudades, no deriva de la imposibilidad de acudir al Tribunal Constitucional para cuestionar una ley estatal, de hecho el conflicto en defensa de la autonomía local puede ser una alternativa, sino del razonamiento utilizado. Según el Tribunal, los Consejos de Gobierno y las Asambleas locales de Ceuta y Melilla no pueden interponer recursos de inconstitucionalidad porque éstos territorios no son Comunidades Autónomas. Por primera vez el Tribunal Constitucional se pronuncia sobre esta cuestión tras la aprobación de los Estatutos, al menos en negativo. La argumentación del Tribunal se sustenta en dos argumentos. En primer lugar, rechaza la relación que pretenden los recurrentes entre la Disposición Transitoria quinta, que prevé la constitución en Comunidades Autónomas de estos territorios si lo deciden sus Ayuntamientos por mayoría absoluta y lo autorizan las Cortes Generales, y el art. 144 b) de la Constitución. El Tribunal Constitucional entiende, por el contrario, que el art. 144 b) permite «la posibilidad de que las Cortes Generales puedan, por idénticos motivos de interés nacional, no sólo autorizar la iniciativa para convertirse en su caso en Comunidad Autónoma sino acordar, sin la previa iniciativa de los Ayuntamientos, un Estatuto que otorgue un régimen de autonomía distinto del que gozan las Comunidades Autónomas». Este precepto constitucional nada dice de la constitución de Comunidades Autónomas y su ubicación en el Capítulo III del Título VIII que se denomina precisamente «De las Comunidades Autónomas» no «ha de considerarse siempre y en todos los casos un criterio hermenéutico decisivo más allá de lo que se desprende del propio tenor literal o del sentido de aquellos». Por tanto, las Cortes Generales optaron por «acordar» un Estatuto de Autonomía para estas ciudades, soslayando la posibilidad abierta por la Disposición Transitoria Quinta que hubiera conllevado su constitución en Comunidades Autónomas. Además, en segundo lugar, el Tribunal Constitucional apela como criterio interpretativo a la tramitación parlamentaria pues en los debates parlamentarios se rechazaron todas las enmiendas que pretendían la constitución de Ceuta y Melilla como Comunidades Autónomas.

No obstante, la construcción del Tribunal Constitucional, esperada con gran interés por su condición de pionera, es insatisfactoria debido a su parca fundamentación. En realidad se conforma con constatar que no es Comunidad Autónoma pero no indica cual es la naturaleza de una ciudad con Estatuto de Autonomía, norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma, que pretende minusvalorar el Tribunal indicando que «ningún impedimento constitucional existe para que también excepcionalmente puedan cumplir otra función específica». Su aprobación unilateral, sin intervención del territorio afectado, es un rasgo importante para determinar la naturaleza pero no es necesario. Parece preciso tener en cuenta también el contenido del Estatuto. Si éstos hubieran establecido la intervención necesaria de los órganos locales para cualquier modificación de su contenido ¿podría decirse que no gozan de la autonomía propia de las Comunidades Autónomas?. En segundo lugar, tampoco se plantea la posibilidad de que estas ciudades con Estatuto de Autonomía, aunque no sean Comunidades Autónomas, puedan asimilarse a éstas a los efectos de la legitimación procesal activa para inter-

poner el recurso de inconstitucionalidad, como sucedió en materia de relaciones de colaboración, antes de que lo señalara expresamente la Ley 4/1999.

Puede suponerse que la nítida negación de la condición de Comunidades Autónomas ha provocado en estas ciudades un debate no sólo jurídico y político sino también social en torno a la necesidad de reformar los Estatutos para que se especifique expresamente su naturaleza jurídica. Mientras el GIL formaba parte del ejecutivo cualquier acuerdo con la administración central para la reforma estatutaria resultaba imposible. Con otra mayoría, el acuerdo parece posible.

En paralelo a la interposición de los recursos de inconstitucionalidad, ambas ciudades, en su condición también de municipios, deciden iniciar la tramitación para formalizar un conflicto en defensa de la autonomía local frente a las leyes del Estado con rango de ley que lesionan dicha autonomía constitucionalmente garantizada, conforme al art. 75 bis de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, introducido por la LO 7/1999. Solicitan el preceptivo y no vinculante dictamen del Consejo de Estado, ante la inexistencia de Consejo consultivo propio, y el Consejo de Estado entiende que existen motivos suficientes para que las Ciudades Autónomas planteen este conflicto. Según éste, «sin entrar en la discutida cuestión de si son o no Comunidades Autónomas o constituyen un ente autonómico específico, no cabe duda de que, en todo caso, son municipios» y las nuevas disposiciones introducidas pueden afectar a la autonomía local de estas ciudades al ser el urbanismo una materia inherente a esta autonomía y ejercer competencias en la materia derivadas no solo de la Ley de Bases de Régimen Local sino también de los Estatutos de Autonomía. La argumentación de fondo del Consejo parte de la STC 61/1997 y la Ley 6/1998, consecuencia de aquella, que excluye la incidencia estatal en la planificación urbanística y al referirse a las Ciudades Autónomas, en su Adicional Tercera, se limita a remitirse a los Estatutos de Autonomía. Pues bien, de la lectura de los Estatutos (art. 21.1. 1 y 21.1.2) y el decreto de traspasos en esta materia, interpretativo de la disposición estatutaria como ha establecido el Tribunal Constitucional, resulta que el planeamiento urbanístico, materia de competencia compartida entre las instancias locales y autonómicas, corresponde en este caso a los municipios de Ceuta y Melilla. Por ello, el Consejo de Estado considera que las normas introducidas en la Ley del Suelo de 1998 por la Ley 5/1999 podrían violar el contenido sustancial de dicha autonomía local.

Pese al nítido pronunciamiento del Consejo de Estado, Ceuta ha formalizado finalmente el conflicto (Conflicto 4546/2000, BOE, 31 de enero de 2001), pero Melilla no. La causa de la no presentación, aun contando con dictamen favorable del Consejo de Estado, parece estrictamente política. Al producirse el cambio de gobierno y existir una consonancia ideológica con el gobierno del Estado se ha querido evitar la solución jurisdiccional de este conflicto.

En el ámbito político lo más destacable ha sido la crisis del GIL, hasta su práctica desaparición. El año anterior ganaba las elecciones locales en ambas ciudades y terminaba 1999 en el gobierno, bien en solitario, con el apoyo de un tráfuga (Ceuta) o en coalición con otros grupos localistas (Melilla). Durante el año 2000 ha sufrido numerosos reveses, tanto en el ámbito general como en el local, que al incidir en un grupo sin la argamasa de la ideología, unido sólo por la identifica-

ción con un líder que da nombre al propio grupo, ha provocado su práctica disolución. Un fenómeno político que acaparó innúmeras páginas en los medios de comunicación ha resultado efímero.

El inicio del declive se produjo con las elecciones generales del 12 de marzo. Pese a las expectativas creadas, el GIL no obtuvo ninguno de los seis parlamentarios que eligen estos territorios (1 diputado y 2 senadores cada una de ellas). El Partido Popular fue el gran triunfador, recuperando buena parte de los sufragios que había perdido en las elecciones a las Asambleas locales del año anterior. A partir de ese fracaso, generalizado en las restantes circunscripciones en las que concurrió, y con el telón de fondo de los procedimientos judiciales en los que se haya incurrido Jesús Gil, se inició una paulatina serie de abandonos entre sus representantes. En Melilla, sólo dos de los ocho diputados locales elegidos el año anterior han mantenido la disciplina del grupo, lo que provocó durante el verano la caída del gobierno de Mustafa Hamed, en el que miembros del GIL ocupaban importantes Consejerías. En Ceuta la ruptura se ha retrasado algo más, pero en los últimos días del año seis de sus doce representantes han pasado al grupo mixto, entre ellos la única diputada local de este grupo que no suscribió la moción de censura de 1999, al haberse incorporado posteriormente, y puede unir su firma a los doce miembros de la oposición en una nueva moción de censura, salvando la limitación del art. 197.2 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General. El cambio de gobierno y, con ello, el final del fenómeno GIL, se producirá en los primeros meses del 2001.

Como cada año nos detenemos en la evolución del sistema de fuentes, lejos aún de consolidarse y sistematizarse pero en el que deben notarse este año algunos rasgos novedosos. Parece cada vez evidente que las Ciudades Autónomas denominan Reglamentos a los actos normativos dictados en ejercicio de las competencias estatutarias y ordenanzas a los que tienen su origen en las facultades normativas que la legislación estatal atribuye a los Ayuntamientos, especialmente en Ceuta por la precisión con la que Reglamento orgánico de la Asamblea (art. 96) establece esta distinción. Además, estos reglamentos se dictan sin una habilitación legislativa estatal expresa, aunque generalmente se menciona la Ley estatal en cuyo marco se elaboran en ejercicio de las competencias estatutarias y los decretos de traspasos. Pero la novedad más significativa producida este año es que, en los últimos meses, la Ciudad Autónoma de Ceuta ha remitido los reglamentos antes de su aprobación definitiva al Consejo de Estado para que los informe. Este trámite no se prevé en el Reglamento Orgánico sino que ha considerado que el ejercicio de la potestad reglamentaria previsto en el art. 21.2 del Estatuto requiere el informe del Consejo de Estado, tal como prevé para los reglamentos autonómicos el art. 23 LO 3/1980, del Consejo de Estado y la STC 204/1992. Resulta evidente la voluntad de separar nítidamente las normas locales de lo que se consideran normas autonómicas en cuanto dictadas en ejercicio de las competencias asumidas en virtud del Estatuto de Autonomía.

En cuanto a la actividad normativa estatal que tiene incidencia en las Ciudades Autónomas debemos traer de nuevo a colación el art. 68 de la Ley 55/1999, que adiciona a la Disposición Adicional Tercera de la Ley 6/1998, del Régimen del Suelo y valoraciones una limitación expresa a las competencias de las Ciudades Autónomas en materia de planificación urbanística. Durante el 2000,

primer año de aplicación de esta nueva regulación, se han publicado distintas Ordenes Ministeriales referidas expresamente a los planes urbanísticos de estas ciudades, que requieren, como se ha dicho, la aprobación definitiva de la administración central. El conflicto más notable se ha producido en Melilla, cuando todavía estaba presidida por Mustafa Hamed, puesto que el Ministerio de Fomento ha suspendido la aprobación definitiva de una especie de nueva planificación urbanística para la Ciudad. Aunque este control administrativo externo puede evitar desmanes urbanísticos en unos territorios en los que, por el carácter de administración única, no existía administración superior competente, resulta chocante, más allá de las dudas de constitucionalidad, que la maquinaria administrativa estatal deba pronunciarse sobre una modificación urbanística puntual en dos pequeñas ciudades. En cualquier caso, no es el único ámbito en el que esto ocurre y la administración estatal debe permanecer pendiente de las necesidades de un pequeño territorio. Por ejemplo, en materia educativa al no haber asumido competencia alguna el Estado debe dictar normas como la Orden Ministerial de 23 de marzo de 2000 por la que convoca concurso de traslados de las Ciudades de Ceuta y Melilla.

La «Ley de acompañamiento» a los Presupuestos para el 2001, Ley 14/2000, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, no ha traído este año referencias significativas a las Ciudades Autónomas. Solamente su Disposición adicional trigésima sexta modifica un apartado de la Ley 8/1991, por el que se aprueba el Arbitrio sobre la Producción y la Importación en las Ciudades de Ceuta y Melilla, que reconoce la especificidad del régimen económico-fiscal de las Ciudades Autónomas. En ese sentido, debe destacarse también el Real Decreto 3485/2000, de 29 de diciembre, sobre franquicias y exenciones en régimen diplomático, consular y de organismos internacionales y de modificación del Reglamento General de Vehículos. Esta norma reglamentaria pretende regular de forma sistemática y con unidad de criterio estos tributos, pero puntualiza el respeto a las previsiones específicas de Ceuta y Melilla, junto a Canarias, en la aplicación de las franquicias y exenciones y sus competencias de desarrollo normativo propias.

La legislación sobre los derechos y deberes de los extranjeros y, en general, todo lo relacionado con la inmigración, es observado con especial interés en estas ciudades por la especial incidencia del fenómeno a causa de su situación geográfica. Tanto la entrada en vigor de la LO 4/2000, que no provocó los problemas fronterizos que se anunciaban, como el anuncio y la posterior tramitación de su modificación, que ha dado lugar a la LO 8/2000, ha sido objeto de permanente debate social y político. Incluso, puede presumirse que tuvo una influencia decisiva en los resultados electorales del 12 de marzo en ambas Ciudades pues este asunto ocupó la mayor parte del debate electoral.

Finalmente en materia educativa, este año el Ministerio de Educación y Cultura ha autorizado, a solicitud de la Universidad de Granada, el funcionamiento de enseñanzas universitarias. Se han creado en ambas ciudades las primeras Facultades, concretamente de Educación y Humanidades. Hasta este año se impartían diplomaturas pero no licenciaturas.

CEUTA

Actividad política

La actividad política se ha desarrollado en un clima de tensión y enfrentamiento constante entre el ejecutivo surgido de la moción de censura del verano de 1999, presidido por Antonio Sampietro (GIL), y la administración central, personalizada en el Delegado del Gobierno, Luis Vicente Moro. Esta situación de enfrentamiento público ha paralizado cualquier actuación conjunta, especialmente notoria en materia de seguridad pública por la necesidad de una política común, y ha producido situaciones incomprensibles como la no invitación recíproca a los actos oficiales.

Desde principios de año se desarrolló una ofensiva del Partido Popular para recuperar el apoyo electoral de los ceutíes, que tuvo su momento álgido con motivo de las elecciones generales del 12 de marzo. La campaña electoral motivó la primera visita a Ceuta del Presidente del Gobierno, así como la llegada de los ministros Acebes, Aguirre o Mayor Oreja, rehusando en todos los casos cualquier encuentro con el Presidente de la ciudad. Aznar había indicado previamente que acudía a Ceuta como Presidente del PP y no del Gobierno; sin embargo, *in situ* enfatiza que está cumpliendo la promesa hecha cuando era líder de la oposición de regresar a la ciudad como Presidente del Gobierno, a diferencia de Presidentes anteriores.

En las elecciones del 12 de marzo, el PP obtiene una holgada victoria sobre el GIL, y consigue el diputado y los dos senadores que corresponden a la Ciudad. El GIL ve frustradas sus expectativas de repetir, o al menos acercarse a, los resultados obtenidos nueve meses antes y obtener alguna representación en esta circunscripción, en la que habían centrado la mayor parte de sus esfuerzos.

Los resultados electorales afianzaron el papel de oposición ejercido por el Partido Popular frente al Gobierno del GIL, reforzado a su vez por la querrela presentada por la Fiscalía Anticorrupción contra el Presidente de la Ciudad por la presunta compra del apoyo de la parlamentaria tráfuga que permitió el triunfo de la moción de censura en 1999 o la polémica suscitada por la invitación al gibraltareño Caruana para que visite la ciudad.

La crisis del GIL en Melilla y en numerosas ciudades andaluzas alcanza también a Ceuta en el mes de diciembre. Se inicia con el paso al grupo mixto del Consejero de Obras Públicas y vicepresidente primero de la Asamblea, Jesús Simarro. Con ello el GIL quedaba en minoría en la Asamblea y el gobierno de la ciudad desestabilizado. No obstante, este cambio de grupo no permitía inmediatamente el cambio de gobierno. Este diputado local, que se desvinculaba expresamente del grupo GIL, no podía suscribir una moción de censura durante esta legislatura, al haber firmado la de 1999. Sin embargo, unas semanas más tarde abandonaban la disciplina del grupo cinco diputados locales más, entre ellos Aida Piedra, que había accedido a la Asamblea pocos meses antes en sustitución de un compañero y por ello no había suscrito la moción de censura de 1999. Era el voto que necesitaba la oposición para plantear, ya en el año 2001, la moción de censura contra Sampietro.

La entrada en vigor a inicios de año de la Ley de Extranjería (LO 4/2000) provocó el conflicto entre el GIL, frontalmente opuesto a su aplicación, con el argumento de la falta de policías y medidas de seguridad, y el PP, que respeta su vigencia pero anuncia su intención de modificarla. Lo cierto es que no se produce ninguna avalancha ni conflicto importante con motivo de su entrada en vigor. Por el contrario, los puestos de asistencia jurídica instalados en la frontera resuelven problemas y aclaran dudas que antes generaban conflictos. Más allá de su vertiente legislativa, la inmigración como problema social ha latido durante todo el año en un territorio con una fuerte carga migratoria. En el aspecto negativo, se han repetido los intentos de asaltos en las fronteras, provocados por inmigrantes subsaharianos o asiáticos y el clima de tensión xenófoba que existe en la ciudad se ha puesto de manifiesto una vez más al intentar impedir los padres de alumnos de un colegio público la escolarización de treinta menores marroquíes. En lo positivo, ha desaparecido el campamento de Calamocarro, donde se habían hacinado hasta 3000 inmigrantes. Se producen salidas masivas hacia la península de manera que queda deshabitado antes de su cierre definitivo y su sustitución por un Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI), con instalaciones nuevas y condiciones sanitarias aceptables, similar al que había entrado en funcionamiento el año anterior en Melilla. Este proceso ha sido ayudado por una efectiva impermeabilización del perímetro fronterizo, que tiene como lado negativo el aumento del número de inmigrantes muertos al intentar acceder por mar a la ciudad.

Actividad normativa

El dato más novedoso del año 2000 en la actividad normativa es, como se destacaba al inicio, la remisión al Consejo de Estado, antes de ser definitivamente aprobados, de reglamentos que ejercitan competencias contenidas en el Estatuto de Autonomía, objeto de Decretos de traspasos. Es la primera vez que actos normativos de las Ciudades Autónomas siguen el procedimiento previsto para los reglamentos autonómicos en la LO 3/1980, del Consejo de Estado. Ha ocurrido con el Reglamento para la clasificación de los establecimientos turísticos y para la regulación de sus horarios de apertura y cierre (BOCE 3952, de 31 de octubre de 2000) y el Reglamento regulador de la actividad de guías intérpretes de turismo (BOCE 3952, de 31 de octubre). En el primer caso se ampara en la competencia en materia de espectáculos, transferida a la Ciudad Autónoma por el RD 2506/1996, de 5 de diciembre y en el segundo en la competencia en materia de turismo, transferida por el RD 2499/1996.

Respecto al marco legislativo estatal en el que se elaboran estos reglamentos, según lo previsto en el art. 21.2 EACe, en el Reglamento de regulación de horarios de espectáculos se menciona expresamente que «la Ley Orgánica 1/1992, de Seguridad Ciudadana, establece en su artículo 8 d que las autoridades gubernativas fijarán los horarios de los espectáculos y de las actividades recreativas y los establecimientos públicos, dejando a salvo las competencias reconocidas a las Comunidades Autónomas». Con esa previsión legal, entiende el legislador ceutí que dichas competencias corresponden a las instancias de la propia Ciudad desde el año 1996 en que fueron transferidas las competencias en esta materia. Respecto

al Reglamento de los guías de turismo, se aduce que existe un vacío normativo puesto que la legislación estatal sobre guías turísticos se remonta a una Orden Ministerial de 1964, derogada en 1995, y ante esta vacío, la Ciudad Autónoma debe regular la actividad de estos profesionales en virtud de la competencias en materia de turismo traspasadas en 1996.

Estos reglamentos son aprobados por el Pleno de la Asamblea, remitidos al Consejo de Estado y finalmente incluidos en un Decreto dictado por el Presidente de la Ciudad, que se apoya para ello en el art. 14 del Estatuto según el cual «ostenta la suprema representación de la ciudad» y el art. 21 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local, que establece las atribuciones del Alcalde. Debe recordarse que según el art. 12. 1 a) del Estatuto de Autonomía corresponde a la Asamblea «ejercer la potestad normativa atribuida a la ciudad en los términos previstos en el presente Estatuto».

En los meses anteriores a la aprobación de los citados reglamentos se habían dictado otras normas en ejercicio de las competencias atribuidas en el Estatuto de Autonomía y los Decretos de traspasos, a las también se denominan reglamentos, pero que no se habían remitido al Consejo de Estado. Así, la competencia en materia de montes y protección de la naturaleza atribuida por el RD 2493/1996 ha permitido regular la «captura en vivo y retención de aves fringílicas para actividades tradicionales (adiestramiento en el canto y participación de certámenes y concursos, cría en cautividad) (BOCE, 3930, de 15 de agosto), «las épocas hábiles y las especies cinegéticas para la práctica de la caza» (BOCE 3910, de 6 de junio), el «Registro de Infractores de Caza de la Ciudad Autónoma» o el «examen de cazador en el ámbito de la Ciudad Autónoma (BOCE 3906, de 23 de mayo), todo ello en el marco de la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios naturales de la Flora y Fauna silvestres. En ejercicio de las numerosas facultades atribuidas en materia de asistencia social se ha elaborado el Reglamento de Centros de la Tercera Edad (BOCE 3920, de 11 de julio). También en materia deportiva se ha elaborado este año el Reglamento del Registro General de Asociaciones deportivas, el Reglamento por el que se regulan las Asociaciones Deportivas de Ceuta y el Reglamento por el que se regulan las Federaciones Deportivas de Ceuta (BOCE 3917, de 30 de junio). Son similares a los que se aprobaron en Melilla durante el año 1999. Ocurre que en Ceuta esta materia fue transferida el año anterior a través del RD 31/1999, de traspaso de funciones en materia de cultura y deporte y, por ello, se han elaborado en el año 2000. También en ejercicio de las facultades traspasadas el año 1999 se han convocado los «exámenes para la obtención de títulos para el gobierno de embarcaciones de recreo» (BOCE, 3887, de 17 de marzo).

En cuanto a los reglamentos orgánicos o de autoorganización se han producido dos cambios. En primer lugar, la modificación de los artículos 82 a 88, ambos inclusive, para acomodar el Reglamento de la Asamblea a la nueva regulación de la moción de censura contenida en la LO 8/1999, que da una nueva redacción al artículo 197 de la LOREG. En segundo lugar, y de forma más polémica, el Pleno de la Asamblea aprobó en su sesión del 7 de junio la modificación de trece artículos del Reglamento de la Asamblea que afectan al Estatuto del diputado, sus compensaciones económicas y dietas, las funciones de la Mesa, las funciones de las comisiones informativas, las competencias del Pleno, los medios

materiales y personales de los grupos políticos, las sesiones extraordinarias de la Asamblea, la convocatoria de la Asamblea y su orden del día.

No se ha aprobado ninguna iniciativa legislativa. A consecuencia del citado Auto 202/2000 del Tribunal Constitucional, el GIL presentó en la Asamblea de la ciudad una iniciativa para la reforma del Estatuto. Sin embargo, no obtuvo el apoyo de los restantes grupos políticos y no alcanzó los dos tercios de la Asamblea que prevé el art. 41.2 del Estatuto de Autonomía para iniciar el procedimiento de reforma estatutaria. Si se aprobó, al no requerir una mayoría cualificada, la propuesta presentada en la Asamblea de la Ciudad para «instar al Gobierno de la Nación a fin de que proceda de inmediato a la modificación de la LO 1/1995, en el sentido de que se dé pleno cumplimiento a la Disposición Transitoria quinta de la Constitución, y por lo tanto, Ceuta acceda a su régimen de autogobierno como Comunidad Autónoma, equiparada al resto de Comunidades Autónomas que conforman la organización territorial del Estado español» (BOCE 3939, de 15 de septiembre).

Las normas estatales referidas a la Ciudad Autónoma vienen impelidas por el reiteradamente mencionado nuevo inciso de la Disposición Adicional Tercera de la Ley 6/1998. Obliga a dictar normas estatales no sólo para la aprobación del PGOU sino para cualquier modificación puntual de éste. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en Melilla y pese al fuerte conflicto con la Administración central mantenido durante todo el año, el Ministerio de Fomento aprobó definitivamente, por Orden de 13 de julio, con una mínima objeción, una modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana. Pese a ello, ese precepto ha sido objeto también de un conflicto en defensa de la autonomía local, formalizado por la Ciudad Autónoma (Conflicto 4546/2000, BOE de 31 de enero de 2001). La dificultad que plantea este conflicto es que la competencia afectada por la intervención del legislador estatal no la tienen estas ciudades en virtud de la Ley de Bases de Régimen Local sino de sus Estatutos de Autonomía. No obstante, como se ha dicho, el Consejo de Estado entiende que hay motivos suficientes para formalizar el conflicto.

Se han suscrito diversos convenios en una actividad normalizada en el marco de las conferencias sectoriales en las que participa la Ciudad Autónoma. Puede mencionarse el Convenio de colaboración para el desarrollo del Plan Marco de Modernización del comercio interior, actividad importante en la ciudad. Pero sobre todo destacan los numerosos convenios en materia de asistencia social: convenio para la realización de programas experimentales de prevención en situaciones de riesgo y tratamiento de familias en cuyo seno se producen malos tratos, convenio para la realización de programas para el desarrollo de servicios de atención a la primera infancia, convenio para la cofinanciación de proyectos de intervención social integral para la erradicación de la pobreza y la exclusión social, convenio para la atención de familias desfavorecidas y en situación de riesgo social, para el desarrollo del Plan Gerontológico, convenio para el desarrollo del Plan estatal del voluntariado o sobre el Plan Nacional de lucha contra la drogadicción. Son convenios que suscriben Ceuta y Melilla junto a las Comunidades Autónomas en el ámbito de las competencias asumidas en los Estatutos de Autonomía.

Además, se ha beneficiado también de otros convenios suscritos con municipios, como el que incluye al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Fundación ONCE sobre taxis accesibles, en el que el IMSERSO y la Fundación ONCE aportarán 70 millones de pesetas durante el año 2000 o el suscrito con este mismo Ministerio para el desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales de corporaciones locales.

MELILLA

Actividad política

La vida política de Melilla ha tenido idéntica agitación e inestabilidad que en los últimos años. Ciertamente la segmentación política, acrecentada por la irrupción del GIL en las últimas elecciones locales, dificultaba un gobierno estable como se comprobó el año pasado en el proceso de formación, con múltiples vicisitudes para alcanzar una mayoría que sustentará al Presidente.

El débil gobierno presidido por Mustafa Hamed y apoyado por tres grupos políticos de orientación absolutamente dispar como son Coalición por Melilla, que agrupa a los melillenses de origen bereber, el GIL y el Partido Independiente de Melilla, creado en torno al ex-Presidente y ex-miembro del PP, Palacios, sólo se mantuvo la mitad del año, siendo sucedido merced a una moción de censura por otro ejecutivo presidido por Imbroda, del localista UPM, coaligado con el PP, que, aparentemente, ha conseguido cierta estabilidad, pero sobre todo ha supuesto un cambio radical en las relaciones con la Administración del Estado.

El año se inició con la referencia cercana de las elecciones generales. Los grupos que formaban el equipo de gobierno (GIL, CpM y PIM) concurren unidos a las elecciones bajo las siglas de un denominado Bloque Localista de Melilla (BLM) y con el compromiso de defender los intereses de la ciudad en Madrid. Un miembro del GIL es el candidato al Congreso, mientras que los candidatos al Senado son de CpM y PIM. Frente a ellos, el PP rubrica un pacto con el otro partido localista con representación en la Asamblea (UPM). Los resultados del 12 de marzo supusieron un gran triunfo del PP, en la misma tendencia que el resto de España. La coalición PP-UPM obtuvo el 50% de los sufragios, frente al 25% del Bloque Localista y el 20% del PSOE. El diputado elegido pertenece al PP mientras que los senadores son uno del PP y el otro de UPM, el primer grupo localista de Melilla que llega a las Cortes Generales.

Los resultados electorales tuvieron consecuencias inmediatas en la coalición de gobierno, sobre todo en el GIL, que también fracasó en el resto de circunscripciones en las que concurrió. No es casual que justo tras las elecciones se iniciaran las discrepancias en el seno del Gobierno. La primera renuncia se produjo, no obstante, en las filas del PIM, cuyo número dos, abandona la vicepresidencia segunda de la Asamblea y pasa al grupo mixto por problemas internos en su partido. No obstante, la coalición de gobierno mantiene una holgada mayoría con el apoyo de 14 de los 25 miembros de la Asamblea. La crisis se produce en el mes de mayo con el paso al Grupo Mixto de dos diputados locales del GIL, Enrique

Cabo, que se había incorporado recientemente a la Asamblea, y el Consejero de Empleo, Industria y Comercio, Francisco Suárez. De esta forma, la coalición de Gobierno queda en minoría en la Asamblea. El desmoronamiento del GIL provoca una crisis de gobernabilidad que el Presidente intenta resolver mediante conversaciones con todos los grupos políticos, aunque PP y UPM condicionan cualquier acuerdo a la previa dimisión del Presidente Hamed y CpM se niega rotundamente a ceder la Presidencia de la Ciudad.

En esta situación, la inestabilidad política culmina con la presentación de una moción de censura como única salida posible para asegurar la gobernabilidad. La moción es apoyada por 16 de los 25 miembros de la Asamblea, PP (5), UPM (3), PSOE (2), los tres miembros del Grupo mixto procedentes del GIL (2) y del PIM (1) e incluso tres miembros del GIL, que más tarde pasarán también al grupo mixto, dejando al grupo más votado en las elecciones locales del año anterior absolutamente roto, con sólo dos representantes. Los otros nueve miembros de la Asamblea estuvieron ausentes y no han asistido desde entonces a ninguno de los Plenos celebrados. El candidato alternativo que se convierte en Presidente de la Ciudad es Juan José Imbroda, el líder de UPM, elegido senador en las últimas elecciones generales y que ya fue Vicepresidente de la Ciudad en el gobierno Palacios surgido de una moción de censura contra el Partido Popular en 1998.

La moción de censura fue precedida de acusaciones de xenofobia y racismo institucional por el Presidente saliente Mustafa Hamed. Incluso el Vicepresidente Palacios, Presidente en funciones al encontrarse Hamed en Estrasburgo denunciando el «racismo institucional», intenta impedir la moción mediante un decreto de suspensión de la sesión. La oposición anuncia que acudirá al Pleno, denuncia a Palacios por prevaricación e insta a la judicatura para que adopte medidas cautelares para garantizar la celebración del Pleno. El carácter taxativo de la regulación del art. 197 LOREG, redactado por la LO 8/1999, ha mostrado su virtualidad en este caso.

Sin embargo, en el acto de toma de posesión del nuevo Presidente de la Ciudad tanto el Presidente saliente, Mustafa Hamed, como el portavoz del GIL, Benítez Melul, se mostraron especialmente proclives al diálogo y la colaboración con el nuevo gobierno. El Ministro de Administraciones Públicas, presente en el acto, se comprometió a colaborar con el nuevo ejecutivo en la consecución de reivindicaciones históricas como la mejora de las comunicaciones o un Régimen Económico y Fiscal específico.

La investidura del senador Imbroda provocó una duda sobre la compatibilidad de las funciones de senador y Presidente de Ciudad Autónoma. No obstante, la Comisión de incompatibilidades del Senado no apreció ni adujo salvedad alguna a esta situación de simultaneidad y, por ello, no consideró necesario que abandonara su condición de senador. La Comisión presume que el cargo de Presidente de la Ciudad Autónoma de Melilla se asimila al de alcalde y no al de Presidente de una Comunidad Autónoma.

Ciertamente, durante el periodo de gobierno de Mustafa Hamed la relación con la administración central no ha sido tan tensa como en Ceuta, pese al conflicto en materia urbanística surgido en plena crisis de gobernabilidad. Antes,

incluso se habían llegado a acuerdos importantes con la Administración Central como el firmado por la Ministra de Medio Ambiente, Tocino, en Melilla para construir una desaladora, que resolverá los problemas de abastecimiento de agua en la ciudad, con una inversión de 5.000 millones de pesetas, o los numerosos convenios para la rehabilitación de viviendas.

El mensaje fundamental del nuevo Presidente es que con el cambio de ejecutivo se conseguirá más apoyo del Estado para solucionar el gran problema de la ciudad que es, junto al paro, los transportes, ante la dificultad de comunicación por mar y aire con la Península. Durante el año 2000 han fracasado los intentos por poner en funcionamiento un buque rápido, cuya presentación en plena campaña electoral fue impedida por la Junta Electoral. En este sentido, la actitud del nuevo Presidente es reivindicativa, en cuanto solicita la reforma del Estatuto para cubrir lagunas y deficiencias, pero en sintonía con las posiciones de la administración central, como muestra la no formalización del conflicto en defensa de la autonomía local frente a la intervención del Estado en la aprobación y revisión de los planes urbanísticos, pese al pronunciamiento previo favorable de la Asamblea y el dictamen también favorable, aunque no vinculante, del Consejo de Estado.

El Consejo de gobierno quedó compuesto en julio por miembros de las distintas fuerzas políticas que apoyaron la moción, incluso algunos ex-miembros del GIL ocupan consejerías tan importantes como la de Economía (Suárez). Se ha producido en este breve periodo una baja, vinculada a la atribulada vida política melillense. El que fuera Presidente de la Ciudad y líder del PP, en este momento portavoz del Gobierno, consejero de Presidencia y portavoz del grupo popular en la Asamblea dimite en diciembre al conocerse la calificación del Ministerio Fiscal que lo inculpa de un presunto cohecho en el caso Tahar, con motivo de la moción de censura de 1997 y las actuaciones para que este diputado renunciara a su acta en la Asamblea.

En relación a la inmigración, el CETI ha tenido un funcionamiento satisfactorio en su primer año, aunque en algún momento ha estado saturado con la presencia de cuatrocientos inmigrantes. El aspecto más positivo es el desarrollo de un plan pionero de formación a inmigrantes por el que cien residentes en el CETI han recibido clases en el sector de la construcción.

Debemos recordar, finalmente, que Melilla ha ostentado durante este año el dudoso honor de ser el territorio con mayor índice de desempleo y menor esperanza de vida de toda España.

Actividad normativa

La actividad normativa de Melilla se ha visto afectada, un año más, por la inestabilidad política de la ciudad, de forma que ha sido mucho más reducida que en Ceuta. En lo se refiere al ejercicio de competencias estatutarias apenas pueden mencionarse las actuaciones en materia de asociaciones vecinales, con la creación del Registro de Asociaciones vecinales (Decreto del Consejo de Gobierno de 17 de febrero) y la constitución del Consejo Asesor de Asociaciones vecinales (Decreto del Consejo de gobierno, de 16 de marzo) o la regulación de los proce-

selectivos para la obtención del título de patrón para la navegación básica, de recreo.

Acaso la actuación normativa más significativa hubiera sido la aprobación inicial por la Asamblea del Reglamento regulador del Defensor del Pueblo de Melilla, que supondría la creación de esta institución amparándose en la competencia sobre organización y funcionamiento de las instituciones de autogobierno (art. 29 EAMe). Sin embargo, la crisis política acaecida durante el verano paralizó hasta la actualidad su tramitación.

Respecto a los reglamentos de autoorganización, el hecho más significativo ha sido la duda interpretativa surgida por la renuncia del Vicepresidente de la Asamblea, al no estar prevista su sustitución en el Reglamento orgánico, necesitado de una pronta reforma. El Presidente hizo uso de las facultades interpretativas del Reglamento que le atribuye su artículo 26 y dispone que en los supuestos de renuncia de los Vicepresidentes, la asamblea, por mayoría simple, elegirá al Diputado Local que haya de sustituirle. También se ha modificado el Reglamento de Organización Administrativa de la Ciudad para determinar que los Directores Generales serán empleados públicos, del Grupo A o B.

Las limitaciones de las competencias urbanísticas de las Ciudades Autónomas a las que hemos hecho referencia, con la necesaria intervención de la administración central, provocó en el caso de Melilla un sonoro enfrentamiento entre Administraciones al rechazar el Ministerio de Fomento el expediente elevado por la Ciudad Autónoma con la denominación de «Elementos del Plan General de Ordenación Urbana, para adaptación de normas» a efectos de obtener su aprobación definitiva. El Ministerio de Fomento rechazó frontalmente esta propuesta, en la Orden de 31 de julio (BOE 196, de 16 de agosto) por la constatación de numerosas deficiencias tanto de carácter parcial como general que se enumeran de forma exhaustiva. El texto suspendido, que era necesario subsanar antes de su aprobación definitiva, pretendía un nuevo régimen urbanístico para la ciudad y proponía líneas futuras de actuación en materia urbanística. De la misma forma, se rechazó, también a finales del mes de julio, en plena crisis política, una modificación puntual que afectaba a la antigua estación de autobuses.

Debe recordarse que en relación al precepto que originó esta limitación competencial, la Ciudad Autónoma no sólo interpuso un recurso de inconstitucionalidad, inadmitido por el Auto del Tribunal Constitucional 201/2000, sino que también el Presidente de la Ciudad solicitó al Defensor del Pueblo, con fecha 22 de febrero, la interposición del recurso. El Defensor del Pueblo responde negativamente a esta solicitud «de acuerdo con su criterio de no ejercer la legitimación en cuestiones que afectan al citado orden competencial y cuando ya lo han hecho las personas directamente afectadas». El planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local fue aprobado por la Asamblea y solicitado el dictamen al Consejo de Estado. Sin embargo, aunque el Consejo de Estado reconoció la legitimación de Melilla para interponer el conflicto éste no se formalizó. En este momento ya se había producido el cambio de gobierno y el PP había accedido al poder en coalición con UPM.

Los convenios de colaboración son básicamente los mismos que suscribió la

Ciudad Autónoma de Ceuta en el marco de conferencias sectoriales. Fundamentalmente afectan a la materia de asistencia social, en la que, como fue expuesto en su momento en este *Informe*, las Ciudades Autónomas han asumido importantes facultades competenciales. Son suscritos con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y afectan a programas dirigidos específicamente a mujeres, prevención de malos tratos, atención a familias desfavorecidas y en situación de riesgo social, programas para el desarrollo de servicios de atención a la primera infancia, programas del Plan Gerontológico, erradicación de la pobreza y la exclusión social o prevención de enfermedades emergentes y reemergentes. Al margen de éstos, el más importante, aún no publicado, es el suscrito con el Ministerio de Defensa por el que la Ciudad podrá contar con 300.000 metros cuadrados de antigua zona militar, de gran trascendencia para el desarrollo futuro de Melilla.

SEGUNDA PARTE
El estado de las AUTONOMÍAS EN 2000:
TEMAS MONOGRÁFICOS

LAS RELACIONES ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS: PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS

*Eliseo Aja
María Jesús García Morales*

SUMARIO: ENFOQUE Y MÉTODO. 1. LA OPORTUNIDAD DE PLANTEARSE AHORA EL INCREMENTO DE LA COLABORACIÓN HORIZONTAL. A. La importancia de la colaboración horizontal en los federalismos europeos. B. El sentido de potenciar las relaciones horizontales ante el grado de descentralización alcanzado. C. Situación actual y causas de la debilidad de la colaboración horizontal en España. D. Ventajas que tendría su introducción en el Estado autonómico. 2. PRINCIPALES TÉCNICAS DE COLABORACIÓN HORIZONTAL Y SU APLICACIÓN EN ALGUNOS SECTORES CONCRETOS. A. Conferencias Sectoriales horizontales. B. Organos de encuentro permanente de carácter general. C. Organos comunes de las CCAA. D. Convenios. E. Procedimientos participados. 3. NUEVOS ÁMBITOS DE GRAN IMPORTANCIA QUE REQUIEREN LA COLABORACIÓN. A. La responsabilidad penal de los menores: una buena ley sin una programación adecuada. B. La inmigración: un ámbito competencial nuevo precisado de intensa colaboración. C. La investigación científica y técnica: la colaboración como alternativa a la actual descoordinación. 4. REFLEXIÓN FINAL

Enfoque y método

En la teoría del federalismo está fuera de duda la importancia de las relaciones intergubernamentales de colaboración, tanto horizontales como verticales; son básicas para entender el funcionamiento actual de los sistemas federales. En España esa evidencia ha sido corroborada desde los trabajos pioneros de Enoch Albertí, Jiménez Blanco, Menéndez Rexach, o Pablo Santolaya, hasta los estudios más recientes, que han puesto de manifiesto los nuevos impulsos que la colaboración ha experimentado en países de nuestro entorno tanto por la reunificación alemana como, más en general, por el proceso de construcción de la Unión Europea.¹ Estos y otros autores han coincidido igualmente en la relevancia que la colaboración adquiriría también en el Estado autonómico –al margen de su parecido mayor o menor con un sistema federal– porque la fuerte descentralización operada en España exige una articulación de los poderes semejante a la existente en los federalismos.²

1. M.J. GARCÍA MORALES, *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos. Estudio comparativo de Alemania, Suiza, Austria y Bélgica*, Madrid, 1998, en particular págs. 1-38.

2. Sobre las relaciones de colaboración, su lento progreso y su importancia en el sistema autonómico, pueden verse los trabajos del Profesor E. ALBERTÍ, en *Informes*

Pero si en la teoría es incuestionable la importancia de las relaciones de colaboración, la práctica institucional muestra deficiencias muy notables en las relaciones interautonómicas. Como enseguida mostraremos, la colaboración en el Estado autonómico, y especialmente las relaciones entre las CCAA, presenta un balance decepcionante, tan pobre que está lastrando buena parte de las ventajas que debería representar nuestro sistema. Podrá decirse, y es verdad, que el Tribunal Constitucional ha repetido en numerosas sentencias la función decisiva que corresponde a los instrumentos de colaboración para evitar conflictos y potenciar una actuación correcta de todas las instituciones, pero la doctrina constitucional opera en este sentido más como una directriz teórica que como un principio normativo.

Ante esta situación de enorme distancia entre los postulados teóricos y la práctica institucional, nos parece conveniente abordar las relaciones de colaboración desde un enfoque práctico, para mostrar las ventajas que ofrece a corto y a medio plazo la introducción de relaciones intergubernamentales. Con ello, seguramente nos arriesgamos a equivocarnos en algún sector concreto, y corremos el peligro de desconocer prácticas y argumentaciones que altos funcionarios de las CCAA o del Estado podrían explicar fácilmente, pero es el precio que pagamos por asumir este enfoque. Es más, en la situación actual de las relaciones interadministrativas, que a veces presentan incluso cierta falta de transparencia, un estudio de cierta profundidad precisaría la colaboración de algunos teóricos y muchos funcionarios conocedores de los diferentes ámbitos de la administración. Esperamos, por ello, que también las opiniones de expertos sectoriales y altos funcionarios nos proporcionen ideas para estudios futuros.

I. LA OPORTUNIDAD DE PLANTEARSE AHORA EL INCREMENTO DE LA COLABORACIÓN HORIZONTAL

Dentro de la debilidad general que presentan las diferentes formas de colaboración existentes en el Estado autonómico, destacan relativamente las relaciones verticales (entre el Estado y las CCAA) que se concretan en la existencia de múltiples Conferencias sectoriales, que precisan siempre la convocatoria y presidencia del Ministro correspondiente, en la celebración cada año de varios centenares de convenios entre los Ministerios y las Consejerías autonómicas, normalmente de forma bilateral, en la existencia de una multiplicidad de órganos mixtos, de los que se sabe muy poco, y en el ofrecimiento de diversos programas por el gobierno central a las Comunidades para su ejecución conjunta. Por su parte, las relaciones horizontales (exclusivamente entre CCAA) casi son inexistentes, mientras que en los sistemas federales europeos este tipo de relaciones entre *Länder* o Cantones es amplísima y reporta enormes ventajas, que, sin embargo, se están perdiendo en el Estado autonómico.

Comunidades Autónomas, Instituto de Derecho Público, Barcelona, publicados anualmente desde 1989 (hasta 1997 Dir. E. AJA y desde 1998 Dir. J. TORNOS). Sobre la importancia dichas relaciones también E. AJA, *El Estado autonómico*, Madrid, 1999, págs. 199 y ss. También los pequeños avances de la legislación española en materia de colaboración, particularmente las previsiones sobre la colaboración de la Ley 30/1992 han sido seguidos por numerosos estudios y comentarios.

A. La importancia de la colaboración horizontal en los federalismos europeos

En efecto, la colaboración entre las instancias territoriales es un elemento clave en el funcionamiento actual de los países europeos más próximos al nuestro en cuanto al grado de descentralización, como el sistema alemán, el suizo o el austriaco. La colaboración horizontal no es algo nuevo ni reciente en estos países, sino que tiene una larga tradición previa y mucho más dilatada que la colaboración vertical, si bien su desarrollo propiamente se sitúa en los años sesenta y setenta, momento en el cual se generalizaron las relaciones cooperativas tanto en su dimensión vertical como horizontal. Desde entonces la colaboración entre instancias territoriales se ha implantado en todos estos países a través de múltiples y variadas técnicas como un modo de actuación habitual en sectores tan diversos e importantes como ordenación territorial, educación, medios de comunicación o cultura.

¿Por qué es tan usual la cooperación horizontal en estos sistemas? ¿Por qué los *Länder* o Cantones suscriben frecuentemente convenios o constituyen Conferencias sin la presencia del poder central? La utilización recurrente de este tipo de cooperación radica en las enormes ventajas que ofrece para robustecer la capacidad de autogobierno de los entes territoriales. La experiencia comparada muestra que la colaboración horizontal ha contribuido a fortalecer la posición de dichas instancias por dos motivos: por una parte, este tipo de cooperación constituye un medio de defensa frente a los intentos de centralización; pero, por otro lado, es también un mecanismo de participación de los entes territoriales en las decisiones generales.³

En primer término, la colaboración horizontal ha demostrado ser en todos estos países una *alternativa eficaz para hacer frente a tendencias centralizadoras* impulsadas por la Federación.

Los problemas que los *Länder* (en Alemania y Austria) o los Cantones (en Suiza) han tenido —y tienen— que afrontar de forma creciente no pueden resolverse en muchas ocasiones dentro de su reducido marco territorial, sino que precisan soluciones suprarregionales. Es habitual que el poder central intente intervenir so pretexto de que las instancias territoriales no pueden cumplir eficientemente tales tareas. ¿Cuál ha sido la clave para evitar una centralización en estos ámbitos? La colaboración horizontal se ha convertido en un importante instrumento a través del cual los *Länder* y los Cantones pueden resolver de forma eficaz problemas de alcance suprarregional sin la presencia de la Federación. La experiencia en estos países revela que, cuanto mayor es la colaboración en dichos

3. Sobre el significado de la colaboración horizontal en los sistemas federales europeos, puede consultarse, E. ALBERTÍ, «Los convenios entre Comunidades Autónomas», *Documentación Administrativa*, núm. 240, 1994, págs. 107-109; M.J. GARCÍA MORALES, «Tendencias actuales de la colaboración en los federalismos europeos: una perspectiva comparada», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 2, 1997, págs. 242 y ss. Asimismo, C. STARCK, *Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat*, Baden-Baden, 1988; A. BENZ, «Neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Ländern», *Die Öffentliche Verwaltung*, núm. 3, 1993, págs. 85-95; o R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario comparato*, Padua, 1995.

casos, menor excusa tiene el poder central para justificar su intervención. Las relaciones cooperativas horizontales se convierten, así, en una solución que permite a las instancias territoriales conseguir el tratamiento unitario que precisan algunos sectores, pero sin necesidad de una actuación del poder central.

Esa potencialidad de la colaboración horizontal como instrumento de defensa de las competencias de los entes territoriales que evita o frena la intervención federal ha sido largamente utilizada en aquellos sistemas, como el alemán y el suizo, donde mayor arraigo tiene este tipo de cooperación, pero también se observa en el caso austriaco, donde las relaciones entre entes territoriales tienen una tradición más reciente. Los ejemplos sobre esa capacidad de la colaboración horizontal son muy numerosos, y el desarrollo reciente de estas experiencias federales ofrece algunos casos sumamente ilustrativos. Así, en el sistema helvético, la suscripción en 1993 de un convenio entre todos los Cantones sobre el reconocimiento mutuo de determinados diplomas no sólo resolvió los graves problemas que surgían porque en un Cantón no se reconocían los títulos expedidos en otra zona del territorio, sino que además consiguió que se cambiara por completo un proyecto de ley federal donde este ámbito se trataba inicialmente como una competencia inherente a la Federación. Asimismo, en Austria, ante la intención del poder central de modernizar las medidas en materia de protección de animales, un ámbito de los *Länder*, éstos reaccionaron firmando un convenio horizontal en 1998 sobre dicha materia, mediante el cual han querido reafirmar su competencia en este sector y demostrar que las mejoras en el mismo pueden conseguirse sin nuevas intervenciones centralistas.

Una mención especial merece la utilidad que ha demostrado la colaboración horizontal en el sistema alemán para frenar un proceso de centralización en un sector de innegable actualidad y futuro como es la regulación de los nuevos servicios de comunicación. En Alemania, tanto la Federación como los *Länder* coincidían desde hacía tiempo en la necesidad de regular estos servicios multimedia, pero discrepaban sobre quién debía hacerlo. La Federación entendía que era competente en virtud de su título en materia de telecomunicaciones, mientras que los *Länder* se oponían a ello, pues defendían que algunos de esos nuevos servicios caían dentro de sus competencias sobre medios de comunicación. Con el fin de impedir que la Federación aprobara una ley en esta materia que limitara las competencias de los *Länder*, éstos aunaron posiciones y suscribieron un convenio horizontal sobre determinados servicios multimedia. Con ello han conseguido forzar un acuerdo con la Federación conforme al cual ésta ha regulado sólo aquellos nuevos servicios que constituyen fenómenos de comunicación privada (como el telebanco), mientras que ha quedado en manos de los *Länder* la regulación de servicios multimedia que se dirigen a la comunicación de masas (por ejemplo, la prensa electrónica).

Pero la colaboración no sólo es un instrumento de defensa frente a la Federación, sino un auténtico *instrumento de integración y participación de las instancias federadas en decisiones generales*.

La cooperación entre entes territoriales que comparten un ámbito de intereses comunes contribuye a reforzar su posición negociadora respecto a la instancia central, y se convierte, así, en la condición previa para exigir una mayor

influencia de aquéllos en dichos procesos. ¿Cómo se consigue esa participación? La colaboración entre *Länder* o Cantones sirve para acordar posiciones conjuntas que luego hacen valer frente al poder central, buscando el equilibrio entre intereses que, lógicamente, no siempre son coincidentes; y, por ello mismo, esa cooperación horizontal suele ser la base sobre la que posteriormente se crea una relación de colaboración con la Federación, en cuyo caso ésta ya no se relaciona con cada una de una las instancias de forma bilateral sino multilateralmente.

Esta potencialidad de la colaboración horizontal como instrumento de participación se percibe claramente en dos situaciones:

Por una parte, en todos estos sistemas las instancias territoriales han constituido órganos cooperativos intergubernamentales donde han sido capaces de acordar, por encima de diferencias partidistas, posiciones unitarias frente a la Federación, algo que les han reportado notables beneficios en cuanto ésta se ha visto obligada a negociar con las instancias territoriales y a tener en cuenta el punto de vista de aquellas como conjunto. No es exagerado afirmar que las Conferencias donde se reúnen los miembros de los Ejecutivos regionales al más alto nivel son hoy día, en muchos casos, los principales interlocutores entre las instancias territoriales y la Federación. Así, en Alemania, la Conferencia de Ministros-Presidentes de los *Länder* es la plataforma donde se han discutido medidas para revitalizar el federalismo alemán, o incluso desde donde se han lanzado propuestas de reforma constitucional que afectaban a los *Länder*. En Austria, la importancia de la Conferencia de Presidentes de los *Länder* es, si cabe, todavía mayor, ya que la debilidad del *Bundesrat* en este país ha convertido a dicha plataforma en el verdadero órgano de representación de los intereses de los *Länder* y en el auténtico motor de las reformas que, en los últimos veinte años, han convertido a Austria en un sistema con un grado muchísimo mayor de descentralización. Baste mencionar que en esa Conferencia se elaboran periódicamente los llamados «programas de peticiones» de los *Länder*, una relación de demandas que presentan a la Federación, y que han sido la base de las reformas constitucionales que han reforzado su posición en el sistema austriaco desde los años setenta. Asimismo, en Suiza, la Conferencia de Gobiernos cantonales también se ha convertido en poco tiempo –se constituyó en 1993–, en el principal interlocutor de los Cantones con el poder central, donde aquéllos acuerdan su estrategia común frente a la Federación.

Más allá de todo ésto, las posibilidades que ofrece la colaboración horizontal como sinónimo de participación de las instancias territoriales en decisiones generales son perceptibles en los últimos años en todos los sistemas políticamente descentralizados a causa de la integración europea. Precisamente, este proceso constituye el fenómeno más importante que ha impulsado la colaboración en los últimos tiempos. Un triple orden de causas ha motivado ese auge cooperativo:

En primer lugar, las instancias territoriales deben formular posiciones conjuntas en materia europea para hacer valer sus intereses ante la Federación y participar con ella en la adopción de decisiones sobre tales asuntos. Así, en Alemania, Austria o Suiza (que no es miembro de la Unión Europea pero mantiene estrechas relaciones con sus instituciones) los *Länder* o los Cantones han suscrito convenios y han creado órganos comunes para articular esa participa-

ción en la fase ascendente. Baste señalar que incluso en algunos países, como Austria y Suiza, la posición de los entes territoriales en materia europea se fija en Conferencias intergubernamentales de carácter horizontal.⁴

En segundo término, la necesidad en algunos ámbitos de conseguir una ejecución coordinada del derecho europeo ha propiciado que las instancias territoriales hayan recurrido a técnicas de colaboración horizontal ya conocidas en estos sistemas. Así, en Austria un convenio horizontal recoge determinados aspectos para una trasposición coordinada de directivas europeas sobre materiales destinados a la construcción y confía a un órgano común de todos los *Länder* controles de validación de tales productos.⁵

Asimismo, en tercer lugar, las instancias territoriales que dentro de un Estado federal constituyen un mismo espacio económico están utilizando la colaboración horizontal para mejorar su posición dentro del mercado interior europeo. Se trata de una tendencia claramente perceptible en Alemania y Austria donde se asiste a un nuevo desarrollo de la colaboración entre *Länder* colindantes –que justamente forman un mismo espacio económico– para construir y mejorar infraestructuras (creación de centros de investigación, conexiones viarias con otras zonas), o garantizar una determinada calidad de vida (promoción de ofertas culturales, protección medioambiental), cuestiones todas ellas muy importantes para el desarrollo de estos espacios. Esa colaboración está adoptando formas diversas que van desde la creación de corporaciones regionales hasta la firma de convenios o la constitución de órganos comunes.⁶

Esta rápida panorámica sobre el papel de la colaboración horizontal en los países de nuestro ámbito no debe pasar por alto, sin embargo, que la implantación de este tipo de relaciones y su eficacia real para fortalecer la posición de los entes territoriales ha necesitado una serie de presupuestos.

4. Así, en Austria, ese papel es desempeñado por la Conferencia de los *Länder* para la integración europea (IKL); o en Suiza, por la Conferencia de Gobiernos cantonales (KdK), cuya constitución surgió justamente ligada a la necesidad de los Cantones de presentar posiciones comunes frente a la Federación en cuestiones europeas.

5. Convenio entre los *Länder* sobre colaboración en materia de edificación, de 8 de octubre de 1992, donde se acuerdan criterios para la trasposición de la Directiva 1998/89/106/CEE (por ejemplo, qué se entenderá por certificación técnica) y se crea el Instituto Austriaco de la Edificación, para expedir el certificado técnico europeo de tales productos. También recientemente, el convenio horizontal suscrito por todos los *Länder* sobre la regulación de la aplicación de los materiales destinados a la construcción, de 20 de mayo de 1998.

6. En Alemania se han creado Corporaciones regionales, como la del Rin-Neckar (formada por Baden-Württemberg, Hessen y Renania Palatinado), o se han firmado convenios horizontales entre *Länder* vecinos para la mejora de las vías de comunicación o en temas culturales. En Austria, la Comunidad de trabajo entre los tres *Länder* del este del país (Viena, Baja Austria y Burgenland), un órgano común constituido a través de un convenio horizontal hace algunos años, está organizando múltiples acciones entre esos *Länder*, en particular para mejorar sus vías de comunicación, pues esta zona espera aprovechar la ampliación europea hacia el este para convertirse en un centro neurálgico de comunicaciones.

El primer elemento clave ha sido la existencia de una predisposición a colaborar. La experiencia comparada muestra que la aparición y el desarrollo de este tipo de relaciones cooperativas sólo se ha producido cuando existe un clima de colaboración: en definitiva, cuando las propias instancias territoriales han tomado conciencia de que la cooperación horizontal es una auténtica necesidad para resolver problemas comunes, y, además, una vía no sólo para no perder poder, sino también para incrementarlo. El caso de Austria muestra de forma meridiana este aspecto: la Conferencia de Presidentes, en la actualidad absolutamente implantada, tuvo en sus inicios un funcionamiento precario e irregular; y, asimismo, los convenios horizontales, hoy día muy habituales, fueron casi inexistentes hasta que los *Länder* no identificaron como comunes un conjunto de intereses y apostaron decididamente por impulsar la colaboración entre ellos como pieza clave para fortalecer su posición.⁷

La experiencia comparada muestra también que la implantación de la colaboración horizontal no sólo depende de la predisposición a cooperar, sino también de la existencia de plataformas desde donde se canaliza la voluntad de colaborar. En efecto, la cooperación horizontal surge en todos estos sistemas de forma espontánea para resolver problemas comunes, pero sólo se ha convertido en un modo de actuación habitual cuando existen órganos desde donde se impulsan relaciones cooperativas fluidas y permanentes. Las posiciones conjuntas que los *Länder* o Cantones presentan a la Federación, o bien los numerosos convenios horizontales que suscriben, se fraguan en el seno de las Conferencias intergubernamentales al máximo nivel, o bien en Conferencias sectoriales horizontales. El grado de implantación de este tipo de órganos es diverso en tales sistemas, pero en todos ellos disponen de una infraestructura organizativa que prepara sus trabajos y reuniones, un dato que denota la existencia de unas relaciones horizontales estables y regulares. En ese sentido, en Austria existe incluso un órgano *ad hoc*, la llamada la Oficina de coordinación de los *Länder*, que organiza en este país el trabajo de esas conferencias, y actúa como plataforma de contacto permanente entre los propios *Länder*, y también entre éstos con la Federación, desde hace ya más de cuatro décadas.

B. El sentido de potenciar las relaciones horizontales ante el grado de descentralización alcanzado

Frente a la situación que se acaba de ver en estos países, llama la atención la ausencia, o la extrema debilidad, de las relaciones entre CCAA en el Estado autonómico, porque el grado de descentralización alcanzado, y por tanto el volumen de competencias de las CCAA, resulta equiparable al existente en aquellos países.

En efecto, el proceso de descentralización realizado durante las dos décadas de autonomía en España ha sido considerable y, por eso mismo, no precisa una

7. Un dato revelador es que el número de convenios horizontales celebrados en este país hasta los años setenta apenas superaban la docena, aunque la Constitución austriaca preveía la posibilidad de celebrar convenios entre *Länder* desde su redacción inicial de 1920.

larga explicación. Baste señalar dos datos que resultan decisivos para su comparación con cualquier otro sistema descentralizado de Europa, en cuanto reflejo de la efectiva distribución del poder. El número de funcionarios que dependen del Estado, a finales del año 2000, era 735.783 y el dependiente de las CCAA era 904.041, lo que representaba respectivamente el 34.1% y el 41% del total de empleados públicos (a los entes locales correspondía el 20.6% y a las Universidades el 4.3%).⁸ A su vez, la participación de las CCAA en el total de la financiación pública se mueve en torno al 25% de todos los recursos públicos. Estas cifras muestran el importante poder ejecutivo y administrativo de las CCAA, pero su potestad legislativa y reglamentaria, así como la capacidad de formular políticas públicas en sectores importantes, no se queda atrás sino al revés, porque las CCAA ejercen poderes legislativos más notables que los propios *Länder* alemanes (que en cambio las superan en las facultades de ejecución).

No se trata ahora de llevar más lejos las comparaciones, basta con comprobar que la distribución del poder en nuestro sistema es una de las más importantes de Europa, para añadir a continuación que el proceso de descentralización no ha sido seguido por una equivalente articulación de relaciones entre las CCAA, como en cambio se ha hecho en los Estados compuestos comparables a nuestro sistema. Esta descentralización del poder en las CCAA, sin una articulación paralela entre ellas, es la causa de múltiples disfunciones, no sólo en el funcionamiento de las propias administraciones, sino también en su relación con los ciudadanos, que son los que al final padecen las consecuencias del ejercicio de competencias separadas, sin las ventajas que podría introducir la colaboración entre las distintas CCAA. Sin ir demasiado lejos, hace tres años la prensa cántabra recogía la protesta de habitantes de Castro Urdiales porque el Hospital de Las Cruces en Bilbao había dejado de atender a los vecinos de pueblos de CCAA colindantes, pero más próximos a la ciudad vasca que a Santander u otros centros de su propia Comunidad. Situaciones como ésta pueden no ser un caso aislado en el Estado autonómico, sino todo lo contrario, y podrían evitarse mediante fórmulas de colaboración entre las CCAA implicadas, donde se pactara la prestación de determinados servicios sanitarios a ciudadanos de otras Comunidades a cambio de una compensación financiera.

Pero existen otras razones para incrementar decididamente las relaciones entre las CCAA, desde su propia óptica del desarrollo de sus competencias, porque una reflexión realista sobre la evolución actual del sistema autonómico conduce a pensar que el proceso de traspasos del Estado a las CCAA *casi* ha terminado (dando por seguro el próximo traspaso de la sanidad a las 10 CCAA que están pendientes de recibirlo), y no es previsible la incorporación de nuevos sectores importantes sin una variación del panorama general. Dicho en otras palabras, la estrategia de reivindicación de traspasos predominante hasta ahora tiene escaso futuro, en cambio, la introducción general de instrumentos de colaboración puede abrir nuevas perspectivas que conduzcan a una reinterpretación de algunas competencias importantes, como expondremos después, y, por tanto, a un nuevo desarrollo del poder de las CCAA.

8. Los datos pueden consultarse en la página Web del Ministerio para las Administraciones Públicas, actualizada a 6 de noviembre de 2000.

C. Situación actual y causas de la debilidad de la colaboración horizontal en España

Hasta el momento son muchos los datos que indican, sin embargo, la débil situación de las relaciones de colaboración entre Comunidades en nuestro sistema.

En España no existen plataformas de encuentro donde acudan *sólo* las CCAA, por ejemplo, Conferencias Sectoriales horizontales o una Conferencia de Presidentes autonómicos, que, tal como muestra la experiencia comparada, son un importante elemento para lograr una colaboración fluida y fuerte entre las instancias territoriales. ¿Dónde se discuten entonces los problemas que atañen a todas o a la mayoría de las CCAA? En la actualidad, las Comunidades se encuentran en las Conferencias Sectoriales que convoca normalmente el Ministerio del ramo, pero la actividad de estas plataformas de encuentro es difícil de evaluar, porque su práctica es conocida sólo por los responsables más próximos. Suele decirse que unas Conferencias sectoriales funcionan bien, otras regular y otras mal, pero a partir de aquí es realmente difícil obtener una valoración más precisa, que además parece variar según el Ministro que preside cada una.

Seguramente la más transparente de las técnicas de colaboración son los convenios, y su utilización en España es el más claro reflejo de la precaria situación de la colaboración horizontal. En los últimos quince años, calculando por encima, se deben haber realizado más de 5000 convenios bilaterales, entre el Gobierno central y los gobiernos autonómicos, pero apenas una docena de convenios horizontales, entre dos o más CCAA, algo insólito en los sistemas antes vistos, donde este instrumento es sumamente frecuente.⁹ Precisando más y ciñéndonos a los últimos cinco años, momento en que se ha incrementado la actividad convencional entre CCAA, podemos cotejar el número de convenios horizontales con los verticales, teniendo en cuenta que si la comparación se extendiera a los anteriores, la proporción no sería sustancialmente diferente:

Año	Convenios Horizontales	Convenios verticales
1996	3	389
1997	1	366
1998	4	566
1999	1	547
2000	1	518

Limitándonos a ese mismo periodo, 1996 fue el primer año prolífico porque se realizaron 3, todo un hito en nuestra relaciones cooperativas interautonómicas: Castilla-La Mancha, Castilla y León y Madrid establecieron uno sobre colaboración en la extinción de incendios forestales; el Gobierno vasco y el riojano alcanzaron un acuerdo sobre trasplantes renales, para paliar la falta de centros hospitalarios adecuados en La Rioja, al que después se añadió el Ministerio de Sanidad; finalmente el Gobierno vasco y el navarro alcanzaron acuerdos sobre la televisión que, en la práctica quedaron muy pronto en suspenso. En 1997 se cele-

9. Estos datos pueden consultarse en los anuales *Informes Comunidades Autónomas*, ya citados.

bró un convenio entre Asturias y Galicia sobre sanidad animal de los movimientos pecuarios tradicionales entre las dos CCAA. En 1998 se realizaron 4 convenios, 3 para la coordinación en diferentes tramos de carreteras colindantes entre Madrid y Castilla y León, por una parte, entre Madrid y Castilla-La Mancha, por otra, y entre Navarra y La Rioja, por último. Otro convenio se estableció entre Castilla y León y Extremadura para la colaboración en la extinción de incendios forestales. En 1999 se celebró un convenio atípico entre la Junta de Andalucía, la Generalidad valenciana, la Comunidad de Murcia y además la Diputación de Barcelona y el Consejo insular de Mallorca para la colaboración en materia de inmigración, que prevé esencialmente impulsar el estudio y análisis de este ámbito en los respectivos territorios. En el 2000 se realizó un solo convenio entre Madrid y Castilla-La Mancha sobre títulos de abonos de transportes para el consorcio regional de transportes públicos de Madrid.

Cabe subrayar que, por lo común, se trata de convenios bilaterales suscritos mayoritariamente para resolver problemas entre CCAA limítrofes, mientras que colaboración interautonómica de carácter multilateral es más reducida (sólo existen unos pocos convenios firmados normalmente por no más de tres CCAA). Y muy significativo resulta que todavía no se haya firmado ningún convenio horizontal donde participen todas o la mayoría de las Comunidades, algo realmente excepcional en el panorama comparado y que parece denotar que nuestras CCAA, a diferencia de los entes territoriales de otros sistemas, no han encontrado ámbitos propios de actuación suprarregional que quieran y puedan tratar sin el poder central.¹⁰

Ahora bien, sería incorrecto pensar que no existen relaciones entre las CCAA. Se constata un interés creciente en buscar fórmulas de relación interautonómicas, pero se trata de una colaboración informal, o mejor dicho formalizada al margen de los cauces previstos o de aquellos que deberían ser habituales. En unos casos, se recurre a instrumentos de derecho privado: por ejemplo, se han creado asociaciones, como la FORTA (Federación de Organismos de Radio y Televisión Autonómicas) donde participan seis canales autonómicos, para gestionar algunos programas de televisión comunes; o bien, se han constituido fundaciones, como la creada hace poco tiempo entre Madrid, Castilla-La Mancha y Castilla y León, 3 CCAA que en los últimos años habían intensificado sus relaciones de colaboración. En otras ocasiones, se están suscribiendo acuerdos con terminología diversa («protocolos de colaboración» o «declaraciones de intenciones»), que evitan calificarse como convenios, y cuya existencia es conocida algunas veces sólo por altos funcionarios de las CCAA suscriptoras. En cualquier caso, el auge de este tipo de colaboración interautonómica informal, «sub-

10. Las CCAA sólo han sido capaces de firmar acuerdos conjuntos entre todas ellas en el seno de Conferencias Sectoriales y, por tanto, con la presencia del Estado. Sobre datos de convenios publicados en el BOE, sólo consta la suscripción del Acuerdo entre el Ministerio de Educación y Cultura y las siete CCAA con competencias educativas en aquel momento, adoptado en la Conferencia de Educación, sobre reconocimiento de actividades de formación del profesorado (BOE 1 de octubre de 1997), equiparable a un convenio de Conferencia Sectorial; y el Convenio de Conferencia Sectorial del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud sobre formación continuada de profesionales sanitarios suscrito por todas las CCAA (BOE 13 de febrero de 1998).

terránea» y, a veces casi clandestina, es creciente, al tiempo que se comprueba el escaso número de convenios entre CCAA.

¿Cuáles son las causas de esta situación? ¿Por qué las CCAA no mantienen entre sí relaciones de colaboración que parecen elementales, ya que deben resolver los mismos o muy parecidos problemas? ¿Por qué las CCAA no procuran alcanzar acuerdos previos a la negociación con el Estado, como hacen los *Länder* y Cantones? ¿Por qué son tan débiles las fórmulas de relación entre el Estado y las CCAA? Lógicamente, un problema tan serio tiene varias causas importantes y heterogéneas.

En primer lugar, la falta de previsión constitucional. En efecto, la Constitución apenas previó las relaciones entre CCAA o con el Estado, y cuando lo hizo diseñó técnicas de carácter garantista, muy poco útiles para abordar los problemas actuales, o introdujo requisitos excesivos para la celebración de los convenios, por ejemplo, en el artículo 145.2 CE. En cambio, la Constitución no previó las Conferencias Sectoriales (en la actualidad, muy débilmente reguladas por ley), ni la Conferencia de Presidentes autonómicos (inexistente), ni los convenios verticales, que prácticamente continúan carentes de régimen jurídico. La mayor parte de estas técnicas muy frecuentes en los países de nuestro entorno, carecen de una regulación adecuada en España, a pesar del grado semejante de descentralización política.

El caso más flagrante es la regulación constitucional (y estatutaria) de los convenios entre CCAA. Tras más de veinte años de vida constitucional, ese régimen es a todas luces excesivamente riguroso e inadecuado.¹¹ Es más, en ninguno de los países vistos existen unas fórmulas de control del Estado comparables a las previstas por nuestro texto constitucional para celebrar convenios entre instancias territoriales.¹² En España no sólo es mucho más sencillo firmar un convenio vertical, que un convenio entre CCAA. La actual regulación lleva también a una situación tan chocante (y absurda) como constatar que para las CCAA es más fácil suscribir convenios de colaboración transfronteriza con regiones vecinas que firmar un convenio con otras CCAA colindantes, aunque las actuaciones pactadas sean similares. Ello es preocupante porque la rigidez de la actual regulación puede ser el motivo de que la colaboración entre CCAA, más que no existir, se

11. Sobre el complejo y estricto régimen de los convenios horizontales pueden consultarse, entre otros, E. ALBERTÍ, «Los convenios entre Comunidades Autónomas», *op. cit.*, págs. 109 y ss; o la monografía de A. MENÉNDEZ REXACH, *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982. Sobre la necesidad de reforma del régimen constitucional actualmente previsto, E. AJA, «El Senado y su función de impulso de la colaboración en el Estado autonómico», VARIOS, *Ante el futuro del Senado*, Barcelona, 1996, IEA, en especial págs. 368-370; J. TAJADURA, *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, 2. ed., Granada, 2000, págs. 109-112.

12. Así, en Alemania, no se contempla ningún tipo de control federal sobre los convenios que firmen entre sí los *Länder*. En Austria, sólo se prevé una mera comunicación al Gobierno federal de los convenios horizontales suscritos (art. 15a CA). En ese mismo sentido, la Constitución suiza en su actual versión, de 18 de abril de 1999, sólo dispone que los convenios intercantonales deberán comunicarse a la Federación (art. 48 CS), eliminando así la trasnochada redacción y requisitos previstos en esos casos por la anterior Constitución helvética de 1874.

esté desarrollando, como se vio, de un modo informal o a través de instrumentos alternativos de derecho privado, que, si llegan a convertirse en método general de relación entre CCAA, pueden relegar a los procedimientos de control y transparencia que diseña el derecho público.

Más allá de esas razones, las claves para entender la situación actual de la colaboración horizontal en nuestro sistema se encuentran en el propio proceso de construcción del Estado autonómico. Ciertamente, cuando se redactó la Constitución, nadie sabía muy bien qué serían las CCAA en el futuro, cual sería su importancia real y ni siquiera cuantas habría, y ello explicaría la falta de previsión constitucional, pero ¿por qué no se han introducido estas técnicas después? También la respuesta es plural: el miedo a las reformas constitucionales, la preferencia por relaciones informales sobre relaciones institucionalizadas... incluso la forma progresiva en que se ha construido el propio sistema autonómico, que hasta las reformas estatutarias de 1994 mantuvo dos grupos de CCAA con competencias muy diferentes, lo que desincentivaba la colaboración entre ellas. Todo ello sin olvidar, por supuesto, el «bilateralismo» dominante en las relaciones Estado-CCAA, y, a su vez, sus variadas causas.

Precisamente, mientras en los sistemas federales europeos la colaboración vertical se ha desarrollado normalmente a partir de relaciones horizontales previas, el sistema autonómico aparece marcado desde su inicio por el trato bilateral entre el poder central y las Comunidades. Esa forma de relación se ha implantado hoy día como medio ordinario de actuación entre el Estado y las CCAA con el beneplácito de ambas instancias: el Estado central desconfía de las actuaciones que puedan llevar a cabo las CCAA solas y se relaciona con ellas bilateralmente aunque sea para llevar a cabo auténticos programas conjuntos que implican a todas o a la mayor parte de ellas;¹³ por su parte, las CCAA han visto, a veces, en la colaboración bilateral con el Estado una forma de reafirmar su autonomía ante la instancia central y han mostrado cierta complacencia en los resultados de este tipo de cooperación sin plantearse normalmente actuaciones al margen del mismo. En cualquier caso, todo ello parece indicar que las CCAA no han identificado (o por lo menos no lo han hecho con la misma intensidad y de la misma forma que los entes territoriales de otros países de nuestro entorno) un ámbito de intereses comunes, para cuya defensa deben articular relaciones de colaboración estables que permitan fijar posiciones unitarias que pueden hacer valer ante el poder central. Y es que la ausencia de una visión más amplia sobre el Estado autonómico, o en general sobre el modelo de organización territorial,

13. Por ejemplo, hay convenios que son suscritos bilateralmente entre el Estado y las CCAA, pero en realidad son programas donde participan la mayoría o casi todas las CCAA (por ejemplo, en materia de asistencia social o vivienda). Sobre esta situación pueden verse más detalles en la crónica sobre la colaboración en el sistema autonómico de E. ALBERTÍ, en E. AJA (Dir.), *Informe Comunidades Autónomas 1997*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1998, pág. 66; también sobre la importancia creciente de esos convenios-tipo, A. HERNÁNDEZ LAFUENTE, «Técnicas y fórmulas de cooperación en el Estado autonómico», en VARIOS, *El funcionamiento del Estado autonómico*, MAP, Madrid, 1996, págs. 498-499.

hace difícil concebir en nuestro sistema la existencia de relaciones importantes sin la presencia del Estado.¹⁴

D. Ventajas generales que tendría su introducción en el Estado autonómico

En ese contexto, no es de extrañar que las múltiples posibilidades que ofrecen las relaciones entre CCAA no hayan sido suficientemente valoradas, pero ¿por qué razones concretas la colaboración horizontal puede ser útil para las propias CCAA y, más en general, para el conjunto del sistema autonómico?

Por un lado, la colaboración entre Comunidades podría potenciar el ejercicio de competencias propias y evitar, tal como ya ha sucedido en los países de nuestro entorno, las tentaciones de recentralización. La actual ausencia de relaciones intergubernamentales entre CCAA empobrece el ejercicio de las competencias autonómicas por la propia limitación de cada una de las Comunidades actuando de forma aislada; e incluso facilita las tentaciones de recentralización de competencias en aquellos ámbitos en los que más está influyendo la globalización, y que precisan una solución uniforme, sin tener por qué ser centralista. El desarrollo de esas relaciones de colaboración horizontal podría generar en estos casos beneficios para las Comunidades de forma muy rápida, por ejemplo, en sectores tales como construcción de carreteras, protección civil o promoción turística y cultural.

Las relaciones de colaboración entre CCAA podrían servir también para incrementar su participación en los procesos de adopción de decisiones estatales. La experiencia comparada muestra que la colaboración entre Comunidades puede contribuir a reforzar su posición negociadora frente al poder central. Por esta razón, en la actualidad, fortalecer la colaboración horizontal significa sobre todo conseguir más participación de los entes territoriales en decisiones estatales, y, por tanto, lograr más poder para aquellos. Se trata de una faceta que podría reportar enormes ventajas para las CCAA, en particular de cara a su participación en asuntos relacionados con la Unión Europea, un ámbito donde, como se vio, la colaboración entre entes territoriales está siendo fundamental en otros países de nuestro entorno.

Igualmente, la colaboración horizontal podría servir para prevenir un conflicto entre CCAA, o en su caso resolver mejor aquellos que se han producido y no han tenido un resultado final satisfactorio. La cooperación ha demostrado en otros países su capacidad para solucionar controversias antes, e incluso después, de llevarse a los tribunales. Y esa misma capacidad puede impedir o resolver en el sistema autonómico conflictos entre CCAA, en particular, cuando se trata de acometer actuaciones supraautonómicas donde la capacidad individual de actuación de una instancia no puede exceder de su ámbito territorial pero, sin embargo, se debe abordar un problema que sobrepasa su territorio. El propio Tribunal Constitucional ha apelado a la colaboración entre las CCAA para que se pongan de acuerdo en lugar de crear nuevos conflictos, como sucedió cuando Cantabria diseñó un trazado de carretera que evitaba los Picos de Europa atravesando unos

14. En concreto sobre el bilateralismo, E. AJA, *El Estado autonómico*, op. cit., págs. 199-203.

pocos kilómetros de la provincia castellano-leonesa de Palencia, un proyecto que hubiera podido llevarse a cabo sin conflicto de por medio formalizando un convenio de colaboración entre ambas instancias.¹⁵

La cooperación entre CCAA podría ser también una vía inmejorable para racionalizar recursos materiales y humanos entre las partes suscriptoras. En los países de nuestro entorno, las técnicas cooperativas son utilizadas de forma recurrente para este fin y, además, con muy buenos resultados. En el Estado autonómico hay múltiples problemas donde la colaboración entre CCAA podría servir para sumar esfuerzos económicos y personales, y, en definitiva, hacer más eficaz la acción de los poderes públicos autonómicos: por ejemplo, ¿no podrían CCAA colindantes crear canales autonómicos de televisión conjuntos para ahorrar recursos que quizá no son asumibles por cada una de ellas? ¿no parece lógico pactar actuaciones en materia de protección civil para racionalizar recursos y actuar de forma más eficaz? La experiencia comparada muestra también que las ventajas de la colaboración horizontal para aprovechar mejor los recursos disponibles son muy importantes en el caso de instancias colindantes con numerosos problemas comunes. En ese sentido, podría haber sido muy útil la creación del órgano común entre el País Vasco y Navarra (que finalmente no llegó a constituirse) para tratar desde una plataforma común y con un planteamiento más global problemas en materia sanitaria, escolar, televisiva, de ordenación territorial, ya que podría haber servido para optimizar infraestructuras y servicios entre estos dos espacios colindantes.

Más allá de estas ventajas ampliamente constadas en el panorama comparado, la cooperación horizontal podría ser en el Estado autonómico una vía para articular unas relaciones más estrechas entre CCAA que comparten vínculos culturales y lingüísticos. El caso de la promoción exterior de la lengua catalana ha propiciado ya una estrecha colaboración entre la Generalidad de Cataluña y el Gobierno de las Islas Baleares, aunque no formalizada todavía través de convenios, sino más bien de carácter informal, que se articula a través de un Acuerdo Marco entre ambas partes en materia lingüística, suscrito en el 2000, y más recientemente a través de la firma de un protocolo de intenciones para la creación del Consorcio del *Institut Ramon Llull*, un organismo estable de cooperación para la proyección exterior de la lengua y la cultura catalana, firmado en enero del 2001. Una mención aparte merece el caso de las relaciones entre el País Vasco y Navarra, dos territorios con una identidad propia, pero con lazos históricos, culturales, sociales e incluso lingüísticos y con un tema espinoso que planea en sus relaciones mutuas como es una eventual futura incorporación de Navarra al País Vasco. Se trata de las dos CCAA que más han recurrido a fórmulas de cooperación horizontal, algunas tan novedosas en el sistema autonómico como la creación de un órgano común, que, como se acaba de ver, podría haber resultado de gran utilidad, pero que se han visto paralizadas por razones que deben entenderse en clave política.¹⁶

15. STC 132/1996, de 22 de julio.

16. Básicamente las relaciones entre ambas Comunidades se habían concretado hasta 1996 en dos convenios: uno, en materia sanitaria en 1988; y, otro, sobre captación en Navarra de los servicios de Euskal Irrati-Telebista, donde expresamente se acordó el tra-

Esta serie de ventajas que ofrecen las relaciones horizontales avalan que la colaboración entre CCAA no debe entenderse como una pérdida de autonomía, sino como el mejor ejercicio de la misma para reforzar e incrementar su capacidad de autogobierno. Ahora bien, hechas estas consideraciones sobre las posibilidades de la cooperación horizontal, es preciso realizar dos puntualizaciones.

Por una parte, no se ignoran las ventajas que también puede representar la colaboración intergubernamental entre el Estado y las CCAA. Sin embargo, sí convendría evitar que la preferencia por las relaciones cooperativas de carácter vertical se convierta en un impedimento para el desarrollo de la colaboración entre las CCAA. Los recelos con los que el poder central ha contemplado la cooperación horizontal también han existido en otros países de nuestro entorno. Pero esa actitud de desconfianza era propia de momentos pasados, no de la situación actual, donde este tipo de cooperación se asume como algo normal en un Estado políticamente descentralizado tanto por los propios entes territoriales, como por el propio poder central.¹⁷ Por el contrario, en el sistema autonómico la práctica cooperativa muestra que el Estado ha intentado interferirse, a veces, en acciones inicialmente acordadas entre CCAA: por ejemplo, un caso claro es lo sucedido con un proyecto de promoción turística del Camino de Santiago donde estaban implicadas Comunidades de la zona y cuya suscripción sólo logró desbloquearse cuando el Estado central participó en el mismo.

Por otro lado, en estas páginas se pretenden destacar las ventajas de las relaciones de cooperación entre CCAA tanto cuando tienen un alcance multilateral (colaboración como suma de intereses de todas o la mayor parte de Comunidades), como cuando dichas relaciones se entablan con un carácter más reducido (colaboración bilateral o entre CCAA colindantes). En efecto, la colaboración multilateral es una vía útil para fijar posiciones unitarias frente al poder central, sin que sea necesario insistir en el mayor peso que consiguen las iniciativas presentadas por todas las CCAA de forma conjunta; e, igualmente, este tipo de cooperación es la base idónea para construir una relación con el Estado central donde participen todas o la mayoría de las CCAA. Pero no sólo la colaboración horizontal multilateral puede reportar beneficios a las Comunidades. Las relaciones intergubernamentales entre instancias colindantes pueden servir también a ese fin. Los proyectos entre CCAA vecinas (por ejemplo, sobre mejora de determinados tramos de la infraestructura viaria) pueden recibir una mayor atención, e incluso prioridad, por parte del Estado, cuando se presentan como propuestas conjuntas, en lugar de hacerlo por separado. Además, a la luz de la experiencia comparada, la colaboración entre CCAA limítrofes resulta especialmente interesante con motivo del proceso de integración europea y la creación de un

tamiento de Navarra por la televisión vasca como realidad diferenciada. Asimismo, pactaron un proyecto de acuerdo de cooperación que provocó una agria controversia que acabó con su retirada y la suspensión del convenio en materia de televisión. Más detalles sobre el tema pueden verse en la crónica sobre Navarra en 1996 de M.M^a RAZQUIN LIZARRAGA, en E. AJA (Dir.), *Informe Comunidades Autónomas 1996*, Instituto de Derecho Público, 1997, págs. 388-390.

17. Así, la Oficina de Coordinación de los *Länder* en Austria fue creada a través de un convenio suscrito por todos los *Länder* en 1951, pero sólo fue reconocida por la Federación quince años después.

mercado único. La colaboración entre Comunidades que forman una misma región económica puede hacerlas más competitivas: así, cabe pensar en los beneficios que podría reportar la cooperación entre las CCAA productoras de aceite o vino; o bien, la colaboración entre Comunidades vecinas para mejorar ofertas culturales (museos, festivales, exposiciones), todos ellos aspectos que pueden ser decisivos, como se señaló, para el desarrollo de esos espacios dentro del mercado interior europeo.

II. PRINCIPALES TÉCNICAS DE COLABORACIÓN HORIZONTAL Y SU APLICACIÓN EN ALGUNOS SECTORES CONCRETOS

Tratamos en este apartado de sistematizar las relaciones de colaboración horizontal que resultan más útiles en los sistemas federales europeos, pero quisiéramos subrayar que no se trata de un elenco cerrado de las técnicas utilizadas, ni tampoco de las únicas posibles, porque no conviene descartar nuevas propuestas sugeridas por la experiencia o la imaginación. Una técnica curiosa, por ejemplo, fue la seguida por la Ley 62/1997, modificadora de la Ley de Puertos de 1992, que atribuye a las CCAA la designación de las autoridades portuarias en los puertos de interés general, que son competencia del Estado. Esta solución, sorprendente desde el punto de vista competencial, permitió resolver las reivindicaciones de participación de las CCAA e introdujo una efectiva colaboración entre las CCAA que tienen en su territorio puertos de interés general y el Estado, que sigue siendo el titular de la competencia. ¿Han funcionado peor los puertos desde 1997? Sería interesante poseer una valoración técnica, que no sabemos si existe, pero por lo menos los medios de comunicación no han dado cuenta de la aparición de problemas especiales. De todas formas, al margen del surgimiento de soluciones particulares como la citada, las técnicas que ahora repasamos constituyen en los federalismos europeos las formas principales de colaboración y sería conveniente estudiar su posible aplicación al Estado autonómico.

A. Conferencias Sectoriales horizontales

Al margen de que continúen las actuales Conferencias sectoriales, cuya dirección corresponde al Ministro del ramo, tendría mucho interés el funcionamiento de Conferencias integradas únicamente por los Consejeros Sectoriales de las CCAA, de forma similar a las existentes en Alemania, Suiza y Austria. Con su creación, las CCAA dispondrían de plataformas de encuentro exclusivamente horizontales donde tratar cuestiones comunes, sin necesidad de pedir, como alguna vez ya ha sucedido, que el Ministro correspondiente llegue media hora más tarde a la reunión de una Conferencia Sectorial entre el Estado y las CCAA.

La eficacia de las Conferencias Sectoriales horizontales derivaría en gran parte de su dinámica independiente, impulsada por una Secretaría permanente que sería designada por las propias CCAA y a la cual correspondería, por ejemplo, la preparación del orden del día, o la realización de los acuerdos adoptados. Estas Conferencias tendrían importantes posibilidades, especialmente en materias formalmente exclusivas (como turismo, agricultura, protección civil) y en las

exclusivas «separadas» (transportes, carreteras, aprovechamientos hidráulicos... que no superen el territorio de la Comunidad). Asimismo, estas Conferencias constituirían un importante foro para acordar posiciones comunes en ámbitos sectoriales, lo que podría contribuir a reforzar su influencia y participación en dichos asuntos más aun cuando van a ser tratados y negociados en Bruselas.

B. Organos de encuentro permanente de carácter general

Junto a este tipo de Conferencias, también podría resultar de gran interés la creación de Organos de encuentro permanente *no sectoriales*, al estilo de una Conferencia de Presidentes de las CCAA, cuya constitución se ha apuntado por algunos Presidentes autonómicos, como la propuesta de Fraga en 1994, o más recientemente la idea de crear una Conferencia General de Cooperación Autonómica, lanzada por el Presidente de la Comunidad Valenciana.¹⁸

Dado que hasta ahora no ha sido posible crear una Conferencia de Presidentes, quizás podría ser más sencillo y funcional constituir una Conferencia de Gobiernos autonómicos. A un Órgano de encuentro de este estilo podrían asistir representantes del primer nivel de los Ejecutivos de cada una de las Comunidades como, por ejemplo, Consejeros de Presidencia. Esa Conferencia de Gobiernos autonómicos estaría presidida anualmente por una Comunidad, con carácter rotatorio siguiendo el orden alfabético; y, asimismo, dispondría de una Secretaría encargada de preparar sus sesiones, que además podría funcionar como Oficina de contacto permanente entre las CCAA.

En especial, una Conferencia de Gobiernos autonómicos podría resultar de suma utilidad básicamente por tres razones:

En primer lugar, no siempre es fácil canalizar la predisposición a colaborar. Un Órgano de encuentro de este estilo podría ser una plataforma inmejorable de diálogo, para recoger esa voluntad de cooperación. Su existencia podría impulsar las relaciones de colaboración entre las partes, reactivar la actividad de las Conferencias sectoriales o promover la suscripción de convenios de colaboración más amplia.

En segundo término, la composición de este tipo de Órganos de encuentro permanentes es decisiva para romper una excesiva sectorialización de las negociaciones. Por regla general, la colaboración se desenvuelve en unidades administrativas del ramo sobre el que se va a colaborar, de modo que las negociaciones se fragmentan en procesos de discusión singulares donde no siempre se pueden calibrar las ventajas de la colaboración. Dado que este Órgano de encuentro permanente estaría formado por miembros de los Ejecutivos autonómicos, en principio, sin adscripción a un ramo o sector material concreto (tales como Consejeros de Presidencia), el espectro de cuestiones sobre el que discutir y la posibilidad de llegar a acuerdos se abriría enormemente en el seno de estas plataformas. El sistema alemán ofrece un buen ejemplo de la importancia que tiene trasladar la negociación en determinados casos a esos miembros del Ejecutivo:

18. Sobre los detalles de esta propuesta, E. ZAPLANA, *El acierto de España*, Madrid, 2001, págs. 164-165, 169.

dos *Länder* del Norte alemán no se ponían de acuerdo sobre la ubicación de un vertedero de desechos. Al final uno de ellos aceptó que se creara en su territorio, pero a cambio de que el otro abriera determinados accesos viarios a aeropuertos que mejorarían las posibilidades de desarrollo económico de aquel. El acuerdo sólo fue posible porque la negociación se trasladó desde los respectivos Departamentos del ramo, donde estaba paralizada, al Ejecutivo de cada uno de los *Länder*.

Más allá de ello, y en tercer lugar, un Organismo de encuentro permanente de este estilo puede propiciar una colaboración a largo plazo. Ello puede conducir a una consolidación de los procesos de colaboración. Esa estabilidad es importante porque puede contribuir a crear una dinámica en las relaciones entre las diferentes CCAA, por encima de coyunturas políticas y de los cambios en el poder, lógicos en los sistemas democráticos.

C. Organos comunes de las CCAA

Otro nivel de colaboración se consigue a través de los llamados órganos comunes de las CCAA, prácticamente inexistentes en el sistema autonómico. A diferencia de los Organismos de encuentro permanentes y de las Conferencias horizontales, estos órganos comunes de gestión no se crean para coordinar extremos que se deben llevar a cabo por cada una de las Comunidades, sino para la actuación conjunta. Se trata de órganos ejecutivos o de administración, creados por las CCAA para gestionar competencias exclusivas sobre un determinado ámbito material que requieren una acción mancomunada entre todas ellas. Son órganos legítimos en la medida en que administran competencias exclusivas de las Comunidades.

Estos órganos comunes se acostumbran a crear mediante convenios entre CCAA, donde debería explicitarse su estructura. Básicamente, dichos órganos pueden revestir dos tipos de carácter.

a) Organos fiduciarios

Por un lado, pueden constituirse como órganos fiduciarios que se encuadrarían dentro de la organización administrativa de una Comunidad. Propiamente son órganos de una instancia, mediante los cuales se cumplen funciones delegadas por el resto. En sus órganos de gestión interna están representadas las otras instancias territoriales. Estos órganos fiduciarios, también conocidos como administración participada, no se han creado en el Estado autonómico (por lo menos todavía y en lo que nos consta), pero son muy usuales en sistemas como el alemán; uno de los más conocidos es la Oficina de los *Länder* para la Clasificación de películas. Se trata de un centro encargado de calificar las películas destinadas a su exhibición pública que se adscribe al Ministerio de Educación de un Land, pero en sus órganos internos hay representantes de los otros *Länder* (por ejemplo, en la Comisión de Clasificación hay un Presidente y representantes de los *Länder* que se turnan cada tres años).

b) Organos mixtos

Por otra parte, las CCAA pueden formar órganos mixtos que constituyen auténticos organismos comunes creados específicamente para ejercer una determinada función. Lo característico de este tipo de órganos es, pues, la constitución de una instancia administrativa independiente, por lo común, con funciones decisorias sobre un ámbito material determinado (aunque no se excluye que sólo puedan tener funciones consultivas). Se trata de administraciones cuyos actos son directamente imputables a dicha organización. Este tipo de órganos son muy habituales en otros países de nuestro entorno, donde se han creado como tales organismos comunes, por ejemplo, televisiones regionales, institutos para el control de calidad de materiales para la edificación, o consejos de Parques Nacionales cuyo ámbito territorial afecta a varias instancias.

La constitución de uno de estos órganos hubiera podido ser la solución práctica para el traspaso de la UNED a las CCAA. En efecto, el Estado carece de competencias de ejecución en este campo, pues la Constitución y los Estatutos atribuyen la gestión de las universidades a las CCAA, pero el Estado central ha mantenido el control de la UNED, alegando que prestaba servicios en todo el territorio nacional y se produciría una fragmentación de la misma con el traspaso de servicios. Los centros regionales de la Universidad a Distancia son, sin embargo, creados y pagados por las CCAA. Podría bastar la creación de un órgano de gestión común configurado por las CCAA para que éstas asumieran y organizaran la gestión de la UNED, sin tener que dividirla, y, en definitiva, pudieran asumir el control sobre unos servicios que, en principio, habrían de corresponderles. Más allá de este caso, la constitución de un órgano de gestión común de este estilo podría también ofrecer ventajas en otros muchos sectores como, por ejemplo, en materia de permisos de caza, ya que sería muy fácil residenciar su concesión en uno de estos órganos y también el cobro de las tasas, pues de hecho se hace a través de bancos que se dirigen a una Comunidad u a otra.

Este tipo de organismos comunes son legítimos en la medida en que su creación no represente una renuncia de competencias de las CCAA, sino sólo una delegación de su ejercicio. Además, para su total ajuste constitucional sería necesario prever cláusulas sobre el derecho aplicable para evitar que sus actos no escapen al control parlamentario y jurisdiccional. La creación de este tipo de órganos de gestión común precisaría también reformas legales, por ejemplo, de la ley de la Administración, para autorizar su formación, y de la ley contenciosa-administrativa para residenciar los recursos que pueden interponerse contra sus actos.

D. Convenios

Existe práctica unanimidad doctrinal en la crítica al régimen jurídico de los convenios horizontales porque, como se vio, su regulación actual resulta tan rígida y desproporcionada que promueve su incumplimiento. Pero ahora no se trataría tanto de estudiar propuestas de cambios constitucionales (por el límite del artículo 145.2 CE), como de potenciar las posibilidades de esta técnica, obser-

vando las ventajas que su uso ha proporcionado en Alemania, Suiza y Austria. La utilización recurrente que en estos países se hace de esta técnica radica básicamente: en la libertad que confiere a las partes para decidir el contenido de las actuaciones que desean pactar; así como en su enorme flexibilidad, pues este instrumento permite abordar las más variadas y nuevas situaciones, como muestra claramente el caso ya comentado de los servicios multimedia en Alemania, un sector emergente que ha sido tratado en un convenio horizontal suscrito por todos los *Länder* durante estos últimos años.

A primera vista, los pocos convenios horizontales celebrados entre las CCAA marcan ya algunos ámbitos claros donde este instrumento podría tener una gran utilidad e implantarse como método habitual de actuación en el futuro. En materia de turismo, el convenio sobre el Arco del Mediterráneo suscrito en 1994 por Cataluña, Comunidad Valenciana, Murcia, Islas Baleares y Andalucía, o el proyecto de colaboración para recuperar la Ruta de la Plata entre Asturias, Castilla y León o Andalucía muestran la gran potencialidad que puede revestir la colaboración para la promoción conjunta de determinadas zonas turísticas o la recuperación de caminos y rutas que constituyen un importante patrimonio de gran atractivo turístico para varias CCAA. Asimismo, en materia de incendios forestales los convenios horizontales son todavía muy escasos, pero constituyen un importante instrumento para optimizar recursos y sobre todo actuar de forma más eficaz en estas situaciones. La construcción de tramos de carreteras es otro de los ámbitos donde se percibe una colaboración entre CCAA todavía incipiente, pero que podría ser la forma de actuación idónea para poder llevar a cabo obras que por su naturaleza afectan el territorio de diversas Comunidades.

Pero además, los convenios celebrados entre dos, varias o todas las CCAA resolverían algunos de los problemas existentes en otros muchos sectores donde todavía ni siquiera se han intentado explorar las múltiples posibilidades de esta técnica. En materia de sanidad, los hospitales de una Comunidad podrían prestar servicios a ciudadanos de zonas limítrofes correspondientes a otras CCAA a cambio de la correspondiente compensación pactada en un convenio.

En materia industria, a través de convenios horizontales también se podrían acordar criterios para la validez de los controles de calidad de determinados productos. El reconocimiento de titulaciones dependientes de las CCAA es, asimismo, un ámbito propicio para esta técnica y muy importante para garantizar la plena movilidad de un profesional que posee un título otorgado en una Comunidad pero sin validez en otra, salvo que se pacten los requisitos para la acreditación de tales estudios en todas las CCAA suscriptoras. La asistencia jurídica entre administraciones autonómicas es otro sector idóneo para la firma de convenios horizontales. De hecho ya en el pasado se pensó en esta técnica para facilitar, por ejemplo, la comparecencia de un abogado de la Generalidad de Cataluña en caso de un accidente de un coche de la administración gallega en una carretera catalana, para ahorrar el desplazamiento de un abogado de la Comunidad Gallega. Asimismo, en materia de museos y bibliotecas, una buena gestión e incluso la función de cohesión nacional en el ámbito cultural que puedan desempeñar, no pasa porque la gestión sea exclusiva del Estado, si existe una política coherente acordada por las CCAA con criterios y actuaciones que podrían pactarse en convenios horizontales.

E. Procedimientos participados

Una considerable importancia reviste en algunos sistemas la colaboración a través de procedimientos participados en la producción de normas o actos de una de las instancias. Propiamente se trata de una forma de cooperación vertical, pero también presenta una dimensión horizontal en cuanto requiere la participación de todos los entes territoriales. Se trata de relaciones intergubernamentales muy desarrolladas sobre todo en sistemas, como el austriaco y el helvético, donde el Senado es una institución débil como Cámara de representación de los intereses territoriales. En Suiza, la Federación debe oír a los Cantones antes de aprobar multitud de normas. Y, en Austria, los *Länder* pueden incluir representantes como expertos que asesoran a comisiones del Parlamento federal, así como presentar posiciones conjuntas sobre proyectos de leyes o reglamentos federales.

En España estos procedimientos son también muy usuales y numerosos. Se acostumbra a prever por la legislación del Estado, pero en ocasiones también de las CCAA que dan participación, por lo común en forma de audiencia a otras Comunidades o al propio Estado. Mayoritariamente es la legislación estatal la que prevé la comunicación con las CCAA, lo que resulta por supuesto positivo, pero las formas y los procedimientos son muy variados.

Entre ese enorme abanico de fórmulas participadas destacan en particular dos: el establecimiento de programas estatales aprobados en muchas ocasiones previa consulta con las CCAA, y la creación de órganos donde se reserva una participación a aquellas.

Esos programas estatales se desarrollan generalmente mediante convenios con todas o buena parte de ellas, y parece que esta fórmula de relación se está implantando en determinados ámbitos, pues los sucesivos planes en materia de vivienda o para la formación de las administraciones públicas se vienen articulando de este modo periódicamente. Mucho más numerosa es la creación de órganos con participación autonómica, si bien la composición y funciones de los mismos pueden ser sumamente heterogéneas. Así, por ejemplo, en 1998, se crearon algunos órganos de marcado carácter consultivo, por ley, como la Comisión Nacional de Energía y el Consejo Asesor de Telecomunicaciones, o bien por Decreto como, el Observatorio del Turismo. Pero otros muestran un carácter de mayor participación en la gestión, como el Consejo para las emisiones y retransmisiones deportivas y las Comisiones Mixtas de gestión de los Parques Nacionales y de sus Patronatos.

En cualquier caso, se plantea la conveniencia de racionalizar el funcionamiento de esta maraña de órganos y, en general, de sistematizar todo este entramado de variadísimas fórmulas participadas.

III. NUEVOS ÁMBITOS DE GRAN IMPORTANCIA QUE REQUIEREN LA COLABORACIÓN

Junto a estas técnicas, en el Estado autonómico hay una serie de ámbitos donde parece necesaria una estrecha e intensa colaboración entre las CCAA, en su conjunto, y con Estado central. El enfoque práctico que nos hemos propues-

to nos permite dejar de lado el debate sobre la caracterización del fenómeno, para ver si se trata de un nuevo tipo de competencia o de una nueva forma de colaboración. En todo caso, esa necesidad de colaboración intensa estaría próxima a la técnica alemana de las tareas comunes, si lo situamos en primer punto, y a la planificación conjunta, si lo situamos en el segundo.

A. La responsabilidad penal de los menores: una buena ley sin una programación adecuada

La Ley Orgánica 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores es una ley ambiciosa en sus propósitos reformadores y, hasta donde nosotros podemos ver, bien elaborada técnicamente; por ello mismo, en pos de la finalidad educativa de la institución protectora, obliga a numerosas reformas y al diseño de importantes políticas en este ámbito, que vinculan a las CCAA. Aunque nadie cuestiona la competencia estatal para aprobar la ley, las Comunidades están afectadas de pleno por la reforma en virtud de su competencia de protección de menores, que la ley desarrolla ampliamente, por la responsabilidad que les otorga para cumplir las medidas que los Jueces de menores determinen. Corresponde a las CCAA, de acuerdo con sus normas de organización, la creación, dirección, organización y gestión de todas las instituciones, los servicios y los programas previstos en la ley para la protección de los menores. Teniendo en cuenta que la nueva ley pone el acento en la existencia de educadores y especialistas adecuados, diversifica las posibles medidas según la edad y la gravedad de los hechos y pretende un tratamiento individualizado de los menores afectados, las CCAA se encuentran ante un desafío muy notable para la creación de los instrumentos idóneos, personales y materiales.

Entre las previsiones generales que obligarán a un mayor esfuerzo organizativo de las CCAA destacan: la previsión de centros específicos para menores infractores, diferentes a los penitenciarios, para la ejecución de las medidas privativas de libertad y las medidas cautelares de internamiento, con diferentes módulos adecuados a la edad y necesidades de los menores internados, que permitan la realización de los diferentes programas de intervención educativa, la creación de medios para conseguir el respeto a los derechos del menor y los inherentes a su minoría de edad (educación y formación integral, entre otros); el derecho a recibir información, en un idioma comprensible, lo que exige contar con los traductores necesarios; la dotación de los Juzgados de menores y la creación de Salas de menores en los Tribunales Superiores de Justicia.

Aunque también el gobierno central viene obligado a la dotación de una serie de servicios y de personal (plantillas de las Carreras Judicial y Fiscal, de la plantilla de funcionarios de la administración de Justicia, de los equipos técnicos adscritos a los Juzgados y Fiscalías, de la adecuación de los Grupos de Menores de las Brigadas de Policía Judicial, y la creación de Cuerpos de Psicólogos y Educadores y Trabajadores Sociales Forenses) y se prevé que las realizará tras consultas con las CCAA, éstas se encuentran en una situación difícil para cumplir las tareas que la ley les encomienda, tanto desde el punto de vista técnico como financiero.

La entrada en vigor de la ley coloca a las CCAA en una posición muy difícil y parece que hubiera sido conveniente la realización previa de un programa pactado conjuntamente por la administración central y las autonómicas para hacer frente a todas las necesidades. Al no haberse hecho así, las CCAA se encuentran en mala posición para cumplir sus funciones y se pone en peligro el propio éxito de la ley. Esta planificación hubiera posibilitado además un empleo más racional de los recursos y las inversiones autonómicas. Por casualidad, los medios de comunicación relataron en las primeras semanas del año que una actuación de la *kale borroka* había destruido totalmente un centro nuevo construido por el gobierno vasco para la protección de menores, que tenía el propósito de compartir con la administración de Navarra. Lo peor ciertamente ha sido su destrucción, pero la noticia sirve para proporcionar un ejemplo nuevo de posible colaboración: en las CCAA de menor población quizás podría sustituirse la construcción de centros propios por el uso común de los pertenecientes a otras CCAA, mediante la compensación adecuada.

Pero un propósito de reforma tan ambicioso en todo un sector, como el presente, requiere una actuación sincronizada del Estado y de las CCAA, introduciendo formas distintas de colaboración en diferentes subsectores. El éxito o no de la implantación de dicha reforma dependerá, por tanto, de la existencia de unas relaciones tan estrechas y plurales que se aproximan a la técnica de la programación conjunta.

B. La inmigración: un ámbito competencial nuevo precisado de intensa colaboración

La inmigración se ha convertido en un fenómeno importante en España casi de repente, y tan novedosa como su percepción es la consideración de que las políticas necesarias no corresponden únicamente al Estado sino también a las CCAA y a los Ayuntamientos. Como ya se expuso en el estudio monográfico del año pasado,¹⁹ nadie discute la competencia del Estado para fijar y controlar el flujo de inmigrantes, pero según la dimensión que adopte, los servicios de sanidad, educación, asistencia social, etc., que corresponden a las CCAA adquirirán unas proporciones u otras muy diferentes. De aquí la importancia de que las CCAA participen eficazmente, de alguna forma, en la adopción de las decisiones estatales que condicionan directamente el ejercicio de sus propias competencias.

Las dos leyes aprobadas el pasado año (*Ley Orgánica 4/2000* y *Ley Orgánica 8/2000*) han puesto de relieve las responsabilidades que corresponden a las CCAA: en ambas se ha previsto en Consejo Superior de Política de Inmigración, cuya composición, funciones y funcionamiento se remite íntegramente al reglamento —con una remisión en blanco poco ortodoxa— y, además, la ley vigente añade una Disposición Adicional Segunda sobre subcomisiones de cooperación dirigidas expresamente a tratar la incidencia de la inmigración en las competen-

19. E. AJA, «Las funciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la inmigración», en J. TORNOS (Dir.), *Informe Comunidades Autónomas 1999*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2000, págs. 723 y ss.

cias de las CCAA. Estas subcomisiones se formarán en el seno de las Comisiones Bilaterales de Cooperación entre el Estado y las CCAA para analizar los efectos de los permisos de trabajo y residencia que afecten a las últimas.

Además, la Ley Orgánica 8/2000 ha añadido dos nuevas previsiones de intervención de las CCAA en la misma línea: en el artículo 41 establece que el Gobierno regulará la entrada de trabajadores de temporada de acuerdo con la información que le suministren las CCAA donde aquellas se realicen; y el artículo 39, al prever el contingente anual de nuevos inmigrantes, atribuye también al gobierno la determinación de su volumen, teniendo en cuenta –entre otros factores– las propuestas de las CCAA, que incluirán el número de ofertas de empleo y las características profesionales de los trabajadores requeridos.

Aun sin las últimas determinaciones concretas, que ayudan a clarificar la posición de las CCAA, la función atribuida al Consejo Superior de Política de Inmigración –«establecerá las bases y criterios sobre los que se asentará una política global en materia de integración social y laboral de los inmigrantes»– va mucho más lejos de la competencia exclusiva del Estado («inmigración» del art. 149.1.2º CE) porque afecta a materias concurrentes o exclusivas de las CCAA, como sanidad, educación, asistencia social... que parecen decisivas para la «integración social». ¿No estaremos ante un cambio de título competencial derivado de la novedad de la materia porque «inmigración» en España en 1978 y en 2001 son realidades sociales diferentes?. Al margen de esta elucubración, la participación de las CCAA, reconocida por la propia ley, ¿puede seguir utilizando las técnicas actuales o precisa de relaciones de naturaleza diferente, que reflejen la interpenetración de competencias entre las CCAA y el Estado?. Ante el surgimiento de este nuevo tipo de competencia, o modulación de competencias «clásicas», lógica por la nueva dimensión que está adoptando la inmigración en España, y con la importancia que tendrá esa política general de integración para las CCAA, ¿puede dejarse en la ambigüedad la naturaleza del nuevo órgano –como se viene haciendo hasta ahora– o convendría establecer reglas precisas y adecuadas al peso respectivo del Estado y de las CCAA para el funcionamiento y las votaciones del Consejo?

Por su parte, las subcomisiones creadas en el seno de las Comisiones Bilaterales de Cooperación entre el Estado y las CCAA quizás resulten en lugar adecuado para hacer frente a otra de las reivindicaciones presentadas por las CCAA con mayor volumen de inmigración, y para la previsión de recursos especiales de financiación que compensen el aumento de gastos de los servicios públicos más afectados.

C. La investigación científica y técnica: la colaboración como alternativa a la actual descoordinación

El sector de la investigación mueve enormes recursos económicos, pero se halla en una situación precaria a causa de la ausencia de una política concertada entre el Estado y todas las CCAA que sirva para definir objetivos, financiar actuaciones y evaluar resultados. En la actualidad, la descoordinación entre el Estado y las CCAA, y entre las propias CCAA, ha llegado a tal extremo que

algunos investigadores con pocos escrúpulos podrían aprovechar esta situación para lograr la financiación de diferentes CCAA para un mismo proyecto, algo perfectamente posible pues éstas no se cruzan información entre sí.

La investigación científica y técnica es una competencia exclusiva de las CCAA, pero limitada por las funciones de fomento y coordinación que se reconocen al Estado (art. 149.1.15 CE). En la práctica, la Ley estatal 13/1986, de Fomento y Coordinación de la Investigación Científica y Técnica, no permitió ningún traspaso a las CCAA, manteniendo en manos del Estado todos los organismos de investigación con un volumen notable de personal y recursos, y se limitó a integrar a las CCAA en un organismo meramente consultivo, dando por supuesto que cada Comunidad podía crear sus propios centros y asignar recursos a los mismos. El Tribunal Constitucional ratificó la opción de esta ley, interpretando que en materia de investigación hay dos competencias concurrentes, la estatal y la autonómica, y, por tanto, cada instancia puede actuar por separado.²⁰

En ese contexto, la situación resultante ha sido la siguiente: la investigación científica y técnica es un sector fuertemente centralizado, donde el Estado central se orienta más a articular una política estatal que a coordinar las políticas autonómicas, y donde éste dispone de una importante red de centros, mientras las CCAA deben crear sus propios organismos que casi siempre deben financiar con ayuda de recursos estatales; pero, además, esa situación ha provocado la existencia dos políticas y la creación dos infraestructuras administrativas en esta materia, la estatal y la autonómica, que funcionan de forma paralela, con las consecuencias ya señaladas.

Frente a esta situación ¿no podría replantarse una interpretación alternativa de este título competencial basada en las posibilidades que ofrece la colaboración? ¿una acción conjunta entre Estado-CCAA no conferiría a las CCAA una participación efectiva, y más acorde con sus competencias en esta materia, en el diseño de la política estatal y en la gestión de los centros que hay en su territorio?²¹

El sistema alemán ofrece un ejemplo significativo de la participación material de todos los *Länder*, junto a la Federación, en este sector y de los buenos resultados que esta fórmula ha reportado. Ciertamente, en este caso es la propia Constitución alemana la que ya prevé de forma explícita, desde 1969, la posibilidad de que la Federación y los *Länder* puedan actuar de forma conjunta en materia de planificación educativa y de promoción de instituciones y proyectos de investigación de carácter suprarregional (art. 91b LFB).²² Esta fórmula de

20. STC 90/1992, de 11 de junio.

21. Ciertamente, en 1992 el Tribunal Constitucional afirmó que la acción conjunta, pese a ser razonable, no era el modelo de articulación competencial que ha diseñado nuestra Constitución. Sin embargo, sólidas razones para defender su legitimidad constitucional, en las que ahora no entramos, pueden verse en J. TORNOS, «La competencia autonómica en materia d'investigació científica i tècnica. Situació actual i proposta de reinterpretació», *Llibre Homenatge a Robert Vergés*, Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2001 (en prensa).

22. Sobre esta fórmula de relación en el sistema alemán, E. ALBERTÍ, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, 1986, en particular, págs. 530-532.

relación entre la Federación y los *Länder* (las llamadas tareas comunes facultativas) permite que ambas instancias puedan colaborar en este ámbito, dándoles gran libertad para establecer por medio de un convenio vertical las fórmulas de cooperación que entiendan más oportunas, tanto para determinar las acciones a realizar, como la financiación de las mismas. En la práctica, estas previsiones se han concretado en la constitución de una Comisión conjunta de la Federación y de los *Länder* para la Planificación de la Educación y la Promoción de la Investigación (BLK).²³ Esta Comisión tiene unos cometidos y un funcionamiento diversos en los dos grandes campos de su actividad (por una parte, planificación educativa y, por otra, fomento de la investigación). Tiene una composición mixta, acuden representantes del Gobierno federal y de los Gobiernos de los *Länder* (8 por parte de la Federación y 2 por cada uno los *Länder*), la presidencia rota cada año entre los representantes del Gobierno federal y de los *Länder*, y tanto la Federación como los *Länder* tienen igualdad de votos (16 la Federación y 16 el conjunto de los *Länder*).

Esta Comisión es propiamente un órgano consultivo en la planificación de este sector. Su tarea principal es formular recomendaciones para coordinar las decisiones de la Federación y de los *Länder* en ese campo y asignar recursos a las instituciones sufragadas conjuntamente por ambas instancias. La Comisión discute y adopta recomendaciones con mayorías cualificadas (son necesarios al menos 25 votos de sus miembros). Esas recomendaciones son, a su vez, elevadas para su aprobación por el Jefe del Gobierno federal y por los Jefes de Gobiernos de los *Länder*. Las recomendaciones que tratan de asuntos relacionados con la promoción de la investigación se convierten en obligatorias si son respaldadas por todos los Jefes de los Ejecutivos federal y regionales; y, en caso de que alguno de ellos exprese objeciones, se prevén mecanismos para aprobar dichas resoluciones con mayorías cualificadas.²⁴ La planificación en esta materia es, por tanto, el resultado de un proceso cooperativo sumamente complejo que implica a todos los *Länder*—porque todos participan en esta Comisión y el proceso de adopción decisiones finales— pero también a la Federación que negocia y acuerda estos temas con el conjunto de ellos. Esta forma de actuación conjunta constituye, tras más de treinta años de funcionamiento, un modo de acción indiscutible en este sector, y en los últimos años está sirviendo para redefinir objetivos y evaluar el sector, con el fin de que la investigación alemana sea más competitiva, consiga un buen posicionamiento en el ámbito europeo e internacional, y, en definitiva, esté preparada para abordar los retos que planteará la creación del futuro espacio europeo de investigación.

23. Los instrumentos básicos sobre creación y funcionamiento de esta Comisión son el convenio suscrito entre la Federación y los *Länder* en 1970, modificado en diciembre de 1990, y el convenio marco para la promoción conjunta de la investigación, también suscrito por las mismas partes en 1975, modificado en noviembre de 1995, y en desarrollo del cual se han aprobado toda una serie de convenios para articular proyectos singulares (por ejemplo, la financiación de la Sociedad alemana para la investigación, o de la Sociedad Max Planck).

24. Es necesaria la aprobación por 13 Jefes de Gobierno y la resolución sólo vincula a aquellos que la han aprobado. Sólo en casos excepcionales la recomendación de la propia Comisión se convierte en definitiva, sin necesidad, por tanto, de elevarse a los Jefes

IV. REFLEXIÓN FINAL

La colaboración abre inmensas posibilidades en el Estado autonómico, que todavía no han sido suficientemente percibidas y aprovechadas.

La propia mejora de la capacidad de autogobierno de las CCAA pasa hoy día por utilizar los instrumentos de cooperación horizontal, acometiendo actuaciones conjuntas que potencien las respectivas competencias; es también el presupuesto para aumentar su participación en múltiples campos donde, más allá del ámbito competencial, pueden verse afectados sus intereses. Parece lógico extender algunas líneas ya iniciadas, como los convenios entre CCAA sobre extinción de incendios forestales; plantear la extensión de algunas iniciativas de la asistencia recíproca o la preparación de programas conjuntos para la promoción de determinadas rutas y espacios turísticos que superan el ámbito de una Comunidad. La colaboración horizontal es aun débil en nuestro sistema y convendría explorar todas sus posibilidades, incluyendo la racionalización de algunos trasposos realizados en el primer período; por ejemplo, la existencia de una fuerte colaboración entre CCAA quizás permitiría abordar de otra manera algunos trasposos reclamados por las CCAA y negados por el Estado, como la UNED o los Paradores.

Pero la colaboración horizontal no debe entenderse como una forma de relación entre las CCAA completamente desvinculada de la cooperación vertical. Ello es evidente en el caso donde la cooperación entre el Estado y las CCAA se organiza de forma multilateral, y, por tanto, donde el poder central no trata de forma separada con cada una de las Comunidades, sino con todas o con la mayoría de ellas. También esta forma de relación debe fortalecerse en el Estado autonómico. De hecho así sucede cuando estalla un problema importante, como ha pasado recientemente con la extensión de la enfermedad de las «vacas locas». Ha sido muy significativo el incremento de la colaboración entre el Estado y las CCAA. En realidad, el Ministerio no se acordó que era una competencia compartida hasta que necesitó la intervención de las CCAA para la detección de los animales enfermos, su análisis y enterramiento. La necesidad de colaborar entre todas las instancias con un alcance multilateral para encarar el problema ha sido tan fuerte que se ha llegado a aprobar incluso un Acuerdo del Consejo de Ministros, en diciembre del 2000, por el que se determinan los criterios generales para negociar y suscribir convenios de colaboración específicos con todas CCAA para instrumentar la lucha contra la enfermedad. La cooperación ha llegado incluso a la mayor intensidad con el establecimiento del «laboratorio de referencia» cuyos resultados vinculan a todas las instancias.

Parece conveniente reflexionar sobre otros sectores donde es particularmente necesaria una acción global y, por tanto, mecanismos específicos de colaboración muy intensa que implique al conjunto de las CCAA con el Estado, sin esperar a que la situación sea tan dramática. En este sentido hemos examinado algunos

del Gobierno federal y de los *Länder* (por ejemplo, en el caso de determinación de las condiciones para la concesión de ayudas o examen de los principios para la planificación de los presupuestos de los proyectos).

ámbitos como la protección de menores, la inmigración y la investigación, pero también podrían estudiarse otras materias donde la colaboración resulte incluso más urgente. En todo caso, hemos querido subrayar que las técnicas actuales, y en concreto las Conferencias Sectoriales, resultan insuficientes para articular una cooperación eficaz tanto entre CCAA como entre éstas y el Estado.

«DEL DICHO AL HECHO...»: REFORMA DE LA JUSTICIA Y ESTADO AUTONÓMICO

Rafael Jiménez Asensio

I. LA REFORMA DE LA JUSTICIA: ENCUADRE DEL «PROBLEMA»

Presentación

Cuando ya definitivamente hemos iniciado el curso del siglo XXI, puede sorprender sobremanera que en algunos ámbitos de lo público España siga moviéndose con enormes rémoras que proceden nada más y nada menos que de la etapa decimonónica, periodo en el que, como es sabido, se construyeron las bases del Estado liberal. Uno de esos espacios públicos con mayor presencia todavía hoy de *cosas antiguas* y de personas apegadas a ellas, es sin duda el sistema judicial español. Esa alta presencia de elementos *rancios* contrasta paradójicamente con la necesidad objetiva de que ese sistema judicial debe operar también en la *sociedad de la información*, con nuevas tecnologías que avanzan por doquier, con exigencias derivadas de un marco de globalización, que se concreta especialmente en un sistema interrelacionado sobre todo en un (todavía incipiente) espacio judicial europeo, en el que se apuesta por ahondar los elementos de coordinación y caminar lentamente hacia modelos de armonización o, al menos, de aproximación de legislaciones que pueden evaluarse como plausibles.

El estado de la justicia en España ofrece, en consecuencia, una imagen contradictoria: por un lado, se percibe, se palpa y se padece, una pesada herencia de un sistema tradicional, mientras que, por otro, junto a él conviven algunos elementos de apreciable modernidad incorporados, tal vez tardíamente, como exigencias ineludibles de adaptación del sistema judicial a los tiempos actuales. Los déficit tradicionales de nuestro sistema son hartamente conocidos y han sido sintetizados por Toharia en una idea-fuerza: «*nuestra justicia recibe un rotundo y cada vez más intenso suspenso en cuanto a su funcionamiento y más concretamente, en cuanto a su lentitud*».¹ La morosidad judicial, en algunos casos con tardanzas que literalmente exasperan, es consecuencia directa de un cúmulo de circunstancias que la abonan: un modelo organizativo de la justicia que todavía está anclado en un concepto de oficina más próximo al antiguo régimen que a la sociedad industrial, una estructura de personal fragmentada, arcaica en su diseño y muy imbuida en algunos casos de una fuerte impronta corporativa y con enormes resistencias al cambio, una estructura del proceso que en muchos ámbitos debe mejorar notablemente, así como una sobreabundancia de demanda social de resolución de conflictos debido en gran parte a razones estructurales y vicios de funcionamiento (la juris-

1. José Juan TOHARIA, «Un Pacto de Estado para la Justicia», *El País*, 20 de octubre de 2000.

prudencia no cultiva el precedente y se parece cada vez más a un *supermercado de gran superficie* en el que el cliente encuentra siempre lo que quiere). Asimismo, esa carga de presión sobre el sistema encuentra su explicación en la existencia de un colectivo de 115.000 abogados, enormemente desorbitado y en situación de crisis institucional evidente, que nutre a la máquina judicial de un número indeterminado de *litigios aparentes* que podrían encontrar fácil solución a través de otros cauces que no fueran la judicialización «alegre» de determinados asuntos. Asimismo, no cabe duda de que el *mundo empresarial y financiero* está notablemente descontento con el (mal) funcionamiento de un sistema que resuelve tarde los problemas y hace perder a nuestro sistema económico puntos de competitividad frente a otras economías de nuestro entorno regional.²

En este marco, sumariamente descrito, es en el que hay que insertar toda una suerte de iniciativas, medidas, proyectos y leyes, que se vienen impulsando sobre todo los dos últimos años y que pretenden aportar un catálogo de soluciones que pongan fin al lamentable estado de nuestro sistema judicial y al deterioro permanente de su imagen, a la postre la más perjudicada del conjunto de instituciones del sistema constitucional español. El objetivo último de todas esas propuestas y de algunas (no demasiadas todavía) realizaciones, no es otro que *mejorar el funcionamiento del sistema judicial español, reforzar su legitimidad institucional y, en fin, proveer de una tutela efectiva a los ciudadanos en términos razonables, esto es, dotarles de un servicio público de administración de justicia equiparable al de cualquier otro sector.*

A. El punto de arranque de la reforma anunciada: el Libro Blanco de la Justicia

El mandato quinquenal del actual Consejo del Poder Judicial finaliza el 24 de julio de 2001. Cuando en 1996 comenzó su andadura, rápidamente el Consejo fue consciente de que el estado de la justicia ofrecía entonces un estado crítico. El nivel de insatisfacción de los ciudadanos con el sistema judicial era más que evidente, las encuestas de opinión ofrecían unos resultados desoladores, situando a la justicia en los últimos puestos de satisfacción de los ciudadanos. La respuesta fue inmediata: se procedió *institucionalmente* a elaborar un *Libro Blanco* que

2. A todo este cuadro habría que añadir otros elementos *endógenos* que dan como resultado un sistema judicial ineficiente. Como ha expuesto Santos PASTOR, la productividad de los jueces y del personal al servicio de la administración de justicia no es alta, y ello, a su juicio se debe a un cúmulo de factores, entre los que cabe citar una mala organización y una rígida gestión, una deficiente estructura de incentivos, la ausencia de sistemas de información, etc. Tal como diagnostica este autor: «La frecuencia con que algunos jueces se ausentan de sus puestos y dedican su tiempo a dar o participar en conferencias, congresos y cursos, el incumplimiento del tiempo de trabajo por parte de muchos empleados de la Justicia, la desocupación de espacios y recursos durante buena parte del tiempo, la adquisición de equipos obsoletos y el desuso de los disponibles y, en general, la desorganización son indicios –por anecdóticos que parezcan– indicativos de que la productividad y la eficiencia no son todavía cómo pudieran ser y que existen mejoras potenciales claras» («Un marco para evaluar la situación de la Justicia en Cataluña», *Informe Pi i Sunyer sobre la Justicia a Catalunya*, Barcelona, 1998, pág. 365).

diagnosticara cuáles eran los agujeros negros que ofrecía el sector justicia y cuáles podían ser la recetas para afrontar su mejora.³

El *Libro Blanco*, a no dudarlo, representó un aldabonazo en la denuncia de una situación que todos intuían, pero que nadie había diagnosticado con tanta precisión. A través principalmente del análisis de los problemas vinculados con el *estatuto de jueces y magistrados*, de *la oficina judicial*, del estado de los *distintos órdenes jurisdiccionales* (así como las demoras constantes en resolver) y, en fin, del *gobierno de la administración de justicia* (con particular incidencia en el papel de las Comunidades Autónomas), el *Libro Blanco* proponía asimismo distintas soluciones, que podían o no ser compartidas, pero que tenían como finalidad principal iniciar un profundo proceso de reforma de la Justicia en España. El problema radicaba, básicamente, en que la puesta en marcha de tales propuestas, al menos de la mayor parte de ellas, era competencia *del legislador orgánico o, en su caso, del Ministerio de Justicia*. Se requería, por tanto, *una voluntad política manifiesta de activar ese proceso de reforma*. Y la voluntad política, tal como luego diré, tardó en llegar.

La secuencia del problema sería incompleta si no me refiriera a otro importante dato. Conviene tener presente, en efecto, que el citado *Libro Blanco* fue aprobado por el Consejo el 8 de septiembre de 1997, es decir, su difusión y conocimiento por las fuerzas políticas, los medios judiciales y la comunidad jurídica, se produjo bien avanzada la legislatura. En esas condiciones, parece obvio señalar que el primer gobierno popular nacido de las elecciones del 3 de marzo de 1996 difícilmente podía haber incrustado en su programa electoral tales previsiones. Se requería, por tanto, un proceso de divulgación, una presentación de las propuestas y, lo más importante, una asunción de las mismas por parte del ejecutivo y, en particular, de la entonces titular del Ministerio de Justicia.

Ni que decir tiene que en la primera legislatura popular (1996/2000) ni hubo tiempo ni presumiblemente ganas de asumir el contenido de tales propuestas, sin embargo el proceso de deterioro del sistema judicial siguió su implacable curso. Únicamente, en el tramo final de la legislatura se adoptaron algunas importantes medidas legislativas que supusieron reformas necesarias en la estructura de determinados procedimientos de diferentes órdenes jurisdiccionales. La Ley de jurisdicción contencioso administrativa de 1998, la nueva Ley de Enjuiciamiento civil de 2000, y la ley de responsabilidad penal del menor, también de 2000, han supuesto sin duda cambios importantes en la estructura de los correspondientes procesos, pero, con ligeras correcciones (en el ámbito del enjuiciamiento civil y de los menores), el proceso sigue actuando en el mismo y desvenejado edificio que es el sistema judicial español.

El *Libro Blanco* partía sobre todo de una *idea-fuerza* en la que asentaba su arquitectura conceptual: *la justicia era un servicio público, que debía ser prestado en condiciones aceptables a sus usuarios que no eran otros que los ciudadanos*. Con un lenguaje que en muchos de sus pasajes se aproximaba (al menos formalmente) al de la gestión pública, el citado documento insistía una y otra vez en la mejora de la calidad del servicio público de la justicia, en hacer efectiva la tutela judicial

3. *Libro Blanco de la Justicia*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1997.

a través de respuestas rápidas y motivadas en derecho a los conflictos jurídicos, en mejorar y adaptar el trasnochado modelo de oficina judicial, en acabar con el colapso judicial y las dilaciones en la resolución de los asuntos, y, en fin, en reformar un sistema de gobierno judicial asentado en la fragmentación y en el cruce competencial.

Todas estas iniciativas fueron calando lentamente. El Consejo logró implementar algunas de ellas, aunque otras quedaron en el cajón. Las comunidades autónomas con servicios traspasados en materia de Justicia hicieron lo que pudieron, pero al menos en su campo de atribuciones, en líneas generales, los servicios han ido mejorando notablemente.⁴ Tampoco era de extrañar esa paulatina mejora, pues el estado que ofrecía la administración de justicia antes de los decretos de traspasos a las comunidades autónomas podía calificarse como deficiente. Sin embargo, para poner en marcha las medidas más relevantes propuestas por el *Libro Blanco* quedaba, no obstante, la iniciativa verdaderamente importante: esto es, el impulso gubernamental. Habrá que esperar a la segunda legislatura del gobierno del partido popular para que, por fin, este tema entre a formar parte de la agenda política. Sobre ello volveré de inmediato.

En cualquier caso, el *Libro Blanco*, partiendo de «la ineludible necesidad de conseguir una mayor eficacia de la administración de justicia» (pág. 324), adoptaba una serie de propuestas que afectaban directamente a las comunidades autónomas que han recibido traspasos efectivos en la materia. Principalmente, por ejemplo, la propuesta de reforma de la oficina judicial, el nuevo papel del secretario judicial, así como determinadas medidas en relación con el personal al servicio de la administración de justicia (la supresión de los cuerpos nacionales y su dependencia de las Comunidades Autónomas), supusieron reavivar de nuevo el debate sobre cuál debía ser el escenario institucional de futuro del gobierno de la justicia. El diagnóstico era certero: no podía seguir funcionando un «modelo» con tal acumulación de instancias y con un reparto tan complejo (y confuso) de competencias. El resultado de todo ello no podía ser otro que difuminar la responsabilidad y generar mala administración. Como dije en otro lugar, el *gobierno de la fragmentación* no era el mejor remedio para una justicia en estado crítico: se hacía necesario clarificar el escenario institucional.⁵

4. En un cuestionario que remití en su día a las comunidades autónomas con servicios traspasados en materia de justicia, algunas de ellas pusieron de manifiesto que las condiciones en las que se encontraban los juzgados y tribunales cuando se hicieron cargo efectivamente de la competencia eran *malas*, y que su gestión había supuesto una *mejora notable o, al menos, alguna mejora*. Desgraciadamente las respuestas a los cuestionarios han sido parciales (pues muchas comunidades autónomas ni se han molestado si quiera en devolverlo cumplimentado), lo que relativiza mucho las opiniones y, en cualquier caso, impide en lo sucesivo que me refiera a esos datos.

5. R. JIMÉNEZ ASENSIO, «Gobernar la fragmentación. La Administración de justicia en Cataluña: marco institucional, diseño de oficina judicial y política de personal», *Dos estudios sobre administración de justicia y comunidades autónomas*, Civitas/IVAP, Madrid, 1998, pág. 75 y ss.

B. La justicia y el Estado autonómico: ojeada a un proceso inconcluso

El *Libro Blanco de la Justicia* aparece en escena casi diecinueve años después de la entrada en vigor del texto constitucional. En ese largo *interin*, en lo que a justicia y Estado autonómico se refiere, se produjo un dilatado y complejo proceso que no es lugar ni momento de reflejar aquí.⁶ Únicamente quiero insistir de forma sucinta en algunos datos que pueden ayudar a comprender el momento actual en el que se encuentra el problema.

La Constitución, como es sabido, en su Título VI no cita ni una sola vez a las Comunidades Autónomas, pero conviene subrayar que, si exceptuamos el art. 124 (relativo al Ministerio Fiscal), tampoco se refiere en ninguna ocasión al Gobierno central. Aparte del principio de unidad jurisdiccional recogido en el art. 117.5 CE, que en esa referencia concreta no tiene tanto que ver con la *unidad del poder judicial* como con la supresión de las jurisdicciones especiales, la configuración de *un poder judicial* en el Título VI se apoya principalmente en la articulación de *un cuerpo único de jueces y magistrados* que son quienes ejercen la función jurisdiccional. No obstante, ese último silencio constitucional se suple sobradamente con la previsión recogida en el artículo 152, en el que se afirma que (*dentro de la unidad del poder judicial*) la organización judicial en cada Comunidad Autónoma culminará en unos *Tribunales Superiores de Justicia*, en los que, a salvo de las competencias del TS, se agotarán las sucesivas instancias procesales. Asimismo, se prevé un alambicado sistema de reenvíos (a los estatutos y a una ley orgánica) para que las Comunidades Autónomas asuman competencias en materia de demarcaciones judiciales. Y por último, no por ello menos importante, el artículo 149.1.5 de la CE atribuye, como es sabido, en exclusiva al Estado la competencia en materia de *administración de justicia*.

Los primeros Estatutos de Autonomía, como también es conocido, reflejaron en sus textos una serie de atribuciones en materia de justicia y de administración de justicia, cuya concreción, unas veces, se reenviaba a lo que dispusiera la futura LOPJ en favor del Gobierno central y, en otras, sus previsiones quedaban a la espera de obtener un adecuado reflejo en el conjunto de normas estatales que regulaban el sector (lengua, provisión de plazas, conocimiento del Derecho foral o especial, etc.). Como también he recogido en otro lugar, fueron los Estatutos de Autonomía, en su calidad de normas integrantes del bloque de la constitucionalidad, los textos normativos que, ante el relativo silencio constitucional, procedieron a establecer una serie de disposiciones que abogaban por una *autonomización relativa* del poder judicial y de la administración de justicia.

Pero la perspectiva del problema sería a todas luces incompleta si no se repara en el dato de que el papel del poder judicial en el Estado autonómico no puede

6. Ver, por todos, los trabajos de P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, «La posición del Poder judicial a l'Estat autòmic», *Autonomia i Justícia a Catalunya*, Consell Consultiu, Barcelona, 1998, pág. 18 y ss.; más recientemente, del mismo autor, «El Poder Judicial en el Estado Autonómico», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 5 pág. 89 y ss.; y L. LÓPEZ GUERRA, «Poder Judicial i comunitats autònomes: territorialització de la Justícia», *Autonomia i Justícia a Catalunya*, Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2000, pág. 19 y ss.

entenderse sólo a través del binomio Constitución/Estatutos, sino que requiere el complemento necesario de la LOPJ. En efecto, la LOPJ es principalmente la norma llamada a *cerrar* el modelo de relaciones entre Poder Judicial, Administración de Justicia y Estado autonómico, por lo que tal modelo puede considerarse abierto en la medida en la cual ofrece soluciones muy dispares en función de cuál sea, en definitiva, el grado de concentración de competencias en el Consejo. Si se opta por no apoderar al Consejo de otras competencias que no sean las estrictas de *gestión del estatuto del juez*, en buena lógica (luego desmentida por los hechos) el resto de competencias ejecutivas y normativas (no así la iniciativa legislativa) que desempeña el Ministerio de Justicia podrían ser asumidas por las Comunidades Autónomas.

Pues bien, sabido es que no hemos tenido un modelo estable de reparto de competencias entre las tres instancias citadas: Consejo, Ministerio y Comunidades. En la LOCGPJ de 1980 se hizo un reparto, en principio, favorable al Consejo. En 1985 la LOPJ «recuperó» el protagonismo perdido del Ministerio, limó las atribuciones del Consejo e ignoró prácticamente a las comunidades autónomas. En los inicios del decenio de los noventa, la STC 56/1990 reconoció algunas atribuciones más a las Comunidades Autónomas (medios materiales) y les abrió, con un razonamiento ambivalente, un espacio a la esperanza. En 1994 se reordenó de nuevo el sistema con un retorno de algunas competencias al Consejo, una apertura muy timorata del modelo hacia las comunidades autónomas y, en fin, con un protagonismo todavía fuerte del Ministerio de Justicia. A finales de 2000 el sistema ha tenido otro pequeño reajuste (competencia en materia de selección de jueces), y en un futuro más o menos inmediato ya ha sido anunciada por el Ministro Acebes, tal como se verá, una reforma en profundidad de la Justicia (y, en consecuencia de la LOPJ) que, en el marco de la propuesta *de Pacto de Estado por la Justicia*, volverá a retocar esta delicada y compleja arquitectura competencial. Esperemos que sea la *solución definitiva*, a riesgo si no de que la noria permanente de cambios termine mareando eternamente a nuestro sistema judicial.

El balance que cabe hacer de este proceso esquemáticamente expuesto no puede sino producir una honda insatisfacción. Se ha expuesto, con reiterada insistencia, que el poder judicial sigue estando de espaldas a la realidad autonómica del Estado, y hay mucho de verdad en esta afirmación. Los avances son muy tenues, el proceso de adaptación exageradamente lento y los resultados (en muchos ámbitos) discutibles. Pero el enfoque correcto del problema estriba, a mi juicio, en *unir de forma precisa y clara la pretensión de territorialización del poder judicial y de la administración de justicia con un mejor rendimiento del sistema judicial en su conjunto*. Quiero decir con ello que, por un lado, las soluciones puntuales al sinfín de problemas abiertos deben conectarse necesariamente dentro de un proceso de modernización de la justicia en su conjunto y, sobre todo, con la prestación de un servicio de calidad a los ciudadanos. La autonomización o territorialización de la justicia, sin perjuicio de que sea una demanda política perfectamente legítima, cobra su verdadero sentido en el ámbito de los resultados del proceso. Ni que decir tiene que con tales premisas la legitimación del poder judicial en el seno del Estado Constitucional, así como la dimensión compuesta de ese Estado, se verá notoriamente reforzada.

Por otro lado, creo que es necesario señalar en esta sede que, en el ámbito de

las *soluciones políticas sobre cuál deba ser la posición del poder judicial en el Estado autonómico*, las divergencias son, como puede presumirse, notables. Sobre este aspecto el equilibrio siempre es más difícil, pero se pueden apuntar tres grandes tendencias: la primera sería la resistencia, velada o manifiesta, a cualquier cambio que supusiera una adaptación mayor del poder judicial al Estado autonómico; la segunda, más pragmática, es la que camina por el sendero de la *autonomización y territorialización* del poder judicial y de la administración de justicia como necesidad ineludible de adecuación al estado de estructura compuesta; y la tercera, de carácter más *incisivo o rupturista* con la situación actual, se sitúa en el plano de reivindicar un *poder judicial propio* en las comunidades autónomas (o, al menos, en algunas comunidades autónomas). Estas tres grandes líneas de tendencia tienen, sin duda, innumerables matices, pero al menos nos sirven para situar los escenarios de futuro en torno a tres grandes opciones. En mi opinión, tal como señalaré al final, el sistema judicial español vive todavía de espaldas a la realidad autonómica, sin embargo esa actitud no podrá mantenerse (si es que se puede mantener ya) durante mucho más tiempo: será la propia evolución de los acontecimientos y de la historia inmediata la que haga (exija) un esfuerzo de adaptación del poder judicial y de la administración de justicia a un sistema constitucional en el que las comunidades autónomas son, cada vez más, agentes institucionales de primera importancia. Cuál sea la profundidad de esa necesaria adaptación no es pregunta que pueda contestarse cabalmente en estos momentos.

C. Los problemas abiertos en la relación entre poder judicial y Estado autonómico: un breve catálogo

Los problemas de adaptación del poder judicial y de la administración de justicia han sido reiteradamente examinados en sede doctrinal, pudiéndose decir en verdad que si no está todo dicho, poco falta al respecto. No quiero indicar con ello que los diagnósticos coincidan, pero en el trabajo de detección de los problemas quedan, en verdad, muy pocos huecos. Asimismo, al enfoque estrictamente doctrinal hay que unir un buen cúmulo de reflexiones institucionales, que arrancan del *Libro Blanco de la Justicia*, otras muchas que parten de determinados colectivos, algunas de fundaciones, y las hay también de determinados sectores de la judicatura.⁷ En su conjunto, el cuadro que describen tales aportaciones doctrinales ofrece elementos comunes y también, como no, puntos de divergencia.

A efectos de sintetizar sumariamente dónde residen los problemas más urgentes de adaptación del poder judicial a un Estado de estructura compuesta, se puede seguir un esquema que gira en torno a *seis grandes bloques*. A saber: 1) La función de gobierno del poder judicial; 2) La organización de los Tribunales y el

7. Los foros de debate y las propuestas han sido, como decía, innumerables. Basta con citar aquí algunos textos recientes con aportaciones colectivas, ver, por ejemplo: J. GALOFRÉ (Director), *Informe Pi i Sunyer sobre la Justicia a Catalunya*, Barcelona, 1998; AA.VV., *Los retos de la Justicia en el siglo XXI. Reflexiones sobre la situación actual y las perspectivas de futuro del Poder Judicial*, Fundación Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2000; AA.VV., *La justicia a Catalunya en el marc d'un Estat compost*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2000.

sistema de recursos; 3) El estatuto de jueces y magistrados; 4) Los medios de gestión de la administración de justicia; 5) La cooficialidad lingüística y su impacto sobre la administración de justicia; y 6) La coordinación entre las instituciones responsables en materia de justicia. Veamos sumariamente estos aspectos.

En lo que afecta al *gobierno del poder judicial* el problema básico reside, por un lado, en la *concentración de atribuciones* en sede del Consejo General del Poder Judicial, habiéndose mostrado éste poco sensible con la realidad autonómica. Ciertamente, se han hecho algunos gestos, limitados a la creación de *vocalías* o a la celebración de algunos plenos itinerantes en comunidades autónomas. Pero ahí acaban en la práctica las iniciativas. En verdad, hay que ser conscientes de que el Consejo se mueve en un marco legal que, en principio, le permite pocas opciones, así como que las competencias desempeñadas por el órgano son claramente limitadas. Por otro lado, los Tribunales Superiores de Justicia, con competencias *horizontales* sobre todos los órganos jurisdiccionales sitos en la comunidad autónoma disponen de unas atribuciones también muy reducidas y tienen, sobre todo un diseño institucional y una composición impropia para ejercer de forma *delegada* atribuciones gubernativas.

En el terreno de la *organización de los Tribunales y del sistema de recursos* se han hecho algunos avances en lo que tiene que ver básicamente con el fortalecimiento de los Tribunales Superiores de Justicia como última instancia en materias exclusivas de la comunidad autónoma (casación en derecho civil propio y agotamiento de instancias, salvo el recurso de casación, en materia contencioso-administrativo). Queda, no obstante, según se verá, un amplio trecho por recorrer, pues el sistema judicial sigue, a través del diseño actual de la casación, presionando muy fuerte sobre la cúspide del poder judicial; es decir, inundando literalmente de causas al Tribunal Supremo. Además, la Sala de lo Civil y Penal de los TSJ sigue sin encontrar su hueco en el escenario judicial, estando claramente infrautilizadas y sus plazas siguen siendo, hasta límites de escándalo, destinos de oro.⁸ Dejando el lado procesal, las competencias de creación de juzgados y tribunales, así como su clasificación, continúan monopolizadas por el Ministerio de Justicia, sin apenas otra atribución a las comunidades autónomas que la mera propuesta.

En lo concerniente al *estatuto de jueces y magistrados* es, tal vez, donde menos se ha avanzado. La excusa formal es que está en juego el principio de independencia y la configuración de la *carrera judicial como cuerpo único*. Este es el argumento en el que se blindan quienes no quieren reconocer que la existencia de *un cuerpo único* no está reñida con algunas medidas de territorialización.⁹ Tan sólo en el campo de la *formación inicial a la carrera* (con la implantación de la Escuela

8. Un dato sumamente ilustrativo. En una comparecencia ante el Congreso de los Diputados, el Presidente del CGPJ, Sr. Delgado Barrio, manifestó lo siguiente: «Salas de lo Civil y Penal. Me preguntaba usted antes si había base cuantitativa. Pues si hay base cuantitativa clara y le voy a decir que *conozco algún caso de magistrado de la Sala de lo Civil y Penal que en diez años ha puesto cinco sentencias*» (*Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisiones, VII Legislatura, año 2000, núm. 41, pág. 820).

9. Incide en esta idea, asimismo, J.M. FERNÁNDEZ SEIJO, «L'adaptació del Consell general del Poder Judicial a l'estructura composta de l'Estat», *La Justícia a Catalunya...*, cit., pág. 157.

Judicial en Barcelona) y en la *formación continua*, se han hecho algunas concreciones, siquiera sean simbólicas. Tampoco se ha avanzado nada en absoluto en relación con la adecuación del Ministerio Fiscal al estado autonómico.

Es, ciertamente, en lo que afecta a *competencias de gestión de la administración de justicia* donde los avances han sido más notables, aunque sin duda asimétricos y llenos de numerosas disfunciones. A partir del traspaso de servicios sobre medios materiales de la administración de justicia a las comunidades autónomas del País Vasco y de Cataluña, que se produjeron, respectivamente, en 1987 y 1990-1994, y después de aprobarse la reforma de la LOPJ en 1994, así como los reglamentos de los cuerpos de Oficiales, Auxiliares y Agentes, y de Médicos forenses, cinco comunidades más se añadieron a las dos citadas en los traspasos de medios materiales y personales al servicio de la administración de justicia. El resultado de este proceso, que ya he criticado en alguna otra ocasión, ha producido un cúmulo de frustraciones institucionales a las comunidades autónomas receptoras de los servicios traspasados. Únicamente subrayaré aquí que en medios materiales la situación de partida era notablemente insatisfactoria, mientras que en lo que corresponde a *medios personales* el traspaso se ha realizado en unas condiciones muy desfavorables a las comunidades autónomas, puesto que sólo en lo que afecta al personal laboral disponen de competencias efectivas, mientras que los secretarios judiciales siguen dependiendo del Ministerio y el resto del personal, que es el grueso de los recursos humanos de la administración de justicia, han sido calificados por los reglamentos respectivos como *cuerpos nacionales*, hurtándose así a las comunidades autónomas cualquier posibilidad de llevar a cabo una política de personal en este sector, puesto que el Ministerio sigue ejerciendo un importante cúmulo de atribuciones que hipotecan sobremanera las competencias autonómicas.

Capítulo aparte merece la *organización de la oficina judicial*, que forma parte integrante de las competencias de gestión, pero que se encuentra completamente hipotecada por un modelo organizativo periclitado, que se asienta en oficinas micro y con una estructura interna que se asemeja al funcionamiento de las covachuelas administrativas del antiguo régimen, sobre las que, además, se proyectan competencias dispersas de la práctica totalidad de instituciones con atribuciones en el sector. Bien es verdad, que se han hecho algunas experiencias interesantes de crear *servicios comunes, oficinas judiciales de tramitación y otro tipo de adaptaciones organizativas que persiguen racionalizar un modelo a todas luces caduco*. Pero aquí las comunidades autónomas, que han sido pioneras en este campo (especialmente el País Vasco), cuando intervienen lo hacen en un terreno minado por las dificultades internas (resistencias enormes al cambio) y con el problema añadido de no saber a veces quién es efectivamente el titular de la competencia, lo que obliga a un esfuerzo de coordinación muy intenso.

En el terreno de *cooficialidad lingüística* en la justicia el problema es de calado.¹⁰ Ciertamente, la situación es completamente desigual según comunidades autónomas y del tipo de personal al que se apliquen las medidas de *adecuación lingüística* al entorno. El colectivo más resistente al cambio ha sido, sin duda, la

10. Una aportación reciente a este debate en *La administración de justicia en un estado prililingüe*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1999.

corporación judicial, a la que finalmente se le ha aplicado un sistema *de incentivo* discutible en su diseño y escasamente operativo en la realidad. Posiblemente éste sea un problema de solución compleja, pero al menos se podría haber avanzado algo más que el mero cómputo de períodos en el escalafón en función de los puestos, plazas y cuerpos. La Escuela Judicial viene impartiendo cursos de lenguas autonómicas a los jueces en prácticas, y las comunidades autónomas con lengua oficial distinta al castellano hacen lo mismo para jueces y magistrados, así como para el personal al servicio de las comunidades autónomas. Pero esas *medidas de fomento* o, en su caso, *de discriminación positiva* no son por ahora suficientes para resolver un problema que requerirá seguro varios decenios.

La enorme *fragmentación de responsabilidades en materia de justicia exige, sin duda, un esfuerzo complementario en la coordinación* de las respectivas instancias con competencias en ese ámbito. El problema, que fue diagnosticado tempranamente, ha recibido, sin embargo, un tratamiento tardío. Proliferan es cierto los órganos de coordinación entre comunidades autónomas y salas de gobierno, así como con otra serie de ámbitos (secretarios judiciales, jueces decanos, sindicatos, etc.). Se ha creado, por fin, una *Conferencia sectorial en materia de Justicia*, y las Comunidades Autónomas tienen institucionalizados unos encuentros periódicos (*Comisión de Coordinación*) en los que intercambian pareceres y coordinan sus propuestas. A pesar de todo ello, la coordinación sigue ofreciendo puntos muy débiles, pues está muy segmentada, es muchas veces circunstancial y en ocasiones presenta notables recelos entre las instituciones, dependiendo así, en muchos casos, de puras y estrictas relaciones entre las personas que gobiernan en cada caso la institución respectiva.

II. REFORMA DE LA JUSTICIA Y ESTADO AUTONÓMICO: LOS «NUEVOS» ELEMENTOS DEL DEBATE: PROPUESTAS Y PROYECTOS

Introducción

El año 2000 ha supuesto, sin duda, un florecimiento del debate sobre la *reforma de la Justicia* y, por lo que aquí interesa, *un reverdecer de una necesidad: la adaptación del Poder Judicial y de la Administración de Justicia a un Estado de estructura compuesta*. Pero dicho esto hay que añadir de inmediato que las concreciones han brillado por su ausencia y, en cierto modo, habrá que esperar a que el curso de la presente legislatura avance para conocer hasta qué punto las innumerables propuestas que se barajan tendrán concreción normativa y la ansiada adaptación de nuestro sistema judicial al Estado autonómico vaya siendo realidad palpable.

Ciertamente, según decía antes, el diagnóstico de la mayor parte de los problemas ya estaba hecho en sede doctrinal, lo «nuevo» de este período radica a no dudarlo en que muchas de estas propuestas se han trasladado a *papeles institucionales* y han entrado, por tanto, a formar parte, en alguna medida, de los *circuitos oficiales*, cuando no ya propiamente hablando de la *agenda política*. No obstante, tal como se verá, la aceptación de las propuestas políticas y doctrinales ha sido muy desigual según las instituciones a las que hagamos referencia. Así, el Tribunal Constitucional ha jugado un papel muy tibio en ese proceso (a través de la STC 105/2000). El Gobierno central ha asumido la trascendencia del problema y ha

anunciado «a bombo y platillo» un *Pacto de Estado por la Justicia*, cuyas primeras concreciones se han conocido (aunque en términos todavía muy imprecisos) a mediados del mes de febrero de 2001. El Consejo, una vez más, ha actuado de *motor del cambio* mediante la elaboración de una serie de Propuestas para el *Pacto de Estado*, que se fueron gestando durante los años 1999 y 2000. El Tribunal Supremo ha puesto el dedo en la llaga de muchos problemas y ha pretendido *descargarse del colapso y fortalecer su posición constitucional*. Y, finalmente, las comunidades autónomas han hecho una apuesta razonable por la descentralización efectiva de la administración de justicia, que se concreta asimismo en una serie de propuestas remitidas al Ministerio de Justicia.

En todo caso, lo «nuevo» de la actual situación radica en que tal tema, según decía, forma parte importante de la *agenda política*, y como tal debe ser abordado. Frente a la legislatura anterior, en ésta la *reforma de la justicia* (y es de esperar que su *adecuación* a la forma territorial del Estado) puede ser una realidad; aunque, en honor a la verdad, los problemas que «salpican» las relaciones cotidianas entre Gobierno y poder judicial, así como al Gobierno con la oposición (*indulto de Gómez de Liaño; sentencia de la audiencia nacional sobre congelación de retribuciones a los funcionarios; y, sobre todo, la pretensión gubernamental de cambiar el sistema de designación de los vocales togados del Consejo*) pueden hacer «saltar por los aires» el necesario e imprescindible consenso entre las fuerzas políticas que es imprescindible para llevar a cabo tan ingente tarea.

En cualquier caso, el *cambio de ritmo* en el tratamiento del problema ya se advirtió en el propio discurso de investidura del Presidente del Gobierno en abril de 2000, cuando en un breve pasaje se refirió a esta cuestión en los siguientes términos:

«Existe una notoria insatisfacción en la sociedad española respecto al funcionamiento de la Administración de justicia. Hemos llevado a cabo un importante esfuerzo en estos cuatro años. Pero lograr que la Administración de justicia preste un servicio público de calidad, moderno y eficaz, nos obliga a continuar un decidido programa de inversiones y reformas (...) La necesidad de perfeccionar el desarrollo del modelo constitucional de justicia nos mueve a ofrecer a todos los grupos parlamentarios *un pacto de Estado*. A todos interesa, y todos deberíamos contribuir a ello, una justicia independiente, rápida y eficaz, que sea la garantía última de los derechos y libertades (...) Para ello, si la cámara me otorga su confianza, se abrirán consultas sin dilación»¹¹

A. La Sentencia 105/2000, del Tribunal Constitucional: una breve referencia

No es esta, en efecto, sede apropiada para comentar una sentencia compleja en su trazado que resuelve un recurso de inconstitucionalidad planteado por diputados del Grupo Parlamentario Popular contra determinados artículos de la Ley Orgánica 16/1994, que daba nueva redacción a algunos preceptos de la Ley orgá-

11. *Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Pleno y Diputación Permanente, año 2000, VII Legislatura, núm. 2, sesión celebrada el martes 25 de abril, pág. 24.

nica del poder judicial.¹² Lo que ahora interesa es únicamente subrayar una serie de ideas, de forma un tanto rápida, que tienen conexión directa con nuestro objeto. La primera, es que la citada sentencia del TC se dicta en el año 2000 cuando los recurrentes (que interpusieron el recurso en 1994, estando en la oposición) se encuentran en el poder desde 1996 y, además, han reeditado su victoria electoral, esta vez por mayoría absoluta, un mes antes de que se dicte la sentencia. Este dato, por anecdótico que parezca, es importante para leer la citada sentencia y, sobre todo, los votos particulares. La segunda, radica en que un debate aparentemente zanjado doctrinalmente y en sede constitucional, como era el alcance de la competencia en materia de Administración de Justicia vuelve a renacer, pues los votos particulares apuestan de modo directo por un entendimiento de la competencia que desapodera a las comunidades autónomas de cualquier competencia al respecto. Dicho de otro modo: sorprende que la posición de los dos votos particulares diste tanto de la mayoría, pues más de veinte años después de la entrada en vigor de la Constitución ello desvela un desacuerdo notable sobre cuál ha de ser la configuración del poder judicial en el sistema constitucional español. La tercera, consiste en que la posición de la mayoría del Tribunal Constitucional resuelve los problemas planteados a través de la *vieja doctrina* (en concreto, la recogida en la STC 56/1990), que además se dictó teniendo como referencia enunciados normativos sustancialmente distintos, y sanciona la discutible tesis de que los Reglamentos orgánicos de los cuerpos nacionales en los que se encuadra el personal al servicio de la administración de justicia *son normas delimitadoras de competencia*. Y la cuarta, estriba en que el Tribunal resuelve todas las dudas de constitucionalidad por medio de una *sentencia interpretativa* que va más allá de lo razonable, pues en el caso concreto del artículo 455 LOPJ la interpretación del TC *desfigura* el enunciado normativo. En fin, son tributos, tal vez, de las dificultades de combinar el *tiempo político* con el *tiempo jurisdiccional*, dado que cuando el TC resuelve este caso (seis años después de la interposición del recurso) la (tímida) descentralización de las competencias de gestión de la administración de justicia ya es un hecho en *siete* comunidades autónomas, y el sistema, presumo, tiene vocación de generalizarse en un futuro más o menos inmediato. Por tanto, las posibilidades reales de *vuelta atrás* no dejan de ser un sino manifestaciones de irrealismo o de contumaz resistencia al cambio.

B. La propuesta de reforma del Tribunal Supremo en atención a sus funciones constitucionales

Casi coetáneamente en el tiempo a la celebración de la investidura del Presidente Aznar apareció en la escena pública un importante documento en el

12. El citado recurso tenía por objeto, en concreto, la nueva redacción dada a los artículos 189.1, 231.4, 272.4, 455 y la disposición adicional primera, dos, de la LOPJ. Para un comentario a esta sentencia donde desarrollo las ideas esquemáticamente expuestas en el texto, ver mi trabajo: «Las complejidades de 'un modelo' poder judicial, administración de justicia y estado autonómico en el sistema constitucional español (apuntes de urgencia en torno a la STC 105/2000)», *Repertorio Aranzadi Tribunal Constitucional*, junio 2000, núm. 7, pág. 13 y ss.

que, partiendo de la previsión constitucional que hiciera el art. 123.1 CE, el propio Tribunal Supremo abogaba por una redefinición de sus propias competencias con la finalidad de poder desempeñar de manera más eficaz «las que constitucionalmente le corresponden en orden a la creación de jurisprudencia y unificación de doctrina como medio de salvaguardar la unitaria (...) interpretación del ordenamiento jurídico». En lo que aquí interesa, el documento arrancaba poniendo de relieve que nos encontrábamos en un Estado autonómico con una pluralidad de ordenamientos, «lo que justificó en su día que la Constitución hiciese mención expresa a los Tribunales Superiores de Justicia como culminación de organización judicial en el ámbito de las respectivas comunidades autónomas, sin perjuicio, claro está, de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo».

Ese diagnóstico conducía a que *la redefinición de las competencias del Tribunal Supremo (al fin y a la postre su «aligeramiento») tenía que producir un efecto reflejo necesariamente sobre las competencias de los Tribunales Superiores de Justicia*. Y así se constataba, en efecto, puesto que, a juicio del TS, los Tribunales Superiores de Justicia «no pueden quedar reducidos a una mera reproducción, más o menos fiel, de las viejas Audiencias Territoriales, de tal manera que la única diferencia esencial con las Audiencias provinciales venga determinada por su ámbito de competencia territorial». El fondo de la tesis ya se puede presumir:

«La creación de los Tribunales Superiores de Justicia responde a la voluntad constitucional de configurarlos como el grado máximo de la organización jurisdiccional en la comunidad autónoma, de tal manera que en ello se agoten las distintas instancias y grados. *De ahí que no se excluya de forma absoluta la posibilidad de otorgarles competencias casacionales*, lo que presupone que no deban configurarse exclusivamente como tribunales de única o segunda instancia, sino que, habida cuenta de su condición de tribunales integrantes de un único poder judicial del Estado... sus competencias habrán de ser congruentes con su condición de Tribunales Superiores en todos los órdenes en el ámbito de la comunidad autónoma, sin más limitaciones de aquellas que se derivan de la normativa que integra el bloque de la constitucionalidad y sin perjuicio, claro está, de lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución respecto del Tribunal Supremo».

Las medidas para hacer efectivo semejante planteamiento se justificaban, sobre todo y ante todo, en el «excesivo número de asuntos que tiene atribuidos» el TS; dicho en palabras más llanas: la situación de *colapso judicial* que sufre el TS (al menos determinadas Salas) obliga a esa *redefinición*. Y para ello el documento baraja una serie de medidas: la primera, *reformar el recurso de casación*, reduciendo el ámbito del recurso de casación ordinario ante el TS y, en consecuencia, extendiendo su conocimiento a los TJS; la segunda, configurar un *recurso de casación por interés casacional ante el TS*, subordinando la admisibilidad a la apreciación de su relevancia para la unificación de doctrina; la tercera, mantener *un recurso de casación para la creación de jurisprudencia (unificación de doctrina)*, condicionado a la existencia de contradicción entre sentencias de Tribunales Superiores de Justicia entre sí o con sentencias del TS, o, en su caso, establecer un deber a los TSJ de *plantear la cuestión prejudicial*, debiendo someter al TS aquellas cuestiones en que sea necesario el ejercicio de la función unificadora, cuando

los TSJ pretendan separarse de la doctrina mantenida en las sentencias del mismo u otro TSJ o del TS.¹³

No terminaban ahí las propuestas del documento, pues el TS se autoconfería como propias algunas atribuciones que tenían relación directa con el Estado autonómico, puesto que, asimismo, extendía su ámbito competencial a una *función armonizadora* de los distintos subsistemas normativos que conviven en el Estado autonómico, así como a supuestos de reparto competencial entre el Estado y las comunidades autónomas.¹⁴ Pero al margen de lo anterior, resulta obvio que semejante planteamiento no sólo supone una reorganización interna del propio TS, sino que, como se indica gráficamente en el texto, tiene unos *efectos derivados* sobre la actual planta judicial de los TSJ.

C. Las «propuestas» gubernamentales: el difícil tránsito de la oferta programática a las acciones concretas. El debate en sede política: algunos elementos preliminares

Tras el anuncio que llevo a cabo el entonces candidato a la Presidencia del Gobierno en su discurso de investidura de que se impulsaría de inmediato un *Pacto de Estado por la Justicia*, quedaba por desvelar cuáles serían esos primeros pasos del nuevo gobierno en esa dirección. El nuevo Ministro de Justicia, Sr. Acebes, en sendas comparencias ante el Congreso y el Senado, que tuvieron por finalidad informar sobre las líneas generales de la política de su departamento, abundaría algo más en el detalle de contenidos, aunque ciertamente tampoco concretaría en exceso *cuáles eran los ritmos y cuáles los objetivos de ese futuro Pacto de Estado*. Habrá que esperar, tal como se verá, a la comparencia de 14 de abril de 2001 para que esas propuestas se conviertan en algo más tangible.

Así, en su primera comparencia ante el Congreso, el 24 de mayo de 2000, el Ministro volvió a insistir en la idea de *modernizar* la justicia y en el dato de impulsar un *Pacto de Estado* al que invitaba a todas las fuerzas políticas a participar:

13. Sobre todos estos temas, ver las interesantes reflexiones de Juan Antonio XIOL RIOS, «El Tribunal Superior de Justicia de Catalunya como a òrgan superior a Catalunya sense perjudici de la jurisdicció que correspon al Tribunal Suprem», *La justicia a Catalunya...*, cit., pág. 89 y ss.

14. En estos términos se expresa el reiterado documento: «*La función armonizadora del Tribunal Supremo*. La función armonizadora de los distintos subsistemas que conviven en el ordenamiento del Estado autonómico debe llevarse a cabo mediante la atribución excepcional de competencias al Tribunal Supremo en materia de Derecho autonómico, como medio de salvaguardar la unidad en la interpretación de esta esfera del ordenamiento jurídico, cuando deba ser aplicado por razones de extraterritorialidad por un Tribunal Superior distinto del de la comunidad autónoma de la que emane el Derecho aplicado, garantizando que la interpretación prevalente sea, en principio, la del Tribunal Superior que tiene su sede en ésta, y también en aquellos otros supuestos en que de la aplicación del ordenamiento autonómico pueda resultar afectado el orden de distribución de competencias entre comunidades autónomas o entre una comunidad autónoma y el Estado, facilitando así la labor armonizadora del ordenamiento jurídico que corresponde al Tribunal Supremo».

«Nos encontramos –decía– ante una oportunidad histórica para mejorar la justicia *a través del consenso*». ¹⁵ Aun siendo consciente de las dificultades que conllevaba el diseño del pacto, el Ministro, en un tono un tanto vago, indicó que el pacto debía tener «un carácter global y una vocación de estabilidad y permanencia», y en el capítulo, también genérico, de las reformas pendientes apostó por «la colaboración entre la administración general del estado, la comunidades autónomas y el Consejo general del poder judicial». En este ámbito, también indicó que potenciaría la labor de la conferencia sectorial de justicia creada en la anterior legislatura, así como una reforma en profundidad de la gestión de la oficina judicial.

En fin, poco más dio de sí esa primera comparecencia del Ministro. A nuestros efectos, tuvieron mayor concreción algunas reflexiones y diagnósticos que llevaron a cabo determinados portavoces parlamentarios en esa misma sesión. La diputada Lasagabaster, del grupo mixto, indagó sobre la futura colaboración entre administración del estado y comunidades autónomas en la vía de modernizar la justicia, y puso el dedo en una de las llagas del problema: la *supresión del carácter nacional de los cuerpos del personal al servicio de la administración de justicia*. Estas fueron sus palabras: «Es una cuestión decisiva, porque evitaría disfunciones evidentes que existen en este momento en relación al actual sistema de distribución de competencias en la gestión del personal y que, en definitiva, abogaría por una prestación más adecuada de ese servicio público de la justicia». En términos similares se expresó el diputado del grupo parlamentario catalán, Silva Sánchez, que abogó «por la necesidad de la existencia de cuerpos propios de funcionarios al servicio de la administración de justicia en las comunidades autónomas», y defendió, asimismo, reforzar las competencias y modificar la composición de las salas de gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia.

La comparecencia del Ministro de Justicia en el Senado tampoco dio mucha información adicional. ¹⁶ Al ser unas semanas más tarde que la anterior permitió, no obstante, anunciar un *plan de choque para agilizar la administración de justicia*, que meses después se concretaría en una Ley orgánica, pero que en nada afecta a nuestro objeto. Únicamente por parte de los portavoces de los grupos parlamentarios de nacionalistas vascos y catalán se insistió, una vez más, en la necesaria supresión del carácter nacional de los cuerpos del personal al servicio de la administración de la justicia.

En este breve repaso al pulso que el debate de la reforma adquirió en sede política, puede ser de interés traer a colación también aquí la comparecencia del presidente del Consejo general del poder judicial ante la comisión de justicia e interior del Congreso de los Diputados a finales de junio de 2000. ¹⁷ En lo que a nuestro

15. Todas las citas que se hagan a esta comparecencia y a las opiniones vertidas por los parlamentarios se pueden hallar en el siguiente documento: *Cortes Generales. Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisiones, año 2000, VII Legislatura, núm. 19, sesión celebrada el 24 de mayo de 2000.

16. Se puede consultar en: *Cortes Generales. Diario de sesiones del Senado*. Comisiones (Comisión de Justicia), año 2000, VII legislatura, núm. 28, sesión celebrada el 15 de junio de 2000.

17. Ver: *Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisiones, VII legislatura, núm. 41, sesión celebrada el 27 de junio de 2000.

objeto afecta, la citada comparecencia sólo presentó el interés de que en la misma se expusieron algunas reflexiones en voz alta, tanto por parte del Presidente del Consejo como por algunos portavoces de la oposición, en relación con el papel del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores de Justicia en el Estado autonómico. El Sr. Delgado Barrio era consciente de que había que redimensionar el Tribunal Supremo, pero que ello era una tarea que competía al Legislativo. Así se expresaba:

«El Poder legislativo tiene que pensar si quiere un Tribunal Supremo con cientos de magistrados, como ocurre en Italia, con gravísimo riesgo para la unidad de entendimiento del ordenamiento jurídico, para la unidad jurisprudencial, o si por el contrario quiere un Tribunal Supremo con menos competencias y que pueda desarrollar con mayor celeridad sus funciones. Este es un problema que tiene que resolver el Poder Legislativo».

El portavoz del grupo parlamentario socialista, Sr. López Aguilar, ahondó en el tema, poniendo de relieve el cambio de escenario que se había producido en el Estado autonómico tras la opción de la LOPJ de universalizar los Tribunales de Justicia, insistiendo en algunas tesis que ya venían siendo defendidas por el Tribunal Supremo:

«Es una situación cualitativamente distinta; es un Estado autonómico en el que claramente podemos acompañar el edificio jurisdiccional al estado de madurez del Estado de las autonomías, otorgando a los tribunales superiores de justicia ese papel ... que es la culminación de instancias ... Esa culminación de instancias, eso que se ha venido denominando en los documentos o reflexiones que circulan desde hace tiempo la casación autonómica, tenga también su lugar precisamente para potenciar el papel casacional en el sentido puro, en el sentido de uniformización de jurisprudencia y asunción de casos de interés casacional por parte del Tribunal Supremo».

La intervención, qué duda cabe, entronca con las tesis defendidas en la *Propuesta de reforma del Tribunal Supremo* que, en parte, serían luego asumidas por el propio Consejo y, en fin, por el Ministerio de Justicia, pero la respuesta del Presidente del Consejo, pendiente como estaba aún de debate el tema en el Pleno del Consejo, adoptó un sesgo de primera persona del singular.¹⁸

18. Así se expresaba el Presidente del Consejo en la respuesta a la intervención de López Aguilar: «Agota las instancias [se refiere a la regulación constitucional de los TSJ en el art. 152.1 CE]. Naturalmente los redactores de la Constitución sabían perfectamente cuál era el sentido técnico-jurídico de la palabra instancia. Si se agotan las instancias dentro del Tribunal Superior de Justicia, quiérese decir que [no] es un tribunal de casación. Agota las instancias, la instancia apelación, casación Tribunal Supremo. Ahora vamos a la otra expresión: culmina la organización judicial. Si queremos darle un sentido distinto ... la culminación del Poder judicial dentro de la comunidad autónoma significa que en algunos casos ese Tribunal Superior de Justicia puede ser un tribunal de casación, específicamente cuando estamos hablando del derecho foral o del derecho autonómico creado por la propia comunidad autónoma» (pág. 819-820).

D. El «Pacto de Estado por la Justicia» y el Estado autonómico: las propuestas del Consejo General del Poder Judicial

El Consejo General del Poder Judicial aprobó en julio de 2000 un conjunto de propuestas mediante las cuales pretendía, en línea de continuidad con lo esbozado en el *Libro Blanco*, aportar elementos de reflexión al futuro *Pacto de Estado por la Justicia*. En verdad, por lo que al ámbito autonómico se refiere, las propuestas aprobadas no innovan de forma sustantiva otras que el propio Consejo ya había avanzado o, en su caso, que habían sido esbozadas por el documento del Tribunal Supremo. A efectos de su exposición, las propuestas que afectan directa o indirectamente a la materia autonómica, se pueden dividir en *tres grandes bloques*, a saber: a) las relativas *al sistema de recursos*, y al papel que corresponde jugar en ese ámbito al Tribunal Supremo y a los Tribunales Superiores de Justicia; b) las que se encuadran dentro del capítulo *autonomía y justicia*, que conciernen *al personal al servicio de la administración de justicia* y a las *lenguas oficiales*; y c) las contempladas dentro de la parte dedicada a la *oficina judicial*. Veamos.

En cuanto al *sistema de recursos* las propuestas están inspiradas de modo directo en el documento del TS, puesto que, como indica la introducción el objetivo es muy claro: se persigue, como regla general, «atribuir de manera efectiva a los Tribunales Superiores de Justicia el carácter de órgano que culmine, en todos los órdenes, la organización judicial en el ámbito territorial de la comunidad autónoma», y con esa finalidad «se propone que sean estos Tribunales los competentes, tanto en materias de Derecho propio de cada comunidad autónoma, mediante la casación, como a través de un recurso específico, en materia de Derecho estatal sin perjuicio de la jurisdicción del Tribunal Supremo».¹⁹

En lo que afecta al apartado de *autonomía y justicia*, aparte del fortalecimiento de los Tribunales Superiores de Justicia que, a través de la vía de recursos, ya se ha hecho referencia, el núcleo central de las propuestas gira en torno a la supre-

19. Estas ideas se desarrollan de modo preciso en el apartado IV, de la primera parte, dedicada al *Sistema jurisdiccional*, puntos 26, 27, 28, 29 y 30, donde no se añaden muchas más cosas a las ya previstas en la *Propuesta de reforma del Tribunal Supremo*, aunque algunas de las ideas esbozadas en este documento se matizan oportunamente. En síntesis, se parte de un mismo diagnóstico: «una defectuosa regulación del recurso de casación ante el Tribunal Supremo y un inadecuado sistema de recursos ha determinado que ni el Tribunal Supremo ni los Tribunales Superiores de Justicia cumplan adecuadamente la función que les es propia» [punto 27]. Y la finalidad era, asimismo, común: «evitar... que el Tribunal Supremo se convierta en una instancia más y que el elevado número de asuntos, a veces de menor entidad, que al Tribunal Supremo acceden, le impida cumplir adecuadamente su verdadera y última función jurisdiccional superior en el ámbito de la legalidad ordinaria» [punto 28]. Y en lo concerniente a los Tribunales Superiores de Justicia la propuesta no se apartaba tampoco de lo antes visto: «En cuanto a los Tribunales Superiores de Justicia, debe establecerse un sistema de recursos que, en materia del derecho propio de la Comunidad Autónoma, le atribuya una función y un carácter homólogo al Tribunal Supremo, al ser los ordenamientos autonómicos subsistemas del ordenamiento estatal. En consecuencia, y respecto del ordenamiento autonómico, los Tribunales Superiores de Justicia deben ejercer, mediante un recurso de naturaleza extraordinaria y última, funciones casacionales como las que acaban de mencionarse respecto del Tribunal Supremo» [punto 29].

sión del carácter nacional de los cuerpos del personal al servicio de la administración de justicia (con la excepción de los Secretarios judiciales), lo que ya fue avanzado en el *Libro Blanco de la Justicia* y, caso de llevarse a cabo, tendría efectos importantes sobre la estructura de personal y la organización de la administración de justicia.²⁰ En concreto, se propone *la integración de ese personal dentro de la administración autonómica*, respetando, no obstante, las peculiaridades de los órganos con jurisdicción nacional y debiéndose prever asimismo fórmulas de intercomunicación funcional. Aparte de lo que inmediatamente diré en torno a la configuración de *una categoría única de funcionarios de justicia*, la propuesta del Consejo se asienta en el *mantenimiento de un régimen común en cuanto a «las bases» relativas a condiciones de selección, formación y perfeccionamiento*, que deberán ser homogéneas en todo el ámbito estatal, así como «resulta aconsejable una cierta homogeneidad retributiva». Sin embargo, tales opciones, como viene a reconocer el propio Consejo, *tendrán amplias consecuencias*, pues la selección se deberá territorializar, lo mismo que la movilidad y el régimen disciplinario. En cambio, en el apartado de *lenguas autonómicas y administración de justicia*, la medidas propuestas no pasan de ser puramente tibias.²¹

Y, por último, aunque con conexiones más indirectas, es oportuno referirse asimismo a algunas de las propuestas recogidas en torno al enunciado *Oficina Judicial*, pues de algún modo afectan también a las comunidades autónomas. Porque, de nuevo, en línea de continuidad con lo expuesto en el *Libro Blanco de la Justicia*, se propone que los *secretarios judiciales queden adscritos al Consejo General del Poder Judicial*.²² Lo paradójico de la propuesta es que no sólo se persigue su reforzamiento procesal (lo que podría justificar su adscripción al Consejo), sino que se hace una apuesta encendida por conferirles asimismo *competencias de gestión*.²³ No creo que esa propuesta, tal como está formulada, pueda

20. El punto 11, del apartado relativo a *autonomía y justicia*, desarrolla pormenorizadamente esos extremos.

21. Ver punto 36, donde en concreto se afirma: «A los efectos de que los órganos judiciales alcancen la plena capacitación para desarrollar su cometido en las correspondientes lenguas autonómicas, *se continuará con la elaboración de los planes para la normalización de su uso en el ámbito de la administración de justicia*, en colaboración con el Consejo General del Poder Judicial, y con la participación de las Salas de Gobierno y las Comisiones Mixtas, en su caso».

22. En este aspecto parecen haber triunfado en sede de Consejo las tesis del Cuerpo de Secretarios Judiciales, que apuestan por una suerte de *tertium genus* entre los jueces y el personal al servicio de la administración de justicia. Así se indica en el apartado 101: «... debiendo regularse su estatuto y competencias en un nuevo título dentro del Libro IV o en un libro específico de la *Ley Orgánica del Poder Judicial diferenciado de aquél en el que se comprenda al resto del personal al servicio de la administración de justicia*».

23. El punto 103 es muy ilustrativo al respecto: «Los Secretarios Judiciales ostentarán la jefatura de personal que posibilite la tramitación procesal, como directores y expertos en la gestión procesal de todo tipo de servicios comunes y de algunas oficinas especialmente complejas o de varias conjuntamente que no precisen a un Secretario Judicial al frente de cada una de ellas, sin perjuicio de, y en coordinación con, las competencias de las administraciones competentes en materia de justicia. Todo ello sin la superior dirección de jueces y presidentes».

racionalizar lo más mínimo la organización ni que suponga, sino todo lo contrario, claridad en el reparto de responsabilidades entre las diferentes instancias de gobierno sobre el tema de justicia. También en ese ámbito tienen una trascendental importancia las propuestas de crear *una categoría única de funcionarios de justicia* (decisión que facilitaría enormemente la gestión), articular un sistema de *relaciones de puestos de trabajo como instrumento técnico de ordenación de personal*, así como *que en la provisión de puestos se erradique de forma definitiva el viejo criterio de la antigüedad*.²⁴

E. Los Acuerdos de la Comisión de Coordinación de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de Administración de Justicia: su remisión al Ministerio de Justicia para ser incorporados en el «Pacto por la Justicia»

Desde hace aproximadamente dos años, las comunidades autónomas con competencias en materia de administración de justicia vienen celebrando unas reuniones conjuntas que han institucionalizado a través de una *Comisión de coordinación*, en la cual intercambian experiencias, diagnostican problemas comunes y proponen a las instancias competentes los cambios normativos y las medidas que sean necesarios.

Esta *Comisión de coordinación*, que habitualmente reúne a los consejeros de los gobiernos autonómicos con responsabilidades en la materia, en su sesión celebrada en Valencia el 2 de junio de 2000, acordó que el futuro *Pacto de Estado por la Justicia* debería incorporar a todos los agentes con capacidad de intervención en la mejora del servicio público de la justicia y, en particular, a las comunidades autónomas con servicios traspasados en este ámbito, pues éstas deben ser protagonistas evidentes en cualquier proceso de reforma.

En la siguiente reunión, celebrada en Sevilla el día 20 de octubre de 2000, esta comisión de coordinación estableció unos importantes acuerdos que tenían como finalidad ser comunicados al Ministerio y, en su caso, ser incorporados al *Pacto de Estado por la Justicia*.²⁵ La importancia de estos acuerdos, así como el pluralismo que refleja la composición de esa Comisión (pues no se olvide que forman parte de la misma *siete comunidades autónomas en las que gobiernan una buena parte de las fuerzas políticas del arco parlamentario*: PP, PSOE, CIU, PNV/EA, CC, etc.), aconsejan detenerse en los contenidos de esos acuerdos.

24. Todo esto, qué duda cabe, incidirá de modo directo sobre aquellas comunidades autónomas que han asumido el traspaso de medios materiales y personales al servicio de la administración de justicia. Sobre el tema, ver puntos 105, 106 y 107, especialmente.

25. *Acuerdos adoptados en la VI reunión de la Comisión de Coordinación de las Comunidades Autónomas con competencia en materia de administración de justicia por los Consejeros competentes de los gobiernos de las comunidades autónomas de Andalucía, País Vasco, Cataluña, Galicia, Valencia, Canarias y Navarra* [ejemplar policopiado]. Agradezco sinceramente a Assumpta Palau (Directora General de Relaciones con la Administración de Justicia de la Generalitat), así como a Inmaculada de Miguel (Directora de Relaciones con la Administración de Justicia del Gobierno Vasco), la amabilidad que han tenido de remitirme este documento.

El primer acuerdo tiene como objeto proponer al Ministerio de Justicia la convocatoria de la *Conferencia sectorial* con el fin de debatir una serie de temas, entre los que pueden señalarse: a) *modificación* del estatuto jurídico del personal al servicio de la administración de justicia; y b) nuevo modelo de oficina judicial.

El segundo acuerdo, sin duda trascendente, tiene como objeto *aprobar un documento que contiene las bases del futuro estatuto del personal al servicio de la administración de justicia*, a efectos de que sea incluido en la Ley Orgánica del Poder Judicial y garantice a las comunidades autónomas con servicios traspasados *un pleno ejercicio de las competencias*. Asimismo, en los acuerdos tercero y cuarto, se aprueban las *líneas básicas del nuevo modelo de oficina judicial* y se proponen *nuevas funciones de dirección de la oficina* como consecuencia de su nueva organización.

Conviene detenerse, siquiera sea de forma somera, en los dos documentos citados. En el *anexo I* se recogen las «bases del estatuto al servicio de la administración de justicia», y allí, entre otras cosas, se prevén los siguientes puntos de interés: a) el estatuto del personal al servicio de la administración de justicia que se contemple en la reforma de la LOPJ *constituirá el marco básico*, que podrá *desarrollarse mediante leyes y reglamentos* por parte de los órganos generales del Estado y de las comunidades autónomas con competencia en la materia; b) se configurará *un cuerpo de personal al servicio de la administración de justicia* en el que se integrarán los actuales cuerpos de médicos forenses, oficiales, auxiliares y agentes judiciales; estructurándose en *dos escalas*: técnica y básica; c) se podrán exigir requisitos específicos, como el conocimiento de las lenguas oficiales de las comunidades autónomas, para ingresar en el citado cuerpo; d) las convocatorias y la resolución de las pruebas respectivas se hará por la administración competente en el territorio; e) se pretende establecer una «verdadera carrera administrativa» y se facilitarán los sistemas de promoción; f) se establecerán relaciones de trabajo como instrumento de ordenación de este personal; y g) se regulan los sistemas de provisión de puestos, así como su convocatoria, y se determina la posibilidad de que en los concursos de provisión sea mérito preferente.

En el *Anexo II* se recogen las *líneas básicas de lo que debe ser un nuevo modelo de oficina judicial*, y allí como elementos nucleares se parte de la premisa de que para implantar un nuevo modelo de oficina judicial se debe reformar previamente el estatuto jurídico del personal, redefinir las competencias entre los distintos niveles de gobierno, así como resituar el papel del secretario judicial. Se opta, asimismo, por una *estructura flexible*, cuya *jefatura* (en lo organizativo) *deba ser ejercida por personal especializado dependiente de las administraciones con competencias en la materia*. Y este modelo, en fin, «contará con un soporte administrativo para la tramitación procesal que podrá ser compartido entre varios jueces, sin perjuicio de la existencia de un apoyo administrativo directo a la función jurisdiccional».

Ciertamente, la medidas propuestas siguen, por un lado, la línea marcada por las comunidades autónomas de *racionalizar el modelo de gestión de la administración de justicia*, y, por otro, de *reforzar competencialmente el protagonismo de las comunidades en esa gestión*. En cualquier caso, los documentos aportados, con ser importantes, presentan algunos pasajes pendientes de un desarrollo más pun-

tual. No obstante, como inmediatamente se verá, la acogida que han tenido estas propuestas en sede ministerial ha sido muy tenue e, incluso, en algunos casos, han sido literalmente ignoradas (*supresión de cuerpos nacionales*).

F. Las «primeras concreciones» del Pacto por la Justicia. La comparecencia del Ministro de Justicia de 14 de febrero de 2001 ante la Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados

No exenta de un inusitado interés, debido tal vez a los problemas abiertos entre gobierno y justicia, así como consecuencia de unas recientes declaraciones del Ministro a un diario en las que *adelantaba* algunos (polémicos) contenidos de su próxima comparecencia, el 14 de febrero de 2001 el ministro del ramo, Sr. Acebes, expuso con cierto detalle ante la comisión de justicia del Congreso cuáles eran los contenidos de «esta segunda y capital fase del proceso de reforma».²⁶

La comparecencia del Ministro era, sin duda, relevante, sobre todo para comprobar *hasta qué punto el discurso gubernamental hacía suyo ese caudal de propuestas que se habían elaborado en los últimos años*. Y sin perjuicio de constatar que la intervención del Ministro presenta numerosos (y polémicos) campos de interés en lo que es hoy en día el estado y el futuro de la justicia (composición del CGPJ, estatuto de jueces y magistrados, reformas legislativas pendientes, papel de la abogacía, infraestructuras, etc.), lo que ahora importa destacar es *en qué medida el Pacto por la Justicia hace suya la idea de que toda reforma de la justicia que se precie debe tener en cuenta el contexto de que, guste más o guste menos* (pues parece que a algunos no gusta mucho) *España es, en la actualidad, un Estado de estructura compuesta: ¿cuándo calará esta idea en el último bastión de la resistencia a la adaptación autonómica que representa el poder judicial?*

La *propuesta Acebes* de reforma de la justicia parte, a no dudarlo, de un diagnóstico que, con matices importantes, se puede compartir,²⁷ tiene un «envoltorio»

26. La reproducción textual de la intervención del Ministro no ha sido todavía reproducida en el *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, por lo que se ha utilizado aquí el texto que aparece reproducido en la página correspondiente de la dirección de Internet del Ministerio de Justicia.

27. Como dice en concreto el Ministro: «Si hablamos de reforma de la Justicia es porque los españoles no estamos satisfechos con su funcionamiento, empezando por lo que dedican la vida a su servicio. Es lenta, cara, complicada, está anclada en procedimientos de gestión anticuados, y no tiene capacidad para asumir el creciente incremento del número de asuntos, cada vez más sofisticados. Como se ha dicho tantas veces, no ha seguido el ritmo de actualización de otros servicios públicos, y veinte años después de la ilusión y las expectativas generadas por el novedoso (*sic*) Título VI de nuestra Constitución, la Justicia parece estar descolgada del proceso espectacular de modernización que ha vivido España en estos años». Hasta aquí se puede compartir, casi plenamente, el diagnóstico, los problemas comienzan cuando el Ministro sitúa, una vez más, como problema central del poder judicial el de «delimitar con claridad la delicada frontera entre la Política y la Justicia». Como luego diré, los viejos demonios decimonónicos renacen de nuevo, y ante tal estado de cosas la receta también está inventada: *frente a la politización de la justicia, la opción es fortalecer el corporativismo*. Como siempre ocurre entre nosotros, entre el blanco y el negro, o viceversa, no tenemos colores intermedios.

aceptable, esto es, adopta un lenguaje de modernización y de gestión pública (no en vano el Ministro procede del ministerio de administraciones públicas), y presenta una indudable ambición en su «premisa metodológica»: «nuestra Justicia –dice el Ministro– precisa *reformas múltiples de gran envergadura*» (el simple catálogo de medidas que se pretenden adoptar, o que se dicen que se van a adoptar, es imposible de ser citado en estos momentos, y en cierta medida convierte la tarea en inabarcable, al menos en una legislatura).

Pero también es cierto que esa propuesta presenta algunos flancos de crítica que, en ningún caso, pueden minimizarse. Y uno de ellos precisamente es el relativo a la concepción que la *propuesta Acebes* tiene de *la justicia en el Estado autonómico*, pues en este terreno las pretensiones del Ministro desoyen buena parte de las sugerencias que de modo reiterado y razonado han venido haciendo determinadas instancias con responsabilidades de gobierno sobre la administración de justicia (particularmente CGPJ y CCAA). Veamos.

Aunque diseminadas a lo largo de un prolijo discurso, los objetivos que enuncia el Ministro en relación con el Estado autonómico pueden dividirse en *seis grandes bloques* a efecto de su análisis. A saber: a) *generalización de los trasposos de servicios en materia de justicia*; b) *el papel de los Tribunales Superiores de Justicia* en la organización judicial; c) *El fortalecimiento competencial de las Salas de Gobierno*; d) *El personal al servicio de la administración de justicia*; e) *oficina judicial y el papel de los secretarios judiciales*; y f) *una apuesta por la coordinación como medio de paliar el «desgobierno» de la justicia*.

La reforma de la justicia contempla, en primer lugar, *universalizar el traspaso de servicios en materia de administración de justicia a todas las comunidades autónomas*, con lo cual se caminará definitivamente a un modelo de *descentralización en todo el territorio español de determinadas facetas de la gestión de la administración de justicia*. Con ello también se evitará que existan, como hasta ahora, *dos territorios judiciales* en el ámbito de la gestión de la administración de justicia (uno el del Ministerio y otro el de las comunidades autónomas con trasposos de servicios en la materia).

En segundo lugar, la propuesta (o plan de intenciones) afronta la necesidad de reformar *el sistema de recursos* lo que obligará a una reformulación de la posición del Tribunal Supremo en la organización judicial, así como a un correlativo fortalecimiento de los Tribunales Superiores de Justicia. Estas eran sus palabras:

«En materia de organización y distribución de competencias de los órganos judiciales, en primer lugar, del Tribunal Supremo *perocupa principalmente su carga de trabajo* y su capacidad para cumplir el papel que la Constitución le encomienda como órgano jurisdiccional superior de todos los órdenes. Afrontar esa situación exige un replanteamiento del recurso de casación... que ha de potenciar la función de este tribunal como garante de la unidad de doctrina...».

«Los Tribunales Superiores de Justicia deben también modificar sus competencias, como última instancia en cada territorio autonómico, sin perjuicio de lo dicho para el Tribunal Supremo».

En tercer lugar, se prevé un incremento de *las atribuciones de las Salas de Gobierno* de los Tribunales Superiores de Justicia «en razón a la proximidad a los

juzgados y tribunales de su territorio, que permite una adecuada evaluación de cuestiones concretas, en particular en materia inspectora y disciplinaria». Nada se dice de otras competencias y mucho menos aún de la modificación de su composición actual: exclusivamente integrada por miembros de la *corporación judicial*.

Si bien el Ministro, en cuarto lugar, anunció una *ampliación de las competencias* a transferir a las comunidades autónomas, en la línea de avanzar en el desarrollo del Estado autonómico, lo cierto es que, en materia de personal al servicio de la administración de justicia, las innovaciones propuestas no pasan del mero maquillaje: *el personal al servicio de la administración de justicia seguirá encuadrado en cuerpos nacionales*. Se proponen una serie de cambios, pero que no afectarán a esa adscripción.²⁸

En quinto lugar, en la comparecencia también se anunciaron algunos cambios en el modelo de *Oficina Judicial*, mediante la introducción de las relaciones de puestos de trabajo y la figura del *Secretario-Director*, con un perfil profesional y gestor. Y se añade: «los puestos que... no conlleven el ejercicio de funciones de tramitación procesal, podrán ser cubiertos por funcionarios de las administraciones estatal y autonómica». Esta propuesta plantea de lleno el problema, el complejo problema, de los *secretarios judiciales* (¿qué hacer con los secretarios judiciales en el seno de una reforma organizativa de la justicia que cambie radicalmente el modelo de oficina judicial?). El Ministerio prevé una *potenciación* de estos profesionales, por un lado, mediante el refuerzo de sus perfil de técnicos procesalistas, y, por otro, insertándolos en puestos de gestión en los que podrán desempeñar *funciones de dirección administrativa* y, en su caso, ejercer la *jefatura de personal*.²⁹ En todo caso, *el cuerpo de secretarios judiciales mantendrá el carácter de cuerpo nacional y será dependiente del Ministerio de Justicia*.

Y en sexto lugar, cabe reseñar la *apuesta por la coordinación* que, en una materia tan compleja y fraccionada, se convierte en una necesidad objetiva. Así, Acebes, hizo una defensa dirigida a impulsar «el trabajo conjunto y la colaboración entre comunidades autónomas; CGPJ y Ministerio de Justicia, y el fortalecimiento de la labor de la Conferencia sectorial de Justicia.

28. Así se afirma: «El resto del personal al servicio de la administración de justicia estará formado fundamentalmente por personal funcionario de carrera, integrado en *Cuerpos Nacionales de nueva definición*, en el que se potenciará su profesionalización, premeditándose su nivel de exigencia para el ingreso en el respectivo Cuerpo y exigiéndose especial formación para el acceso a determinados puestos previstos en las relaciones de puestos de trabajo. *A tal fin se aprobará un nuevo estatuto que recoja con claridad el reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas*, atribuyendo a éstas mayor capacidad de decisión en lo que respecta a la gestión del personal...».

29. Con estas palabras, en concreto, afrontaba Acebes el polémico tema de los Secretarios Judiciales: «En lo que se refiere a los Secretarios Judiciales se pretende una potenciación de estos profesionales, hoy no suficientemente aprovechados, para que puedan ejercer distintas funciones en una organización cada vez más compleja... Por una parte, impulsarán los procesos de todo tipo y asumirán la responsabilidad de la práctica de los actos de comunicación; asumirán competencias en los procedimientos de ejecución y en la resolución de determinados procedimientos de jurisdicción voluntaria, conservando el ejercicio de la fe pública judicial. Por otra, las relaciones de puestos de trabajo... incluirán puestos de gestión a los que podrán acceder los secretarios...».

III.«DEL DICHO AL HECHO...»: REFORMA DE LA JUSTICIA Y ESTADO AUTONÓMICO. UN DEBATE ABIERTO

La justicia es, efectivamente, lenta, incluso cuando de reformarla se trata. La adaptación del sistema judicial español al Estado autonómico está resultando un proceso plagado de dificultades sinfín, situación que contrasta sobremanera con el proceso de adecuación que han tenido otros sectores de la administración al Estado autonómico que, aunque presentaron *focos de resistencia*, finalmente se plegaron a la *realidad constitucional*. La doctrina, así como las diferentes propuestas que se han expuesto, han detectado con claridad que el poder judicial debe hacer un esfuerzo por aclimatarse a una estructura territorial en la cual la potestad legislativa y ejecutiva ya no es exclusiva de los órganos generales del Estado. Sin embargo, el proceso de adaptación no ofrece, a corto plazo, salidas razonables, ni mucho menos soluciones que sean compartidas por todos. Tal como veo actualmente las cosas, hay una fractura más que evidente en el modo y manera de concebir cómo debe ser el poder judicial en el Estado constitucional español. Para unos, *la corporación judicial* (en su mayor parte) y el gobierno que les defiende, la autonomización del poder judicial tiene que ser la mínima constitucionalmente posible, para otros, oposición y comunidades autónomas, el desarrollo armónico del Estado autonómico *exige* un poder judicial *más cercano* a la estructura territorial del Estado.

También sorprende que se haya aireado tanto la fórmula del *Pacto de Estado por la justicia*, cuando la *gestión* del proceso de elaboración de ese *Pacto* que plantea el Gobierno (*rectius*, el Ministro de Justicia) se asienta sobre un diálogo, sí, pero en la idea de que el Ministerio es quien explica *los contenidos* del acuerdo y los agentes políticos e institucionales escuchan tales proyectos. Si así fuera, el *Pacto por la Justicia* estaría condenado al fracaso. En el ámbito que ahora me ocupa, Estado autonómico y justicia, tienen que emitir su opinión el Gobierno central y las fuerzas políticas del arco parlamentario, pero también y de modo preferente el propio Consejo, las comunidades autónomas, los sindicatos, las asociaciones profesionales de jueces y magistrados, fiscales y secretarios, así como los colegios de abogados. Una óptima gestión del proceso de elaboración del *Pacto* exigiría una *Conferencia sobre la reforma de la Justicia* en la que estuvieran presentes todos esos agentes descritos, y en la que pudieran participar también *expertos* externos que, desde el campo de la empresa, la universidad y otras instituciones, procurando incorporar nuevas sensibilidades que enriquecieran el contenido de las propuestas. Mucho me temo que esto no se hará de este modo.

Tal como antes decía, sobre *justicia y Estado autonómico*, ciertamente, está todo dicho (o casi dicho), falta, por tanto, *buscar puntos de encuentro y concretar las medidas necesarias para materializar los acuerdos*. En esta esfera, sin embargo, las opciones iniciales que se barajan por parte del Ministerio de Justicia, como también indicaba, amenazan con modificar muy poco la situación existente. Da la impresión que el ministerio se ha plegado, en esto como en otros tantos temas relacionados con la justicia, a los intereses del núcleo más conservador de la magistratura, que ciertamente es muy potente numéricamente en el seno del poder judicial, pero que ello no es expresión en ningún caso de una sensibilidad mayoritaria en la sociedad, sino que exclusivamente es muestra de «una

mayoría» en una carrera funcional predominante conservadora y renuente al cambio.

En efecto, si detenemos la atención sobre el plano de la descentralización gubernativa del poder judicial, conforme se ha expuesto las opciones son dos: por un lado, la creación de *consejos autonómicos del poder judicial*, tesis bien vista en las comunidades autónomas de Cataluña y del País Vasco (y no sólo en medios nacionalistas); por otro, la opción defendida en su momento por el *Libro Blanco*, de reforzamiento de las competencias gubernativas de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, solución que requeriría una profunda transformación de las mismas en lo que afecta a su composición. Creo que es conocido que esas salas de gobierno tienen una composición *exclusivamente* togada, sin presencia de ningún otro cuerpo o colectivo que colabora en la administración de justicia (una expresión más de que el poder judicial se concibe como patrimonio exclusivo de los jueces). Además, disponen de miembros natos y electivos, y por lo que afecta a estos últimos el sistema electoral actualmente vigente fomenta el *monopolio* de la asociación más conservadora de la magistratura en la mayor parte de estos órganos. No hay presencia ni de abogados, ni otros juristas, ni fiscales, ni de personal al servicio de la administración de justicia. Los proyectos del Ministerio no apuntan cambio alguno, salvo incrementar (en pequeña medida) algunas de sus competencias; y los cambios de composición ni se mencionan. Y, por su parte, la reivindicada descentralización de las competencias del CGPJ no aparece ni por asomo.³⁰

Donde sí ha sido receptivo el Ministerio de Justicia ha sido en el campo de *reforma del sistema de recursos*. Para ser más exactos, en esta materia el Ministerio ha aceptado las *propuestas del Tribunal Supremo* y, en menor medida, las del CGPJ. La reforma del sistema de recursos, y en particular de la casación, conllevará, al parecer, un fortalecimiento efectivo de los Tribunales Superiores de Justicia, que adquirirán mayor protagonismo en el escenario judicial, y, en suma, una racionalización del papel del Tribunal Supremo. El avance en esta dirección puede ser importante, a la espera de los datos concretos que se expongan en su día. Pero, una vez más, el proyecto del Ministerio desoye algunas voces doctrinales que ya apostaban por un mayor anclaje de estos Tribunales a la comunidad autónoma, por medio de la extensión del turno del art. 330.3 LOPJ a otras salas distintas que no fueran la de lo civil y penal (por ejemplo, contencioso-administrativo).³¹ El fuerte protagonismo que adquirirán con el paso del tiempo los Tribunales Superiores haría necesario (no sólo oportuno) establecer la posibilidad de involucrarlos más directamente, en cuanto a su composición, con el territorio. Bien es cierto que el citado procedimiento del art. 330.3 LOPJ tiene «muy mala prensa» por la aplicación torticera que se ha hecho de él en algunos casos tanto por las asambleas legislativas de las comunidades autónomas (al proponer la terna) como del CGPJ (al seleccionar). Pero que la práctica haya sido mala, no quiere decir que el sistema lo sea. La apuesta por el Ministro (¿o de la asociación

30. Sobre todos estos temas, ver los trabajos de E. ALBERTÍ ROVIRA y L. LÓPEZ GUERRA, en el libro *La justicia a Catalunya...*, cit., pág. 137 y ss, y 165 y ss.

31. Esta tesis ha sido expuesta, por ejemplo, por L. LÓPEZ GUERRA, «Poder judicial...», cit., pág. 36.

profesional de la magistratura?) de configurar *una carrera judicial prácticamente cerrada al exterior* hace de estas propuestas algo irrealizable a corto plazo.

Lo anterior conecta, sin duda, con la ausencia de cualquier tipo de medida que tienda a aproximar la carrera judicial al modelo de Estado de estructura compuesta. En el ámbito del *estatuto del juez* no hay ni una sola concesión ni siquiera mínima a la descentralización. Aquí, el *sistema de carrera judicial* es un modelo inspirado (salvo alguna pequeña concesión: el anunciado «nuevo» sistema de provisión de puestos) en el *más rancio corporativismo judicial*. La «derecha judicial», que es tanto como decir la mayor parte del colectivo judicial, ha impuesto aquí sus criterios. Puede ser que se necesiten *doscientos cincuenta jueces cada año* durante un espacio temporal de diez años, pero ello no impedirá que las oposiciones se sigan haciendo en Madrid, con diez, doce o trece tribunales, que no se suscite ni por un momento la posibilidad de modificar razonablemente un sistema anclado en pautas del siglo diecinueve, que no se plantee ni en lo más remoto *descentralizar territorialmente* las pruebas selectivas, o que no se aborde, en fin, el (complejo) tema de la valoración en el acceso a la carrera judicial de las leguas autonómicas. El único elemento simbólico que resta en esta materia es la ubicación de la *escuela judicial* en Barcelona, y leyendo las opiniones del Ministro al respecto en la comparecencia mentada me entran serias dudas sobre la continuidad del actual modelo de formación inicial.

Pero donde el modelo de *Pacto* desfallece por completo es, sin duda, en las propuestas relativas al *personal al servicio de la administración de justicia*. En su día denuncié (no se puede hablar en otros términos) que el modelo de reparto de responsabilidades sobre la administración de justicia conducía a la ingobernabilidad. No puede ser de otro modo cuando en materia de personal (lo he repetido muchas veces) los jueces dependen del Consejo y, en parte, todavía del Ministerio (retribuciones); los secretarios judiciales del Ministerio y, en parte (muy pequeña, por cierto), también de las comunidades autónomas; el resto del personal funcionario depende de las comunidades autónomas y, en parte, en cuanto cuerpos nacionales, también del Ministerio; y el personal laboral de las comunidades autónomas. Las grandes líneas del proyecto que presenta el Ministerio *no cambian nada en esencia de los déficit expuestos*, el proyecto ministerial tan sólo pretende encajar de algún modo la figura del secretario judicial en un modelo organizativo en el que su papel se diluye hasta desaparecer por completo, intentará también racionalizar un sistema de cuerpos del resto de personal al servicio de la administración de justicia que está, como decía, *fuera del tiempo histórico en el que nos ha correspondido vivir*, y modificará su estatuto jurídico que plagado de reliquias históricas. Poco más. Sorprende que todavía hoy, en pleno siglo XXI y tras más de veintidós años de desarrollo del Estado autonómico, se siga insistiendo en que ese personal seguirá perteneciendo a *cuerpos nacionales*. Sólo añadiré una cosa: de seguir por esa línea, se podrá *invertir* mucho dinero en la justicia, se crearán buenas infraestructuras, posiblemente se alterará el ya demasiado viejo modelo de oficina judicial, pero el sistema resultante seguirá ofreciendo notables disfunciones en el plano de la gestión de recursos humanos, que es tanto como decir que lisa y llanamente la reforma fracasará de modo estrepitoso.

Bien es cierto que en la comparecencia del Ministro de Justicia se atisban rasgos de una apuesta por la modernización del sector, que se manifiestan, cosa que

es de agradecer, en un lenguaje muy apegado al mundo de la gestión (pues la justicia, hemos tardado muchos años en descubrirlo, es *también* un servicio público), así como en una serie de propuestas (o esbozos) de *cambio del modelo organizativo de oficina judicial*. Este es, sin duda, un aspecto de enorme importancia, conectado con toda la estrategia de infraestructuras y de implantación de tecnologías de la información en el sector. Y aquí las comunidades autónomas, sobre todo algunas, tienen mucho que enseñar al Ministerio, pues lisa y llanamente en algunos casos la gestión de la administración de justicia por parte de alguna comunidad autónoma está a años luz de la ejecutada por el ministerio. Pero, lo cierto es que el modelo finalmente propuesto no se trasluce de forma nítida en una apuesta por el cambio en este ámbito, pues la figura tradicional del secretario judicial tiene difícil encaje en un modelo de organización judicial que apueste por la gestión, y tampoco aparecen nítidamente unas líneas de cambio que se proyecten hacia la supresión lisa y llanamente de unas micro oficinas judiciales que son un insulto a las formas «modernas» de organización que lleva varios decenios aplicándose en el sector privado y algunos años ya en el resto del sector público.

Y concluyo. La reforma del Ministro de Justicia ha sido recibida con división de opiniones. Dependerá, en cualquier caso, de cuál sea *la gestión de la elaboración del pacto que se haga y cómo se implementen las medidas*. Lo que sí parece cierto es que, al menos, hay voluntad de *invertir* un buen montante económico en *adecentar* el penoso estado de las infraestructuras de todo tipo que padece el sistema judicial. El problema será, obviamente, de dónde detraer ese dinero que se va a dedicar al sector justicia. El objetivo en sí mismo es una buena noticia, aunque posiblemente habría que incluir en el *Pacto de Estado* un compromiso de todas las fuerzas políticas de que los Presupuestos Generales del Estado y los de aquellas comunidades autónomas con competencias dediquen un porcentaje mínimo a la modernización del sistema judicial.

Pero al margen de estas propuestas de modernización, la reforma puede quedarse en una operación de maquillaje si no se abordan los males endémicos que padece la administración de justicia. Tampoco se avanzará mucho en el camino de la reforma si la justicia sigue caminado de espaldas (o mirando simplemente de reojo) al Estado autonómico. A corto plazo, sin embargo, mi opinión está teñida de cierto escepticismo: queda todavía mucho trecho por cubrir para que el sistema judicial español se impregne *de verdad* de la *cultura de descentralización* necesaria para ubicarse correctamente en un Estado de naturaleza compuesta. Sin embargo, más pronto o más tarde, por muchos obstáculos que al proceso se le pongan, la justicia *también* se tendrá que adaptar materialmente, y no solo en las formas, al modelo de organización territorial y a la cultura que éste conlleva. Como todo cambio que supone un hito histórico, el proceso será lento, con muchas resistencias corporativas, quizás con resistencias también sindicales, pero inevitablemente llegará a término. El poder judicial del nuevo siglo XXI que ahora comienza en nada se parecerá a esa vieja estructura, llena de arcaísmos y plagada de ritos, que hoy en día conocemos como poder judicial.

LIBERALIZACIÓN Y AUTONOMÍAS

Gaspar Ariño

I. INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La liberalización de actividades económicas, especialmente de algunos sectores estratégicos y de servicios tradicionalmente vinculados –al menos en Europa– al poder público constituye uno de los signos de nuestro tiempo. Desde Canadá a Tierra de Fuero, desde Escocia a Turquía, en los pequeños y grandes países del Pacífico (singularmente, Corea, Taiwan, Singapur, Nueva Zelanda o Australia) una ola de privatización y liberalización –esto es, de apertura a la competencia y el mercado– ha recorrido el mundo, pasando por encima de culturas, gobiernos e ideologías. La Unión Europea ha impulsado –mejor, ha exigido– en muchos campos la implantación de este modelo: libertad de establecimiento y prestación de servicios, libre circulación de capitales y de inversión, prohibición de ayudas públicas, libre movimiento de productos y mercancías, prohibición de monopolios y derechos de exclusiva, en y entre los países de la Unión Europea. Siempre con excepciones, con períodos de transición, pero de modo inexorable. Y el Gobierno español –ya lo inició el PSOE, pero sobre todo lo ha impulsado el Gobierno Aznar– ha hecho, desde 1996, una apuesta fuerte por la liberalización de actividades, que va más allá de los mínimos exigidos por la Comunidad. En estos momentos, muy probablemente, España se sitúa, con Gran Bretaña y Alemania, entre los países más liberalizados de Europa.

Esta política se ha plasmado ya en un conjunto de leyes básicas, aprobadas en estos años, como son: la Ley del Sector Eléctrico, la Ley General de Telecomunicaciones, la Ley de Hidrocarburos, la Ley del Servicio Postal, la Ley de Aguas y otras. A todas ellas se han venido a sumar el pasado año (23 de junio de 2000) cinco Decretos-Ley que han dado nuevos pasos en los sectores regulados por las leyes anteriores y han modificado, en otros, las reglas en las que habían vivido hasta ahora. Tal es el caso del suelo urbano, el comercio, las farmacias y los librerías, los notarios y registradores, los agentes de la propiedad inmobiliaria, la inspección técnica de vehículos (I.T.V.) y otras actividades que han visto como su ejercicio se abría a una mayor competencia, favoreciendo la entrada de nuevos operadores y liberalizando (o flexibilizando) las condiciones en que se ofrecían los bienes y servicios (en cuanto a emplazamientos, horarios, precios, autorizaciones y permisos, etc...).

De este modo, el ambiguo modelo económico constitucional –eso que se llamó en 1978 la Constitución Económica, tan ambivalente– se ha ido definiendo progresivamente en estos años, desplazando a un segundo plano, cuando no a su casi completa extinción, algunos conceptos que inicialmente parecían constituir parámetros fundamentales de nuestro orden socio-económico: planificación, empresa pública (iniciativa pública), reservas al sector público, ayudas

públicas, etc...). Incluso el propio concepto de «servicio público», que vertebraba de arriba abajo nuestro ordenamiento jurídico-público, ha sido objeto –no sólo en España si no en todos los países de nuestra cultura– de una profunda revisión, obligado, como estaba, a romper el monopolio y abrir a terceros unos pretendidos derechos de exclusiva, que ya no tenían apoyo legal.

Pues bien, se trata de ver hoy en qué medida ese cambio de modelo, que afecta a tantas actividades económicas, se proyecta –es decir, se impone– en las Comunidades Autónomas, en un Estado compuesto de corte tan peculiar como es, desde 1978, el Estado español. Porque, obviamente, muchas de las actividades que acaban de ser citadas, por no decir todas, constituyen materias compartidas en las que concurren, en diverso grado, competencias estatales y autonómicas. La cuestión a la que hay que responder es ésta: ¿en qué medida las opciones ejercidas por el poder central sobre el modelo institucional de la economía –esto es, sobre el grado y modalidades de intervención en los diferentes sectores de ésta– debe vincular a las Comunidades Autónomas, las cuales podrán desarrollar o regular aspectos organizativos y procedimentales, pero respetando siempre la definición del modelo y los principios básicos aprobados por el poder central?

Para responder a esta pregunta, vamos, en primer lugar, a formular algunas consideraciones generales que entendemos constituyen la doctrina hoy imperante, con respaldo del Tribunal Constitucional, para después analizar algunos sectores –transportes, mercado de valores, energía, suelo urbano, comercio e inspección técnica de vehículos– en los que esta doctrina ha cristalizado.

II. MODELO ECONÓMICO Y AUTONOMÍAS: PRINCIPIOS GENERALES

Hay que aceptar de entrada un principio muy simple, a saber: que una descentralización del poder político conlleva necesariamente una cierta descentralización del poder de ordenación económica y, por tanto, una cierta diversidad (falta de uniformidad) en la regulación del comercio, de la agricultura, el turismo o el transporte. Todo ello debe, sin embargo, instrumentarse sin merma de la solidaridad entre las regiones y de la necesaria unidad económica. Ahora bien, tales *exigencias de unidad son distintas* según los sectores y los procesos económicos de que se trate. Parece razonable pensar que las comunicaciones, el sistema eléctrico o el sistema financiero conllevan, por su propia naturaleza económica o por el actual desarrollo de la técnica, un mercado nacional único y uniforme (la aspiración, a futuro, es un mercado europeo). En cambio, la vivienda, el suelo urbano, el turismo, la artesanía o la cultura constituyen, desde el punto de vista económico, mercados más «localizados» y susceptibles de tratamiento diferente. El transporte reúne ambas dimensiones: hay un transporte interno, regional o local, y un transporte de ámbito nacional o europeo, con marcos territoriales de actuación diferente. Esto parece claro.

Un segundo principio, que impera en cualquier Estado descentralizado, es el siguiente: toda actividad, producto o servicio que pueda ser realizado en buenas condiciones técnicas y económicas por una comunidad subestatal debe ser encomendado a ésta. Por el contrario, toda aquella actividad o empresa que requiera para su correcta funcionalidad económica o para su adecuada prestación social,

por exigencias de la técnica de que actualmente se dispone o por cualquier otra razón, un ámbito de actuación o un mercado nacional, debe ser encomendado en su ordenación y/o gestión al Estado, sin perjuicio de que éste cuente con los gobiernos subestatales y ofrezca a éstos una representación o participación en los órganos o entes rectores de aquella actividad.

De ambas consideraciones se deriva una misma conclusión: no pueden darse reglas generales aplicables a todos los sectores, en cuanto al grado de unidad/uniformidad de la regulación económica. El criterio básico y fundamental de interpretación, que está en la base de todas las especificaciones contenidas en los arts. 148 y 149 de la Constitución, es el del interés predominante: el «interés nacional» o el interés estrictamente «regional» de cada Comunidad, con una prioridad competencial, en caso de duda, a favor del primero. Este principio informa el contenido de los arts. 2 y 137 de nuestra Constitución: la unidad de la nación española, compatible con la autonomía de las Comunidades «para la gestión de sus respectivos intereses».

Una tercera consideración que me parece fundamental es la siguiente: más que en la literalidad de los textos, la interpretación de aquellas cuestiones constitucionales que afectan a la estructura y funcionamiento del Estado debe basarse en dos factores: a) *una Idea de Estado*, esto es, de aquellos límites conceptuales relativos a la naturaleza e índole del Estado, de sus líneas maestras y sus elementos definitorios: unidad de soberanía, la realidad histórica y política que lo define; b) en segundo lugar, la interpretación constitucional exige una conciencia clara de la *realidad de las cosas*, en particular, de las exigencias de orden físico, técnico y económico que lleva consigo cada sector o campo de actuación, así como del conjunto de factores sociales, convicciones ideológicas y sentimientos populares que presiden cada momento histórico. Una Constitución –si quiere perdurar– no tiene que ser un texto petrificado, sino abierto al cambio, lo que quiere decir que su interpretación, más que literal o vinculada a la voluntad del constituyente, tiene que ser una *interpretación institucional*, acorde con la evolución histórica de los tiempos y también con los principios que definen las necesidades de cada momento.

Pues bien, acorde con los tiempos, la distribución de competencias, en el orden económico, entre el Estado y las Comunidades Autónomas debe responder a las siguientes reglas y principios:

A. Principio de unicidad del orden económico

Ello significa identidad de modelo económico e institucional en todo el Estado; existencia de unos principios básicos de ordenación que han de aplicarse con carácter unitario en todo el territorio nacional. No puede cada Comunidad Autónoma establecer un diferente sistema de intervenciones en la economía. No se puede someter en una Comunidad Autónoma a régimen de intervención lo que en el ámbito nacional se encuentre liberalizado (ni viceversa), ni se pueden introducir en cada comunidad nuevas categorías o técnicas de intervención que vayan más allá de las establecidas con carácter nacional (véase sentencia del Tribunal Constitucional 53/1984, de 3 de mayo, sobre regulación

del transporte por carretera de ámbito nacional). En este orden de consideraciones, resulta importante destacar que un elemento definidor de ese modelo de orden económico viene dado por el art. 38 de la Constitución española, que reconoce «la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado», en los términos en que libertad, propiedad y mercado hayan sido definidas, en cada sector, por Ley nacional (art. 53 CE, art. 128 CE). En este punto, no podemos dejar de hacer aquí una referencia al art. 149.1.1ª, que encomienda al Estado como competencia exclusiva «la regulación de las *condiciones básicas* que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos en el cumplimiento de los deberes constitucionales», expresión ésta que parece exigir una posición básica común en el ejercicio de los derechos económicos y sociales (propiedad, libertad de empresa, derecho al trabajo, pensiones, vivienda, acceso a los recursos naturales, etc...). Volveremos sobre este punto.

B. La dirección de la política económica. Bases, ordenación y coordinación de la actividad económica general

En diversos preceptos, tanto de la Constitución como de los Estatutos de Autonomía y en una constante y reiterada jurisprudencia constitucional se reconoce al Estado (mejor, a la organización central del Estado) la competencia general para fijar la política económica en cada momento. Esto se hace, de una parte, mediante la solemne declaración contenida en el art. 97 de la Constitución Española (que atribuye al gobierno de la nación «la dirección de la política interior y exterior» y, por tanto, el liderazgo político-administrativo del Estado), y, de otra parte, mediante reiteradas declaraciones contenidas en la Constitución, en las que se encomiendan al Estado tales poderes con carácter general. Así, en el art. 131 de la Constitución Española (poder de «planificar la actividad económica general»), en el art. 148, núms. 7 y 13 (en los que se reconoce la reserva al Estado de «la ordenación general de la economía», y de «determinación y fijación de objetivos a la política económica nacional»).

Todo ello se confirma mediante la reserva al Estado, como competencia exclusiva, de la regulación de los *grandes parámetros o instrumentos de toda política económica*, a saber: política monetaria y crediticia, política fiscal, política de precios y rentas, política laboral (incluido el régimen de seguridad y asistencia social) y sector exterior (régimen arancelario, comercio exterior, divisas, cambios y convertibilidad). Finalmente, hay que recordar los poderes de *planificación general* de la economía, que establecen los arts. 131 y 149.13 con bastante amplitud. Por tanto, puede concluirse que el Estado, en nuestro sistema autonómico, conserva en el orden de la política económica un poder de dirección, que se corresponde con la unidad de la nación y con el liderazgo político-administrativo que le asigna el art. 97 de la Constitución.

Es obvio que este poder de dirección tiene que tener un *impacto* decisivo sobre esos *largos listados de competencias sectoriales* que de una manera genérica y en abstracto se contienen en los Estatutos a favor de las Comunidades Autónomas. Pensemos, por ejemplo, en las consecuencias de una política de precios (competencia del Estado) sobre los poderes de ordenación de los gobiernos

regionales en materia de agricultura, transporte o comercio. Ahora bien, hay que valorar con equilibrio y ponderación el impacto de ese poder de dirección sobre el sistema de competencias. Frente a una postura doctrinal que ha defendido el carácter concurrente, de hecho, de todas las competencias autonómicas en materia económica,¹ creemos que se debe estar en cada caso al tenor de las normas y, como hemos explicado *in extenso* en otra ocasión,² se debe advertir que los principios de unidad de mercado y de unidad de dirección la política económica tienen diferentes manifestaciones: en algunos casos mediante la atribución exclusiva y *excluyente* al Estado de determinados sectores e instrumentos; en otros, mediante la facultad de poder fijar las bases, directrices o criterios de actuación, o «las bases y coordinación» (expresión esta última que sin duda encierra una clara *vis directiva*), y en otros casos ni siquiera se otorga expresamente al Estado esta función (por ejemplo, en transportes terrestres), sin que ello signifique que ese poder de dirección no tenga en estos últimos reflejo alguno, ya que, en todo caso, el principio de unidad de la política económica o el principio de unidad de mercado serán, cuando menos, límites internos al ejercicio de las competencias (por quien las tenga atribuidas); límites inmanentes al sistema, que jugarán con distinta intensidad según el grado de unidad (y de uniformidad) que requiera cada sector económico.

1. En efecto, habría una primera solución que consiste en decir: «El poder de dirección supone reconocer una potestad de incidir en una pluralidad de sectores concretos, de ámbitos materiales conceptualmente diversos, por lo que la técnica de distribuir las competencias por sectores independientes debe reconducirse en todo momento al respecto de este principio de reserva al Estado de los medios de la política económica; ello exigirá (incluso) reconocer al Estado un poder de incidencia directa en cuestiones puntuales» (en todas aquellas cuestiones o aspectos que afecten a la política económica), y supone, por consiguiente, la mutación de naturaleza de todas las competencias regionales en materia económica, que serán siempre *concurrentes* con las del Estado, cualquiera que sea la calificación que hayan recibido en los Estatutos. Ninguna de las competencias económicas podría, según esto, considerarse exclusiva ni aplicarse el régimen de éstas en los supuestos de conflicto normativo con el Estado. En una palabra: en los sectores económicos, la prevalencia del Decreto estatal sería absoluta. Ello no «supone la desaparición de los ámbitos materiales reconocidos a la Comunidad Autónoma, pero sí modular el modo de ejercitarse estas competencias y el grado de poder sobre los diversos sectores de actuación». Esta posición es quizá mayoritaria en la doctrina española, que quiere así reconducir a la unidad un esquema constitucional presidido más por la idea de separación que de cooperación. Vid. entre otros, J. Tornos, «*La intervención de las Comunidades Autónomas en la economía*», REDA, 21, 1979, págs. 221 y ss.; del mismo autor, «*El proceso de distribución de las competencias económicas y la necesaria unidad de la política económica*», REDA, núm. 29, 1981, págs. 319 y ss., y en general el volumen colectivo (varios autores), dirigido por García de Enterría y titulado «*La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución Española*», Madrid, 1980, *in toto*. Los textos entrecomillados pertenecen al primero de los autores citado.

2. Me remito a cuanto escribí, hace ya años, en «*El Estado de las Autonomías: realidad política e interpretación jurídica*», en Vol. Colectivo «*La España de las Autonomías*», Espasa-Calpe, Madrid, 1981, Vol. I, págs. 11 y ss. Y con Sala Arquer, «*La Bolsa Española: marco institucional*», Madrid, 1987, especialmente, págs. 109 a 152.

C. Conclusión primera

A la vista de lo escrito hasta aquí, podemos formular una primera conclusión: el grado de unidad/uniformidad en la ordenación económica es *variable según los sectores*. Hay sectores que, por afectar globalmente a los intereses nacionales en su conjunto, exigen unidad en la decisión y uniformidad en la aplicación. Son aquéllos cuyas determinaciones trascienden con mucho los límites regionales y alcanzan y se proyectan, por su misma naturaleza, al resto de la nación. El sistema financiero constituye, sin duda, uno de ellos (otro sería, como ya he dicho, el sistema energético o las infraestructuras y servicios de telecomunicación). Hay otros sectores que tendrán indudablemente su impacto en la economía nacional, pero que, de un modo directo, afectan exclusiva o predominantemente a los intereses regionales (urbanismo, turismo, cultura, transporte urbano, etc...). En los primeros, las competencias del Estado tienen una «*vis expansiva*», y sus decisiones pueden llegar a los aspectos más concretos y detallados de la ordenación. En los segundos, han de respetarse también aquellas condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de sus derechos constitucionales así como las determinaciones básicas de la política económica nacional, legítimamente acordadas por el Estado (planificación económica, política de precios y rentas, política fiscal y presupuestaria, seguridad y salud pública, etc..., etc...).

En todo caso ninguna ordenación autonomía podrá sufrir una violación o limitación al principio de unidad de mercado. Ninguna autoridad puede adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libre circulación de bienes, capitales, personas o servicios de todo orden, en el territorio español. El TC ha perfilado el contenido de este principio afirmando en STC 64/1990, de 5 de abril, que «la efectiva unicidad del orden económico nacional requiere la existencia de un mercado único y que la unidad de mercado descansa, a su vez, como han señalado las SSTC 96/1984, F. 3, y 88/1986, F. 6, sobre dos supuestos irreductibles, la libre circulación de bienes y personas por todo el territorio español (o, como dice la STC 88/1996, *la libertad de circulación sin traba por todo el territorio nacional de bienes, capitales, servicios y mano de obra*), que ninguna autoridad podrá obstaculizar directa o indirectamente (art. 139.2 CE), y la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica (arts. 139.1 y 149.1.1º CE), sin los cuales no es posible alcanzar en el mercado nacional el grado de integración que su carácter unitario impone».

III. LIBERALIZACIONES Y RESERVAS, COMPETENCIA ESTATAL

Es claro para mí que un parámetro esencial del modelo de ordenación de cualquier actividad económica es el ejercicio posible, en ella, de la libertad de empresa (art. 38 CE), o, por el contrario, su negación, mediante la reserva por ley al sector público de aquellos «derechos o servicios esenciales»(art. 128 CE). Hemos asistido en estos años a un amplio proceso de privatización de actividades (más importante, sin duda, que la privatización de empresas) y ello ha afectado total o parcialmente a multitud de sectores: al petróleo y sus derivados, el gas, la electricidad, las telecomunicaciones en todas sus manifestaciones, el servicio postal, el transporte marítimo y aéreo (curiosamente, el transporte terrestre, urbano e

interurbano, apenas ha sufrido alteraciones en su régimen jurídico), la radiodifusión y televisión, así como otras actividades hasta ahora reservadas a la titularidad pública (servicios funerarios, inspección técnica de vehículos y alguna más). Por el contrario, hemos asistido también la «nacionalización» de algún recurso natural –singularmente, el agua– declarada dominio público estatal, por Ley de 2 de agosto de 1985, calificación que ha respetado la nueva Ley de Aguas de 1999, aunque abriendo la posibilidad de comerciar con ella.

A mi juicio, tal proceso ha supuesto en todos los casos una nueva determinación de las condiciones básicas de ejercicio de unas actividades económicas, lo cual forma parte de ese modelo económico unitario que debe ser respetado. La unidad del orden económico implica, como ya se ha dicho, la igualdad de todos los españoles en las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica, que el Tribunal Constitucional ha venido reconociendo cada vez con mayor alcance (vid. la considerable evolución que hay entre la STC 87/1985, una de las primeras que se refiere a este precepto, y la STC 61/1997, una de las últimas, en la que por primera vez se concibe el art. 149.1.1^a como un título competencial autónomo). Se ha planteado alguna vez, en este orden, el tema de la competencia de las CC.AA. para declarar reservas de bienes o servicios en el territorio de su circunscripción. La doctrina se pronunció desde el principio en contra de esta posibilidad en base fundamentalmente al principio de igualdad (arts. 14, 139.1 y 149.1.1, de los cuales se deriva esta realidad fundamental: «Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del estado») y a la interpretación estricta que la palabra Ley (como Ley votada en Cortes Generales) tiene siempre a lo largo del texto constitucional. Los Estatutos de Autonomía vienen a confirmar esta tesis al configurar dicha competencia no como exclusiva ni propia de las Comunidades, sino como competencia, en su caso, de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado (así, art. 11 del Estatuto Vasco y art. 10 del Estatuto Catalán), lo que implica que la decisión de reservar al Estado un sector y régimen de la misma corresponderá en todo caso a las Cortes Generales.

Por la misma razón, a la inversa, la liberalización –en el sentido de despublificación– de un sector de la economía nacional o de una concreta actividad, por ley de Cortes Generales, debe ser respetada y aceptada por las CC.AA. y ello aunque se trate de materias o campos en los que éstas puedan gozar de títulos competenciales específicos (por ejemplo, farmacias, servicios funerarios o inspección técnica de vehículos). La configuración jurídica que de estas actividades ha hecho el Estado, como actividades privadas de interés público, por tanto reguladas pero no reservadas a la Administración, como ocurría hasta ahora con dos de ellas, es algo que debe ser respetado por los Gobiernos regionales, que no pueden configurarlas, aunque tengan competencias sobre ellas, como «servicio público concesional». Esto es, entre otras cosas, lo que se quiere decir cuando se proclama por el Tribunal Constitucional «la unidad del orden económico nacional» reiteradamente afirmada en SSTC 1/1982, 29/1986, 186/1998, 64/1990 y 133/1997. Ello no significa absoluta y total uniformidad en las regulaciones concretas de todos estos sectores. En la medida en que se haya reconocido a las CC.AA. una competencia específica sobre las legislación de desarrollo y ejecución en estos sectores, cada una de ellas podrán regular y supervisar tales activi-

dades de acuerdo con su criterio y organización, pero respetando siempre las líneas maestras del modelo y la igualdad básica de todos los españoles.

Dicho todo lo cual, debemos ahora verificar la aplicación de tales principios sobre algunos sectores especialmente significativos y problemáticos, como han sido hasta ahora los mercados de valores, el transporte, la energía y otros.

IV. LOS MERCADOS DE VALORES Y EL SISTEMA FINANCIERO

Si proyectamos la doctrina expuesta hasta aquí sobre los mercados institucionalizados de valores (Bolsas y Bolsines) y aceptamos la realidad y significación económica de los actuales mercados de capitales (que no son sino una parte del sistema financiero en su conjunto) fácilmente apreciaremos la incoherencia del modelo de distribución de competencias inicialmente previsto en este punto por la literalidad de los textos, lo cual ha tenido que ser corregido por una interpretación inteligente y creadora del Tribunal Constitucional, basada, como se apuntaba más arriba, en *criterios institucionales*.

En efecto, sorprendentemente, los mercados de valores y las Bolsas no son citadas en la Constitución, que se olvidó de ellos, se refieren, en cambio, a ellas los Estatutos catalán y vasco, que naturalmente asignan la competencia a la Comunidad Autónoma. Pues bien, frente a semejante modelo competencial, que es contrario a *la realidad de las cosas* –los mercados de valores son cada vez más globales y menos locales–, el Tribunal en su STC 133/1997, de 16 de julio, acude a un método de interpretación material e institucional (no literal) y afirma la conveniencia de distinguir en el término «mercado» un doble sentido: de una parte, un sentido abstracto y funcional, según el cual hay que entender el mercado de valores como conjunto de operaciones de financiación por medio de valores negociables, así como las instituciones y agentes a través de los cuales se realizan dichas operaciones, todo lo cual constituye, sin duda alguna, una parte del sistema financiero; de otra, puede entenderse la expresión «mercado» en un sentido concreto y físico como «centro de contratación» o «establecimiento público», ubicado en un territorio determinado, en el que se ejerce o practica un tipo de mercado secundario de valores. Es a esto último, según el Tribunal, a lo que se refiere el art. 10.29 del Estatuto del País Vasco y el art. 9.20 del Estatuto de Cataluña. Con este artificio conceptual, lo que el Tribunal quiere es reintegrar estas actividades a la unidad que hoy demandan los mercados de valores –no ya unidad nacional, sino europea y aún mundial– corrigiendo una regulación constitucional y autonómica completamente desacertada. El Tribunal concluye así, muy certeramente, que la Ley de Mercado de Valores en su conjunto y la gran mayoría de los preceptos impugnados respetan el bloque constitucional de reparto de competencias, pues los títulos competenciales del Estado, sobre la legislación mercantil –de regulación jurídico-privada de las operaciones bursátiles– (art. 149.1.6^a), sobre bases de la ordenación del crédito (art. 149.1.11^a) y sobre bases de coordinación de la planificación general de la economía (art. 149.1.13^a), unidos a la Constitución económica y en particular al principio de unidad de mercado, otorgan al Estado la competencia sobre los mercados financieros y limitan en gran medida el ejercicio de competencias autonómicas en la

materia. El Tribunal reitera su doctrina sobre el concepto de «bases» en las que incluye también las competencias ejecutivas, cuyo ejercicio unitario sea necesario para preservar la unidad de mercado y salvaguardar, en nuestro caso, la estabilidad del sistema financiero, la protección de inversores, la transparencia en el mercado, la unidad de éste y la solvencia de los agentes, entre otras finalidades. Finalmente, el TC insiste en que la fijación de dichas bases puede ser realizada por reglamento, e incluso por circular de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, cuando así lo exija el carácter cambiante o coyuntural de la medida. Pero el Tribunal no quiere vaciar completamente las competencias atribuidas por los Estatutos a las Comunidades Autónomas en materia de «establecimiento y ordenación de bolsas y otros centros de contratación de valores, en conformidad con la legislación mercantil» y, para ello, siempre con el límite de las competencias estatales antes dichas, reconoce a éstas tanto la potestad de establecimiento como la potestad de ordenación de dichos centros.

Análogo esquema es el que el TC diseñó en su día para las Cajas de Ahorro, en su STC 1/1982, de 28 de Enero, en la que desarrolló ampliamente por primera vez, su conocida doctrina el alcance de las «bases» o «regulación básica» en una determinada materia. La conclusión es esta: *básico es todo aquello que sea necesario para el cumplimiento de la finalidad que con la institución o regulación económica de que se trate, se pretende conseguir*. Aplicando tal doctrina entiendo que son aspectos básicos de la regulación de las Cajas— y por tanto, competencia estatal— la regionalización, mayor o menor, de sus inversiones (porque supone la «articulación entre los intereses propios de cada Comunidad y los generales de la Nación...», que constituye materia básica de la ordenación del crédito...»), las funciones de información, disciplina e inspección que mantiene sobre las cajas al Banco de España (por «afectar a la política monetaria» que éste tienen encomendada), la regulación de la distribución de resultados y acumulación de excedentes (por afectar a la solvencia de la entidad y a la estabilidad del sistema financiero, que «debe ser objeto de un tratamiento normativo uniforme»), la autorización previa para el otorgamiento de ciertos créditos, cuando éstos afecten al comercio exterior o a objetivos de política económica general. En cambio, *considera no básicos otros aspectos organizativos y procedimentales*: así en materia de creación y fusión de cajas, disolución y liquidación, registro público de todos los miembros de sus órganos de gobierno, convocatoria de asambleas, etc. Idénticos razonamientos encontraríamos en la STA 96/1984, de 19 de octubre sobre autorización para la emisión de obligaciones y su negociación en el mercado. Resulta, por el contrario, confusa y equívoca, a mi juicio, la STC 208/1999, de 11 de noviembre sobre las competencias estatales y autonómicas en materia de defensa de la competencia.

V. EL SISTEMA DE TRANSPORTES

Como es sabido, en la Constitución española las competencias en materia de transportes responde al principio de territorialidad. Por otro lado, no se recoge en ningún momento, respecto de la materia de transportes, que el Estado tenga atribuida la «legislación básica», las «bases de su régimen jurídico», la «planificación y coordinación» o cualquier otro título semejante que permitiera la for-

mulación de una política común y de un régimen jurídico aplicable para todas las Comunidades Autónomas. Ello podía implicar la existencia de 17 sistemas territoriales de transporte, con una ordenación propia de cada uno de ellos, lo cual era un disparate desde el punto de vista económico y funcional. La Ley 16/1987, de 30 de julio (LOTT) trató de corregir tal situación, pero fue objeto de impugnación por la Generalitat de Cataluña, dando lugar a la STC 118/1996.

Era esta una ocasión espléndida para que el Tribunal, atendiendo a la naturaleza de las cosas y a los títulos competenciales derivados de la unidad de mercado, hubiera formulado una doctrina coherente e integradora, acorde con la unidad del sistema de transporte que requiere toda economía desarrollada. Pero en lugar de hacerlo así, la gran novedad de esta sentencia es la formulación por parte del TC de una nueva tesis, reduccionista, sobre el alcance de la supletoriedad del Derecho estatal (art. 149.3) en materias de competencia compartida, tesis sobre la que discrepó –lúcida y brillantemente– el voto particular del Magistrado Jiménez de Parga. Por otra parte, el TC ratifica y precisa –más bien, radicaliza– su postura sobre el criterio de territorialidad como elemento clave, casi único, para definir el reparto de competencias entre Estado y CC.AA. en materia de transporte, a la vez que analiza en qué medida, según el bloque de constitucionalidad, otros títulos competenciales otorgan competencia al Estado, aún cuando se trate de transporte intracomunitario. Estimo muy equivocada, en su conjunto, la doctrina contenida en esta Sentencia y voy a explicar por qué.

A mi juicio, la afirmación según la cual «para dictar cualesquiera normas precisa el Estado de un título competencial específico que las justifique», es un grave error en un Estado como el español que es –no se olvide– un *Estado unitario*, por muy descentralizado que esté. El Estado, titular de la soberanía, una e indivisible, no necesita título específico para dictar cualquier norma de ordenación de la vida nacional y tal es el sentido del art. 149.3 de la Constitución. Las normas dictadas por el Estado se aplicarán o no con carácter prioritario, en función de la exclusividad de las competencias. Por ello mismo, en nuestra opinión, aunque la supletoriedad no sea –en sí misma– un título competencial, la norma del art. 149.3 de la CE tiene gran importancia en el Estado de las Autonomías. Por el contrario, la tesis defendida por el Pleno supone –como señala Jiménez de Parga en el voto particular– «la desfiguración del Estado de las autonomías y la apertura a la implantación de un modelo federal. A diferencia del modelo federal (en el que el ordenamiento como un todo completo resulta de la conjunción de varios sistemas normativos incompletos), el modelo autonómico parte de la generalidad de un sistema (el estatal) y la particularidad de cada uno de los autonómicos. Si en el modelo federal la conjunción entre los distintos sistemas se verifica a partir del criterio de la validez (la norma de un sistema es válida en la medida en que se ciña al ámbito de competencias atribuido al sistema del que forma parte), en el modelo autonómico la conjunción se lleva a cabo con arreglo a dos criterios: a) la validez (con normas autonómicas constreñidas a un ámbito competencial limitado), y b) la aplicación (con normas estatales aplicables como subsidiarias allí donde la competencia normativa corresponda a una Comunidad Autónoma)». En último término, concluye certeramente el voto particular, no debe olvidarse que el art. 149.3 atribuye al derecho del Estado carácter supletorio «en todo caso», esto es, también cuando todas las Comu-

nidades han asumido competencias en una determinada materia y se dan los requisitos competenciales a favor del Estado. Esto es así de claro y no se alcanza a comprender como el TC ha podido llegar a la conclusión contraria.

Junto al posicionamiento del TC en materia de supletoriedad del ordenamiento estatal, la Sentencia supone también una aplicación radical del principio de territorialidad lo que conduce a la inconstitucionalidad de múltiples preceptos de la LOTT, porque afectan al transporte intracomunitario (art. 9, 16.1, 36.5, 155.2) y declara la constitucionalidad de otros si se interpretan sólo referidos a transportes supracomunitarios. Finalmente, acepta la constitucionalidad de otros porque, aún afectando a transportes intracomunitarios, se basan en otros títulos competenciales como los siguientes: art. 149.1.1^a (condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles), 149.1.6^a (legislación mercantil y procesal), 149.1.13^a (planificación económica), 149.1.16^a (bases y coordinación general de la sanidad), 149.1.18^a (legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas), 149.1.23^a (legislación básica sobre medio ambiente), art. 149.1.24^a (obras públicas de interés general), y 149.1.29^a (seguridad pública). Por el contrario, no considera aplicable la atribución competencial del art. 149.1.30^a (títulos académicos y profesionales).

Asimismo, en el transporte ferroviario intracomunitario se aceptan otros títulos competenciales del Estado, basados en la calidad, seguridad y homogeneidad de las instalaciones. Finalmente, en cuanto a la aplicación del principio de unidad del orden económico a este sector, el TC lo consagra teóricamente pero sólo en el terreno de los principios (declara constitucionales los arts. 3 y 4 de la LOTT, así como el apartado 1^o del art. 12 que consagra la «economía de mercado» como marco de actuación de los servicios y actividades del transporte) aunque apenas extrae consecuencias de tal declaración. Asimismo, admite en teoría la existencia de un «sistema común de transporte» y una «política nacional del transporte», pero sólo acepta la coordinación voluntaria como medio para alcanzarla, sin sacar, en este campo, las consecuencias que los principios generales antes enunciados (unidad económica, dirección de la política económica, etc...) permitirían.

A mi juicio, estamos ante una sentencia equivocada, que desconoce la problemática sectorial de los transportes y resulta gravemente lesiva para la eficiencia y funcionalidad del sector, elemento clave de la economía nacional. Se trata de una aplicación literalista del bloque de constitucionalidad (en particular de los arts. 149.1.21 y 148.1.5) que el TC no ha sabido adaptar a la realidad del sector. Desde luego, el error de partida residió en el constituyente, que omitió otorgar al Estado competencias para establecer «las bases y coordinación de la política de transportes» como hizo en otros muchos sectores. No deja de ser chocante que cuando el Tratado de Roma había hecho de ésta una de las tres políticas comunes de la Unión Europea, la Constitución española se olvide, literalmente, de ella. Pero la misión del TC es precisamente ésta: interpretar los preceptos constitucionales de forma que se adapten a la realidad de cada sector en cada momento histórico. Eso es lo que Charles Beard llamó «*the living Constitution*», que se defendía al comienzo de estas páginas.

VI. ENERGÍA: GAS Y ELECTRICIDAD

La Constitución establece en este campo una distribución de competencia más lógica, aunque, de nuevo, simplistamente basada sobre un criterio territorial. Así, el Estado ostenta la competencia exclusiva para autorizar instalaciones eléctricas «cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial» y asimismo para aprobar y sentar «Las bases del régimen minero y energético» (arts. 149, 1, 22 y 25). Obviamente, ello se complementa con su competencia para establecer «las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica», de la cual forma parte esencial la «planificación energética». Los Estatutos de Autonomía, lógicamente, atribuyeron la competencia a las CC.AA. en los demás casos (que la energía no salga de su territorio ni afecte a las demás).

El Tribunal Constitucional ha vinculado el concepto de «afectación» al hecho de que la instalación esté inserta en la Red General Peninsular o que la generación, transporte o transformación están directamente programados por REE (antes REDESA) o quede integrada dentro de la explotación unificada que caracteriza, hasta 1998, el sistema eléctrico. En cuanto a la extensión de las «bases» éstas han sido concebidas por el TC con bastante amplitud, al amparo de la competencia exclusiva sobre «planificación de la actividad económica» (en este caso, planificación sectorial) y el poder de «ordenación general de la economía» reconocido tanto en la CE (art. 148 y 149) como en los Estatutos. La razón de ello es obvia: técnica y económicamente el sistema eléctrico español es una unidad, cuya definición y dirección corresponde al Estado, dejando escaso margen a la potestad normativa de la CC.AA., que se limitarán a la autorización y vigilancia (ambas, con carácter reglado) de las instalaciones.

La Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, ha supuesto, como es bien sabido, un cambio de 180 grados en el modelo de regulación sectorial, que ha quedado liberalizado y que integra, obviamente, esas «bases del régimen energético» a que se refiere el art. 149.1.25 CE. Esta Ley tiene carácter básico, salvo en las referencias a los procedimientos administrativos, que se regularán por la Administración competente, según la decisión de que se trate. Es obvio que la amplia liberalización del sector forma parte de ese orden económico unitario, que vincula a todas las Administraciones Públicas, cuya definición corresponde al Estado. Este ostenta, además las competencias derivadas de otros títulos como son la legislación básica sobre concesiones (art. 149.1.18), la ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos en las cuencas intercomunitarias (art. 149.1.22), la planificación y realización de obras públicas de interés general (art. 149.1.24) y la legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23).

Otro tanto cabe decir sobre el régimen competencial en materia de gas. Como es bien sabido, en este sector, la Ley de Hidrocarburos primero (Ley 34/1998) y el D. Ley 6/2000 después (art. 7) han venido a suponer un cambio completo de su régimen jurídico respecto a lo previsto en la Ley 10/1987, de 15 de junio, de disposiciones básicas en materia de combustibles gaseosos. Es obvio también que las nuevas disposiciones legales sientan las bases del régimen energético en este subsector y son de obligada aceptación por las CC.AA., que podrán desarrollar

o ejecutar sus preceptos en el ámbito de sus competencias específicas. Aunque referida a la Ley 10/1987, el Tribunal Constitucional ha dictado recientemente su STC 223/2000, de 21 de septiembre, en la que se especifican cuál es el alcance de las competencias estatales y autonómicas sobre este campo. De nuevo, con los mismos planteamientos y argumentos que en el sector eléctrico el TC establece como indubitables los poderes del Estado para definir el modelo de regulación, con una considerable «limitación de la intervención de los poderes públicos... el impulso liberalizador de la actividad y la supresión (en el futuro) de la obligatoriedad de distribución a domicilio». En cuanto a la regulación objeto del conflicto (en concreto, el R.D. 1085/92, por el que se aprobaba el Reglamento de distribución de GLP), el TC centra la cuestión, una vez más, en si los preceptos impugnados pueden incluirse o no entre «las bases del régimen energético» (art. 149.1.25) o «las bases y ordenación de la actividad económica general» (art. 149.1.13). El Tribunal destaca la importancia que en estos sectores estratégicos tiene «la planificación económica», que alcanza aquí una interpretación extensiva, reitera su doctrina sobre las bases (también de interpretación extensiva en la medida necesaria «para garantizar la consecución de la finalidad objetiva») y recuerda que el Estado detenta la competencia siempre que la regulación (y su aplicación) «requiera un grado de homogeneidad que sólo puede garantizar su atribución a un solo titular, que forzosamente debe ser el Estado... o cuando haya que integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas». En aplicación de esta doctrina entiende que los preceptos relativos a las existencias mínimas de seguridad (arts. 9 y 13 del R.D. 1085/92) son «medidas de ordenación de la planificación energética»; que los arts. 3 y 38 (información sobre planes de aprovisionamiento y consumo) son parte del régimen básico energético y por tanto no invaden las competencias de la Generalidad; y que por el contrario, el art. 15, el 42.1 y la Disposición Transitoria 2ª sí la invaden y deben ser anulados.

VII. SUELO Y ORDENACIÓN URBANA

La evolución de la legislación urbanística en los últimos años, en España, ha sido verdaderamente desconcertante. Como se recordará, la STC 61/97 sobre el texto refundido de la Ley del Suelo de 1992 declaró inconstitucional una gran parte de ésta al entender que todo ello era materia de la competencia exclusiva de las CC.AA. y que el Estado no tiene título alguno para dictar normas con carácter supletorio en aquellos sectores o materias sobre los que no tiene competencia específica. Posteriormente, la Ley 6/1998, entre otros temas, calificó como «básica» la definición de los distintos tipos de suelo (urbano, urbanizable y no urbanizable) como algo vinculado al art. 149.1.1ª, en cuanto que clasificar y definir las categorías generales de suelo en el territorio nacional es una de esas condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de propiedad. Finalmente, el RDL 4/2000 ha definido un nuevo concepto de propiedad urbanística, rechazando la antigua «concepción estatutaria» (según la cual todo aprovechamiento urbanístico es algo añadido que da –o quita– el Plan) y ha afirmado que todo propietario de suelo tiene derecho a urbanizar y edificar, porque ello es, en principio, parte esencial de su derecho de propiedad, salvo que se trate

de suelo de especial protección, cuya calificación deberá ser motivada y en su caso indemnizada. Naturalmente el uso y aprovechamiento deberá hacerse en las condiciones que fije el Plan General (o normas subsidiarias) y según las determinaciones e instrucciones que establezca el Ayuntamiento. Pero en principio, tiene derecho a urbanizar y edificar. Se acabó el arbitrio de las recalificaciones de suelo.

Con ello se ha pretendido corregir las rigideces del mercado provocadas por la falta de suelo, con las graves repercusiones que ello generaba en el precio de la vivienda. Se reducen los elementos discrecionales de las Administraciones Públicas para la declaración de suelo urbanizable y se habilita a la iniciativa privada para que pueda proponer un proyecto de delimitación o hacer una propuesta de planeamiento.

Pues bien, cualquiera que sea el juicio que se tenga sobre la actual dispersión normativa de que adolece el urbanismo español –el derecho urbanístico estatal, propiamente, no existe– parece claro que esta nueva definición del derecho de propiedad sobre el suelo constituye una de esas condiciones básicas del art. 149.1.1^a, cuya fijación corresponde al Estado; de modo que las leyes que aprueben las CC.AA. deberán eliminar de su repertorio aquel suelo no urbanizable común, que se consideraba, sin más, «inadecuado para un desarrollo urbano» y deberá motivar las reservas de especial protección que establezca, reduciéndose considerablemente el ámbito de la discrecionalidad administrativa en la calificación del suelo, que tanto se prestaba al arbitrio y a la corrupción. La modificación, en este sentido, de las diferentes Leyes autonómicas y la subsiguiente revisión de los Planes Generales o Normas Subsidiarias es algo a lo que vienen ahora obligadas tanto las CC.AA. como los Municipios, bien entendido que el cuadro de derechos y deberes de los propietarios contenidos en el RDL 4/2000, como lo que se contenían en la Ley 6/1998, resultará aplicable de manera inmediata y así deben acordarlo los jueces si llega ante ellos cualquier asunto que lo requiera. Porque no estamos aquí ante una supuesta normativa básica incompleta, que requiera de desarrollos posteriores para que pueda producir efectos, sino que la norma del Real Decreto Ley es completa e inmediatamente aplicable y obliga tanto a los particulares como a las Administraciones competentes que la tienen que hacer cumplir. Es este otro supuesto en el que un modelo de ordenación de la propiedad urbana contenido en una Ley estatal resulta de aplicación directa y de eficacia inmediata en las Comunidades Autónomas, aún cuando se refiera a materias que son competencia de éstas. Y si surgen conflictos entre ambas –entre la norma estatal que impone unas condiciones básicas de ejercicio de los derechos de propiedad y las normas autonómicas que han de aplicarlas– hay que afirmar el principio de prevalencia del derecho estatal (art. 149.3 CE). Análogas consideraciones serían aplicables, como muy bien ha señalado Díaz Lema, a las disposiciones que sientan las condiciones básicas del derecho a la salud, el derecho a la vivienda, el sistema de pensiones (público, privado o mixto), la configuración jurídica del agua o de las costas y las reglas sobre contaminación o emisiones a la atmósfera.³

3. Díaz Lema, J.M., «Las condiciones básicas de la propiedad y la legislación urbanística», en Cuadernos de Derecho Público, nº 8, 1999, págs. 51 y ss.

VIII. FARMACIAS, ITV'S, HORARIOS COMERCIALES

Otros tres sectores donde se ha planteado recientemente el tema de la liberalización y autonomías han sido estos tres:

a) Farmacias

El modelo de oficina de farmacia en España ha sido tradicionalmente el de empresa privada de interés público en la que, por su vinculación al sistema de salud, se exigía, por un lado, una determinada titulación académica para el ejercicio de la profesión (para el acto de dispensación del medicamento) y por otro, se regulaba administrativamente la actividad: su establecimiento y su funcionamiento (planificación, población mínima, distancias entre farmacias, horarios de apertura, servicios de guardia, presencia del farmacéutico, stocks de productos, márgenes comerciales, etc..., etc...). Pues bien, con ocasión de la Ley 16/97, de Regulación de servicios de las Oficinas de Farmacia (de 25 de abril), que reconoció a las CC.AA. amplias competencias de regulación de las farmacias, algunos Gobiernos autonómicos pretendieron configurar jurídicamente a éstas bajo un modelo de ordenación distinto al contenido la Ley 16/97 que venía a ratificar lo establecido previamente en la Ley de Sanidad y en la Ley del Medicamento. En Extremadura, en Castilla La Mancha y parcialmente en Galicia, se aprobaron leyes autonómicas en las que se las configuraba bajo el modelo clásico del «servicio público» (incluso más: en algunos aspectos como una especie de función pública retribuida por arancel, análoga a la fe pública de notarios y registradores). Según ello las farmacias no serían ya, en el futuro, «propiedad» de los farmacéuticos –y por tanto no podrían ser objeto de venta o traspaso– sino que serían una especie de «concesión» o «plaza», cuya titularidad corresponde a la Administración y cuyo ejercicio se otorgaría o delegaría en el farmacéutico mediante el consiguiente nombramiento por concurso público. Este modelo de regulación se diseñaba al amparo de una vergonzante Ley (la 16/97, citada), que no había declarado básicos algunos preceptos configuradores de la oficina de farmacia y parecía abrir la puerta a una diversidad de modelos, distintos al consagrado en la Ley General de Sanidad, en la Ley del Medicamento y en la Ley de Colegios Profesionales. Al amparo de éstas se había constituido la profesión farmacéutica en los términos que todos conocemos.

La situación actual es que las leyes extremeña, manchega y galaica han sido llevadas, por el Gobierno y por los farmacéuticos, ante el Tribunal Constitucional, que se espera las declare nulas e inconstitucionales en este punto. Las razones son las mismas que se han explicado hasta aquí: todo modelo de ordenación económica que suponga la publicación o privatización (liberalización) de una actividad debe ser aprobado por Ley de Cortes, aún cuando la actividad sea de competencia autonómica.

b) Inspección Técnica de Vehículos (ITV's)

El RDL 7/2000 contiene una nueva regulación de la actividad de ITV tendente a liberalizar esta actividad, abriendo el sector a la competencia. Para ello, sustituye el anterior sistema de concesiones, con derechos de exclusiva sobre determinadas áreas territoriales, por un sistema de autorizaciones regladas que cualquiera tiene derecho a obtener, siempre que cumpla con los requisitos técnicos que a estos efectos se establezcan. Este es el espíritu de la norma: que aumente el número de operadores, se promueva competencia entre ellos y se abarate el servicio a los ciudadanos.

Ahora bien, ocurre que la gestión de esta actividad fue objeto de transferencia, del Estado a las CC.AA. desde 1979, conservando aquél la regulación de las condiciones técnicas de ejercicio de esa actividad. En base a ellos y por razones de homogeneidad en todo el territorio nacional, exigidas por la común seguridad vial, se dicta el R.D. 1987/1985, de 24 de diciembre, en el que se fijan las normas básicas de instalación y las características de las inspecciones, remitiendo a las CC.AA. su ejecución y la organización de los servicios. Pues bien, en estos momentos se haya planteada ante el Tribunal Constitucional –como en las farmacias– la cuestión de si, después de transferir la materia y dejando a salvo los aspectos de seguridad vial, puede o no el Estado mantener esos poderes de configuración legal del conjunto de la actividad –como servicio público concesional o como actividad reglamentada– e imponerlo a las Autonomías. En principio, las mismas razones que han apoyado los análisis anteriores –en particular, en este caso, las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, a que se refiere la Ley de Industria de 1992 y las condiciones básicas de la seguridad vial– podrían otorgar al Estado esos poderes de configuración jurídica de las ITV's (no entramos ahora en la dimensión ablativa de derechos que esta norma pueda tener respecto de aquellos que adquirieron en fecha reciente estaciones de ITV, pagando por ellos altos precios justamente por las condiciones cuasi-monopólicas que ostentaban). Pero aunque así no fuese, volveríamos a encontrarnos ante un supuesto del art. 149.1.1 y de unicidad del orden económico que garantiza la igualdad de los españoles en el ejercicio de las actividades económicas.

c) Horarios comerciales

Como es bien conocido, a lo largo de estos últimos años hemos asistido a una progresiva liberalización de los horarios comerciales y, en general, de la apertura de centros y establecimientos en días festivos, también progresivamente flexibilizada. La última disposición al respecto ha sido el R.D.L. 6/2000 que establece una serie creciente de días (festivos) de apertura, comenzando en los 9 del año 2001 y terminando en los 12 de 2004. Asimismo se establece un incremento de horas de libre apertura, de las 72 actuales a las 90, que las CC.AA. deberán incrementar. Pues bien, ocurre aquí también que las CC.AA. tienen asumida la competencia en materia de comercio interior, en el marco de la legislación básica estatal de ordenación económica. Y la cuestión es: ¿cuál es el límite de los poderes estatales en la ordenación de los horarios y días comerciales?, ¿qué está reservado a la competencia autonómica?

Sobre ello, como es sabido, recayó ya la STC 225/93⁴ en la que el Tribunal entendió como título competencial prevalente el art. 149.1.13^a afirmando en esencia lo siguiente: la libertad de horarios tiene como fin el fomento de la actividad económica, la reestructuración del mercado de distribución y aumento del empleo; para lograr tal fin se precisa actuar unitariamente en todo el territorio nacional, sin que quepa oponer el interés de una Comunidad Autónoma para proteger un determinado tipo de establecimiento. Así pues, el interés predominante aquí es el primero, lo que otorga prevalencia al título competencial del Estado (art. 149.1.13) frente al de las CC.AA. (comercio interior). Estamos ante una norma que pretende modificar el *modelo de mercado* de distribución hasta ahora existente, en defensa de los consumidores (art. 51 CE) y también en aplicación de la libertad de empresa (art. 38 CE). De nuevo, el principio de unicidad del orden económico se nos aparece aquí como el fundamento de una competencia estatal de regulación nacional básica de la economía, en cuyo marco –y no en otro– deben las CC.AA. ejercer sus competencias específicas.

Conclusión

De la misma forma que la caída del Antiguo Régimen y el triunfo de la revolución liberal acabó con una sociedad estamental y parcelada, abriendo y unificando los mercados nacionales, así, el proceso de liberalización de los últimos años, impuesto en buena medida por la Unión Europea, ha venido a homogeneizar el modelo económico hoy vigente en toda Europa y a enmarcar el ejercicio de las competencias de regulación económica, tanto del Estado como de las CC.AA., dentro de unos límites que ni uno ni otras deben traspasar. En el caso del Estado, los límites que le imponen los Tratados de la U.E. y las Directivas comunitarias; y en el caso de las CC.AA. los límites del modelo económico de ordenación configurado a nivel estatal para cada materia o sector de actividad.

No somos aún muy conscientes de la profundidad del cambio al que estamos asistiendo, con consecuencias todavía por descubrir. La cultura empresarial y profesional de nuestro país está cambiando a marchas forzadas y a muchos nos cuesta aceptar el cambio. Como he escrito alguna vez, España es un país que, como otros, viene de una etapa histórica caracterizada por un intervencionismo asfixiante del Estado, por una economía cerrada y una sociedad bloqueada, con múltiples estamentos y organizaciones corporativas, que tenían como finalidad fundamental protegerse a sí mismos. La energía, la banca, los seguros, los mercados financieros (Bolsa y bolsines), el sistema de transportes (terrestres, marítimos y aéreos), las telecomunicaciones, la minería, la construcción naval y tantos otros sectores permanecían hasta hace pocos años bajo control público, muchos en régimen de monopolio y otros con derechos de exclusiva sobre todo o parte del territorio o de la población. La exclusiva se extendía, en variadas modalidades, a otras muchas actividades o profesiones organizadas corporativamente y amparadas en un régimen de aranceles o precios mínimos establecidos (arquitect-

4. A la que siguieron luego, en ese mismo año, la 227, 228, 264 y 284, reiterando la misma doctrina.

tos, notarios, agentes de la propiedad inmobiliaria, tasadores, registradores, gasolineras, farmacias, centrales lecheras, librerías y otros). Todos gozaban de un mercado cautivo –el mercado español– que se repartían amigablemente en régimen de *numerus clausus*. Todo ello se desarrollaba con notables ineficiencias y altos costes, que se repercutían en los precios de los servicios prestados, bajo una regulación «protectora» de los que estaban dentro del sistema.

Pues bien, ese mundo se ha acabado. Un nuevo modelo de ordenación económica, abierto, competitivo, desregulado, se está imponiendo progresivamente en todos los sectores, que ven caer una tras otra las barreras que les protegían. Los derechos de exclusiva, las barreras de entrada, los mercados reservados, los monopolios, las ayudas de Estado, los precios regulados (o recomendados: honorarios profesionales) van desapareciendo en las empresas y en las profesiones. La mayoría –por no decir todas– de las nuevas reglas del juego, en las que se plasma ese proceso de liberalización y privatización de actividades se enmarcan dentro de los títulos competenciales que reconocen al estado el poder de «ordenación general de la economía» (art. 148.7^a), de «dirección de la política económica nacional» (art. 148.13^a), de la fijación de las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13^a) y, sobre todo de «regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» (art. 149.1.1^a). Entre estos últimos hay que señalar, muy destacadamente, el derecho de propiedad, el derecho de libertad de empresa, el derecho al trabajo y a la libre elección de profesión y oficio, el derecho a una vivienda digna, a una pensión mínima, a un medio ambiente limpio, etc..., etc... Todo ello, en los términos que han quedado expuestos en estas páginas.

TERCERA PARTE

**PRINCIPALES RASGOS DE LA EVOLUCIÓN DE LOS ESTADOS
COMPUESTOS EN EL DERECHO COMPARADO EUROPEO
DURANTE 2000**

ALEMANIA
LA EVOLUCIÓN DEL ORDENAMIENTO FEDERAL
EN EL AÑO 2000

Hans-Peter Schneider

Si comparamos la evolución y los acontecimientos que han marcado el federalismo alemán en el año 2000 con los de los años anteriores, constatamos que esta retrospectiva presenta un balance más bien pobre. Sólo se celebraron elecciones en dos Länder, aunque eso sí con un interesante fondo de política estatal (I.). En el campo del derecho constitucional deben mencionarse tres dictámenes del Tribunal Constitucional, que no sólo han concretizado aún más el principio de estado federal de la Ley Fundamental, básicamente en lo referente al reparto de competencias entre el Estado y los Länder, sino que le ha añadido unos cuantos elementos nuevos (II.). Por un lado, tenemos que informar sobre la continuación del debate sobre la reforma, debate que entretanto no sólo ha entrado en una fase de mayor concretización sino que ha pasado a convertirse en parte de la política oficial de los gobiernos de la Federación y de los Länder (III.). Por último en el campo de la estructura financiera tenemos que hablar de los avances obtenidos en el acuerdo entre la Federación y los Länder sobre un nuevo sistema de perecuación financiera vertical y horizontal (IV.), como reclamaba de forma vehemente el Tribunal Constitucional en su dictamen del 9 de noviembre de 1999 (sobre el que ya informamos en el anuario anterior) en donde exigía que se llegara a un acuerdo antes de concluir el 2002.

I

1. En otoño de 1999 los partidos democraacristianos CDU y CSU, tras haber vencido sorprendentemente y de forma más o menos convincente las cinco elecciones en Länder habidas en dicho año, se encontraban en la cima de su éxito político y obtenían en las encuestas celebradas unos niveles de simpatía entre la población que empalidecían todos los datos obtenidos hasta la fecha en la Alemania reunificada. Con ello al año justo de su triunfo electoral, la coalición gobernante a nivel estatal, formada por socialdemócratas y verdes, no sólo había perdido la reducida mayoría de que gozaba en los votos de los Länder sino que se vio obligada a ceder el campo a los democraacristianos en unos territorios que, como Hessen o Brandenburgo, habían sido tradicionalmente sus feudos electorales. La causa de esta masiva pérdida de confianza en el SPD y en los Verdes era de lo más variopinto: en primavera de 1999 el presidente del SPD y Ministro Federal de Finanzas *Oskar Lafontaine* había anunciado su completa retirada de la política. Con ello, la izquierda dejaba de tener en buena medida al SPD como su casa. En el caso de los Verdes una serie de querellas y discusiones internas entre las dife-

rentes tendencias políticas más algunas decisiones poco inteligentes del congreso del partido conllevaron una pérdida de consideración. Así pues, en otoño de 1999 la situación se había vuelto tan dramática que algunos llegaron a pronosticar el fin del actual gobierno federal. Todo el mundo dirigió su mirada a lo que sucedería en las dos elecciones siguientes a parlamentos regionales, que debían realizarse en la primera mitad del año 2000: en Schleswig-Holstein y en el Land más grande, Renania del Norte - Westfalia, en donde hasta aquel momento gobernaban igualmente gobiernos de color político rojo / verde. En caso de que la coalición gobernante en Berlín también las perdiera (cosa que parecía sumamente probable), no habría quien salvara al gobierno federal, ya que para empezar no podría hacer aprobar ninguna ley contra una mayoría de dos tercios en el Bundesrat (Parlamento Federal) sin contar con la ayuda de la oposición.

2. En medio de este panorama desolador el gobierno federal recibió ayuda de la casualidad. En el marco de las investigaciones de la fiscalía contra un antiguo tesorero de la CDU salió a la luz que los demócratacristianos habían transferido, durante décadas, donaciones a «cuentas negras» en Suiza, haciéndolas desaparecer de sus informes anuales. Incluso el antiguo canciller *Helmut Kohl* se vio obligado a aceptar haber aceptado donaciones por un importe de 2 millones de marcos, distribuyéndolas a su arbitrio, aunque se negó a hacer públicos los nombres de los donantes tal y como exigen el mandato sobre transparencia de la Ley Fundamental y las ordenanzas de la ley sobre los partidos. Se le acusó de violar la constitución y se inició una actuación contra él. Poco tiempo después salió a la luz que también la CDU en Hessen había escondido 18 millones de marcos en cuentas de Suiza y de Liechtenstein y que con este «dinero negro» había financiado una parte de su campaña electoral de la primavera de 1999. De este modo cayó sobre la CDU, de forma totalmente inesperada, el llamado escándalo de las donaciones al partido, escándalo que a principios del año 2000 llegó a costarle el cargo incluso a su presidente *Wolfgang Schäuble*. Una caricatura muy acertada mostró en aquella época al canciller *Gerhard Schröder* flotando en el aire recostado sobre una pluma, que se mantenía en el aire gracias a los fuertes soplos de *Helmut Kohl*. ¿Podía alentar nuevas esperanzas el gobierno federal? Jamás se habían esperado con tanto interés unas elecciones a parlamentos regionales como a principios del año 2000.

3. Una vez que los aproximadamente 1,5 millones de electores (= 69,5 %) hubieron depositado su voto la noche del 27 de febrero del 2000 en Schleswig-Holstein, se constató en Berlín con alivio, que los daños para la coalición gubernamental rojo / verde se mantenían dentro de unos límites aceptables. El SPD logró incluso el 43,1 % de los votos a las listas de los partidos aumentando con ello un 3,3% respecto a las anteriores elecciones al parlamento del estado celebradas en 1996 a pesar de perder un 2,3% de los votos en comparación con las elecciones estatales celebradas en 1998. Los verdes con el 6,2 % perdieron un 1,9 % respecto a las elecciones al parlamento del estado de 1996 y un 0,3 % en comparación con las elecciones estatales de 1998. El gobierno rojo / verde del Land pudo continuar gobernando gracias a la clara pérdida de votos de la CDU, que sólo logró el 35,2 % de los votos a las listas de los partidos (en comparación con el 37,2 % logrado en las elecciones al parlamento del estado de 1996 y el 35,7 % en las elecciones estatales del 1998) y a pesar de un ligero aumento del FDP, que con un 7,6 % superó

en 1,9 % los resultados obtenidos en 1996, igualando los resultados obtenidos en las elecciones estatales de 1998. Fue asimismo tranquilizante constatar que los electores habían mostrado un claro rechazo tanto a los extremistas de derechas como a los de izquierdas: La suma de todos los partidos representativos de estos colectivos no llegó al 2,5 % de los votos a las listas de los partidos.

4. A pesar de que con el resultado obtenido en Schleswig-Holstein el gobierno federal se había salvado momentáneamente, aun tenía que superar otro examen el 14 de mayo del 2000 con motivo de las elecciones regionales de Renania del Norte -Westfalia, en donde estaban llamados a las urnas 13 millones de electores (que representan una cuarta parte de la población con derecho a voto y por este motivo estas elecciones son consideradas como unas «elecciones estatales reducidas»). Desde el punto de vista del gobierno federal el resultado de las elecciones no resultó tan catastrófico como se preveía a finales de 1999 pero tampoco significó el esperado cambio de tendencia. A medida que aumentaba el tiempo transcurrido desde que estalló el escándalo de las donaciones al partido, la CDU logró volver a estabilizarse y alcanzó el 37,0 % de los votos a las listas de los partidos, lo que representó una pérdida de sólo el 0,7 % respecto a las elecciones al parlamento del estado de 1995 e incluso un aumento del 3,2 % respecto a las elecciones estatales de 1998. El SPD perdió -como se esperaba- de forma significativa y con el nuevo Ministro presidente *Wolfgang Clement* únicamente pudo lograr el 42,8 % (lo que representó una pérdida del 3,2 % respecto a las elecciones al parlamento del estado de 1995 y del 4,1 % respecto a las elecciones estatales de 1998). A pesar de que el partido cogobernante de los verdes con el 7,1 % de los votos a las listas de los partidos perdió un 2,9% respecto a las elecciones al parlamento del estado de 1995, fue posible renovar, con un poco de presión desde Berlín, la coalición rojiverde en Renania del Norte - Westfalia. No obstante hay que mencionar que las negociaciones para formar la coalición fueron muy duras ya que el FDP, con el 9,8 % de los votos, había más que doblado sus resultados de 1995 y como vencedor real de las elecciones al parlamento del estado del 2000 manifestó de forma enérgica al SPD su solicitud de participar en el gobierno.

5. Llegados a este punto, el gobierno federal pudo, por fin, respirar. A lo largo del año 2000 no debía superarse ninguna elección más a parlamentos regionales. La coalición gobernante en Berlín aun no contaba con la mayoría en el Bundesrat pero se había alejado el fantasma amenazador de una mayoría de dos tercios que hubiera podido bloquear cualquier política del gobierno. Se volvió a recuperar el paso e incluso se retomó el sumamente controvertido proyecto de la gran reforma fiscal, proyecto que en otros períodos electorales había sucumbido repetidamente y que continuaba siendo rechazado por las fracciones demócratacristianas del Bundestag. Gracias a la aplicación de un ritmo temporal inteligente, el gobierno federal logró incluso poner de su lado a una parte de los estados gobernados por los demócratacristianos, de manera que el Bundesrat dejó pasar finalmente el prestigioso proyecto que representa la reforma fiscal. De este modo la coalición gobernante en Berlín volvió a recuperar el rol de liderazgo en la política alemana que había obtenido en las elecciones estatales de 1998. Este ejemplo muestra claramente hasta qué punto en un estado federal el respectivo gobierno federal puede llegar a depender, en determinadas circunstancias, del resultado de las diferentes elecciones regionales.

II

En el ámbito del reparto federal de funciones entre la Federación y los Länder, el Tribunal Constitucional tomó en el año 2000 tres decisiones importantes, dos de las cuales afectan a las competencias legislativas y una a la competencia administrativa.

1. El dictamen del Segundo Senado del 29 de marzo del 2000 (-2 BvL 3/96-) se ocupó de la cuestión sobre la relación entre las leyes federales y regionales que en el ámbito de la legislación concurrente regulan la misma materia. En este caso concreto se trataba de una ley de eliminación de residuos del Land de Renania del Norte - Westfalia, que entraba en conflicto con la ley federal de eliminación de residuos aprobada posteriormente según el Art. 74 Apdo. 1 N.º. 24 GG. Siguiendo con la argumentación jurídica seguida hasta aquel momento, el Tribunal se posicionó a favor de la Federación: Siempre que la Federación y un Land topen en el ámbito de la concurrencia en la misma determinación de competencias de la Ley Fundamental, de acuerdo con lo establecido en el Art. 72 GG, tendrá primacía la legislación federal. Los Länder tienen derecho a legislar de acuerdo con el Art. 72 Apdo. 1 GG, en tanto y cuanto la Federación no haga uso alguno de su derecho a legislar. En caso contrario la Ley Federal genera un efecto de bloqueo para los Länder. En este caso sólo queda espacio para desarrollar una regulación propia en tanto y cuanto la regulación federal no esté completa. En qué casos se considere completa una regulación federal se determinará como la consecuencia de una apreciación completa del complejo normativo afectado (véase BVerfGE 1, 283 <296>; 67, 299 <324>; 98, 265 <301>). La aparición de una Ley Federal con relación a una materia determinada no justifica por sí misma la presunción de que con ello los Länder queden excluidos de una legislación propia; aun podrían quedar ámbitos cuya regulación quede abierta a la legislación de los Länder (véase BVerfGE 56, 110 <119>). Será determinante si un ámbito determinado ha sido realmente regulado, ampliamente y sin lagunas, y/o si de la voluntad objetivizada del legislador que se desprende del historial legislativo y de los materiales se entiende que debería regularse de manera definitiva.

Textualmente en este dictamen se dice: «En caso de que la Federación legisle de forma definitiva en un ámbito en el que haya competencia legislativa concurrente, entrará en vigor el efecto bloqueo especificado en el Art. 72 Apdo. 1 GG para cualquier regulación de los Länder en el mismo ámbito, independientemente de si las regulaciones regionales contradicen o sólo complementan las disposiciones de la legislación federal (véase BVerfGE 20, 238 <250>)». En caso de que la ejecución de una disposición regional conlleve que la legislación federal no se aplique o no se aplique íntegramente o sólo se aplique de forma modificada y que, de este modo, sólo pueda ejecutarse de forma modificada en su objetivo regulador, ello significará que la disposición regional en cuestión se mueve en un campo que ya ha sido ocupado por el legislador federal con sus propias normas. Los Länder tampoco están autorizados a exigir una competencia legislativa concurrente en aquellos casos en que consideren que una regulación federal, definitiva, sea insuficiente y por tanto necesitada de reforma; la Ley Fundamental no les permite «mejorar» aquellos dictámenes que caigan en el ámbito competencial del legislador federal (véase BVerfGE 36, 193 <211 f.>; 85, 134 <147>; 98, 265 <300>).

Partiendo de este baremo la norma presentada a estudio se considera no válida. La Federación tenía competencia legislativa sobre la gestión de residuos según el Art. 74, Apdo. 1 Nr. 24 GG. (véase BVerfGE 98, 106 <120>) de la ley de residuos del 27 de agosto de 1986. En ella figura la planificación y homologación de instalaciones para la eliminación de residuos, en donde –también de acuerdo con el § 3 Apdo. 3 AbfG se consideran los residuos excluidos– debería incluirse la normativa para el cumplimiento de la obligación de eliminación de residuos que únicamente deben tratarse, depositarse y almacenarse. Con ello se impide la aplicación de una ley del legislativo del Land de Renania del Norte - Westfalia, en la que se exigía la posesión adicional de una licencia para el tratamiento y almacenaje de residuos excluidos.

2. En un dictamen del Primer Senado del 16 de febrero del 2000 (–1 BvR 420/97–) se trataba del problema del amplio o reducido dimensionado de una competencia legislativa concurrente, concretamente del Art. 74 Apdo. 1 Nr. 19 GG en el ámbito de la «Comercialización de fármacos, medicamentos y anestésicos». El Tribunal decidió que de acuerdo con dicha normativa la Federación no está autorizada a regular la fabricación del tipo de fármacos que el médico elabora para sus propios pacientes en el marco de las llamadas terapias de células frescas. En el Art. 74 Apdo. 1 Nr. 19 GG al legislador federal únicamente se le reserva la competencia para regular la comercialización de medicamentos. Así pues no queda comprendida la competencia ilimitada para la regulación de todas las cuestiones relacionadas con la legislación de los fármacos. La Constitución coloca en el Art. 74 Apdo. 1 Nr. 19 GG los límites allí donde se trata de la comercialización de medicamentos en su sentido más amplio. Si el legislador federal desea regular la fabricación de medicamentos aptos para ser comercializados, con vistas a lograr una optimización de la protección sanitaria de la población, sólo se mantendrá dentro de dicha competencia en tanto y cuanto su regulación afecte a aquellos medicamentos que hayan sido fabricados con vistas a su comercialización. Una protección sanitaria preventiva justifica la realización de unos controles a tiempo en aquellos casos en que, como consecuencia del aumento de la longitud de las vías de comercialización cada vez se vea más debilitada la efectividad de la supervisión estatal. En caso de que con la fabricación del medicamento se pretenda su comercialización general a través de farmacias u otros puntos de venta lo que se persigue, como mínimo, es una distribución regular a nivel estatal del medicamento. Por este motivo hay buenos argumentos para recomendar que la Federación cuente con una autorización para poder efectuar una legislación concurrente también en lo tocante a la fabricación del medicamento afectado. No obstante lo anterior no es válido para aquellos medicamentos que hayan sido elaborados por el médico que no estén destinados a la venta y que realmente el médico no entregue a terceros. Este tipo de medicamentos son parte habitual de una terapia médica que, en sus efectos, queda limitada localmente al círculo de pacientes tratado. Este tipo de tratamientos terapéuticos sólo existe regularmente en un círculo de actuación limitado. Son parte importante de la libertad de ejercicio de la profesión médica así como objeto de la obligación de diligencia y responsabilidad médicas, de cuyo control son responsables los Länder. Como consecuencia de ello la prohibición de elaboración incluida en la § 1 Apdo. 1 de la Frischzellen-Verordnung (Ordenanza sobre células frescas) de la federación ha sido declarada inválida.

3. Al comparar ambos dictámenes vemos que el Primer Senado del tribunal Constitucional optó claramente por una posición más favorable a los Länder que el Segundo Senado. No obstante esta impresión es errónea ya que hay otro dictamen del Segundo Senado, de fecha 3 de julio del 2000 (-2 BvG 1/96-), que en el ámbito de la administración federal se coloca claramente del lado del Land afectado, concretamente el Land de Schleswig-Holstein. La Federación pretendía rebajar, mediante una instrucción unilateral de acuerdo con el Art. 85 Apdo. 3 Párrafo 1 GG y contra la voluntad del Land, la categoría de una carretera sometida a la administración por delegación federal según lo establecido en el Art. 90 Apdo. 2 GG a la categoría de carretera regional para que de este modo los costes de construcción y mantenimiento recayeran sobre el Land de Schleswig-Holstein. El Tribunal Constitucional cerró el paso a este intento de la Federación, de cargar los costes económicos sobre el Land ayudándose de su poder directivo: El Land de Schleswig-Holstein no está obligado a respetar la instrucción de la Federación para la reclasificación del parte de la carretera estatal B 75; en tanto y cuanto que dicha reclasificación no encuentra ningún fundamento en el Art. 85 Apdo. 3 y en el Art. 90 Apdo. 2 GG.

De acuerdo con lo establecido en el Art. 85 Apdo. 3 GG las autoridades del Land están subordinadas a la hora de ejecutar leyes por encargo de la Federación desde el principio a las instrucciones de las máximas autoridades federales competentes. La ejecución de las instrucciones debe ser asimismo garantizada por parte de las máximas autoridades del Land, sin que para ello tenga que ponerse en marcha un procedimiento específico para ello. En base a ello los Länder sólo podrán ver afectados sus derechos por una instrucción de la Federación en aquellos casos en que la aplicación del derecho de instrucción en sí -sea por el motivo en sí o por la forma y manera de la percepción- fuera contraria a la constitución. Por el contrario los Länder -reservándose los límites más extremos- no pudieron hacer valer que la Federación ejerce el poder directivo que le reserva la Constitución de forma inconstitucional en su contenido y que, por el contrario, se inmiscuye en una competencia propia de los Länder. Según el Art. 85 Apdo. 3 GG la instrucción puede referirse a cualquier materia legislativa, que deba ser ejercida por el Land en condiciones de administración delegada; en este punto la competencia de instrucción abarca la totalidad de la actividad ejecutoria del Land (véase BVerfGE 81, 310 <331 ff.>; 84, 25 <31>).

No obstante, en este caso la Federación había abandonado con su instrucción el ámbito de la administración delegada regulada en el Art. 90 Apdo. 2 GG superando con ello los derechos que le asigna el Art. 85 Apdo. 3 GG. Puesto que de acuerdo con la sistemática de la Ley Fundamental la competencia legislativa de la federación establece simultáneamente el límite superior de sus facultades administrativas (véase BVerfGE 12, 205 <229>; 15, 1 <16>; 78, 374 <386>). La competencia administrativa para «Autopistas Federales y demás carreteras estatales de largo recorrido» en el sentido del Art. 90 Apdo. 2 GG no va en ningún caso más allá de la correspondiente competencia legislativa de la federación para «la construcción y mantenimiento de carreteras de largo recorrido» según el Art. 74 Apdo. 1 Nr. 22 GG. Pero este mismo límite había sido superado con la instrucción de la Federación. Entre las regulaciones existentes en materia de «Carreteras de largo recorrido» en el sentido de la cláusula mencionada no

encontramos las que tratan sobre la rebaja de categoría de una carretera nacional a una categoría de carretera regional ni tan siquiera en caso de que la Federación no hubiera agotado completamente sus competencias legislativas con la creación de las categorías de carreteras de la Ley Federal sobre carreteras de largo recorrido y fuera viable otra categoría federal de las restantes «Carreteras de largo recorrido». La Federación fijó con su instrucción justamente la línea divisoria entre las competencias estatales y las del Land. La instrucción para la reclasificación no sólo exige del Land la expulsión de la carretera de una categoría según la legislación federal sino que simultáneamente obligaba a su calificación en una categoría de carretera acorde a la legislación regional. Con ello la instrucción se inmiscuye tanto en el ámbito legislativo como en el administrativo del Land. Así pues en el futuro la Federación tendrá que ponerse de acuerdo con los Länder, de buena o mala gana, a la hora de aplicar este tipo de medidas.

III

1. La discusión política sobre la reforma del federalismo alemán no sólo se ha ampliado y profundizado en el año 2000 sino que ha dividido la opinión pública en dos facciones: de un lado los partidarios de un federalismo competitivo o concurrente y del otro los partidarios del mantenimiento del federalismo participativo y cooperativo. Mientras este debate se lleve de modo ideológico será problemático, impedirá soluciones y lleva realmente a una situación de fuera de juego. Toda persona que se haya ocupado en profundidad del tema del ordenamiento federal del estado tiene claro que el federalismo cooperativo, en el modo que lo conocemos en Alemania, es pura competencia. Basta con recordar la competencia entre Länder para obtener medios federales en el marco de las tareas comunitarias o en la competencia existente entre Federación y Länder de cara a la repartición del impuesto sobre facturación. Así pues queda claro que incluso en el federalismo cooperativo hay un buen porcentaje de competencia. Y al contrario: precisamente el federalismo concurrente no puede funcionar a todos los niveles sin un mínimo de cooperación.

Por este motivo recomendamos encarecidamente llevar esta discusión de un modo diferente, por ejemplo bajo el aspecto: «¿Qué puede favorecer a los parlamentos regionales en una reforma del sistema federativo?». Básicamente el federalismo vive del *Parlamentarismo de los Länder*. Si en el marco de un ejercicio de reflexión nos planteamos la siguiente cuestión: «¿Qué podría eliminarse en primer lugar de un estado federal?», podríamos responder: los gobiernos regionales. En su lugar podrían establecerse consejos administrativos, en cualquiera de sus formas. Pero en cualquier caso los parlamentos regionales no pueden eliminarse sin que cayera todo el federalismo. Esto es algo que ocasionalmente cae en el olvido.

Lo único seguro es que el actual *Federalismo participativo*, en el modo que se practica hoy en día en Alemania obvia ampliamente los parlamentos regionales. Los parlamentos regionales no están implicados en este sistema participativo. El federalismo participativo lo encontramos mucho más presente en el Bundesrat y también tenemos federalismo participativo en el marco de la llamada coordinación de los Länder. Pero esto son actos de los ejecutivos. En cualquier caso los

parlamentos regionales caen fuera de este sistema. Por este motivo es importante que los parlamentos regionales empiecen a pensar sobre cual debe ser su futuro, no sólo en la República Federal de Alemania sino en una Europa unida. Y por este motivo es asimismo importante unir el objetivo de reforzar los parlamentos regionales con la reforma del federalismo.

Esto significa, en primer lugar, tener una respuesta clara sobre la pregunta de si y hasta que punto deben volver a integrarse los parlamentos regionales en la *Legislación*. Hasta la fecha se han dado algunos pasos en este camino, que no han aportado casi ningún éxito. Las propuestas de la Comisión Constitucional Conjunta de 1993/94, a partir de las cuales se endurecieron los requisitos establecidos en el Artículo 72, Apartado 2 GG para una demanda de competencias concurrentes por parte de la Federación y que lograron una serie de posibilidades para que la Federación cediera competencias a los Länder mediante una ley federal, han quedado vacías de contenido y concretamente por unos motivos muy simples. En primer lugar es digno de remarcar que hasta la fecha no se haya presentado ni un sólo procedimiento de un parlamento regional según el Artículo 93 Apdo. 1 Nr. 2 a GG ante el Tribunal Constitucional, a fin y efecto de verificar si y hasta que punto una ley federal promulgada en 1994 satisface el nuevo criterio de necesario. Y es asimismo interesante constatar que una iniciativa conjunta de tres Länder, Baviera, Baden -Württemberg y Hessen, para que se devolvieran a los Länder competencias según el Art. 125 a Apdo. 2 GG, fue debilitada en un primer momento en el Bundesrat y actualmente parece estar parada en el Bundestag. El motivo principal de esta demora recae en el hecho de que en caso de devolución de este tipo de competencias todos los Länder obtendrían las mismas competencias pero no todos los Länder están dispuestos a asumir y a ejercer dichas competencias. Sólo en aquellas competencias en las que existe un interés de todos los Länder por recuperarlas existe una posibilidad de incorporarse a dicho procedimiento. Es por este motivo que los instrumentos que ofrece la Constitución actual para una re-federalización de la República Federal son claramente insuficientes.

2. La segunda posibilidad recae en crear una, así se llama, discusión de catálogos. Es decir: se analizan los catálogos de la legislación concurrente y de la legislación marco para ver si es posible, y en caso afirmativo que, traspasar algunas materias de la Federación a los Länder. Esta es la apreciación que aparece en un escrito de las directoras y directores de los parlamentos regionales. No obstante, esta discusión sobre los catálogos vuelve a incluir el gran error de que todos los Länder se ven obligados del mismo modo, a asumir las correspondientes competencias, independientemente de que puedan o quieran hacerlo. El debate sobre los catálogos presenta asimismo la desventaja de que, si se traspasan a los Länder ámbitos de competencias completos, en uno u otro caso concreto, ante una u otra ley concreta, se plantea la cuestión de que no es necesaria una regulación federal homogénea mientras que en caso contrario ya sabemos que hay leyes federales en las que la necesidad es altamente discutible. Sólo tenemos que acordarnos de la ley estatal sobre el horario de los comercios. ¿Porqué tiene que regir el mismo horario comercial en Munich que aquí en la isla de Usedom o en Hamburgo? Así pues: también la discusión de los catálogos sobre un traspaso de ámbitos competenciales completos lleva consigo grandes problemas.

3. Es por ello que se ha empezado a pensar si en este campo no debería prevalecer una «Legislación paralela» de la Federación y los Länder, diseñada de manera que los Länder también pudieran legislar con la consecuencia de que en dicho caso debiera efectuarse un dictamen siguiendo determinadas reglas a través de un «conflict of law», como le llaman los americanos y los canadienses. La desventaja de esta solución recae, no obstante, en el hecho que en caso de litigio debería volver a activarse el Tribunal Constitucional. Por el contrario parece más lógico reflexionar sobre una solución política que coloque a cada Land en situación de poder decidir por sí mismo si desea asumir competencias concurrentes y en caso afirmativo cuales, sin que los demás Länder se vean directamente afectados por ello. Esto significa que debería preguntarse si la relación entre la Federación y los Länder, tal y como el Artículo 72 GG no prescribe de forma obligatoria, pero que actualmente bajo la mirada cómplice del Tribunal Constitucional permite, podría volverse del revés, algo así como: Si un Land deja de considerar «necesaria» una regulación homogénea a nivel federal (en el sentido de los criterios del Art. 72 Apdo. 2 GG), debería poder promulgar una ley propia en dicho campo, aunque reservándose al Bundestag la autoridad de presentar recurso contra dicha ley dentro de un plazo determinado. En caso de litigio podría incluso allegar a activarse el Bundesrat, quien tendría que decidir finalmente sobre la legitimidad del recurso presentado por el Bundestag. Esto sería una propuesta, cuya realización volvería a abrir el campo de la legislación para actividades sustanciales a los Länder, o más exactamente a los Parlamentos regionales.

4. Asimismo debería empezar a reflexionarse si, y en caso afirmativo hasta que punto, podría vincularse a los gobiernos regionales en las decisiones de los parlamentos regionales. La legislación pública alemana es en este caso la interpretación más difícil, que esto no es posible. Viendo que con la ayuda del Tribunal Constitucional ha prosperado el llamado dictamen constitutivo del parlamento, uno piensa en los despliegues «out of area» de la Bundeswehr, que la constitución sólo permite si cuentan con el correspondiente dictamen a favor del Bundestag, queda claro que las reflexiones que se derivan del principio de la división de poderes, podrían debilitarse, así pues pienso que en cuestiones importantes también podría haber dictámenes parlamentarios constitutivos de los parlamentos regionales en cuestiones de política interna. Según el Art. 23 Apdo. 5 GG la Federación debe, por ejemplo, tener en cuenta las opiniones de los Länder en decisiones a nivel europeo, en aquellos casos en los que el asunto en cuestión afecta a sus competencias exclusivas. Una formulación de este tipo podría recogerse perfectamente en la constitución de los Länder, con un desarrollo más o menos así, que en aquellas decisiones que afectaran a las competencias legislativas de los Länder, los respectivos gobiernos regionales tendrán en cuenta los dictámenes de los parlamentos regionales, incluso que deberá tenerlos obligatoriamente en cuenta o que en caso de no tenerlos en cuenta deberá argumentar los motivos de dicha discrepancia. Por supuesto esto presupone una mejor información de los parlamentos regionales por parte de sus gobiernos. También es este caso hay, básicamente gracias al papel de guía que desde 1990 Schleswig-Holstein ha mantenido ante los nuevos Länder, unas posibilidades de información ampliadas. Todo esto entra sin ningún tipo de duda del campo de la reforma del federalismo.

IV

1. Por último en el año 2000 ha avanzado significativamente la necesaria reforma de la estructuración financiera. En este campo parece que tras los correspondientes dictámenes de los Presidentes de los Länder serán consensuales cuatro fundamentos. El primer fundamento dice: ningún Land puede verse amenazado en su existencia por los resultados de las conversaciones actuales. Esta es una decisión básica de extrema importancia que simultáneamente significa que no puede forzarse ninguna reestructuración del territorio federal a través de la puerta trasera de la estructuración financiera. De este modo se reduce de forma significativa el terreno de juego de aquello que en el marco de una perecuación financiera reordenada debe redistribuirse. Un segundo fundamento dice que: teniendo en cuenta todo aquello que las finanzas han inventado el baremo más justo para el reparto de los impuestos es la cláusula sobre población. La cuota por cabeza es la que se determina con mayor facilidad. Todos los restantes criterios que discrepan de este método, es decir todas las regulaciones especiales precisan una argumentación lógica que permita un seguimiento completo. El tercer principio considera conveniente que los problemas Ciudad-Contorno, tal y como se presentan de forma agravada en las ciudades hanseáticas de Bremen y Hamburgo, en el norte de Alemania, no deben caer sobre las espaldas de dichos Länder nórdicos. Los bávaros sostienen que dichos problemas deben resolverse conjuntamente con Munich. No obstante ellos hacen esto en el marco de la equiparación financiera de los ayuntamientos. En el Norte las cosas están de un modo diferente. No se puede formar simplemente una «Región Financiera Norte» juntando Bremen, Hamburgo, Baja Sajonia y Schleswig Holstein y traspasar a esta región los fundamentos de la perecuación financiera municipal.

No obstante el cuarto, y tal vez más importante, elemento de una nueva perecuación financiera es la comprensión de que en un estado federal, en el que también se trata de la competencia productiva deben incorporarse a dicho sistema determinados «Incentivos». Lógicamente dichos incentivos no deberían diseñarse de manera que sobre la base de una comparación absoluta de las diferencias de la potencia financiera entre los diferentes Länder se intentara medir el éxito de la política. Esto es casi imposible de evaluar con unos puntos de vista objetivos. Como se quiere decidir si un Land, que presta más valor a la protección medioambiental y en él que por este motivo hay más dificultades para la industria, hace una política mejor que un Land, más interesado en el establecimiento de industrias y que desde el punto de vista económico avanza gracias a ello. Llegados aquí podemos considerar que hasta el concepto «Competencia» es problemático. No se trata de competencia entre los Länder, ni de la posiblemente «mejor Política». Se trata de que los Länder puedan tratar entre ellos de una manera que permita a aquellos gobiernos regionales que están en situación de tener que abonar a la caja común de la perecuación financiera presentarse ante sus electores y que permita al otro Land desear continuar mejorando su situación económica a pesar de percibir dicha ayuda. Esto se lo realmente decisivo: actuar de forma solidaria los unos con los otros. Concretamente sería: los criterios para este tipo de incentivos deberían ser de naturaleza relativa. Por poner un ejemplo: un Land, que en total tuviera un endeudamiento de aproximadamente 50 millardos y que en un plazo de 5 años reduzca su endeudamiento a 30 millardos, aplica una política

«mejor» en este sentido que un Land, que sólo tenga un endeudamiento de 10 millardos y que en el mismo período de tiempo únicamente logre reducirlo a 9 millardos. Deberían registrarse este tipo de incentivos relativos y a la vez dinamizados. Tal y como dijo acertadamente el Presidente de Sajonia-Anhalt *Reinhard Höppner*: no se pueden comparar simplemente los Länder entre si cuando unos aun están atándose las zapatillas deportivas y los otros ya se encuentran en los puestos de salida o, incluso, ya han empezado a correr. Por el contrario debería analizarse en profundidad y a la hora de diseñar este tipo de incentivos debería partirse de como se ha modificado relativamente la relación entre los distintos Länder y cuanto éxito han tenido aquellos que aun están atrasados en avanzar a lo largo de un período determinado. Ya sabemos que esto es algo muy complicado, pero los incentivos deben en cualquier caso diseñarse de manera que se recompensen éxitos relativos y no resultados absolutos de la política. Desde mi punto de vista esto forma parte de una «competencia solidaria» como núcleo y objetivo principal de cualquier reforma del federalismo.

2. Para finalizar, en este mismo sentido debemos presentar brevemente, a modo de ejemplo, el «Modelo de reforma», en que se han puesto de acuerdo once Länder, concretamente Berlín, Brandenburgo, Bremen, Hamburgo, Mecklenburgo-Antepomerania, Baja Sajonia, Renania-Palatinado, Sarre, Sajonia, Sajonia-Anhalt y Schleswig-Holstein, a finales del año 2000 y que por este mismo motivo tiene las máximas posibilidades de realización: El modelo presentado por estos Länder se basa en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a favor de una modernización amplia y acorde al sistema de la perecuación financiera del estado federal. Representa una solución ponderada que tiene en cuenta tanto los intereses de los Länder donantes como los de los Länder perceptores. Todas las preguntas planteadas por el Tribunal Constitucional se resolverán de conformidad con la constitución. Unos baremos objetivos establecen la base de una perecuación financiera dinámica y actualizada. Las eventuales sobre demandas abstractas se calcularán de forma justa, adaptándose en el futuro.

El modelo ofrece un compromiso asumible entre las posiciones maximalistas existentes hasta la fecha en el teatro de escaramuzas entre la solidaridad federal y la justicia del rendimiento. Garantiza la autonomía política y la capacidad de maniobra financiera de todos los Länder a través de un equipamiento financiero acorde a las tareas a desempeñar. Se evita la existencia de ventajas y desventajas no ponderadas para los diferentes Länder. El modelo alcanza el equilibrio con unos apéndices constitucionales renunciando a la aplicación de elementos ajenos al sistema. Simplifica la perecuación financiera y mejora su transparencia y racionalidad. Desaparecen aquellas regulaciones oscuras y de difícil comprensión como por ejemplo la cláusula de garantía, se eliminan las categorías tradicionales en el acuerdo. Las asignaciones complementarias federales se calcularán con ayuda de unos criterios que permitan un perfecto seguimiento.

De este modo la perecuación financiera entre federación y Länder gana una mayor precisión en lo tocante a rendimiento, situaciones de débito y objetivos de compensación. Será más preciso en cuanto a sus objetivos, más justo y más orientado al rendimiento. Básicamente se tendrán en cuenta de una forma más racional y diferenciada las necesidades financieras de los municipios. El nuevo e innovador acuerdo es lineal continuo y evita saltos repentinos en la efectividad del

reparto. Garantiza la estabilidad y planificabilidad de los presupuestos públicos. El modelo refuerza la integración de los Länder del Este en la perecuación financiera. Esta asegura una base mejorada para la continuación de los esfuerzos para la construcción de la zona oriental.

En detalle compensa en el reparto del impuesto sobre facturación entre la federación y los Länder el reputado instrumento de los porcentajes complementarios para los Länder económicamente débiles el 90% de las cantidades faltantes en la fuerza fiscal media (hasta la fecha pleno cumplimiento al 92%). En el caso de la compensación económica horizontal de los Länder el modelo incorpora la consideración diferenciada y más precisa de la potencia económica y de las necesidades económicas de los municipios el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre facturación de los municipios por un monto del 90% (hasta la fecha el 50%). Las necesidades económicas de los municipios se registrará de manera justa a través del cálculo de los impuestos municipales y sobre una valoración de los habitantes. De este modo se incorporan las densidades de población superiores por debajo y por encima de la media de las regiones del ordenamiento territorial y las cargas por ayudas sociales recogidas en la norma como factores de demanda objetivos. De este modo el modelo aplica las indicaciones del Tribunal Constitucional relativas a un cálculo que permita efectuar un seguimiento, argumentado de forma diferenciada de las necesidades económicas de los municipios en una forma convincente, transparente y realizable.

La valoración del número de habitantes de las ciudades estado permanece inalterada. Como consecuencia de la especificidad de las ciudades estado continua justificándose objetivamente y necesario para una adecuada equiparación. El modelo continua previendo en la equiparación económica la deducción de las cargas portuarias acreditadas y actualizadas. Otras cargas especiales abstractas equiparables que puedan ser tenidas en cuenta por los baremos constitucionales a aplicar no son reconocibles o demostrados.

El nuevo acuerdo lineal continuo conlleva una equiparación constitucional, transparente y progresiva de las diferentes fuerzas económicas. En total se reduce de forma significativa la intensidad equiparadora. Por el lado de los perceptores tiene lugar sobre la aseguración mínima reducida al 77 % una reposición regresiva, que va disminuyendo hasta el 45 % a medida que aumenta la potencia económica; en el lado de los donantes los excedentes van aumentando de forma progresiva (del 50 % al 75 %). La equiparación adecuada garantiza la solidaridad especial con los Länder económicamente débiles a la vez que las obligaciones de compensación de los Länder económicamente fuertes se determinan dependiendo de su rendimiento. La evolución continua del acuerdo asegura una compensación progresiva sin modificaciones bruscas de la intensidad equiparadora de una modo fiable y justo con el rendimiento. De este modo se tienen en cuenta los intereses de todos los Länder. Finalmente el nuevo acuerdo innovador y lineal continuo asegura el respeto de la prohibición de nivelación y de la gradación según la potencia económica; las cláusulas de garantía de la legislación vigente se convierten en algo superfluo y por tanto desaparecen.

En lo tocante a las asignaciones complementarias federales (BEZ) el modelo aumenta la potencia económica de los Länder económicamente débiles, comple-

mentándola con BEZ por importes faltantes. También aquí disminuye la intensidad equiparadora hasta el 66,67 % (2/3) de los importes faltantes restantes. La debilidad de rendimiento como condición previa para la concesión se demostrará y argumentará sobre la base de requisitos constitucionales. El modelo continua compensando las cargas especiales de los costes de la gestión política, averiguados con ayuda de unos baremos objetivos. Con una simple consideración porcentual se obtiene una clara reducción del volumen de las BEZ por cargas especiales. Las BEZ destinados a compensar las cargas especiales derivadas de la partición y la potencia económica subproporcional, se adecuarán a la incorporación aumentada de la potencia económica municipal en la compensación económica, de manera que continúen aplicándose el 88% de los valores vigentes hasta la fecha.

Por el contrario no se prevén modificaciones en el reparto económico vertical entre la Federación y los Länder. Ello se debe al hecho de que aun deben ponerse de acuerdo con la Federación. La reducción de las cargas soportadas por la Federación en el marco de las BEZ como consecuencia de la aplicación del nuevo sistema se devolverán mediante el correspondiente aumento del porcentaje de los Länder en el impuesto sobre facturación (en el cálculo: 3,339 millardos de DM). El porcentaje de los Länder en las anualidades (interés y amortización) al fondo de la «Unidad Alemana» deberán continuar siendo aportados por los Länder de la antigua RFA en consonancia con su poder económico.

3. En general podemos estar muy expectantes sobre la eventual viabilidad, y en caso afirmativo en que medida, de este «Modelo de reforma» presentado por los once Länder. De todos modos el legislador no dispone de mucho tiempo: antes de fines del 2002 deberá aprobar una ley sobre «baremos genéricos» que concreten la estructura tanto en lo tocante al reparto entre la Federación y los Länder de los ingresos obtenidos de la recaudación del impuesto sobre facturación como en lo relativo a la equiparación financiera entre los Länder así como para la defensa de las asignaciones complementarias federales (la llamada ley de los baremos), antes de que pueda presentar el borrador de una nueva ley de perecuación financiera, que tendrá que entrar en vigor antes de fines del 2004. De no cumplirse este calendario establecido por el Tribunal Constitucional en su dictamen del 9 de noviembre de 1999, la totalidad del sistema de perecuación financiera sería inconstitucional y con ello dejaría de poder aplicarse. En dichas circunstancias el máximo perdedor sería la Federación porque de este modo perdería su porcentaje del impuesto sobre facturación. Este catástrofe financiera que amenaza a la Federación permite esperar a los Länder afectados que sus propuestas llegarán a obtener al final la aprobación de la Federación, quien deberá promulgarlas posteriormente ya convertidas en leyes federales.

AUSTRIA
LA EVOLUCIÓN DEL FEDERALISMO AUSTRIACO
EN EL AÑO 2000

*Peter Pernthaler
Irmgard Rath-Kathrein
Ernst Wegscheider*

I. Panorámica de la evolución política

1. El inicio del año 2000 en Austria estuvo marcado por las duras negociaciones para la formación del nuevo Gobierno federal tras las elecciones al Parlamento Nacional celebradas el 3.10.1999. Las sanciones impuestas por la Unión Europea dominaron durante muchos meses los acontecimientos políticos posteriores al acuerdo de coalición alcanzado entre el partido ÖVP (Partido Popular de Austria) y el FPÖ (Partido Liberal de Austria). A ello se añadieron las cada vez mayores desavenencias políticas entre Gobierno y oposición. El Gobierno concedió especial atención a la reorganización del presupuesto estatal, fijando como objetivo principal el de alcanzar el «déficit cero» en el año 2002. A fin de lograrlo se pusieron en práctica medidas perentorias de reforma y se practicó una rigurosa política presupuestaria. El federalismo pasó a un segundo término, toda vez que no se avanzó en modo alguno en la reforma del estado federal. Tan sólo a lo largo de las negociaciones sobre el nuevo ajuste financiero para el 2001, y en los debates sobre la reorganización presupuestaria, se hicieron diversas propuestas relacionadas con medidas de ahorro para la organización federal de Austria.

1.1. El resultado de las elecciones legislativas al Parlamento celebradas el 3.10.1999¹ trajo consigo largas y complicadas negociaciones para la formación del nuevo Gobierno federal. El acuerdo alcanzado en las conversaciones entre el partido SPÖ socialdemócrata y el ÖVP popular para la formación de una «gran coalición» fracasó finalmente debido a la oposición del sindicato, cuyo representante no estaba dispuesto a firmar un acuerdo de coalición. Después de que la propuesta del Presidente de la República federal para la formación de un gobierno en minoría del partido SPÖ socialdemócrata no fuera apoyada por parte de los partidos ÖVP popular y FPÖ liberal, las posteriores negociaciones entre los partidos ÖVP popular y FPÖ liberal permitieron finalmente alcanzar un acuerdo para la formación de Gobierno.

La formación en coalición rubricada entre los partidos ÖVP popular y FPÖ liberal en Austria provocó que la Unión Europea, bajo la Presidencia portuguesa, promulgara el 31.1.2000, y después de consultar con los jefes de Gobierno y los jefes de Estado de los estados miembros UE, una declaración por la cual se adver-

1. Véase al respecto el Informe sobre la evolución del federalismo en Austria en 1999, incluido en el Informe de las Comunidades Autónomas 1999, volumen I (2000), punto I.1.5.

tía de posibles sanciones a Austria en forma de «reacciones» bilaterales, si el partido FPÖ liberal entraba a formar parte del Gobierno, motivadas por «*los relevantes acontecimientos constitucionales y democráticos acontecidos en Austria*».

A pesar de ello se prosiguió con las conversaciones para la formación de una coalición, y el 3.2.2000 los señores Dr. SCHLÜSSEL (ÖVP) y Dr. HAIDER (FPÖ), presidentes de los respectivos partidos, firmaron, a requerimiento del Presidente federal, la declaración de «Responsabilidad para con Austria – por un futuro en el seno de Europa», que establece, entre otros, un reconocimiento claro de los valores fundamentales de la UE.

El nuevo Gobierno, con Dr. SCHÜSSEL (ÖVP) como Canciller y Dr. RIESS-PASSER (FPÖ) como Vicecanciller, del que forman parte 8 miembros de los partidos ÖVP popular y FPÖ liberal respectivamente,² fue investido el 4.2.2000 por el Presidente federal. El 9.2. el Jefe del Gobierno pronunció ante el Parlamento su declaración programática de gobierno, sometida a debate el 18.2.2000 en la sesión parlamentaria 661. La formación del nuevo Gobierno austriaco no sólo suscitó críticas en Europa; en Austria también tuvieron lugar numerosos actos de protesta. El 19.2. se convocó en Viena una manifestación masiva contra el Gobierno.

El programa de gobierno «Un futuro en el seno de Europa – una nueva forma de gobernar Austria» incluye también un capítulo dedicado a la revalorización del Estado federal,³ que prevé, entre otros temas, la creación de tribunales administrativos en los países federados, el fortalecimiento de la autonomía constitucional de los países federados, la reforma del Consejo Federal, así como la creación de competencias cerradas y concretas.

1.2. Las sanciones impuestas por parte de la UE,⁴ debatidas tanto en el

2. El nuevo reparto de las competencias se llevó a cabo mediante enmienda de la ley de Ministerios federales 2000 (BGBl I núm. 16/2000). El partido ÖVP popular ostenta la Cancillería y los siguientes Ministerios: Asuntos Exteriores, Educación y Cultura, Economía y Trabajo, Agricultura y Agricultura Forestal, Medio Ambiente y Economía del agua, e Interior; el partido FPÖ liberal ostenta la Vicecancillería (Ministra de Prestaciones públicas y Deportes) y los siguientes Ministerios: Finanzas, Defensa, Transportes, Innovación y Tecnología, Seguridad Social y Generaciones, y Justicia.

3. Compárese con el programa de gobierno ¿Nuevas esperanzas en un estado federal más fuerte?, hoja informativa del Instituto del Federalismo, núm. 2/2000.

4. Compárese con: WINKLER, Europa quo vadis, La Autonomía de un acto arbitrario europeo, publicado en la Revista sobre Derecho público (ZÖR), núm. 3, 2000, página 231 y siguientes; HUMMER/OBWEXER, La imposición de las sanciones de la UE y sus posibles repercusiones, publicado en la revista ZÖR 2000, página 269 y siguientes; LEIDENMÜHLER, Sobre la legalidad de las medidas adoptadas contra el Gobierno federal de Austria. Cuestiones jurídicas motivadas por las reacciones internacionales al respecto de la formación de gobierno de un estado miembro de la UE, publicado en la revista ZÖR 2000, página 299 y siguientes; REGAN, ¿Son legales las sanciones de la UE contra Austria?, publicado en la revista ZÖR 2000, página 323 y siguientes; WEINBERGER, Consideraciones teórico-democráticas sobre las sanciones de la UE, publicado en la revista ZÖR 2000, página 237 y siguientes; KLAUSHOFER, Las medidas adoptadas por los 14 y Aspectos en la aplicación del artículo 7 de la UE y 309 EG, publicado en la Revista de Derecho político (JRP), 2000, página 297 y siguientes.

ámbito jurídico como político, llevaron consigo un mayor aislamiento de Austria dentro de la Unión Europea.

El 5.5.2000 el Gobierno de Austria acordó un programa de acciones para el levantamiento de las sanciones. En una declaración de fecha 17.5.2000 la conferencia de los presidentes de los países federados de Austria se pronunció a favor de la pertenencia sin reservas de Austria a la Unión Europea, reclamando el fin de las sanciones impuestas mediante un sistema transparente para la mutua comprensión y el respeto, y la creación de un código que definiera claramente la democracia, el estado de derecho y los derechos humanos.

Después de que los partidos representados en el Parlamento no lograran ponerse de acuerdo para alcanzar una acción colectiva, el Gobierno federal consideró elevar a consulta popular a celebrar en otoño, entre otros temas, si el Gobierno de Austria debía garantizar la inmediata retirada de las injustas sanciones impuestas contra Austria. El texto previsto y las seis preguntas a responder en esta consulta popular despertaron grandes discusiones.⁵

Debido a que la gran mayoría de los estados miembros de la UE abogaban a favor del fin de las sanciones contra Austria, el Presidente del Parlamento Europeo para los Derechos Humanos otorgó a tres personalidades el mandato de evaluar la situación política de Austria. Estos tres sabios⁶ presentaron el 8.8.2000 en París un extenso informe a la Unión Europea, bajo la Presidencia de Francia, en el cual se ponía de manifiesto, entre otros, que «*el Gobierno de Austria no había violado sus obligaciones al respecto de los valores comunes europeos y que las medidas adoptadas podrían ser contraproducentes en caso de seguir aplicándolas*». En un «*comunicado de los 14 respondiendo al informe presentado por los tres sabios al respecto de la situación de Austria*»⁷ los estados miembros de la UE llegaron a la conclusión, entre otras, de que las medidas adoptadas por los 14 habían sido necesarias y que ya podían levantarse. La naturaleza del partido FPÖ liberal y la evolución del mismo debería observarse con atención.

El levantamiento de las sanciones impuestas por la UE fue bienvenido, no sólo en Austria, y se restableció, aunque con algún titubeo, la normalidad en las relaciones.

2. Con respecto a la política interior de Austria el interés del año al que hace referencia este informe se centró en las elecciones al Parlamento del estado federado de Steiermark y Burgenland, así como las elecciones al Consejo municipal de Vorarlberg, en las que por vez primera se eligió al alcalde por votación directa, y en la Baja Austria y Steiermark.

2.1. Las elecciones al Parlamento de Steiermark celebradas el 15.10.2000 estuvieron marcadas por un fuerte crecimiento del partido ÖVP popular (+

5. Compárese con Thienel, Cuestiones constitucionales de la consulta popular según el artículo 49b B-VG, publicado en JRP 2000, página 327 y siguientes.

6. Los tres sabios fueron: Martti AHTISAARI, antiguo Presidente de Finlandia, Jochen FROWEIN, director del Instituto Max-Planck de Derecho público e internacional de Heidelberg, y Marcelino OREJA, antiguo Ministro de Exteriores de España.

7. Véase al respecto el documento 81 publicado en Documentación sobre Política Exterior, textos y documentos, núm. 4, Viena 2000, 27.

11,02% de los votos y 6 diputados más), un reducido crecimiento de los Verdes (+ 1,22% y 1 diputado más), así como las pérdidas de los partidos SPÖ socialdemócrata (- 3,52% y 2 diputados menos) y FPÖ liberal (- 4,72% y 3 diputados menos) y del Foro Liberal (- 2,76% y 2 diputados menos), el cual no logró pasar a formar parte del Parlamento del país federado.

El reparto de escaños del Parlamento de este país federado fue el siguiente: ÖVP popular 5 escaños (+ 1), SPÖ socialdemócrata 3 escaños (- 1), FPÖ liberal 1 escaño (se mantiene igual). En la sesión constituyente del Parlamento celebrada el 7.11.2000 se reeligió a la Señora KLASNIC (ÖVP) en su función de Presidenta del país federado.

2.2. Los asuntos relacionados con unas operaciones crediticias por importes millonarios realizadas por el banco Bank Burgenland provocaron las elecciones anticipadas⁸ al Parlamento de Burgenland, celebradas el 3.12.2000. El partido SPÖ socialdemócrata mantuvo sus 17 diputados gracias a un aumento en los votos (+ 2,13%), mientras que los partidos ÖVP popular (- 0,76% y 1 diputado menos) y FPÖ liberal (- 1,90% y 1 diputado menos) sufrieron pérdidas. Los Verdes obtuvieron un 2,98% más de votos, pasando por vez primera a formar parte del Parlamento con 2 diputados. En la sesión constituyente del Parlamento de este país federado celebrada el 28.12.2000 se eligió a NIESSL, candidato del partido SPÖ socialdemócrata, como sucesor de STIX, hasta la fecha Presidente y una persona muy comprometida con el federalismo.

3. A comienzos de años las negociaciones emprendidas entre los partidos SPÖ socialdemócrata y ÖVP popular en el ámbito regional introdujeron la reclamación de la reforma del estado federal,⁹ aprobada años atrás, la elección directa de los presidentes de los países federados y la creación de tribunales administrativos de los países federados.

El acuerdo de gobierno alcanzado entre los partidos ÖVP popular y FPÖ liberal contiene una declaración clara referida a la realización de estos proyectos.¹⁰ No obstante, resultará muy complicado hacerlos realidad, porque el Gobierno no dispone de los dos tercios constitucionales necesarios en el Parlamento para obtener la mayoría, y porque el partido SPÖ socialdemócrata tiene una posición crítica al respecto de la reforma del Estado federal.

A lo largo del año 2000 al que hace referencia este informe no se avanzó, ni en los planteamientos, en la propuesta de reforma discutida durante años y de tanta importancia en el ámbito estatal.

No obstante, la reforma del presupuesto estatal, que sin duda hará necesarias algunas adecuaciones en la administración, abre nuevas esperanzas. Los países federados de Austria presentaron una propuesta en septiembre del 2000 titulada

8. Compárese con la ley por la que se pondrá fin anticipado al XVII periodo legislativo del Parlamento de Burgenland (LGBl 2000/63).

9. Véase al respecto el informe 1996, punto 3.1.

10. Véase al respecto el programa de gobierno «Un futuro en el seno de Europa, una nueva forma de gobernar Austria», febrero de 2000, capítulo dedicado al Gobierno federal, página 87 y siguientes, y punto I.1.1 de este informe.

«Propuestas de ahorro en el Estado federal mediante la reforma de las competencias y de las estructuras», que pretende aportar una mayor claridad a la administración y una desestructuración de la burocracia, además de la liberación del presupuesto estatal.

II. Evolución y tendencias de significación federal

1. A la vista de la sin duda alguna necesaria reforma presupuestaria a nivel estatal, a lo largo del año al que hace referencia este informe abundaron las propuestas para la agrupación de los países federados y la supresión de sus Parlamentos. Como continuación a la propuesta presentada en 1997, por la cual se pretendía sustituir los nueve países federados de Austria por tres grandes países,¹¹ el Presidente de la Comisión para la deuda pública abogó por una amplia reforma de la administración y por la supresión de 50.000 plazas de funcionarios, así como por la agrupación de los países federados. Estas propuestas se vieron asimismo apoyadas por el Presidente del Tribunal de Cuentas, el cual reclamó la celebración de un serio debate sobre la amplia reforma de la administración, mediante la cual podrían ahorrarse unos 50.000 millones de ATS,¹² y para la cual presentó las bases en una encuesta de fecha 6.11.2000. La propuesta para la supresión de los Parlamentos de los países federados topó con un rechazo masivo. Asimismo, varios políticos de los países federados (como, por ejemplo, los presidentes Dr. PÜHRINGER, Dr. WEINGARTNER y Dr. SAUSGRUBER), anotaron que lo que debía reducirse era la abultada administración estatal. También se hicieron propuestas para la completa reforma de la administración estatal, que incluían la agrupación de órganos estatales (como la guardia civil austríaca, la policía, las comandancias militares, las delegaciones de hacienda) Mientras se continuaba argumentando lo elevado de los costes administrativos de la estructura federalista en Austria en comparación con otros países, el director del Instituto de Investigación Económica concluía en un análisis¹³ realizado al respecto que las estructuras administrativas federalistas acarrearían menores costes que las centralistas.

Las propuestas presentadas en diciembre del 2000 por parte de un grupo de expertos de Steiermark para la instauración de un gran «Parlamento general de países federados», compuesto por 40 miembros en lugar de los 9 Parlamentos (y sus actuales 448 diputados), y la supresión del Consejo Federal¹⁴ abrieron nuevos debates a este respecto.

11. Véase al respecto el informe de 1997, punto II.4.

12. Compárese con ¿Cuáles son las verdaderas posibilidades de ahorro del Estado federal?, publicado en la hoja informativa del Instituto, núm. 4/2000.

13. Véase al respecto KRAMER, Comparativa internacional de los datos relativos a los costes del sector estatal por ámbitos de competencias y niveles de estado, FÖDOK volumen 11, Innsbruck 2000.

14. Véase también al respecto: ¿La creación de un «Parlamento general de países federados» solucionará los problemas presupuestarios de Austria y los problemas estructurales del estado federal austríaco?, publicado en la hoja informativa del Instituto de Federalismo, núm. 6/2000.

El Ministro de Finanzas GRASSER (FPÖ liberal) respondió con arreglo a las negociaciones en curso para el ajuste financiero, del que esperaba obtener grandes ahorros. Los nueve presidentes de los Parlamentos de los países federados rechazaron los planes argumentando que la supresión de estos Parlamentos iba en contra de los fundamentos de la identidad histórica de las regiones, de la democracia y de la cercanía a los ciudadanos.

2. La discusión sobre el Consejo Federal, la cámara de representación territorial del Parlamento, se extendió a lo largo de todo el año al que hace referencia este informe, y también se solicitó su supresión haciendo referencia a la creación de un parlamento general de los países federados. Con independencia de las propuestas ya conocidas años atrás destinadas a reforzar la posición del Consejo Federal, llamó la atención la propuesta realizada por el Presidente del parlamento de la Baja Austria para sustituir el Consejo Federal por un «Consejo de los países federados y de los municipios». Este consejo debería asumir las competencias del Consejo Federal y de la Conferencia de Presidentes de los países federados, y garantizar los intereses de cada país federado a través de un mecanismo de consultas y de las negociaciones para el ajuste financiero. Cabe decir que, al margen de la declaración fijada en el programa de gobierno para la reforma del Consejo Federal, no se ha avanzado en absoluto en las discusiones mantenidas al respecto a lo largo de los años.

3. La Ley de ajustes financieros de 1997, que regula, entre otros temas, el reparto de los ingresos derivados de cada uno de los impuestos entre las administraciones locales, expiraba el 31.12.2000. En consecuencia, una de las tareas más urgentes era la de renegociar un nuevo ajuste financiero. A lo largo de las conversaciones iniciadas en abril del 2000 el Gobierno expresó su voluntad de llegar a ahorros perceptibles mediante la aplicación de medidas diversas (como, por ejemplo, en el ámbito de la promoción de la construcción de viviendas, la financiación de los establecimientos sanitarios o las retribuciones a los maestros de las regiones) Las discusiones se intensificaron debido a la intención manifiesta del Gobierno federal para reducir a cero el nuevo endeudamiento del presupuesto federal a partir del año 2002 mediante rigurosas medidas de ahorro. El Ministro de Finanzas reclamó de los países federados la aportación de unos 15.000 millones de ATS al presupuesto federal, pudiendo reunir gran parte de la cantidad mediante el recorte de las subvenciones destinadas a la promoción de la construcción de viviendas. Más tarde aumentó la cantidad reclamada a 30.000 millones de ATS. Tras numerosas rondas de negociaciones los países federados manifestaron dispuestos a aportar 29.500 millones de ATS para la reforma presupuestaria federal, si a cambio no se modificaba el actual sistema para la promoción de construcción de viviendas y las subvenciones federales para la financiación de las entidades sanitarias. Las precipitadas conversaciones llevadas a cabo con los representantes de los intereses de los municipios (Federación Austríaca de Municipios y Federación Comunal Austríaca) del 13.10.2000, y con los representantes de los países federados el 16.10.2000, permitieron al Ministro de Finanzas llegar a un pacto para la reforma económica para los años 2001-2004. La urgencia venía condicionada por la necesidad de aportar a tiempo una resolución parlamentaria que incluyera la reforma financiera negociada en relación con el presupuesto existente para el 2001.

La ley de reforma financiera 2001¹⁵ (BGBl I núm. 3/2001) traspuso las medidas acordadas para la consolidación del presupuesto y fijó las correspondientes cláusulas de reparto de los ingresos a las contribuciones federales comunes.¹⁶

Desde el punto de vista de los países federados cabe mencionar que las medidas deben aportar a la consolidación de un superávit presupuestario no inferior al 0,75% del PIB, y una cifra superior a los 23.000 millones de ATS. Consecuencia de ello podrían ser presupuestos de ahorro. Además, la reforma en las competencias y de las estructuras entre el Gobierno y los países federados debería llevar consigo un ahorro adicional anual de 3.500 millones de ATS. Una comisión propia para la reforma de las estructuras y las competencias deberá desarrollar en el plazo de 6 meses (j) las propuestas correspondientes para la reforma. A la vista de la experiencia con la reforma del Estado federal, dudamos seriamente de que el plazo pueda cumplirse. Cabe destacar positivamente la no reforma del actual sistema para la financiación de las entidades sanitarias, de las subvenciones destinadas a la promoción en la construcción de viviendas y los salarios de los maestros de los países federales.¹⁷

El sistema de pauta escalonada de la población,¹⁸ mediante la cual se concede excesiva preferencia a aquellos municipios a partir de un número determinado de habitantes a la hora de proceder al reparto de las contribuciones, tampoco se suprimió a la vista de la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional.¹⁹ Al contrario, se garantizó mediante una ley constitucional.²⁰

A modo de resumen hay que reafirmar que no pudo llevarse a cabo la pretendida reforma de 1997 para el ajuste financiero, y que se pospuso hasta el próximo periodo. Las negociaciones dejaban ver claramente que en lo que a las relaciones financieras respecta el poder está sin duda en manos del Gobierno, y que no se puede hablar de igualdad entre las partes incluidas en el ajuste financiero.

4. Desde hace ya muchos años se negocia un nuevo ordenamiento de la economía del sector eléctrico en Austria.²¹ A la vista de la liberalización de la eco-

15. Ley federal que regula el ajuste financiero para los años 2001 al 2004, y por la que se acuerdan diversas disposiciones jurídicas sobre el ajuste financiero (Ley de ajuste financiero 2001 - FAG 2001) y por la que se modifican la ley de ajuste financiero 1997 y la ley de subvenciones para la promoción de la vivienda de 1989.

16. Con respecto a las distintas repercusiones financieras véase: HÜTTNER, El ajuste financiero para el 2001 hasta el 2004, publicado en ÖGZ, cuaderno 12/2000, página 6 y siguientes y ÖGZ, cuaderno 2/2001, página 39 y siguientes.

17. Profesores en activo en las escuelas de enseñanza primaria y superior hasta el 9º curso.

18. Compárese con PERNTHALER/GAMPER, La pauta escalonada de la población como elemento inconstitucional del ajuste financiero, FÖDOK volumen 10, Innsbruck 2000.

19. Véase al respecto la sentencia del 28.9.2000, A 10/00, mediante la cual la pauta escalonada de la población no se consideró inconstitucional; compárese con el punto V.1.5.

20. Ley constitucional federal sobre el grado constitucional de determinadas disposiciones jurídicas al ajuste financiero - BGBl I núm. 4/2001.

21. Compárese con el informe de 1996, punto II.6., y con el informe de 1999, punto I.7.

nomía del sector eléctrico en Europa, parecería que la fusión de las numerosas empresas existentes en los países federados sería el camino indicado para poder permanecer en el mercado europeo de las eléctricas. Las negociaciones sobre la prevista sociedad «*Energie Austria*» (compuesta por la Verbundgesellschaft-sociedad coordinadora de otras varias-, la Energie Oberösterreich y la Energie Steiermark) han fracasado debido a la oposición de las tres empresas presentes en los países federados (la Energieversorgung Niederösterreich, Wienstrom y Tiroler Wasserkraftwerken). En caso de no llegar a una «solución austriaca», los expertos y políticos temen la venta de cada una de las empresas a las grandes eléctricas europeas.²² El plan previsto para reunir a aquellas empresas de países federados que obtienen la electricidad de las centrales de energía hidroeléctrica en un «grupo de empresas hidroeléctricas» tampoco ha terminado en acuerdo. La solución austriaca a la energía eléctrica se encuentra, en estos momentos, ante un destino incierto.

5. Las divergencias políticas respecto a la construcción del túnel base de Semmering²³ continuaron incluso después de la resolución adoptada en 1999 por el Tribunal Constitucional a favor de la Ley para la Protección del Medio Ambiente de la Baja Austria. A ello se añadió que el Tribunal Administrativo anuló la resolución sobre la denegación de licencia para la protección jurídica de la naturaleza para este proyecto de tráfico por antijuridicidad del contenido.²⁴ El nuevo Ministro federal de transporte adoptó una mayor distancia hacia este proyecto de tráfico, también por motivos financieros, y solicitó el paro de las obras y anunció, que denunciaría al Presidente de la Baja Austria por abuso de autoridad si se retrasaba indefinidamente el proceso administrativo. El recurso presentado por el Gobierno federal²⁵ contra la nueva Ley para la Protección del Medio Ambiente de la Baja Austria inhibió el Ministro de Interiores, natural de la Baja Austria. El Gobierno regional de la Baja Austria solicitó en octubre del 2000 al Tribunal Administrativo la ampliación del plazo para el otorgamiento de la notificación de zona natural protegida en 18 meses. Justo antes de finalizar el año el Tribunal Administrativo amplió el plazo en seis meses. La decisión definitiva al respecto del debatido proyecto de transporte ha vuelto a posponerse.

6. Los incidentes provocados por los llamados «*perros de pelea*» también han ocasionado en Austria numerosas discusiones a fin de adoptar una regulación sobre la propiedad de este tipo de animales. Los países federados abogaron a favor de una regulación a escala nacional. Las consultas llevadas a cabo por las respectivas comisiones del Parlamento no llevaron a ningún acuerdo. Al contrario deberían ser los países federados los que aprobaran las regulaciones correspondientes en el marco de sus competencias en las leyes de caza y propiedad de

22. Véase al respecto el crítico comentario de Schellhorn en el artículo de título El perro en el circuito eléctrico, publicado en el periódico Die Presse del 31.8.2000.

23. Véase al respecto la sentencia G 256/98 del 25.6.1999, el informe de 1999, punto V.1.1. y el informe de 1998, punto II.6.

24. Sentencia del Tribunal Administrativo del 20.12.1999, 99/10/0204.

25. De acuerdo con el artículo 98, párrafo 2 B-VG, el Gobierno federal puede formular propuestas contra un acuerdo de ley de un Parlamento regional si considera que pone en peligro los intereses de la Federación.

animales. Junto a las recientes discusiones para la centralización de la protección de animales²⁶ los Verdes reclamaron una «ley marco para la caza a escala nacional», cuya puesta en práctica llevaría consigo una nueva pérdida de competencias de los países federados.

III. Capítulos seleccionados de la legislación federal

1. Aunque el nuevo Gobierno federal no dispone de los dos tercios necesarios de mayoría en el Parlamento para la adopción leyes constitucionales, el poder legislativo federal acordó a lo largo del año al que hace referencia el informe varias novedades en el derecho constitucional austríaco. Estas novedades afectaron a dos enmiendas a la ley constitucional federal, una ley constitucional federal, dos tratados que incluían disposiciones que modificaban la Constitución y 29 disposiciones constitucionales en siete leyes federales ordinarias.

2. Esta forma de proceder ha ido a aumentar últimamente la desde hace años criticada complejidad y dispersión del Derecho Constitucional de la República Federal de Austria. Cabe citar las siguientes modificaciones de relevancia llevadas a cabo:

2.1. La modificación de la ley constitucional federal (BGBl I núm. 68/2000) cimentó el reconocimiento de la República de Austria (gobierno, regiones y municipios) como grupo étnico autóctono en la determinación de los objetivos²⁷ de la Constitución del país. Con ello se dio conformidad a una reclamación del Consejo asesor de grupos étnicos²⁸ y se dio protección constitucional a la conservación y promoción de la lengua y de la cultura de los grupos étnicos.

2.2. Con la Ley para la Protección del Medio Ambiente, BGBl 1993/698, se sometió a resolución en segunda instancia la ley de compatibilidad con el medio ambiente. Esta ley expiraba el 31.12.2000. Debido a que no se procedió a la creación de tribunales administrativos para los países federados prevista desde hace años, tuvo que garantizarse la subsistencia de la comisión de senado para el medio ambiente. Se hizo mediante una ley federal por la cual se modificó la ley constitucional nacional y se aprobó una ley constitucional sobre la comisión del senado para el medio ambiente (USG 2000) (BGBl I núm. 114/2000). Las disposiciones modificadas en la Constitución²⁹ se determinaron en el tiempo hasta el 31.12.2004, al igual que la ley del senado para el medio ambiente. Se prosiguió con el modelo ya probado para los miembros activos con profesión accesoria, aunque se aumentó en número hasta los 42 miembros, suprimiendo a los miembros suplentes (20 hasta la fecha). Con motivo del cumplimiento tuvieron que adaptarse diversas disposiciones jurídico-procesales.

26. Compárese con el informe de 1996, punto II.6.

27. Compárese con la nueva redacción del artículo 8 B-VG.

28. «Memorando de los grupos étnicos austríacos» del 24 de junio de 1997, que resume las demandas de los grupos étnicos croatas, húngaros, checos y eslovacos, así como del grupo étnico de Roma.

29. Compárese con el artículo 11, párrafo 8 B-VG y el artículo 151, párrafo 7 B-VG.

3. De acuerdo con la ley de limitación de las retribuciones³⁰ el Presidente del Tribunal de Cuentas debe informar y dar a conocer el factor anual de adaptación para el aumento de las retribuciones de los políticos. El factor de adaptación resultante y publicado³¹ para el año 2000 del 3,3% no se correspondió con el desarrollo general de las retribuciones en Austria. Basándose en la iniciativa parlamentaria presentada por los cuatro partidos que componen el Parlamento, el Parlamento electo acordó la modificación de la ley constitucional para la limitación de las retribuciones de los cargos público (BGBl I núm. 5/2000). Con ello se anularon las disposiciones vigentes hasta la fecha con efecto retroactivo a 1.9.1999 fijando la que pasó a llamarse «*ronda cero de retribuciones de los políticos*».

4. Además de las modificaciones mencionadas en la Constitución el poder legislativo continuó incorporando disposiciones constitucionales en leyes federales ordinarias, aumentando aún más la falta de claridad del derecho constitucional. A lo largo del año al que hace referencia este informe se aplicó en siete leyes federales ordinarias, a las que se incorporaron 29 disposiciones constitucionales. A continuación se citan brevemente las leyes:

4.1. El objetivo de la «ley para la liberalización del sector eléctrico»³² es la apertura del mercado del gas y de la electricidad en Austria.³³ Este amplio proyecto de ley contiene la ley económica del gas, que, unida a una «ley federal de transición», prevé una apertura paulatina del mercado del gas de aquí al 1.10.2002, una amplia enmienda a la ley económica y de organización del sector de la electricidad (ElWOG),³⁴ que deberá abrir el mercado de la electricidad de aquí hasta el 1.10.2001, así como la ley federal sobre competencias de los órganos reguladores para el sector eléctrico, por la cual se crearon las autoridades independientes de vigilancia «*Elektrizitäts-Control GmbH*» y la «*Comisión de control de la electricidad*».

Con esta ley Austria ha abierto el mercado eléctrico más allá de las directivas propuestas por la UE,³⁵ lo que ha supuesto la liberalización de un sector económico hasta la fecha muy regulado y dominado por el sector público.

La ley económica del sector del gas³⁶ incluye el derecho al suministro público de gas (derechos y obligaciones de las empresas de gas natural, flujo del gas natural, construcción de conductos para el gas natural, entre otros temas), además de la regulación del precio, el derecho industrial del gas (instalaciones indus-

30. BGBl I núm. 64/1997. Véase al respecto el informe de 1997, punto I.8.

31. Publicación en Boletín del periódico Wiener Zeitung del 27 de septiembre de 1999.

32. BGBl I Nr 121/2000.

33. Compárese con PAUGER, Reforma del derecho del sector eléctrico y del gas mediante la ley de liberalización de la energía, ÖZW 2000, página 97 y siguiente.

34. Véase al respecto el informe de 1998, punto III.3.

35. Véase al respecto, entre otras, la directiva del Parlamento Europeo y del Consejo al respecto de regulaciones comunes para la creación de un mercado único del sector eléctrico, 98/30/EG, ABl 1998, núm. L 204 del 21.7.1998.

36. Ley federal que aprueba las nuevas regulaciones para la industria del gas natural, artículo 1 de la ley de liberalización del sector eléctrico.

triales), el derecho a la gestión del sector del gas (garantía del suministro de gas en tiempos de crisis), así como disposiciones relativas al derecho minero (obtención del gas), y anula disposiciones de otras leyes federales (como, por ejemplo, la ley de conducciones o la ley de precios de 1992). La ley sobre seguridad en el suministro del gas, que afecta ante todo los conductos de gas en los hogares y los aparatos en domicilios privados, y cuya delimitación con respecto a las competencias del Gobierno resulta a menudo complicada, continúa de acuerdo con el artículo 15 de la ley B-VG como competencia de las regiones. Estas regiones deberán adaptar las leyes del gas existentes a las condiciones modificadas en las distintas directivas de la UE,³⁷ algo que ya se ha llevado en parte a cabo a lo largo del año al que hace referencia este informe.³⁸

La enmienda a la ley económica y organizativa del sector eléctrico, para cuya resolución el Gobierno federal tuvo que otorgarse la competencia mediante una «cláusula de fundamentación de la competencia»,³⁹ prevé la apertura completa del mercado en el sector eléctrico, que debe conducir a una rebaja apreciable de los precios de la electricidad en el consumidor. También se han previsto medidas de promoción para la ampliación de las instalaciones ecológicas y de pequeñas hidroeléctricas. El establecimiento de zonas reguladas y de directores de zona regulada, de un organismo regulador independiente, así como de oficinas independientes de compensación estableció las condiciones organizativas para el funcionamiento de un mercado de la electricidad completamente liberalizado. A lo largo de varias disposiciones constitucionales⁴⁰ se fijaron las tareas de la *Comisión de control del sector eléctrico* y de la empresa *Elektrizitäts-Control GmbH*, así como las obligaciones a asumir por parte de las empresas del sector eléctrico.

La ley federal sobre competencias de los órganos reguladores en el sector eléctrico y la constitución de la empresa *Elektrizitäts-Control GmbH* y de la *Comisión de control del sector eléctrico*⁴¹ también contiene varias disposiciones constitucionales, así como una «cláusula de fundamentación de la competencia» (§ 1), entre otras, y regula la creación, composición y competencias de estos órganos reguladores, establecidos siguiendo el modelo de la ley de telecomunicaciones.

4.2. Con el ajuste financiero de 1997 se autorizó⁴² a los municipios al cobro de tasas por los anuncios radiofónicos (radio y televisión). Se gravaron aquellos anuncios que se emitían desde estudios situados dentro de la zona incluida en el municipio en cuestión (según el llamado «principio de emisión»). El Tribunal

37. Compárese con la directiva 90/396/EWG para la compensación de las disposiciones jurídicas de los estados miembros para instalaciones del gas, ABl 1990, núm. L 196 en la versión de la directiva 93/68/EWG, ABl 1993, núm. L 220.

38. Véase ley del gas de Kärnten, LGBl 2000/7; ley de seguridad del gas de Salzburgo, LGBl 2000/82; ley del gas del Tirol, LGBl 2000/78.

39. Disposición constitucional incluida en el apartado § 1 de la ley, artículo 7 de la ley de liberalización del sector eléctrico.

40. Compárese con las disposiciones constitucionales en § 24 El WOG sobre la aprobación de las condiciones generales para los explotadores de redes de distribución a través de la comisión de control del sector eléctrico.

41. Véase al respecto el artículo 9 de la ley de liberalización de la energía.

42. FAG 1997, BGBl 1996/201, § 15.

Constitucional hizo constar en un fallo⁴³ que sólo se podrían gravar aquellos anuncios emitidos en la zona (es decir, el llamado «*principio de recepción*»). También en el ámbito de las tasas derivadas de los anuncios emitidos surgió una problemática similar referida los deberes tributarios, de aplicarse sobre la localidad en la que se publicaba el periódico y o en la localidad a la que realmente pertenecía el valor de lo anunciado.

A fin de evitar la reclamación de reintegro a países federados o municipios de las tasas impuestas de acuerdo con el principio de estudio, se modificó la ley de ajuste financiero de 1997 (BGBl I núm. 30/2000) autorizando a los municipios mediante una disposición constitucional⁴⁴ a continuar reclamando las mencionadas tasas derivadas de los anuncios siguiendo el principio de estudio.

4.3. Después de que el Tribunal Constitucional anulara la disposición de la ley de contratación según la cual la oficina de contratación federal podía controlar y/o anular las decisiones de los órganos supremos por inconstitucional,⁴⁵ y basándose en una sentencia del Tribunal de la Unión Europea⁴⁶ por la que la decisión del contratante debe poder someterse a un procedimiento de revisión del proceso de adjudicación, se hizo necesaria la adaptación de la ley federal de contratación. Esta adaptación se llevó a cabo mediante una ley federal que modifica la ley federal de contratación de 1997 (BGBl I núm. 125/2000). En la ley se fijaron nueve disposiciones sobre la notificación de la adjudicación⁴⁷ y se nombró responsable a la oficina federal de contratación mediante una disposición constitucional (§ 99, párrafo 2) incluso con respecto a los órganos supremos. Otra disposición constitucional (§ 126a) garantiza constitucionalmente los organismos existentes de control para la contratación de las regiones, excluyendo las decisiones tomadas por estos organismos a control por parte del Tribunal Constitucional.

4.4. La ley federal sobre fondos de prestación voluntaria de la República de Austria a antiguos esclavos y trabajadores forzosos del régimen nazi (ley sobre fondos de reconciliación), BGBl I núm. 74/2000, prevé que aquellas personas sometidas a trabajos forzosos u obligadas a trabajar como esclavos en el territorio de la actual República de Austria durante el régimen nazi perciban una indemnización económica. Con ello Austria quiere aportar a la reconciliación, a la paz y a la colaboración. Para estos fondos se dispuso la cantidad de 6.000 millones de ATS procedentes de aportaciones del Gobierno federal, de los países federales y de la industria. Los órganos supremos del fondo son el *Curatorio*, el *Comité* y el *Secretario General*. El Curatorio⁴⁸ está compuesto por dos repre-

43. Sentencia del 17.12.1998, G 15/98, V 9/98 y sentencia del 24.2.1999, B 4736/96 y B 723/98; véase también al respecto la sentencia comentada en el punto V.1.1. G 19,20/00 del 29.6.2000.

44. Véase al respecto el nuevo artículo 15a FAG 1997.

45. Sentencia del Tribunal Constitucional del 30.9.1999, G 44-46/99-11, por el que se suprime el § 11, párrafo 1 Z 1, de la ley federal para la contratación con vencimiento 31.12.2000 por inconstitucional.

46. Fallo del Tribunal Europeo en la causa C-81/98, *Alcatel* (palabra clave «eco-puntos»).

47. Véase al respecto el nuevo § 53a de la ley.

48. Véase al respecto la disposición constitucional sobre la composición concreta del Curatorio en al § 12 de la ley.

sentantes del Gobierno federal, por los partidos políticos y por representantes de las asociaciones de víctimas y representantes de aquellos gobiernos de los países de los que proceden las víctimas a indemnizar. La ley entrará en vigor con la firma de un acuerdo entre las organizaciones participantes y los Estados Unidos de América para el pago de las prestaciones, y después de haber garantizado los recursos necesarios. Las intensas negociaciones sobre el pago de indemnizaciones llevan a pensar que esto no se producirá hasta principios del año 2001.

5. El punto esencial en el contenido de las leyes federales ordinarias acordadas lo conforma las regulaciones al respecto de la reforma del presupuesto de gobierno. Cabe citar al respecto las leyes complementarias al presupuesto, las medidas sobre el derecho a la jubilación y de los funcionarios, así como demás privatizaciones de empresas estatales («*la huida del presupuesto*»).

El Gobierno Federal acordó en su programa de gobierno, en el capítulo «política presupuestaria 2000-2003», numerosas medidas destinadas a la consolidación efectiva y a la estabilidad del presupuesto del gobierno. La puesta en práctica de este programa de consolidación no sólo llevó consigo duras negociaciones con los sindicatos; también levantó numerosas protestas por parte de los países federados y de municipios, así como de la industria y de los partidos de la oposición. A lo largo del año al que hace referencia este informe se acordaron numerosas disposiciones de ley, que contenían en parte medidas decisivas sobre el derecho a la jubilación y de los funcionarios, aunque también varios recortes del gasto y el aumento de los impuestos y las tasas.

5.1. La primera medida acordada fue la ley complementaria al presupuesto del 2000 (BGBl I núm. 26/2000) por la que se modificaron un total de 32 leyes, entre las que también se encontraba la ley de ajuste económico. La ley dispuso un aumento de los impuestos y de las tasas (como, por ejemplo, los impuestos sobre los seguros de vehículos a motor, los impuestos sobre el tabaco, los impuestos a vehículos o electricidad, y las tasas para la expedición del pasaporte y carnés de conducir)

5.2. El Tribunal Europeo resolvió en la sentencia⁴⁹ del 9.3.2000 que el impuesto sobre las bebidas austríaco se contradecía con la directiva europea sobre impuestos al consumidor.⁵⁰ El fallo supuso un duro golpe a la economía de los municipios, ya que los ingresos anuales derivados de los impuestos sobre la bebida ascendieron, por ejemplo en 1998, 5.600 millones de ATS. También desencadenó numerosas cuestiones jurídicas⁵¹ abiertas y trajo consigo rondas de consulta para encontrar una solución de recambio. El cobro previsto de una cuota especial a aplicar a las bebidas vinculada a la promoción de la salud, y el

49. Tribunal Europeo 9.3.2000, C-437/97 (Asociación de Clínicas Evangélicas, Wein&Co, LReg, Tribunal Constitucional). Véase al respecto el punto V.1.3.

50. Sexto RL 77/388/EWG del Consejo del 17 de mayo de 1977 para la armonización de las disposiciones jurídicas de los estados miembros sobre impuestos sobre las ventas – sistema unitario del impuesto sobre el valor añadido (ABl L 145, S 1).

51. Compárese con MÜHLBERGER, Problemas jurídicos del impuesto de las bebidas y cuestiones procesales después del fallo del Tribunal Europeo del 9.3.2000, publicado en la revista ÖGZ, cuaderno 7/2000, página 58 y siguientes.

aumento del impuesto sobre la venta en las bebidas fueron, sin embargo, rechazados por la industria. Basándose en una «acción puntual al respecto de una solución de recambio para el impuesto sobre las bebidas»⁵² el Parlamento acordó una **modificación de la ley de ajuste económico de 1997** (BGBl I núm. 29/2000); esta modificación contempla un pago por publicidad destinado a suplir, en parte, la pérdida de ingresos en los impuestos sobre las bebidas que aumentará la cuota de los municipios derivada de los ingresos de los impuestos sobre las ventas; a partir del año 2001 se transferirán a los municipios unos 4.500 millones de ATS. Por contra se derogó el pago por publicidad, establecido como pago colectivo,⁵³ y la autorización a todos los países federados y municipios a recaudar tasas por anuncios en periódicos y radio.

También facilitó las cosas a los países federados y a las comunidades el fallo del Tribunal Constitucional⁵⁴ por el cual se reconoció la constitucionalidad de las disposiciones previstas en cada una de las ordenanzas tributarias para la devolución («bloqueo de las devoluciones») de las cuotas reclamadas.

5.3. La ley de modificaciones del derecho social del 2000⁵⁵ aumentó la edad para la jubilación y previó numerosas medidas para la mejora de la situación financiera de los seguros de enfermedad.

La ley de reforma de las pensiones del 2000⁵⁶ tiene por objeto continuar garantizando el sistema público de pensiones de los funcionarios federales; también prevé regulaciones, parte de ellas decisivas para la consolidación presupuestaria. Cabe citar, entre otras, un aumento de la edad para acceder a la jubilación anticipada, la modificación de las bases de cálculo de las pensiones familiares y el aumento de las aportaciones a la jubilación.

5.4. Otro paso decisivo para la consolidación presupuestaria se dio, también en relación con el presupuesto de gobierno para el año 2001, con la ley de acompañamiento del 2001 (BGBl I núm. 142/2000). Esta ley transpone en forma de ley los ahorros acordados con los sindicatos del sector público y de los servicios de correos y telecomunicaciones, y prevé aportar a la reforma presupuestaria a partir del año 2001 mediante las medidas acordadas 30.000 millones de ATS en forma de ingresos adicionales y 3.000 millones de ATS de la reducción del gasto.

Esta ley llevó consigo la modificación de 87 leyes federales (!). Huelga mencionar la complejidad de estas «enmiendas en grupo».

5.5. La ley de los inmuebles federales⁵⁷ llevó consigo un nuevo paso importante hacia la privatización y la reforma presupuestaria. La estructura creada, en parte por la monarquía, para la administración de edificios y de bienes inmuebles de la República Federal («Bundesgebäudeverwaltung Österreich» – Adminis-

52. Compárese con Hüttner, Ajuste de la impositiva de las bebidas —«doloroso» en muchos aspectos, publicado en la revista ÖGZ, cuaderno 5/2000, página 32.

53. Véase también al respecto el punto V.1.1.

54. Sentencia del 29.11.2000, B 1735/00-8; véase al respecto el punto V.1.3.

55. BGBl I núm. 92/2000.

56. BGBl I núm. 95/2000.

57. BGBl I Nr 141/2000.

tración austríaca de edificios de la República Federal) se reorganizó por completo con la constitución de la sociedad «*Immobilienmanagementgesellschaft des Bundes mbH (IMB)*». Las cuotas sociales se transfirieron a la ya existente *Bundes-Immobilien-gesellschaft (BIG)*. La creación de esta organización debe permitir simplificar claramente la administración. Los bienes inmuebles en propiedad de la República de Austria se transferirán en forma remunerada a la BIG. Para ello la sociedad deberá satisfacer al Gobierno la cantidad de 33.000 millones de ATS. Los inmuebles no traspasados, en especial los históricos, serán responsabilidad de una oficina federal subordinada llamada «*Burghauptmannschaft*». Para el aprovechamiento de los inmuebles en propiedad de la BIG se constituyeron contratos de alquiler, estableciendo alquileres ficticios a los usuarios de los edificios.

La administración delegada⁵⁸ practicada hasta la fecha por los países federados con total satisfacción quedó limitada según el decreto de traspaso del 31.12.2000.⁵⁹ En caso de que los funcionarios de los países federados activos hasta la fecha en la administración de edificios y bienes inmuebles de la República de Austria pasaran a la nueva sociedad, se harían necesarias nuevas leyes para la asignación de funcionarios.

5.6. La ley para la Escuela española de equitación⁶⁰ agrupa la yeguada1 «*Bundesgestüt Piber*» y la «Escuela española de equitación» en una única unidad organizativa. Se han traspasado a la sociedad los bienes en poder de la República de Austria hasta la fecha, así como los derechos de explotación de parte del castillo. Los éxitos en la cría y las actividades artísticas de los caballos Lipizanos deben garantizarse también después de la privatización.

6. Para el año al que hace referencia el informe puede afirmarse con respecto a la participación del Consejo Federal en la legislación federal que, al igual que ocurriera en años anteriores, no se ha formulado ninguna protesta⁶¹ contra acuerdos de ley parlamentaria. Las diez solicitudes de recurso presentadas por los miembros del partido SPÖ socialdemócrata en el Consejo Federal fueron rechazadas. Al parecer también fueron determinantes algunas cuestiones de política del partido, y no el perjuicio de los intereses de las regiones. La práctica del derecho de aprobación⁶² muestra que el Consejo Federal aprobó en ocho casos la modificación de leyes constitucionales y disposiciones constitucionales en leyes ordinarias que limitaban las competencias de los países federados. Junto a las modificaciones en la Constitución, también se vio afectada la celebración de tres pactos sociales⁶³ que afectaban derechos de los países federados. El número de aprobaciones acordadas desde 1985 hasta finales del 2000 se ha situado en 160.

58. Véase al respecto el artículo 104 B-VG.

59. BGBl III núm. 179/2000.

60. BGBl I núm. 115/2000.

61. Según el artículo 42, párrafo 2 B-VG.

62. Compárese el artículo 44, párrafo 2 B-VG, previsto desde el 1 de enero de 1985 (enmienda al B-VG 1984, BGBl 1984/490).

63. Aprobación por parte del Parlamento de acuerdo con el artículo 50, párrafo 1 B-VG y el artículo 50, párrafo 3 B-VG, unidos al artículo 44, párrafo 2 B-VG.

IV. Artículos seleccionados de la legislación nacional y la cooperación de los países federados en cuestiones europeas

1. A lo largo de los últimos años los países federados de Austria han continuado desarrollando sus constituciones mediante considerables novedades,⁶⁴ y se han servido de su autonomía constitucional. No obstante, en el año al que hace referencia este informe tan sólo se modificaron ligeramente las constituciones de Salzburgo y de Viena; en las constituciones de Burgenland y de Steiermark se aprobaron regulaciones de ley constitucional.

1.1. En Salzburgo una modificación de la Constitución (LGBl 2000/53) ha incluido el reconocimiento y mantenimiento básico del domingo como día de descanso en el catálogo de las determinaciones de los objetivos de estado.⁶⁵

1.2. La modificación efectuada en la Constitución de Viena (LGBl 2000/48) regula la presentación de las cuentas anuales (como máximo seis meses después de haber cerrado el ejercicio administrativo), tras la comprobación por parte de la Oficina fiscal, a la Comisión económica y al Senado de la ciudad,⁶⁶ así como la posibilidad de consulta pública. Con vistas a la entrada del euro también se ajustaron los valores máximos y los importes de las multas.⁶⁷

1.3. Entre las principales novedades introducidas en la Ordenación comunal de Burgenland (LGBl 2000/82) mediante la ley constitucional cabe citar las nuevas disposiciones sobre la representación del alcalde, la adopción de un acuerdo para el presupuesto del municipio en la contratación de un préstamo, así como el recurso para la presentación en el proceso administrativo.

1.4. En Steiermark se autorizó al gobierno de este país federal por medio de una ley constitucional del país federal a proceder a la devolución o liquidación de objetos de arte o bienes culturales expropiados a sus propietarios durante la tiranía nazi (LGBl 2000/46), transfiriendo los objetos propiedad del país federal a los demandantes de forma no lucrativa o a destinar su precio a las víctimas del nazismo.

2. Además de las leyes constitucionales citadas, los Parlamentos de los países federados acordaron numerosas leyes ordinarias, que contienen disposiciones constitucionales, de las que se citan brevemente las siguientes:

2.1. En Burgenland se modificó la reglamentación electoral al Parlamento (LGBl 2000/62) y se adoptaron nuevas disposiciones al respecto de los mandatos a otorgar en cada uno de los distritos electorales.⁶⁸

64. Compárese con la supresión del «sistema proporcional» para la composición del gobierno regional en las regiones de Salzburgo y Tirol; véase al respecto el informe de 1998, puntos IV. 1.1. y 1.2.

65. Véase el artículo 9 de la Constitución de la región.

66. Compárese con § 87, párrafo 2 y 3 de la Constitución de la Ciudad.

67. Compárese con § 88, párrafo 1 lit e, § 88, párrafo 2 y § 108, párrafo 2 tercera y cuarta línea de la Constitución de la Ciudad.

68. Compárese las disposiciones constitucionales en los §§ 76, párrafo 1, y 82, párrafo 6.

En **Kärnten** la modificación de la ley de **Kärnten** sobre la objetivación (LGBI 2000/50) reguló de nuevo los criterios y el procedimiento para el nombramiento de las jefaturas del país federado. El nombramiento de un cargo en el gobierno del país federal sólo podrá llevarse a cabo después de un *proceso de objetivación* en el que participen, como mínimo, dos consultores.⁶⁹

También cabe citar las leyes en el ámbito de la protección de los funcionarios,⁷⁰ en la que se aplicaron un gran número de directivas europeas y se dotó de independencia a órganos para la protección de los empleados, entre ellos el de la salud⁷¹ y la ley de entidades hospitalarias.⁷²

2.2. De entre las leyes ordinarias, relacionadas estrechamente con el derecho constitucional, cabe citar brevemente:

La modificación de la ley sobre reglamento interno del Parlamento de **Burgenland** (LGBI 2000/49) fijó con respecto a la comisión de investigación del Parlamento, que las sesiones no eran públicas y que quedan prohibidas las grabaciones y retransmisiones televisivas y radiofónicas, así como las grabaciones sobre película, diapositivas o cinta magnetofónica (con excepción del protocolo oficial grabado en cinta magnetofónica). La comisión puede encomendar a una persona cualificada la dirección.

En la **Alta Austria** la ley de ajuste jurídico de la **Alta Austria** de 1999, LGBI 2000/17 suprimió cuatro leyes regionales anteriores aportando de este modo a la seguridad jurídica.

Las regiones promulgaron de nuevo varias leyes aportando de este modo a una mayor claridad del derecho regional vigente.

3. Dentro de su discreto ámbito de competencias los Parlamentos de los países federados se sirvieron del margen que les ofrecían las regulaciones para acordar modificaciones en las leyes ordinarias de los países federados, especialmente en los ámbitos del *derecho disciplinario, el derecho urbanístico, la ordenación territorial y el derecho de transmisión de bienes raíces, la protección de la naturaleza, la protección del medio ambiente* así como el *derecho regional a la contratación*, ajustando de este modo el derecho regional a los cambios producidos en las condiciones de vida. En comparación con años anteriores, a lo largo de los cuales tuvo que trasponerse el derecho europeo, el número de leyes fue inferior.

3.1. En el ámbito de la ordenación territorial y la transmisión de bienes raíces los países federados continuaron invirtieron sus esfuerzos en garantizar, contemplando el derecho europeo, el ahorro en el aprovechamiento del suelo.

69. Compárese con las disposiciones constitucionales sobre la independencia de los peritos en los §§ 15, párrafo 8, y § 18 párrafo 3 de la ley.

70. Compárese con la ley de protección de los funcionarios del municipio de la **Alta Austria** de 1999, LGBI 2000/15; la ley de protección de los funcionarios de **Salzburgo**, LGBI 2000/103; la ley de protección de los funcionarios de **Steiermark**, LGBI 2000/24.

71. Compárese con la ley de sanidad y entidades hospitalarias de **Burgenland** (LGBI 2000/51), disposición constitucional en el § 5.

72. Compárese con la ley de entidades hospitalarias de **Burgenland** del 2000 (LGBI 2000/52), independencia de la comisión ética en el § 24, párrafo 7.

En Burgenland, la ley por la cual se modificó la ley de transmisión de bienes raíces de 1995 de Burgenland y la ley de asentamiento agrícola (LGBI 2000/50) prevé nuevas regulaciones para la adquisición de terrenos agrícolas y forestales a través de instituciones bancarias en caso de subasta forzosa, y se hizo una nueva redacción de las disposiciones sobre el derecho a adquisición de terrenos por mediación de familiares. La comisión del país federado para la transmisión de bienes raíces será, en su calidad de instancia superior, quien tome las decisiones en las adquisiciones de bienes por parte de extranjeros (considerando como extranjeros a ciudadanos no miembros de un estado comunitario).

A fin de garantizar la urbanización de terrenos ya calificados de edificables, la **enmienda a la planificación urbanística del 2000** (LGBI 2000/64) prevé medidas para la *movilización del terreno edificable*.⁷³ También se modificaron las disposiciones relativas al contenido y a las competencias en los *planes urbanísticos*.

El Tribunal Constitucional anuló en 1999 la llamada «ordenación territorial pactada» en la ley sobre ordenación territorial de Salzburgo por inconstitucional.⁷⁴ La ley que modifica la ley sobre ordenación territorial de Salzburgo de 1998 (LGBI 2000/25) autoriza de nuevo a los municipios a llegar a acuerdos con los propietarios de terrenos para la utilización de los mismos a fin de *garantizar los objetivos previstos al respecto de la evolución de las necesidades locales de vivienda y la industria*.⁷⁵

Otra enmienda a la ley de ordenación territorial de 1998 (LGBI 2000/68) regula las condiciones generales y el alcance de la *ampliación del terreno edificable*. La urbanización tiene que ser rápida para así contener la especulación del terreno edificable. En caso de no proceder a la urbanización dentro del plazo establecido, se procedería a una nueva afectación en zona verde. También se procedió a una nueva regulación del proceso para el establecimiento del *plan para la afectación de la superficie*.

En Steiermark, la modificación de la ley de transmisión de bienes raíces de Steiermark (LGBI 2000/14) para la utilización de terrenos como segunda vivienda prevé un «*procedimiento de declaración*»,⁷⁶ y enumera aquellas *comunidades reservadas* para la validez espacial en las que existen zonas limitadas para las segundas viviendas. También se modificaron las disposiciones de ley sobre la adquisición de terrenos por fallecimiento.

Con la modificación de la ley sobre transmisiones de bienes raíces (LGBI 2000/21) la región de Vorarlberg establece que la adquisición de un derecho sobre terreno edificado no requiere de aprobación por parte de la autoridad

73. Compárese con § 11a, por el cual los municipios pueden fijar, entre otras cuestiones, un plazo de entre cinco y diez años para la afectación del terreno edificable.

74. Sentencia G 77/99 del 13.10.1999, véase al respecto el informe de 1999, punto V.3.1. y KLEWEIN, Consecuencias de la sentencia del Tribunal Constitucional al respecto de la ordenación territorial de Salzburgo, publicado en JBl 2000, página 562 y siguientes.

75. Véase al respecto § 14 de la ley para la «*autorización para tomar medidas económico-privadas*».

76. Véase al respecto §§ 12 hasta 19 de la ley.

competente, sino que bastará, en caso de presentar determinados requisitos, con la presentación de una *declaración*.⁷⁷

3.2. En el ámbito del derecho urbanístico, la protección de la naturaleza y la protección del medio ambiente cabe citar las siguientes leyes, al margen de las leyes de los países federados⁷⁸ ya mencionadas:

El Tribunal Constitucional anuló en 1999 por inconstitucionales aquellas disposiciones contenidas en la ordenanza sobre la edificación del Tirol de 1998 por las que el vecino sólo podía reclamar en caso de no respetarse las distancias establecidas para la obra.⁷⁹ La enmienda a la ordenanza sobre la edificación del Tirol (2 enmienda a la ordenanza sobre edificación - LGBI 2000/79) reconoce mayores derechos de los vecinos al poder objetar cuestiones relacionadas con *la protección de las emisiones o la protección contra incendios*.

La región de la Baja Austria ha ajustado con la ley para la protección de la naturaleza de la Baja Austria de 2000 (LGBI 5500-0) las disposiciones vigentes hasta la fecha sobre la protección de la naturaleza (en concreto aquellas que hacen referencia a disposiciones específicas para la protección) a las actuales condiciones de vida, y ha transpuesto varias directivas europeas en el derecho de la región.

La modificación de la ley para la protección de la naturaleza de Steiermark de 1976 (LGBI 2000/35) también traspone diversas directivas europeas en el derecho del país federal para la protección de las zonas de significado para la comunidad y de las zonas de protección de las aves como parte integrante de la red medioambiental europea «*NATURA 2000*», y cimientan en la ley nuevas regulaciones para las *zonas de protección europea*, las *pruebas de tolerancia*, así como la *protección de animales, plantas y aves*. Una novedad es la posibilidad de llegar a acuerdos con los propietarios de los terrenos para la protección de la naturaleza («*protección pactada de la naturaleza*»)

La ley sobre instalaciones para la depuración del aire y sistemas de calefacción de 1999 de Burgenland (LGBI 2000/44) ha revisado las antiguas disposiciones sobre la puesta en funcionamiento y la utilización de sistemas de calefacción, así como sobre los sistemas de depuración de aire procedente de calefactores, y las ha ajustado al nivel tecnológico actual.

La ley sobre sistemas de calefacción del 2000 del Tirol (LGBI 2000/34) también se pone al servicio de la protección del medio ambiente. La ley regula la construcción y la utilización de sistemas de calefacción con materiales combustibles líquidos y sólidos, las instalaciones para el almacenamiento y la conducción de combustibles líquidos, así como la puesta en funcionamiento de pequeñas instalaciones de combustión. Se han ajustado las disposiciones contenidas en la ley para el calentado con fuel-oil al actual estado de la tecnología y se han traspuesto varias directivas europeas.

El vertido de fondos de clarificación sobre suelos de aprovechamiento agrícola ha supuesto siempre un grave problema.

77. Compárese con «adquisición libre de aprobación, declaración» en el § 7 de la ley.

78. Véase al respecto el punto III.4.1 citado anteriormente.

79. Compárese con la sentencia G 73/99-7 del 1.10.1999.

La ley para la protección del campo del 2000 del Tirol⁸⁰ (LGBI 2000/58), que hasta la fecha había ajustado regulaciones para la protección de zonas de cultivo, prevé la prohibición del vertido de fondos de clarificación sobre terrenos agrícolas. Tan sólo autoriza el vertido de fondos de clarificación procedentes de depuradoras mecánico-biológicas, o de fondos de clarificación tratados.

La ley de Viena para la prohibición del vertido de fondos de clarificación (LGBI 2000/9) también incluye la prohibición total. Sólo permite el vertido de fondos de clarificación previamente tratados, siempre y cuando no superen unos determinados valores límite establecidos. La ley que modifica la ley para la protección del suelo de Burgenland (LGBI 2000/75) contempla iguales condiciones.

3.3. En el ámbito del derecho disciplinario cabe citar, ante todo, la ley de Voralberg sobre derecho disciplinario de los funcionarios de este país federado (ley de funcionarios de la región del 2000 - LGBI 2000/50) Con esta ley la región ha sabido aprovecharse del margen otorgado por la anulación de la llamada «obligación de homogeneidad en el derecho disciplinario»⁸¹ introduciendo un derecho disciplinario moderno para los funcionarios de la administración del país federado. Los objetivos de esta ley son la creación de un sistema unitario de salarios, la remuneración acorde con las funciones desempeñadas y orientada al rendimiento, así como el reparto proporcional de la renta y, ante todo, la supresión del *pragmatismo* de los funcionarios.

4. Con respecto a la participación del Gobierno en la legislación de los países federados a lo largo del año al que hace referencia este informe cabe citar que:

En el procedimiento según el artículo 98 B-VG se trataron 239 propuestas de ley de los parlamentos de estados federales, sin que se formulara ninguna propuesta. No se denegó la aprobación del Gobierno para la participación de organismos federales en el cumplimiento de leyes de los países federados (artículo 97, párrafo 2 B-VG). En diecisiete casos el Gobierno aprobó la participación.

5. Las principales demandas de los países federados de Austria referidas a la condición de Austria como miembro de la UE eran, junto a las sanciones impuestas por la UE, la aprobación del nuevo reparto entre las regiones asistidas de la UE por parte de la comisión europea, las negociaciones sobre la ampliación de la UE, así como los preparativos al Consejo de Europa a celebrar en Niza y la Conferencia de Gobiernos 2000, por las que los países federados reclamaban la constitución de un *catálogo de competencias* claramente definido. Otro de los intereses de los países federados eran varios procesos de violación de contrato en los que el Gobierno federal iba a defender los puntos de partida de estos países federados.

5.1. El procedimiento para la participación de los países federados en materia europea (artículo 23d de la ley B-VG) también funcionó sin ningún tipo de problema a lo largo del año al que hace referencia este informe, y no dio pie a ningún tipo de reclamación. Junto a la participación de los países federados, con-

80. Ley para la protección de los bienes agrícolas y el vertido de fondos de clarificación.

81. Nueva redacción del artículo 21, párrafo 1 hasta 4 B-VG mediante la enmienda B-VG de 1999, BGBl I núm. 8/1999; supresión del 2º párrafo del artículo 21, párrafo 1; véase al respecto el informe de 1999, punto II.5.

templada en la Constitución, el Gobierno informó a estos países de las principales demandas europeas.

A lo largo del año al que hace referencia este informe se produjeron las primeras participaciones de representantes de los países federados en sesiones parlamentarias europeas,⁸² participando el Presidente de Voralberg junto a la Ministra de Exteriores de Austria en una sesión del *Consejo de Ministros de Exteriores de la UE* el 18.9.2000 en Bruselas. Esto permitió al representante del país federado en cuestión exponer las distintas posiciones de los países federados, ante todo referidas a la norma de unanimidad en la UE, y las cuestiones relacionadas con el aprovechamiento de los recursos del agua. Numerosos expertos de los distintos países federados formaban parte de las delegaciones austríacas de negociación en las reuniones de los *grupos parlamentarios de trabajo y comisiones*, hecho que les permitió expresar las demandas de estos países.

5.2. En el año 2000 se hizo entrega de cuatro informes unitarios de los países federados⁸³ de acuerdo con el artículo 23d párrafo 2 de la ley B-VG. El Gobierno se atuvo a la vinculación a la que se había comprometido y defendió las posiciones de los países federados en los órganos de la UE.

V. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

1. A lo largo del período al que hace referencia este informe⁸⁴ recayeron diversas sentencias sobre cuestiones relacionadas con el ajuste económico. Se trataba, por un lado, de regulaciones de la legislación de los países federados, de las que se estudió la compatibilidad de las mismas con la ley constitucional financiera (F-VG) del Gobierno y con la ley de reforma financiera (FAG) del Gobierno; con respecto a la ley FAG también surgieron cuestiones relacionadas con los llamados pactos del ajuste financiero y de la pauta escalonada de la población.

1.1. En la sentencia G 19, 20/00 del 29. 6. 2000 el Tribunal Constitucional consideró inconstitucionales algunas disposiciones de la ley de tasas a los anuncios de la Alta Austria, al regular el importe de las tasas para los anuncios de un modo no procedente.

82. De acuerdo con el artículo 23d, párrafo 3 B-VG.

83. Estos informes unitarios de las regiones hacían referencia a las siguientes cuestiones:

–Directivas para la negociación de la Comisión europea para el *acuerdo de anexión de Turquía a la Unión Europea*; informe VST-2824/7 del 31.1.2000;

–Posición para la negociación *Hungría al respecto de la transmisión de bienes raíces en el marco de la ampliación europea*; informe VST-3322/34 del 17.2.2000;

–Propuesta para el decreto de estadística sobre la *explotación de los residuos* KOM (99)31; informe VST-2805/1093 del 5.9.2000;

–Propuesta de directiva sobre el acceso de la opinión pública a información relacionada con el medio ambiente, KOM (2000)402; informe VST-2805/1119 del 31.10.2000.

84. Abarca todas las sentencias del año 2000 formalizadas hasta febrero del 2001 por escrito, así como una sentencia de diciembre de 1999 no contemplada en el informe del año anterior.

Como tasas por los anuncios el Tribunal Constitucional también entiende aquellas tasas sobre la publicidad en radio y televisión; hasta el año 2000, y según las leyes F-VG y FAG, éstas se consideraban exclusivas de los municipios, quienes acordaban el llamado libre derecho a decisión, lo que significaba que las tasas venían fijadas por decreto del Consejo municipal.

Según criterio del Tribunal Constitucional el poder judicial del país federado también puede regular las tasas exclusivas del municipio en aquellos casos en los que, como en este, el *poder judicial federal* haya transferido al municipio el derecho a la libre decisión; no obstante, *el poder judicial del país federado solo puede concretizar la legitimación conferida por el poder judicial federal, y no limitarla*. Y es precisamente éste el error que se cometió con la ley de contribuciones de los anuncios para la Alta Austria al limitar el importe de las contribuciones, a pesar de que la ley FAG no preveía ningún límite para esta tasa.

Debido a que durante el procedimiento ante el Tribunal Constitucional se transfirieron al Gobierno federal los derechos de imposición tributaria sobre los anuncios mediante una enmienda a la ley FAG,⁸⁵ el Tribunal Constitucional sólo pudo pronunciarse considerando inconstitucional la regulación de la Alta Austria.

1.2. En el fallo G 86/00 del 23. 10. 2000 el Tribunal Constitucional se vio obligado a establecer puntualizaciones al respecto de las competencias de los países federados en la imposición sobre las segundas viviendas. Esta contribución por segunda vivienda se introdujo en la FAG 1993 como contribución exclusiva al municipio, y se mantuvo a lo largo de las siguientes FAG.

La causa a la que hace referencia la sentencia, la ley de tasas para la pernoctación y segundas viviendas de Steiermark, trataba la limitación de las tasas por segunda vivienda derivadas de las tasas de la industria turística por las pernoctaciones en hoteles y casas de vacaciones. Según la ley F-VG del poder judicial del país federado estas tasas pueden reservarse al país federado, repartirse entre el Gobierno y los municipios o cederlas a los municipios. Por el contrario, en el caso de las tasas de las segundas viviendas el poder judicial del país federado sólo puede decidir si las asigna, o no, al libre derecho de decisión del municipio; el carácter de tasa exclusiva del municipio viene determinado por el poder judicial nacional.

El Tribunal Constitucional sólo indicó que el concepto de tasa por segunda vivienda, y contrariamente a lo que ocurre con la mayoría de los conceptos de la ley FAG, no se podía derivar de los materiales de la ley ordinaria, sino a partir de la interpretación; a este respecto, el poder judicial del país federado debería tener presente que el *poder judicial nacional deseaba contemplar* mediante esta tasa los *costes asumidos por los municipios de la construcción de infraestructura necesaria para las segundas vivienda* o en ámbitos soberanos sin obtener a cambio ingresos derivados de los beneficios; por el contrario, *la contribución de la industria turística iba unida a los costes y beneficios de la estructura turística*.

La ley de tasas a la pernoctación y la segunda vivienda de Steiermark demos-

85. Con la BGBl I núm. 29/2000 se modificaron las tasas por anuncios en radio, así como los anuncios en prensa, hasta la fecha una tasa exclusiva al municipio, en una contribución al Gobierno federal; véase al respecto el punto III 5.2. del informe.

tró al Tribunal Constitucional que las tasas aplicadas en algunas pernoctaciones en casas de vacaciones habían sido cuatro veces superiores a las pernoctaciones en hoteles, por lo que la regulación de las tasas de la industria turística eran poco objetivas e inconstitucionales. La afirmación del Gobierno de Steiermark al respecto de que las tasas de las casas de vacaciones eran iguales a las de las segundas viviendas (que podría ser superior a la tasa de la industria turística) no procedía, ya que el poder judicial del país federado había autorizado a los municipios únicamente al aumento de las tasas de las casas de vacaciones, y, en consecuencia, y dependiendo de si el municipio acordaba un aumento o no, se encontraría ante una tasa de la industria turística o una tasa de segunda vivienda; una *arbitrariedad en el aprovechamiento de las autorizaciones de la reforma financiera sería inconstitucional*. Por este motivo, la tasa debería calificarse de tasa de la industria turística e igualitaria.

1.3. Los antecedentes de la sentencia B 1735/00 del 29. 11. 2000 para el bloqueo del reembolso de la ordenanza tributaria de Viena es el fallo del Tribunal Europeo del 9.3.2000, Rs C-437/97, por el que la retención de un impuesto sobre una bebida alcohólica se contraponía con la directiva de impuestos al consumidor; este tipo de impuestos sobre bebidas alcohólicas estaba previsto en la ley FAG de 1997 como contribuciones exclusivas a la comunidad y se regulaban en las leyes de impuestos sobre las bebidas de los países federados. Aunque el Tribunal Europeo había limitado la validez del fallo,⁸⁶ los municipios temían la reclamación de los impuestos sobre bebidas ya recaudados o vencidos.

Por este motivo, el poder judicial de Viena introdujo una disposición en la ordenanza tributaria de Viena por la que *no procedería la reclamación de la devolución de contribuciones impuestas cuando la contribución iba por cuenta de otra persona distinta al contribuyente*. Esto afecta a los impuestos sobre bebidas al repercutir desde la empresa contribuyente sobre el consumidor.

La causa de esta sentencia fueron las quejas presentadas por un empresario de la restauración, el cual había solicitado la devolución del impuesto de las bebidas apelando a una sentencia del Tribunal Europeo, hecho que las autoridades competentes denegaron apoyándose en el bloqueo de devolución incluido en la disposición citada de la ordenanza tributaria de Viena. Ante el Tribunal Constitucional *el recurrente debatió los poderes del poder legislativo del país federado* sobre este tipo de regulaciones; el Tribunal Constitucional aclaró que los países federados y su jurisprudencia también eran responsables, de acuerdo con la ley F-VG, de las regulaciones materiales del derecho impositivo para las tasas exclusivas del municipio, incluso cuando estas tasas habían sido transferidas desde el poder judicial nacional al derecho a la libre decisión de los municipios, y que estas competencias del país federal *también abarcaban regulaciones por las cuales sólo se procedía a la devolución de las contribuciones ya satisfechas bajo determinadas condiciones y a pesar de la supresión retroactiva de los fundamentos jurídicos*.

86. Al exponer que nadie podría alegar la directiva de impuestos al consumidor para hacer valer sus reclamaciones referidas a las contribuciones de impuestos tan debatidos como el de las bebidas alcohólicas, satisfechos antes del pronunciamiento del fallo o ya vencidos, a no ser que ya hubiera interpuesto una demanda con anterioridad a esta fecha o presentado la acción legal correspondiente.

La regulación acordada por el poder legislativo de Viena fue admitida por parte del Tribunal Constitucional, también desde el punto de vista del principio de igualdad del artículo 18 de la ley B-VG y del derecho comunitario, de modo que no pudo reconocerse la inconstitucionalidad de la disposición y tuvo que desestimar la queja presentada.

1.4. La sentencia G 481/87 del 4.12.1999 ofreció al Tribunal Constitucional la oportunidad de ampliar su jurisprudencia sobre el pacto de la reforma financiera en una faceta más amplia.

Tras la judicatura iniciada en 1990, el Gobierno federal dispone, en su calidad de legislador responsable de la reforma financiera, de un mayor margen estructural en la redacción del contenido de la reforma financiera. No obstante, un sistema objetivo de la reforma financiera presumía consultas previas y negociaciones entre el Gobierno federal, los países federados y los municipios, y en caso de que las negociaciones condujeran a un acuerdo y de disponer de una reforma financiera a practicar, se confiaba que la consecuente ley de reforma financiera se correspondiera con las demandas del § 4 de la ley F-VG (considerando el reparto de las cargas entre la administración y el rendimiento de las corporaciones municipales) y que sería objetiva. Los socios en la reforma financiera podían confiar en que la práctica de la reforma financiera se basaría en el período contemplado en cada una de las leyes FAG.

Apoyándose en esta jurisprudencia el Gobierno de Vorarlberg impugnó ante el Tribunal Constitucional una modificación de la ley de reforma financiera de 1997 por la que el Gobierno federal obtuvo una deducción de impuestos pagados por importe de 200 millones de ATS antes de proceder al reparto del impuesto sobre automóviles entre el Gobierno federal y los países federales. El Gobierno de la región dijo de la regulación que ésta no había sido pactada y que el Gobierno federal *no podía aprobar unilateralmente* regulaciones distintas a las pactadas para la reforma financiera, sino que debía modificarse *previamente el pacto de un modo consensuado*. El Tribunal Constitucional contradujo la afirmación mediante sentencia G 481/97 y expuso que no toda modificación unilateral de la reforma financiera se contradecía automáticamente con el artículo § 4 de la ley F-VG y que por ello no era inconstitucional; debería comprobarse en cada caso concreto, si la modificación unilateral suponía una alteración grave del sistema de reforma financiera y si suponía una violación del artículo § 4 de la ley F-VG. Para este caso concreto el Tribunal Constitucional negó la existencia de una violación, porque la modificación debía compensar una reducción condicionada por la Unión Europea de los peajes y los ingresos mínimos resultantes para el Gobierno federal, y que con ello no se reducían los ingresos de las regiones.

1.5. En la sentencia A 10/00 del 28.9.2000 se trató, no por vez primera, la pauta escalonada de la población, otra de los puntos centrales de la reforma financiera. Se trata de las regulaciones incluidas en la ley FAG mediante las cuales los municipios con un mayor número de habitantes obtienen mayores participaciones de las tasas del Gobierno Federal y el país federal.

En la sentencia que nos ocupa, dos municipios de Kärnten reclamaron al país federal de Kärnten mayores dotaciones para el año 1998, unas dotaciones que superaban en unos 800.000 ATS a las vigentes en la ley de 1997. Argumentaban

que la pauta escalonada de la población establecida en la ley FAG de 1997 no se regía por un principio de igualdad, ya que según ella los municipios con un mayor número de habitantes percibían unas dotaciones desproporcionadas.

El Tribunal Constitucional se afirmó en la objetividad de la regulación al haberse pactado desde los inicios, y mencionó una sentencia anterior a la pauta escalonada de la población según la cual debía revisarse en las negociaciones para la reforma financiera; algo que se había hecho y que se había defendido mediante regulaciones.

2. Para terminar cabe mencionar otras dos sentencias que, aunque no tienen un significado propiamente federalista, sí se corresponden con cuestiones cercanas al estado federal.

2.1. En la sentencia V 75/99, 94/99 del 11.3.2000 el Tribunal Constitucional anuló la ordenanza de viajes turísticos del antiguo Ministro federal para Transporte. Esta ordenanza ampliaba la prohibición a los vehículos pesados de transitar los sábados por las autopistas y varias carreteras nacionales, una prohibición que se adelantaba a los viernes al mediodía durante el período comprendido entre el 15 de junio y el 15 de septiembre. El motivo de esta ordenanza fue el cierre del túnel de Tauer, una importante conexión norte-sur, con motivo de un incendio declarado en el mes de mayo, que provocó un mayor tránsito de las rutas alternativas; por motivos de seguridad, comodidad y fluidez del tráfico se debía ampliar la prohibición durante los fines de semana del tránsito de vehículos pesados durante el período de mayores desplazamientos debidos a las vacaciones.

Los *gobiernos de Vorarlberg y de Kärnten* impugnaron esta ordenanza ante el Tribunal Constitucional alegando que el supuesto aumento del tráfico en las carreteras de sus países federados no estaba suficientemente documentado y que no se había consultado las explicaciones de las oficinas responsables de estas cuestiones. El Tribunal Constitucional anuló la ordenanza por inconstitucional, la interpretación que hizo de los puntos principales de la ordenanza sobre el tráfico en carretera, es decir, la base jurídica federal de la ordenanza, de modo que debería consultarse a los organismos responsables en la zona, así como a los países federados.

2.2. En la sentencia del 16. 6. 2000 el Tribunal Constitucional anuló una ordenanza del Consejo municipal de Graz sobre la celebración de una consulta popular al no formularse las preguntas de un modo claro, como prevé la ley de derecho popular de Steiermark.

El Tribunal Constitucional se encontró ante la evidencia de que no existían *regulaciones explícitas sobre el control constitucional y la impugnación de consultas populares* previstas por las leyes de los países federados. Según el artículo 141, párrafo 3, de la ley B-VG es precisamente el poder legislativo federal quien debe establecer estas regulaciones, teniendo que decidir el Tribunal Constitucional las condiciones para la impugnación de las iniciativas populares, consultas populares y referendos populares; no obstante, el poder legislativo federal sólo había acordado regulaciones sobre consultas populares a celebrar a nivel nacional.

El Tribunal Constitucional subrayó que de ello no podía derivarse que las

consultas populares previstas fueran ilícitas, ya que *la autonomía de la constitución de los países federados los convertía en responsables a la hora de crear instrumentos democráticos directos*. El Tribunal Constitucional podría, sin embargo, evaluar este tipo de iniciativas populares en caso de impugnación, incluso en aquellos casos en los que no existiera ninguna regulación legal a nivel nacional. Esto se desprendería de las consideraciones jurídicas y del artículo 141, párrafo 3, de la ley B-VG, la cual transfiere al poder judicial nacional el «cómo» de una impugnación y no el «si procede».

BÉLGICA
EL ESTADO DEL FEDERALISMO. 2000*

Francis Delpérée

1. El año 2000 ha suscitado la ocasión de una nueva reflexión sobre los contornos del federalismo. Preparó avances significativos en el ámbito de las instituciones comunitarias y regionales. En la segunda mitad del año tuvieron lugar importantes negociaciones en el seno de la mayoría gubernamental. Éstas desembocaron, en enero del año 2001 en acuerdos políticos significativos. Previsiblemente, éstos conducirán a la redacción de dos anteproyectos de ley especial que, si el proceso legislativo normal sigue su curso, podrían debatirse en junio del año 2001. Tal y como ha sido preparada en el año 2000, la reforma del 2001 podría ser de una entidad comparable a las que tuvieron lugar en 1970, en 1988 y en 1993-94.

Esta situación no deja de sorprender. En efecto, desde un punto de vista constitucional, la legislatura que se abrió tras las elecciones de junio de 1999 prosigue bajo la declaración de revisión de la Constitución redactada el 5 de mayo de 1999. Se sabe que esta declaración fue concebida de modo particularmente restrictivo. Se trataba de realizar leves modificaciones de carácter técnico en el ámbito de los derechos y libertades mientras que los aspectos más propiamente institucionales de la reforma del Estado fueron cuidadosamente excluidos. El gobierno presidido por Guy Verhofsadt no abandona, sin embargo, su empeño en profundizar en el federalismo, tal y como es reclamado, principalmente, por la parte flamenca. Cabe plantearse el modo de conseguir este objetivo, al tiempo que se considera que la Constitución no puede revisarse en sus aspectos esenciales. Se ha acudido a una solución procesal: la elaboración de leyes especiales que permiten prolongar el proceso constituyente sin necesidad de proceder a una reforma constitucional y sin necesidad de disolver las cámaras. No obstante, es necesario que, en buena lógica institucional, estas leyes respeten la Constitución en vigor, lo cual resulta particularmente dificultoso.

Desde una perspectiva estrictamente aritmética, la posición del gobierno Verhofstadt no es la más cómoda. Dispone de una mayoría de noventa y cuatro escaños sobre ciento cincuenta, en la Cámara de representantes, y de cuarenta y siete sobre setenta y uno en el Senado. Tanto las reformas de la Constitución como la adopción de leyes especiales requieren que cada una de las Cámaras se pronuncie favorablemente por mayoría de las dos terceras partes. Si todos los parlamentarios se encuentran en la Cámara, los proyectos gubernamentales deben recoger una mayoría de cien votos en la Cámara y de cuarenta y ocho en el Senado. Ello significa, por tanto, que el gobierno no puede sacar adelante sus proyectos sin el concurso de una parte de la oposición. Cabe plantearse si podrán

* Traducción realizada por Maria Torres Bonet.

asegurarse apoyos exteriores, en caso afirmativo, que contrapartidas se exigirán al gobierno y, finalmente, si tanto en la oposición como la mayoría gubernamental pueden producirse abstenciones. En definitiva, si la mayoría tiene todos sus votos asegurados. En la actualidad el debate se centra en conjeturar sobre la posibilidad de obtener los dos tercios de los votos. La situación es tanto más delicada si se considera que los partidos de la oposición no han participado en los debates políticos sobre los proyectos de reforma y, menos aún, en las conclusiones que se han alcanzado, por ello no se muestran tampoco muy interesados en auxiliar graciosamente al equipo de gobierno.

Desde una perspectiva más política, al día siguiente de las elecciones de 1999 se iniciaron las conversaciones al margen del circuito gubernamental y parlamentario. Se creó una Conferencia intergubernamental e interparlamentaria con el objeto de aproximar, en un marco oficioso, a los representantes del estado federal y de las colectividades federadas. Se reunió bajo la presidencia de Ph. Moureaux y de P. Vankrunkelsven –presidente este último de un partido nacionalista flamenco, denominado *Volksunie*, que no participa en la mayoría denominada «arco iris», pero que está asociada a la mayoría en la Comunidad flamenca-. Sin embargo, en opinión de sus presidentes, las negociaciones no prosperaron en absoluto. La víspera y al día siguiente de las elecciones locales de 9 de octubre del 2000, ningún partido político quiso dar la impresión de que estuviera dispuesto a realizar concesiones. Este escrutinio puso de manifiesto la existencia de fisuras en el seno de la mayoría gubernamental pero, asimismo, confirmó la empresa particularmente clara del Vlaams Blok, partido extremista, sobre una parte del electorado flamenco, lo cual no ha contribuido a relanzar los trabajos institucionales.

2. Resulta complicado explicar que, a pesar de la existencia de obstáculos tan decisivos como los expuestos, el Gobierno haya persistido en su concepción de los proyectos con los cuales espera comprometer a las asambleas parlamentarias durante el primer semestre del año 2001, en la esperanza de conseguir su votación antes del primero de julio, cuando se abra la presidencia belga de la Unión Europea.

Pueden avanzarse tres respuestas a esta cuestión.

La primera reside en la personalidad del Primer Ministro. Éste se mostró convencido de que al día siguiente de las elecciones legislativas de 1999 se creó un clima favorable a la eclosión de nuevos acuerdos comunitarios, y que esta nueva atmósfera política fue preservada a pesar de las elecciones locales y provinciales de octubre del 2000. Asimismo, considera que la ubicación en la oposición de los partidos democrata-cristianos –que estaban en el poder, sin interrupción, desde hacía más de cuarenta años– puede contribuir al surgimiento de soluciones de compromiso. El jefe del gobierno no duda en zarandear a su equipo, en presionar a sus ministros, y en conferir un ritmo sostenido al trabajo gubernamental. Con ello espera conseguir un amplio movimiento de adhesión en el Parlamento y en la opinión pública, con el fin de favorecer la aceptación de las reformas previstas.

Otra explicación reside en los métodos de trabajo gubernamental. El Primer ministro ha intentando reducir en lo posible los desacuerdos que puedan darse incluso en los bancos de la mayoría. Para ello considera imprescindible no for-

malizar en exceso las distintas etapas del proceso de discusión. En un primer momento, el gobierno determinó su postura sobre las grandes líneas de reforma. Si surgían objeciones sobre uno u otro punto particular, su discusión se posponía al momento de examinar los proyectos de textos legislativos. En un segundo momento, el gobierno procedió a la redacción de los proyectos de ley especial. Las objeciones que surgieron fueron contestadas con el argumento de que ya se había alcanzado un acuerdo de principio y que las observaciones posteriores no pueden tener por objeto o por efecto el cuestionamiento de dicho acuerdo. Si además añadimos que, para colmo, los objetores se vieron debilitados en algún punto intermedio de este proceso, mientras examinaban otras cuestiones o en el momento de otras votaciones, las objeciones pierden todo su peso y la decisión final podrá alcanzarse más comodamente. Este método, denominado «del canguro», conduce al gobierno a retomar en varias ocasiones un mismo dossier y, a la larga, este procedimiento oficioso puede favorecer el surgimiento de soluciones consensuadas.

Una tercera explicación reside en las dificultades financieras que azotan a la comunidad francesa desde hace más de diez años. La Ley especial de 16 de enero de 1989, relativa a la financiación de las comunidades y regiones, situó esta Comunidad en una difícil posición. De hecho, no tiene la posibilidad de cobrar impuestos. Los impuestos que le han sido cedidos no le permiten hacer frente a sus cargas, especialmente a las de personal. La dualidad de instituciones y, por tanto, de presupuesto, que permanecen en el sur de este territorio, no permite desplazar medios regionales para finalidades comunitarias. En definitiva, la Comunidad francesa se encuentra en busca de un nuevo sistema de financiación para el cumplimiento de sus funciones en los ámbitos de la educación, cultura o sanidad. Por ello es comprensible que sus representantes políticos, especialmente aquéllos que asumen tareas de gobierno y administración, se encuentren bien dispuestos a cambiar financiación por competencias. Explicado en otros términos, no dudan en mostrarse favorables a la ampliación de las competencias comunitarias y regionales en detrimento del Estado federal siempre que la reforma vaya acompañada de una redefinición de los recursos financieros de las colectividades federadas y, por tanto, con una ampliación de las técnicas de todo tipo que podrían serles de provecho a medio o largo plazo. Si, además, el Estado federal no manifiesta una hostilidad excesiva en despojarse de una parte de sus atribuciones y medios, puede diseñarse fácilmente un acuerdo general.

3. Entre los textos que figuran en las cuartillas gubernamentales, cabe destacar dos proyectos de ley especial.

El primero se titula «Anteproyecto de ley especial sobre la transferencia de diversas competencias a las Comunidades y Regiones». Se presentará y discutirá en primer lugar en el Senado.

El segundo se titula «Anteproyecto de ley especial sobre la reforma del sistema de financiación de las Comunidades y ampliación de las competencias fiscales de las Regiones». Será presentado y debatido en primer lugar en la Cámara de Representantes.

En la medida en que las leyes especiales se someten al procedimiento de las leyes bicamerales integrales, se requiere una doble discusión parlamentaria, una

vez que el Consejo de Estado se pronunció el 20 de febrero del 2001 sobre la constitucionalidad de ambos Anteproyectos. En base a las consideraciones expuestas, el gobierno espera asegurarse una estricta simultaneidad en el avance de las discusiones de ambos proyectos. Los votos también deberán emitirse en paralelo.

4. Al mismo tiempo, se han suscitado determinados problemas particulares a propósito del estatuto de las instituciones de Bruselas. Aquí también son deseables determinadas reformas que deberían integrarse en las medidas generales a adoptar, pues pueden condicionar su éxito, al no poder disociarse el estatuto de la capital del del estado; sería muy dificultoso vislumbrar una reflexión sobre la forma de Estado sin profundizar en la cuestión del Estatuto de la región que ejerce las funciones de capital.

Para ello se ha creado un grupo de trabajo presidido, en primer lugar por François-Xavier de Donnea, en su calidad de Alcalde de Bruselas y de Ministro-Presidente de la Región de Bruselas y, cuyo presidente es Daniel Ducarme, presidente de los liberales francófonos. Tiene como objetivo resolver dos dificultades concretas.

La primera es la del bloqueo de las instituciones de Bruselas. En 1999, la marcha del partido *Volksunie* del gobierno de Bruselas hizo salir a la luz lo que en otras circunstancias no hubiera sido más que un incidente político, pero que ahora significaba una grave perturbación del funcionamiento de las instituciones bruselenses. La regla de la doble mayoría que prevalece en el seno de la Comisión comunitaria común confiere, en efecto, al grupo de ministros flamenco, es decir, a uno entre todos ellos, un verdadero derecho de veto. Toda crisis en el seno de este grupo tiene repercusiones sobre la organización y el funcionamiento de las autoridades regionales de Bruselas.

Este riesgo no es ilusorio. La entrada en vigor del Tratado de Amsterdam fue paralizada debido a la actitud de Bélgica. La Comisión comunitaria común estaba bloqueada por la marcha del partido *Volksunie* y por el rechazo de los liberales flamencos de participar, a pocos meses de las elecciones regionales, en el gobierno de Bruselas. La Comisión no consiguió obtener una mayoría que manifestara su adhesión al Tratado. Ello fue suficiente para bloquear el proceso de adhesión en el orden interno belga.

Debieron encontrarse mecanismos para superar esta obstrucción. Se impuso la idea según la cual si el Estado federal, las tres comunidades y las tres regiones que componen Bélgica, incluida la Región de Bruselas, están de acuerdo para dar su asentimiento a un tratado mixto, debe ser posible pasar por encima al rechazo o simplemente, al retraso, de una comisión comunitaria bruselense. Se podría, por ejemplo, prever que si estas comisiones no se han pronunciado en un plazo de quince días desde el de la última de las colectividades federadas, se entiende que presta su consentimiento por omisión.

Una segunda dificultad está relacionada con la débil representación flamenca en las instituciones de Bruselas. En el seno de la Región de Bruselas-Capital, que tiene setenta y cinco miembros, hay once consejeros flamencos. Cuatro de ellos pertenecen al *Vlaams Blok* y no se consideran políticamente tratables. Se han formulado diversas propuestas para salir de esta situación, sin por ello descono-

cer las reglas de distribución de escaños de forma proporcional a las preocupaciones políticas expresadas con ocasión de las elecciones regionales.

En una mesa redonde organizada los días 26 y 27 de febrero de 1999, el autor, junto con André Alen, propusieron la cooptación de cierto número de parlamentarios francófonos y flamencos en el Parlamento de Bruselas, por ejemplo, diez por cada grupo lingüístico (A. ALEN y F. DELPERÉE, «Les institutions bruxelloises», en *Het statuut van Brussel. Bruxelles et son statut*, Dir. E. WITTE, A. ALEN, H. DUMONT y R. ERGEC, Bruxelles, Larcier, 1999, p. 743).

El Ministro-presidente de la Región de Bruselas retomó la idea de la cooptación. La ha completado con la posibilidad de asociar a los trabajos del Consejo de la Región de Bruselas-Capital, a consejeros provenientes de localidades periféricas de la Región de Bruselas.

Otra propuesta consiste en asociar un número determinado de consejeros suplentes francófonos y flamencos, a los trabajos de los consejeros titulares y permitir así una mayor participación y un mayor equilibrio en el seno del Consejo.

5. Independientemente de las reformas que podrían adoptarse, ya se han producido algunas modificaciones de la legislación comunitaria y regional vigente. Podemos plantearnos si ello es debido a la inminencia de las elecciones locales de octubre del 2000 o a la preparación de negociaciones institucionales más amplias. Además, debe señalarse que la producción legislativa en decretos y ordenanzas se ha ralentizado durante el año 2000. Los gobiernos prefieren anunciar reformas o vislumbrar proyectos, pero sólo algunos de entre ellos llegan a buen término.

Puede señalarse un decreto del Gobierno valón de 8 de junio del 2000 que regula el derecho de la función pública. Modifica el estatuto de los funcionarios regionales. Concreta que los empleos públicos podrán ser declarados vacantes si dejan de ser ocupados durante un año. Además reforma la regulación de la mutación, de la transferencia y de la permuta. Otro decreto de 23 de junio del 2000 se refiere a la evaluación y a la gestión de la calidad de la atmósfera. Con ello se aplica, aunque con retraso, la directiva 96/92/CE, del Consejo, de 17 de septiembre de 1996.

Por su parte, un decreto de Bruselas de 28 de abril del 2000 permite, a pesar de la redacción restrictiva del art. 8 de la Constitución, a los ciudadanos de la Unión Europea, ser miembros del consejo de ayuda social constituido por las autoridades locales; para adaptarse a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, se hizo constar, además, que los empleos públicos en el seno del centro público de auxilio social pueden ocuparse por todos los ciudadanos de la Unión Europea.

El 13 de abril de 1999 se firmó un acuerdo de cooperación entre el Estado federal, la Comisión comunitaria francesa y la Comisión comunitaria común. Se publicó en el boletín oficial el 26 de julio del 2000. Con el mismo se pretende realizar una colaboración estructural entre el Estado belga y la Región de Bruselas para «crear un marco que permita guiar la evolución personal, relacional y social de los autores de infracciones de carácter social y de favorecer su reinserción para evitar la reincidencia».

Un decreto germanófono de 10 de mayo de 1999, aunque publicado en el

Boletín Oficial el 15 de enero del 2000, regula la cuestión de la denominación de las vías públicas: No pueden designarse con el nombre de personas vivas. Otro decreto de 17 de enero del 2000 crea una Oficina de empleo encargada de organizar y de promover la colocación y contratación de trabajadores. La oficina puede también participar en la remuneración de los parados de larga duración que hayan sido contratados por mediación suya. El decreto de 26 de junio del año 2000 instaura un Consejo económico y social de la Comunidad germanófona. Además, lo habilita para emitir anuncios en materia de formación y empleo, a iniciativa suya o a demanda del gobierno.

El 21 de junio de 1999 se firmó un acuerdo de cooperación entre el Estado federal y las Regiones flamenca, valona y bruselense, publicándose el 12 de octubre del 2000. Se refiere a la gestión de los riesgos relacionados con accidentes producidos en determinadas actividades industriales en las que se utilizan sustancias peligrosas.

6. Por su parte, la jurisprudencia del Tribunal de arbitraje ha contribuido a diseñar mejor algunos puntos esenciales del contorno del federalismo belga y, en particular, la autonomía de las comunidades en el ámbito educativo. En relación con este extremo se han resuelto algunas cuestiones de principio.

Se ha determinado que cada comunidad dispone, en virtud del art. 127.1.2º de la Constitución, de competencia exclusiva para «regular las reglas propias de la materia educativa» (CA núm. 76/2000). «La competencia plena» de que dispone le permite, por tanto, regular «la educación en el sentido más amplio de esta expresión» (CA núm. 2/2000). «Esta competencia comprende la fijación de las reglas relativas al estatuto administrativo y económico del personal educativo, con excepción de su sistema de pensiones» (*ibidem*). Al mismo tiempo, el Tribunal sugiere realizar una «lectura conjunta de los arts. 127.1.1,2ª y 175.2 de la Constitución» (CA núm. 30/2000). De ello resulta que «la fijación de los medios financieros destinados al funcionamiento de la educación emana del acto de ‘regular’ las materias educativas» (*ibidem*). Sin embargo, el estatuto de la Escuela real militar conduce a «reservar esta materia al legislador federal, en virtud del art. 182 de la Constitución» (CA núm. 64/2000).

Cabe plantearse qué autoridad pública comunitaria debe intervenir en este ámbito. Precizando que «la organización, el reconocimiento y la subvención de la educación serán reguladas por... decreto», el art. 24.5 de la Constitución «traduce la voluntad del constituyente de reservar al poder legislativo el cuidado de regular los aspectos esenciales de la educación» (CA núm. 14/2000). Esta disposición no impide que la instancia reguladora «pueda atribuir tareas de ejecución o un poder de decisión a otras autoridades» (*ibidem*). No se prohíben las delegaciones de competencia «a condición de que no suponga más que la puesta en práctica de los principios que el legislador decretal ha adoptado» (CA núm. 34/2000). Ello es cierto hasta el punto que «el poder ejecutivo (comunitario) debe garantizar la libertad de enseñanza» (CA núm. 14/2000 citado).

Respecto del ámbito de aplicación de un decreto comunitario, la Constitución establece un régimen complejo. Introduce un régimen diferenciado según si el decreto se refiere a materias culturales, entre las cuales se incluye la enseñanza, o al ámbito lingüístico. Curiosamente, el Tribunal de arbitraje no ha

entrado en estas distinciones. Considera, de forma demasiado esquemática, que es aplicable un «principio de territorialidad» en derecho belga y que también vale para las competencias de las comunidades en materia cultural, materias personalizables y en el empleo de las leguas, desprendiéndose de los artículos 127, 128 y 129 de la Constitución» (CA núm. 56/2000). Debe considerarse que en este caso el Tribunal ha realizado un resumen excesivo (sobre el conjunto de esta cuestión, F. DELPERÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles-París, Bruylant-LGDJ, 2000, pág. 604 y ss).

7. El Tribunal de arbitraje también se pronuncia sobre la autonomía de las regiones.

Respecto del ámbito de aplicación de un decreto regional, la situación es más simple que en materia comunitaria. Una región no es «competente más que respecto de las entidades locales situadas en el territorio que la Constitución y las leyes de reformas institucionales le han atribuido para ejercer sus competencias» (CA núm. 47/2000). «Una diferencia de tratamiento en las materias en las que... las regiones disponen de competencias propias es consecuencia posible de políticas distintas permitidas por la autonomía que les ha sido otorgada por la Constitución, o en virtud de ésta» (*ibidem*).

8. La jurisprudencia del Tribunal de Arbitraje sirve también para precisar las atribuciones de las comunidades y regiones en ámbitos parlamentarios. Sobre esta cuestión existen tres pronunciamientos significativos.

El primero se refiere al *derecho de las telecomunicaciones*. La Ley especial de reformas institucionales incluye, entre las materias culturales, la radiodifusión y la televisión. Establece una excepción en beneficio del legislador federal: se refiere a la emisión de comunicaciones del gobierno federal. En la medida en que las telecomunicaciones se incluyen en las competencias del Estado federal, se considera que la atribución de competencias o de canales también es responsabilidad de las autoridades federales. El tribunal de arbitraje rechaza la interpretación, más respetuosa con la distribución constitucional de competencias, consistente en admitir que los aspectos técnicos son federales, mientras que los aspectos culturales son comunitarios.

La segunda decisión se refiere a la regulación de la enseñanza. Ésta es una competencia comunitaria, sin embargo, la investigación científica realizada en determinados ámbitos es competencia regional. Esta situación plantea dudas en relación con la competencia sobre la investigación científica realizada en Universidades en ámbitos como los del medio ambiente o de la vivienda, que son de competencia regional. Según el Tribunal de arbitraje, «la investigación científica realizada por y en las universidades debe ser considerada como 'enseñanza'», es, por ello, competencia comunitaria. La explicación no es del todo convincente. Desde el momento en que el Tribunal admite que la competencia en esta materia se ejerce «según el sistema denominado de ejercicio paralelo de competencias exclusivas» y que «cada legislador –federal, comunitario o regional– es competente para regular la investigación científica relativa a las materias que sean de su competencia» (CA núm. 76/2000), podría haber sido más lógica en su interpretación y concluir que era la materia de investigación científica y no la institución donde ésta se practica, la que determinaba, en realidad, la competencia del legislador.

El tercer pronunciamiento se refiere a la ordenación *del empleo público y de los transportes*. La materia es, en principio, de competencia regional. La ley especial de reformas institucionales atribuyó competencia a la región para todas las carreteras. Durante la tramitación de la ley, se precisó que la competencia regional era una «competencia de gestión en el sentido amplio» de la expresión. Un decreto puede, por ejemplo, proteger la infraestructura de carreteras: de esta forma puede repararse el deterioro del asfaltado; también puede determinar las infracciones por sobrepasar los límites de cargas máximas autorizadas y prevenciones en caso de no respetar tales normas. Sin embargo, si se regulan estos extremos, puede considerarse que la región vulnera la competencia del Estado federal para «elaborar prescripciones técnicas relativas a las vías de comunicación y transporte» y, concretamente, en fijar las cargas máximas autorizadas. Según el Tribunal de arbitraje (núm. 127/2000), el legislador regional no se excede en sus competencias. Se limita a utilizar los criterios establecidos por la autoridad federal para ejercer competencias que le han sido expresamente atribuidas. Esta legislación «por referencia» no es aconsejable. Sin embargo, es la que se impone allá donde «existe un vínculo de causa-efecto» entre la vulneración de las normas federales relativas a la carga autorizada por eje y al deterioro del asfaltado, que es competencia regional (*ibidem*).

9. El centro del debate político y jurídico sigue siendo la utilización de los medios financieros por el Estado federal, las comunidades y las regiones.

Las regiones y las comunidades disponen del derecho de recaudar impuestos. Ejercen una «competencia fiscal propia» (CA núm. 86/2000), incluso teniendo en cuenta el art. 170.2.2 de la Constitución, según el cual el legislador federal puede precisar «las exenciones cuya necesidad se haya demostrado» y determinar, asimismo «que impuestos no pueden ser recaudados por las comunidades y regiones» (*ibidem*). Ello no obstante, las comunidades y las regiones no están autorizadas a percibir impuestos provenientes de materias que ya sean objeto de un impuesto federal. No pueden recaudar impuestos más que «en materias vírgenes» (*ibidem*). En realidad, esta competencia ha quedado paralizada por la dificultad de distinguir, en la Región de Bruselas, entre los contribuyentes que deberían pagar el impuesto respectivamente en la Comunidad francesa y en la comunidad flamenca.

Además pueden establecer tasas. La región valona estableció, a través de un decreto de 19 de noviembre de 1989, una tasa sobre las viviendas abandonadas. Su fundamento consistía en «favorecer la lucha contra los locales en mal estado, la mejora de la vivienda y el relanzamiento del sector de la construcción» (CA núm. 67/2000). «No puede considerarse que las medidas atacadas tenga el efecto de limitar, de forma injustificada, la libre circulación de capitales» tal y como se prescribe en el art. 56 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. «Motivaciones ligadas al orden y a la seguridad públicos, es decir, exigencias imperativas de interés general» permiten, efectivamente, poner algunas trabas a la libre circulación de capitales (*ibidem*).

También pueden disponer del producto de los impuestos federales. Este es el caso del descuento inmobiliario cuyo producto se atribuye totalmente a las regiones, en función del lugar de recaudación. Ello significa que cada región

puede «decidir encargarse ella misma... del servicio de descuento inmobiliario» (CA núm. 25/2000). Concretamente, cada una de ellas puede encargarse «del establecimiento, recaudación y percepción del descuento inmobiliario» (*ibidem*). Sin embargo, siguen siendo de competencia federal las reglas de procedimiento en materia de establecimiento y de recaudación: «la declaración, las investigaciones el control y los medios de prueba, el procedimiento de tasación, la imposición, la reclamación, las desgravaciones de oficio y el recurso (actualmente las vías de recurso), la recaudación del impuesto, los derechos y privilegios del Tesoro Público en materia de recaudación, así como las sanciones» (*ibidem*). Corresponde a los funcionarios regionales aplicar estas reglas de procedimiento. «El Tribunal no concibe» otra forma de proceder (*ibidem*).

Las comunidades y regiones también pueden disponer del producto de lo recaudado a través de las sanciones que establezcan, por ejemplo, en el ámbito de una política de residuos. Una región puede acordar subvenciones a una entidad local para reducir la producción de residuos urbanos. Con idéntica finalidad, puede también «favorecer las colectas selectivas y crear... Estímulos disuasorios sobre la forma de una recaudación-sanción» (CA núm. 47/2000). Una región puede, jurídicamente» considerar, sin violar las competencias que tiene atribuidas, que esta recaudación tenga una finalidad destinada a motivar a las entidades locales para que colaboren a través de actuaciones concretas en la realización de los objetivos políticos establecidos por la región... Para, por una parte, reducir la producción de residuos en su origen y, por otra parte, suscitar la aparición de nuevas formas de recogida selectiva de residuos.

10. No carece de interés señalar que la Constitución fue modificada el 23 de marzo del año 2000. El nuevo art. 22 bis.1º establece que «cada niño tiene derecho al respeto de su integridad moral, física, psíquica y sexual». En un segundo párrafo se precisa que «la ley, el decreto y la ordenanza, según si son normas federales, comunitarias o regionales, contribuirán a la protección de este derecho.

ITALIA

LA CONSOLIDACIÓN DEL NUEVO SISTEMA DE AUTONOMÍA
LOCAL Y LA APARICIÓN DE UNA CONFLICTIVIDAD POLÍTICA
ENTRE EL ESTADO Y LAS REGIONES

Giancarlo Rolla

Introducción

El objetivo del presente trabajo consiste en describir los hechos de interés constitucional que, a lo largo del año 2000, han influido en el ordenamiento institucional de las Regiones, en su sistema de competencias y en las orientaciones jurisprudenciales del Tribunal Constitucional. Al respecto, puede afirmarse que el año que señala el paso al nuevo milenio se ha caracterizado por la confluencia de procesos de signo diverso: por un lado, ha habido procesos de conclusión o consolidación, y por otro se han producido nuevas tendencias susceptibles de influir en las relaciones institucionales entre los distintos niveles de gobierno.

Entre los procesos de consolidación destaca sin lugar a dudas la circunstancia de que el nuevo modelo de distribución de competencias entre la Administración central, las Regiones y los entes locales (Municipios, Provincias, Comunidades montañas¹), que se había establecido con la Ley 59/1997, ha llegado prácticamente a su término con la aprobación, por parte de las Regiones, de las últimas leyes de atribución de funciones administrativas a los diferentes entes locales (*vid.*, sobre este aspecto, *Informe 1997 e Informe 1998*).

Asimismo, durante el año 2000 se han puesto las premisas necesarias para que el ordenamiento jurídico de la República italiana pueda articularse sobre nuevas bases, en sintonía con el nuevo sistema de descentralización de competencias y con la asignación de gran parte de las funciones administrativas a los entes locales (en particular a los Ayuntamientos, por sí o asociados). En este sentido, la reforma de los distintos Ministerios, recogida en la Ley 300/1999, está prevista que entre en vigor con la nueva legislatura que surja de las próximas elecciones políticas de la primavera del año 2001. De igual modo, la forma de gobierno y la organización de los entes locales han encontrado un régimen que se prevé duradero con la aprobación del Decreto legislativo 267/2000 (Texto único de las leyes sobre el ordenamiento de las entidades locales). En cambio, la aplicación efectiva del nuevo sistema en lo que se refiere a las regiones se encuentra todavía en una fase inicial, aunque ya está previsto que la nueva autonomía estatutaria de las Regiones de estatuto ordinario regulada por la Ley constitucional 1/1999 (*vid.*

1. Mancomunidades de municipios o de parte de municipios, que se constituyen con la finalidad de promocionar zonas de montaña y que se dirigen a la gestión coordinada de servicios (N de T).

Informe 1999) se extenderá a las Regiones de autonomía especial por un proyecto de ley constitucional de próxima aprobación («Disposiciones relativas a la elección directa de los Presidentes de las Regiones de estatuto especial y de las Provincias autónomas de Trento y Bolzano»). Y en el mismo sentido, los Consejos regionales, renovados por las elecciones de la primavera del año 2000, han iniciado el trabajo de elaboración de los nuevos estatutos.

Desde otro punto de vista, y en cuanto a las nuevas tendencias a las que antes se ha hecho referencia, debe destacarse el resurgimiento de una conflictividad de naturaleza político-institucional entre algunas Regiones y el Gobierno que amenaza con implicar, mediante el instrumento del conflicto de atribuciones, al Tribunal constitucional, comprometiéndolo en un terreno en el que la frontera entre el juicio de constitucionalidad y la valoración de oportunidad política resulta muy ténue. En cualquier caso, no se ha producido un gran número de estos conflictos y además están temporalmente circunscritos, por lo que es pronto para poder afirmar si se trata del nacimiento de una nueva tendencia institucional (que pudiera contradecir la tendencia constatada en los últimos años a evitar el recurso ante el juez constitucional y buscar soluciones a tales conflictos mediante la vía procesal o política), o bien si es un fenómeno transitorio, dictado por la contingencia política.

Lo que sí es evidente es la presencia en todas las Regiones del Norte de Italia de mayorías políticas opuestas a la que expresa el Gobierno nacional, en las que el movimiento separatista y antinacional de la Liga Norte está desarrollando un papel quizás limitado desde el punto de vista cuantitativo, pero muy determinante desde la perspectiva política, y esta situación ha inducido a las Regiones de Véneto, Lombardía y Piamonte a asumir iniciativas legislativas políticamente muy radicales, que han sido rápidamente impugnadas por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional por lesión del sistema constitucional de distribución de competencias.

La consolidación del proceso de distribución de competencias entre el Estado, las Regiones y los entes locales

1. *La esperada aprobación de las leyes regionales sobre atribución de competencias a los entes locales*

El proceso de distribución de competencias entre los tres niveles institucionales en que se articula la República italiana, según lo dispuesto en el art. 114 Cost., y que había sido ya encauzado por la Ley 59/1997 y por el Decreto legislativo 112/1998, ha sido completado en lo sustancial por las leyes que las Regiones de estatuto ordinario han aprobado en el curso de los años 1999 y 2000.

Como hubo oportunidad de precisar con ocasión del *Informe 1997* y del *Informe 1998*, el mecanismo que el legislador ha diseñado respecto a la descentralización y asignación de funciones administrativas a favor de los entes locales se ha desarrollado por etapas: puede compararse con la acción de un buscador de oro que hunde el propio tamiz en la arena de un arroyo y, agitándolo, deja caer la tierra y la arena, reteniendo para sí las pepitas de oro.

En primer lugar, el Estado localizó las funciones de su propia competencia, y remitió el ejercicio de las otras a las autonomías territoriales: esta operación se llevó a cabo directamente por la Ley 59/1997. Después, el Decreto legislativo 112/1998 asignó a cada una de las Regiones la facultad de atribuir el resto de funciones; para hacer efectiva esta previsión, las Regiones tuvieron que determinar de forma preliminar las funciones que (por su naturaleza y por las características de los intereses implicados) debían ser ejercidas directamente por ellas mismas, confiando todas las restantes a las entidades locales (Ayuntamientos y Provincias).

Finalmente, las Regiones han tenido que decidir a qué entes locales debían atribuir las competencias residuales, es decir aquellas que no correspondían ni al Estado, ni a las Regiones. Para ello, han aplicado el principio de subsidiariedad, y han tenido en cuenta la especificidad de cada ente local, tal como ha sido definida por el Texto único de las leyes sobre el ordenamiento de las entidades locales.

Así pues, a la luz de estos dos criterios orientativos, la actividad de las Regiones para distribuir las competencias administrativas en el ámbito local se ha desarrollado del modo siguiente: en primer lugar, y atendiendo al hecho de que los Ayuntamientos son los entes locales de competencia general, han localizado las funciones específicas correspondientes a las Provincias, a los Ayuntamientos y a las comunidades montañas; de esta forma, se ha aplicado el principio de subsidiariedad. Posteriormente, y en esta ocasión de acuerdo con el principio de idoneidad, han valorado si atribuir directamente las funciones locales a cada uno de los Ayuntamientos o bien prever formas, también coactivas, de cooperación entre entes locales, en virtud de la consolidación de un eficiente sistema de gobierno local.

Estamos, como puede intuirse, ante un *corpus* normativo amplio y complejo, que a partir de presupuestos nuevos ha dibujado la estructura institucional del régimen jurídico de las autonomías territoriales: su objetivo ha consistido en potenciar el papel de las autonomías políticas, reducir las funciones ejercidas por los órganos centrales del Estado y reconfigurar la relación entre el Estado y las Regiones.

Más allá de distinciones nominales y de la estéril alternativa entre federalismo o regionalismo, es indudable que la nueva normativa ha dado un vuelco al sistema de las competencias, puesto que asigna a las autonomías territoriales una competencia general, frente a unos poderes estatales que aparecen taxativamente enumerados. Además, superando el principio del paralelismo entre competencia legislativa y administrativa introducida por el art. 118 de la Constitución, ha convertido a los Ayuntamientos en los titulares privilegiados de la potestad administrativa, en cuanto que constituyen la administración más cercana a los ciudadanos.

Como se ha adelantado, el desarrollo normativo puede considerarse prácticamente completado, a pesar del retraso de algunas Regiones. La mayoría de las Regiones ya legislaron en el año 1999 (Liguria, Emilia-Romaña, Toscana, Umbria, las Marcas, Lacio, Molisa, Basilicata). Otras Regiones han aprobado su respectiva ley a lo largo del año 2000: se trata, en particular, del Piamonte (Ley 44/2000,) y de la Apulia (Ley 22/2000). Falta todavía por incorporarse a la lista un grupo no secundario de Regiones, tales como el Véneto, la Campania, los Abruzos y Calabria.

El retraso acumulado por estas últimas Regiones es significativo. Es cierto que en la primavera del 2000 se produjo la renovación de los Consejos regionales y que ello determinó una significativa disminución de velocidad en la producción normativa, tanto por el tiempo que se requirió para llevar a cabo la efectiva constitución del nuevo colegio, como por el hecho de que en algunas de estas Regiones, por ejemplo Campania y Calabria, hubo un cambio de mayoría política. Sin embargo, tal circunstancia no constituye una justificación decisiva. Por tanto, sobre estas Regiones planea la posibilidad del ejercicio de un poder legislativo sustitutivo por parte del Gobierno.

2. Características de la legislación regional

Puede afirmarse que se ha producido una situación de real «asimetría» regional que se refiere al momento de la aprobación de las leyes de atribución y a los ámbitos materiales atribuidos y ya ejercidos por las colectividades locales.

El proceso de desarrollo por las Regiones de la Ley n. 59/1997 y del Decreto legislativo n. 112/1998 es notablemente variado; las soluciones normativas han resultado muy distintas: así, mientras que algunas Regiones han preferido otorgar las funciones a los entes locales a partir de una ley general (Emilia-Romaña, Umbria, Las Marcas, Lacio, Molisa, Basilicata, Piamonte), otras han optado por la aprobación de varias leyes (Liguria, Toscana, Apulia).

En todo caso, a pesar de que gran parte de las leyes citadas fueron aprobadas tan sólo hace uno o dos años, ya puede indicarse que el traspaso efectivo del ejercicio de las competencias ha operado sólo en relación a algunas de ellas. En efecto, en la mayoría de las situaciones falta el cumplimiento de aspectos esenciales tales como la individualización de los ámbitos óptimos para el ejercicio asociado de las funciones por parte de los Ayuntamientos, o bien la determinación de los recursos y del personal a asignar junto a las competencias.

Con todo, a pesar de las evidentes diferencias es posible poner de relieve la existencia de algunas tendencias unitarias, que se descubren en las soluciones legislativas adoptadas por las distintas Regiones. Entre estas tendencias merecen ser destacadas, por su relevancia de naturaleza institucional, las tres siguientes:

a) homogeneidad en el papel asumido por las Regiones respecto al sistema de gobierno local;

b) voluntad de acompañar la descentralización de las funciones con una simplificación de la legislación regional;

c) tendencia a atenuar la rivalidad entre Regiones y autonomías locales, mediante la creación de organismos de colaboración y de cooperación interinstitucional.

2.1. La aclaración del papel regional respecto al sistema de las autonomías locales

La primera de las tres tendencias apuntadas ha permitido que las Regiones pudieran salir por fin de la penumbra que había alterado sus competencias en

materia de organización del gobierno local, y que se había producido por la indeterminación del texto constitucional, y por los contrastes entre Regiones y entes locales territoriales.

Nuestros constituyentes, en efecto, diseñaron un modelo de descentralización estático, basado en la centralidad del Estado, que se constituía como único regulador de las competencias y de la organización de los ordenamientos jurídicos internos. Además, consideraron a los entes dotados de autonomía constitucional no como un sistema orgánicamente coordinado, sino como la suma de una multiplicidad de sujetos no comunicados entre sí, que se encontraban en una posición de recíproca competitividad.

Con el Decreto legislativo n. 112/1998 y, en especial, con la legislación regional que se ha citado antes, las Regiones aspiran a convertirse en el centro propulsor y de coordinación de todo el sistema de autonomía local, de tal modo que se les asigne una tarea de dirección en cuanto a la distribución de las tareas administrativas entre los distintos niveles de gobierno local. Esta tendencia encuentra una síntesis definitoria en el art. 4 del Texto único de las leyes sobre el ordenamiento de las entidades locales. Es significativo, en este sentido, que el citado precepto se titule «Sistema regional de las autonomías locales» y asigne a las Regiones la tarea de «organizar el ejercicio de las funciones administrativas a nivel local a través de los Ayuntamientos y las Provincias», así como la competencia para establecer los principios de cooperación de los entes locales, tanto entre ellos, como en sus relaciones con la Región «para realizar un eficiente sistema de autonomías locales al servicio del desarrollo económico, social y civil.»

En general, las leyes regionales no pretenden para sí las funciones operativas que vienen otorgadas a los Ayuntamientos, Provincias y Comunidades montañas, sino que prefieren calificar su papel administrativo en términos de promoción, apoyo al desarrollo de la descentralización y de las innovaciones organizativas, dirección y control, además de encauzar y dirigir el proceso de devolución de las tareas administrativas.

Esta actividad de incentivación está prevista, generalmente, para favorecer el ejercicio coordinado y asociado de funciones por parte de los Ayuntamientos, en especial de aquellos de pequeñas dimensiones, a través del ejercicio de actividades de naturaleza promocional: sean de carácter económico, consistentes en plantear lo «conveniente» que puede resultar para los entes locales la constitución de formas sólidas de unificación de los servicios y las funciones; o bien de naturaleza estructural como la organización de programas adecuados de formación profesional y asistencia (*vid.*, por ejemplo, la Región de la Basilicata), o la creación de redes telemáticas dirigidas a favorecer la comunicación institucional entre los entes (como es el caso, por ejemplo, de la Región del Lacio que ha previsto la creación de un sistema informático para las administraciones regionales y locales).

Por tanto, el papel de dirección y control de las Regiones se asegura en cuanto que se les reconoce el ejercicio de la competencia legislativa sobre las materias otorgadas a los entes locales, y también, y de forma esencial, porque ostentan el ejercicio de funciones de coordinación, la potestad de aprobar directrices e incluso el poder de sustitución en caso de inactividad de las entidades locales.

En fin, la legislación de algunas Regiones (como por ejemplo, la Región de la Lombardía) prevé una acción de dirección, que se manifiesta tanto en la creación de Observatorios regionales sobre la reforma administrativa que tienen la tarea de encauzar y dirigir los cambios introducidos y el grado de concreta ejecución de la reforma, como en la atribución directa de esta tarea a los despachos regionales competentes en los distintos sectores.

2.2. *La simplificación de la normativa regional*

La definición de un nuevo sistema de distribución competencial entre los entes locales ha inducido a numerosas leyes regionales a aprovechar la ocasión para promover una decidida acción de simplificación de la legislación regional en las respectivas materias, de *abrogación* de la normativa vigente y de delegación de la potestad reglamentaria a favor de los entes locales territoriales.

En este sentido, y a título ejemplificativo, resulta interesante traer a colación algunos de los objetivos específicos perseguidos por las Regiones:

a) la Región de la Toscana prevé que la Junta proceda, dentro de un cierto período de tiempo desde la aprobación de la ley, a la simplificación de los procedimientos administrativos que se recogen en la propia ley;

b) la Región de Las Marcas establece la obligación de que la Junta presente ante el Consejo propuestas de ley encaminadas a la reordenación de la legislación de los distintos sectores y a la elaboración de textos únicos relativos a los sectores objeto de asignación;

c) la Región de la Apulia, en sintonía con la ley nacional de simplificación, prescribe que mediante ley se prevea la *abrogación* de leyes regionales, o bien la aprobación de textos únicos, si se tiene la certeza de las normas que se encuentran efectivamente vigentes, o bien a la simplificación de la normativa regional de cada sector;

d) la Región de la Basilicata prevé la redacción de textos únicos y la aprobación de normas de delegación de la potestad normativa a favor de los entes locales;

e) la Región de la Emilia-Romaña ha *abrogado* un gran número de leyes, estableciendo, además, en muchas materias, mecanismos de delegación y simplificación administrativa.

2.3. *La institución del Consejo de las autonomías locales*

Finalmente, y de acuerdo con lo que había trazado la normativa más reciente, casi todas las Regiones se han preocupado por llevar a la práctica un sistema de «relaciones concertadas» entre las propias Regiones y los entes locales territoriales.

En efecto, el art. 4.1. de la Ley 59/1997, después de haber dispuesto que correspondía a las Regiones, en las materias a las que se refería el art. 117 Cost.,

«otorgar a las Provincias, a los Ayuntamientos, y a los otros entes locales, todas las funciones que no requerían de un ejercicio unitario a nivel regional», conminó al legislador regional a escuchar a «los representantes de los entes locales», así como a los correspondientes «órganos representativos de las autonomías locales creados por las leyes regionales.»

Asimismo, muchos de los artículos del Decreto legislativo n. 267/2000 (Texto único de las leyes sobre el ordenamiento de las entidades locales) destacan la necesidad de instituir organismos mixtos, que sean representativos de las autonomías locales, y que tengan la función de constituir la sede institucional donde se desarrollen las relaciones orgánicas entre la Región y los distintos entes locales. En concreto, según el art. 4 del Decreto, las Regiones deben prever «instrumentos y procedimientos de enlace y concertación, incluso con carácter permanente, que den lugar a formas de cooperación estructural y funcional, para permitir la colaboración y la acción coordinada entre regiones y entes locales»; de igual modo, el art. 33 dispone que las Regiones deben determinar los ámbitos más adecuados para el ejercicio asociado de las funciones administrativas, y esta localización deben efectuarla «en las sedes de concertación a las que se refiere el artículo 4.»

Esta característica de la legislación que estamos estudiando satisface asimismo el principio de participación (que constituye un elemento relevante del principio de autonomía), en base al cual debe garantizarse a las autonomías territoriales una efectiva participación en la definición de los principios y de las normas susceptibles de servir de parámetro en el reparto de las correspondientes esferas de competencia.

La normativa habló genéricamente de «organismos concertados», de «instrumentos permanentes de enlace y concertación». Y, en coherencia con el principio de autonomía, proponía que las respectivas Regiones tuvieran amplios márgenes de discrecionalidad en la individualización de los instrumentos concretos de activación del proceso, para realizar el principio de colaboración querido por el legislador. Sin embargo, las Regiones han optado unánimemente por una solución común, que en sustancia reproduce lo que se prevé en sede nacional por el Decreto legislativo 281/1997, y que consiste en la institución de una Conferencia Estado-ciudad. Por consiguiente, han sido creadas las correspondientes Conferencias o Consejos de las autonomías locales de Calabria, Emilia-Romaña, Lacio, Liguria, Piamonte, Toscana, y Véneto.

Las Conferencias regionales poseen en general unas características comunes, tanto en lo que atañe a las competencias, como a propósito de su composición.

En cuanto a las competencias, tienen poderes de propuesta, estudio y consulta sobre todos los aspectos problemáticos que se deriven de las complejas relaciones entre la Región y su sistema de gobierno local. En particular, emiten dictámenes sobre proyectos de ley relativos a la organización y disciplina de las funciones de los entes locales, sobre el presupuesto y las leyes financieras, así como en relación a otros actos de competencia del Consejo regional que sean de particular relevancia; es el caso, por ejemplo, de los actos de programación regional, planificación, reparto de fondos y de financiación entre los entes locales.

En lo que respecta a la composición, forman parte de las Conferencias los representantes de los ejecutivos de los entes locales y de la Región. En concreto, el

órgano tiene una composición mixta, en cuanto que comprende tanto al Presidente de la Región y a un cierto número de asesores regionales, como a los representantes de las Provincias, los Alcaldes de los Ayuntamientos, y los Presidentes de las Comunidades montanas, elegidos directamente de entre todos los interesados o bien a partir de las asociaciones que los representan (Unión de las Provincias italianas, Asociación Nacional de los Ayuntamientos de Italia, Unión Nacional de las comunidades montanas).

Es interesante subrayar que algunas Regiones han querido acercarse hacia las Conferencias Región-Autonomías locales, a otros organismos de carácter colegial (dotados de competencias similares), representativos del pluralismo social y económico del territorio. Este es el caso, por ejemplo, de la Región Emilia-Romaña, que tiene prevista desde hace tiempo una «Conferencia regional para la economía y el trabajo», así como una «Conferencia regional del Tercer sector», representativa de los organismos de voluntariado, de la cooperación social y de las asociaciones no lucrativas de utilidad social.

Por su parte, la Región del Lacio, para favorecer la coordinación de todos aquellos entes locales que están interesados en el nacimiento del Área metropolitana de Roma, ha instituido una Conferencia metropolitana, como sede de concertación entre la Región y los entes locales interesados en la creación del sistema metropolitano de Roma; y de igual modo ha previsto la existencia del «Comité Región-autonomías funcionales y Organizaciones económico-sociales», al que ha asignado funciones de carácter consultivo y de propuesta en relación a los actos de programación económico-social y de planificación territorial.

El inicio del proceso de elaboración de los nuevos estatutos regionales y la extensión a las Regiones con estatuto de autonomía especial de la elección directa de los Presidentes de la Región

1. La reforma organizativa de los Ministerios y entes locales

Parece evidente que la evolución del sistema de distribución competencial entre los distintos niveles institucionales y la descentralización de las tareas administrativas a favor de las Regiones y de los gobiernos locales también influye sobre la caracterización y sobre el papel del Gobierno y de la administración estatal.

Mientras que por un lado se reducen las estructuras y funciones del Estado central, por otro adquieren especial relevancia los instrumentos y mecanismos previstos para garantizar la salvaguardia de los intereses nacionales y la tutela del principio de igualdad entre los distintos entes territoriales. La aspiración de los constituyentes (expresada en el art. 5 Cost., según el cual la «República, una e indivisible, reconoce y promueve las autonomías») es que la naturaleza unitaria del Estado y la distribución territorial del poder político no deben considerarse irremediabilmente antagónicos, sino valores complementarios del ordenamiento constitucional italiano. Los órganos del gobierno central deben garantizar el funcionamiento de todo el sistema, por lo que pueden intervenir para conseguir

que las diferencias entre las distintas comunidades regionales no menoscaben la igualdad entre los ciudadanos en el disfrute de los derechos fundamentales, así como para llevar a cabo el deber de solidaridad.

Esta redefinición del papel del Gobierno central, así como el radical cambio en el sistema de distribución de competencias a favor de los entes locales, ha requerido una profunda transformación en la organización de las administraciones públicas. Se puede afirmar que en estos últimos años la administración italiana ha sido un gran «astillero», en el que los plazos para terminar las «obras» que tenían que realizarse han resultado diferentes según los distintos niveles institucionales.

En este sentido, cabe afirmar que el nuevo ordenamiento de los entes locales (comprendivo tanto de la forma de gobierno, como de los principios de organización administrativa) ya ha sido definido en sus principales elementos. De este modo, y gracias a la entrada en vigor del Decreto legislativo 267/2000 (Texto único de las leyes sobre el ordenamiento de las entidades locales), se han consolidado las innovaciones promovidas por la legislación de los años '90: en particular, se ha introducido la elección directa del Alcalde y del Presidente de la Provincia; los entes locales han visto reconocida su autonomía estatutaria y la potestad reglamentaria en materia de organización y ejercicio de sus competencias; se ha atribuido a los dirigentes locales autonomía y responsabilidad en la gestión de los asuntos administrativos y en la dirección de las estructuras que están bajo su responsabilidad; la posición jurídica y los criterios de selección y nombramiento de los secretarios municipales y provinciales han sido modificados de forma novedosa, de tal modo que ya no dependen del Ministerio del Interior, aunque deben estar inscritos en el correspondiente Registro nacional administrado por una Agencia autónoma; y, finalmente, se han establecido formas de colaboración e integración entre los entes locales para el ejercicio conjunto de numerosas funciones.

Las reformas organizativas que inciden en el ámbito de los entes locales se completarán en cuanto el Parlamento apruebe una ley, que en estos momentos se encuentra en avanzado estado de discusión, sobre los servicios públicos locales, y en la que se propone (de acuerdo con la normativa y las directrices de la Unión Europea) introducir formas de gestión marcadas por los criterios de economía, calidad y competencia.

En lo relativo a la Administración central del Estado, la reforma de los órganos administrativos será operativa en el año 2001, aunque los pilares de esta transformación ya han sido fijados por el Decreto legislativo 300/1999, que ha diseñado una nueva organización de los Ministerios, en donde los objetivos consisten tanto en la supresión y reducción de los Ministerios actualmente existentes, como en la atribución de un verdadero poder reglamentario a los respectivos Ministros.

El número de Ministerios, después de un complicado y arriesgado trabajo de unificación, se ha reducido a 12, por lo que (a partir de la legislatura del año 2001) la estructura operativa del Gobierno estará compuesta por los siguientes Ministerios: Ministerio de Asuntos Exteriores; Ministerio del Interior; Ministerio de Justicia; Ministerio de Defensa; Ministerio de Economía y Hacienda;

Ministerio de Actividades Productivas; Ministerio de Política Agrícola y Forestal; Ministerio de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio; Ministerio de Infraestructuras y Transportes; Ministerio de Trabajo, Salud y Servicios Sociales; Ministerio de Educación, Universidad e Investigación, y finalmente, Ministerio para los Bienes y Actividades Culturales.

La atribución posterior a los Ministerios de una esfera de autonomía organizativa les permitirá organizar la actividad administrativa por departamentos, así como crear las Agencias pertinentes. Estas últimas son estructuras que desarrollarán una actividad de carácter técnico-operativo de interés nacional: actuarán al servicio de las Administraciones públicas, incluidas las regionales y locales; ostentarán plena autonomía; y se encontrarán sometidas al control del Tribunal de Cuentas y a los poderes de dirección y vigilancia de un Ministro.

2. *El inicio del iter para la elaboración de los nuevos estatutos regionales*

Hasta ahora se ha podido comprobar que la reforma de los órganos centrales del Estado y de las entidades locales tiene unas perspectivas de futuro favorables. En cambio, el proceso de reforma del ordenamiento regional todavía se encuentra en una fase inicial. La Ley constitucional 1/1999 (*vid.* el amplio estudio que efectuamos en el *Informe* 1999) diseñó los nuevos principios organizativos, pero para su especificación se remitió a dos normas posteriores: en primer lugar, a los respectivos estatutos de las Regiones, en lo relativo a la forma de gobierno y a la organización de los órganos administrativos; y en segundo lugar, a las leyes regionales, en lo referente al sistema electoral, si bien en este segundo caso tenían que respetar los principios que debía establecer una ley estatal.

Los Consejos regionales, renovados con las elecciones regionales de la primavera del año 2000, se constituyeron tan sólo hace unos meses y el trabajo preparatorio de los estatutos se encuentra en estado inicial. Por su parte, el trabajo de elaboración de las leyes regionales y de la ley estatal está todavía más retrasado. Sin embargo, se ha de reconocer que los retrasos que las Regiones están acumulando en la definición del propio ordenamiento, especialmente si se compara con el proceso de reforma de la Administración central del Estado y de los entes locales, pueden encontrar algunas explicaciones y justificaciones.

Por una parte, no debe olvidarse que en el mismo período de tiempo las Regiones (como se deduce de lo apuntado en los apartados anteriores) han estado ocupadas en un difícil y complejo trabajo normativo de redefinición de sus propias competencias y del sistema de competencias locales; y este empeño no ha sido el único que ha absorbido buena parte del debate institucional en los Consejos regionales, puesto que también apareció la necesidad de delimitar la propia organización. Efectivamente, ante todo debe precisarse el propio ámbito de las competencias y las relaciones con los entes locales, y luego se debe discutir sobre la organización política y administrativa.

Por otra parte, la Ley constitucional 1/1999 entró en vigor en una fase de transición política para las Regiones, al final del legislatura y pocos meses antes del plazo de disolución de los Consejos regionales. Por tanto, no solo era improbable, sino también inoportuno, que órganos próximos a la renovación tuvieran

que indicar a los nuevos administradores el futuro ordenamiento institucional y organizativo de las Regiones.

Sin embargo, todo este retraso en el inicio de la elaboración de los nuevos estatutos regionales no debe hacer olvidar que el debate sobre el plano político se ha mostrado lleno de vitalidad, a la vez que objeto de agrios contrastes, especialmente a causa de las propuestas revolucionarias de algunos Presidentes regionales, y en particular de los Presidentes de las Regiones del Norte, donde hay una marcada influencia de las vocaciones (o veleidades) separatistas o autonomistas: en concreto, tuvo cierto eco la propuesta del Presidente de la Región del Véneto, que (si bien representaba más una posición política individual que una orientación institucional) se destacó por una exposición basada en una idea de «regionalismo extremo», que planteaba muchas dudas de legitimidad constitucional.

3. El proyecto de ley constitucional sobre la revisión de los Estatutos de las Regiones de autonomía especial

La Ley constitucional 1/1999 estableció unos principios jurídicos que solamente eran válidos para las Regiones de estatuto ordinario, por lo que no pudieron extenderse automáticamente a las cinco Regiones de autonomía especial (Sicilia, Cerdeña, Valle de Aosta, Trentino-Alto Adigio, Friul-Venecia Julia) y es que, en virtud de su especialidad, la Constitución preve tramitaciones distintas para la modificación de tales estatutos. Los principios relativos a la forma de gobierno de las Regiones de estatuto ordinario debían estar contenidos en el texto de la Constitución y ser desarrollados por cada uno de los estatutos, que son normas regionales de grado infraconstitucional. Esos mismos principios, en la medida que se quisieran aplicar a las Regiones de autonomía especial, debían incluirse directamente en los estatutos de cada Región, que tienen la naturaleza de leyes constitucionales de la República.

En efecto, la intención de los constituyentes de reforzar a estas Regiones de autoomía especial, estableciendo competencias y reglas de organización distintas de las contenidas en el título V de la Constitución (y válidas para todas las Regiones ordinarias) ha acabado por generar un curioso efecto: la norma que constituye la expresión principal y emblemática de la autonomía, esto es el estatuto, no es un acto regional, sino estatal. Por consiguiente, si el legislador nacional pretendía extender la reforma de los estatutos ordinarios a las Regiones de autonomía especial, necesitaba aprobar una ley constitucional, capaz de insertar en el texto de los estatutos especiales los nuevos principios introducidos por la Ley constitucional 1/1999.

En Italia, la tramitación y posterior adopción de una ley constitucional (regulada en el art. 138 Cost.) es bastante lenta, puesto que se requiere una doble aprobación, sobre el mismo texto, por parte de las dos Cámaras del Parlamento, aprobación que deben llevar a cabo con una diferencia no inferior a tres meses la una de la otra; además, para evitar la posibilidad de que se solicite un referendo *abrogatorio* sobre esa ley, es necesario que en las votaciones finales se consiga un amplio consenso por parte de las fuerzas políticas; en particular, se requiere el voto favorable de al menos 2/3 de los miembros de cada una de las Cámaras.

En el presente caso, el proyecto de ley constitucional se encuentra prácticamente en la mitad de su recorrido procedimental, puesto que ha sido aprobado por la Cámara en primera deliberación el 25 de noviembre de 1999, modificado por el Senado en primera deliberación en fecha del 22 de junio de 2000, y aprobado de nuevo en primera deliberación por la Cámara el 19 de julio de 2000; en el momento de redactar estas líneas debe ser aprobado de nuevo en segunda deliberación por parte del Senado, y la fecha prevista para ello es a finales del año 2000.

El proyecto en cuestión de ley constitucional se titula «Disposiciones relativas a la elección directa de los Presidentes de las Regiones de estatuto especial y de las Provincias autónomas de Trento y Bolzano»; lo cierto es que el objeto del proyecto de ley es más amplio, puesto que esta revisión de los anteriores estatutos especiales le sirve al Parlamento para revisar disposiciones que se han hecho merecedoras de ello.

A título de ejemplo (y remitiendo para un análisis más detallado a la aprobación definitiva de la ley constitucional) cabe subrayar que:

a) en el estatuto de la Región de Sicilia, se han introducido las siguientes disposiciones: promoción de las condiciones de igualdad en el acceso a las elecciones para conseguir el equilibrio en la representación por sexos; redefinición de los casos de destitución del Presidente de la Región y disolución anticipada de la Asamblea regional; atribución al Presidente de la Región del poder de nombramiento y revocación de sus asesores; regulación de la iniciativa legislativa regional y de los referéndums regionales, tanto *abrogatorios* como deliberativos y consultivos; y acentuación del papel de los órganos regionales en la elaboración de las leyes constitucionales de revisión del estatuto.

b) en los estatutos del Valle de Aosta, Cerdeña y Friul-Venecia Julia las disposiciones que se han introducido persiguen: atribuir a la ley regional, aprobada por mayoría absoluta de los consejeros, la competencia para determinar la forma de gobierno y las modalidades de elección de sus órganos; reformular la disciplina de la iniciativa legislativa regional; y regular los procedimientos de revisión del Estatuto y los casos de destitución del Presidente de la Región y disolución anticipada del Consejo del Valle y el Consejo regional.

c) en el estatuto del Trentino-Alto Adigio, además de las normas comunes a las otras Regiones especiales en materia de constitución y disolución de los órganos regionales, de iniciativa legislativa, de referéndum y de revisión del estatuto, se han introducido disposiciones específicas relativas a la específica composición étnica de la región y de sus dos Provincias. Es el caso, por ejemplo, de las siguientes disposiciones: tutela de la población ladina y de aquellos *mochena* y *cimbra* domiciliados en el territorio de la Provincia de Trento; obligación de que el Consejo regional desarrolle cada una de sus dos sesiones anuales en las ciudades de Trento y Bolzano, respectivamente; mandato de que los Presidentes del Consejo pertenezcan a los distintos grupos lingüísticos; y obligación de que se establezca una composición sobre base lingüística en las Juntas provinciales y de que se respete la necesaria representación del grupo ladino en los *Llega*, incluso en derogación de la representación proporcional.

El surgimiento de una conflictividad de naturaleza político institucional ante el Tribunal Constitucional

1. *Las tentativas de algunas Regiones de convocar referéndums locales para solicitar una modificación de la Constitución*

La tutela constitucional sobre las autonomías se ha llevado a cabo en general utilizando dos vías: una es la constituida por la jurisdicción constitucional; la otra es la mediación institucional. Estas dos soluciones no son alternativas por lo que, en la medida que poseen un valor muy diferente, se hace necesario conocerlas brevemente.

En el primer caso, se encomienda a los jueces (en particular, a los miembros del Tribunal Constitucional) tanto la resolución de los problemas concretos que se derivan del contencioso planteado entre los distintos niveles institucionales, como el examen de las orientaciones jurisprudenciales consolidadas con el objetivo de hallar un parámetro que sirva para definir el equilibrio entre la Administración central y las entidades territoriales. La segunda solución es de naturaleza más política y se refiere al objetivo de encontrar pactos que permitan alcanzar soluciones consensuales a los problemas de interés común.

En la experiencia del regionalismo italiano se han registrado muchas oscilaciones entre uno y otro modelo.

Si es indudable que, en un primer momento, entre el Estado y la Región se privilegió una conflictividad de tipo jurisdiccional (mediante cuestiones de legitimidad constitucional y conflictos de atribución), posteriormente tendió a consolidarse una orientación opuesta; a ello contribuyó tanto el retraso con el que el juez constitucional resolvía las cuestiones, y a las orientaciones inicialmente proestatales del Tribunal Constitucional, como en fin a las perspectivas sugeridas por la jurisprudencia constitucional en torno a la elaboración del principio de colaboración leal (*vid.*, los *Informes* de los años anteriores).

Asimismo, y de forma progresiva, el legislador empezó a prever distintos mecanismos y órganos que perseguían mejorar las relaciones intergubernamentales y la participación de las autonomías en los procesos de toma de decisión, pasando de una noción de autonomía «competitiva» a otra basada en la idea de «concertación». Esta nueva lógica comportó que en los últimos años se redujera especialmente la cantidad de las cuestiones y conflictos presentados ante el Tribunal Constitucional, si bien también debe advertirse que, los que han llegado, han dado lugar a resoluciones constitucionales de notable calidad.

Sin embargo, en los últimos meses del año 2000 se ha asistido a una repentina, aunque no imprevista, intensificación de la conflictividad jurisdiccional, con marcadas connotaciones políticas. Probablemente sea prematuro afirmar que se esté asistiendo a un nuevo cambio de estrategia en las relaciones interinstitucionales, ante todo porque el fenómeno es todavía reciente, circunscrito a algunos hechos concretos que implican, de momento, solo a tres Regiones (Lombardía, Piamonte y Véneto); y en segundo lugar porque el conflicto, a pesar de su elevada tasa de polémica política, también parece estar inducido por contingencias particulares, tales como el inicio de una campaña electoral para la renovación del

Parlamento nacional que se pronostica particularmente áspera, o bien por la necesidad de dar continuidad institucional a algunos acuerdos políticos celebrados durante las elecciones regionales entre la Liga Norte y el Polo de la Libertad (partidos que constituyen la mayoría política en las tres Regiones citadas).

En efecto, tales conflictos vienen definidos por el nuevo mapa político regional que surgió de las elecciones celebradas en la primavera del año 2000 y que ha puesto de manifiesto la renovación que se ha producido en los Consejos regionales, los cuales, según las nuevas reglas electorales introducidas por la Ley constitucional 1/1999, han elegido directamente a los Presidentes de las respectivas Regiones. Las elecciones regionales de la primavera del año 2000 no sólo han aumentado significativamente el número de Regiones gobernadas por una mayoría política que es contraria a la que sustenta el Gobierno nacional, sino que especialmente han dado lugar a una situación particular por la que cuatro de las cinco Regiones del Norte, que son aquellas industrialmente más desarrolladas y económicamente más fuertes (Piamonte, Lombardía, Véneto, Liguria, con la única excepción de la Emilia-Romaña), muestran una mayoría de centro derecha, con la presencia destacable de la Liga Norte.

Y no es casual que el detonador del conflicto haya sido provocado justo por tres Regiones (Lombardía, Véneto, Piamonte) donde las ideas extremistas de carácter secesionista, aunque minoritarias, aparecen más fuertes.

En particular, la Región de Véneto aprobó mediante ley regional, en octubre de 1998, la convocatoria de un referéndum consultivo sobre la presentación de una propuesta de ley constitucional para la atribución a la Región de Véneto de formas y condiciones particulares de autonomía. El Gobierno central presentó un recurso contra esta ley y la cuestión de legitimidad constitucional ha sido resuelta por la Sentencia del Tribunal Constitucional 496/2000, de 14 de noviembre, en sentido contrario a las expectativas regionales. Semejante decisión, relevante de por sí misma, ha adquirido un valor político adicional en consideración al hecho de que algunas semanas antes de que recayera la sentencia, los Presidentes de Lombardía y Piamonte convocaron referéndums consultivos en los que preguntaban al cuerpo electoral regional si quería que la Región de Lombardía emprendiera «todas las iniciativas institucionales necesarias para conseguir el traslado de las funciones estatales en materia de salud, educación, incluida la profesional, y policía local, a la Región».

Contra tales propuestas de referéndum, el Gobierno presentó enseguida un recurso ante el Tribunal Constitucional, solicitando además, y sobre la base de la citada sentencia 496/2000, la anulación de las deliberaciones regionales y la suspensión de la ejecución de los dos referéndums consultivos. En el momento de escribir las presentes líneas, el Tribunal Constitucional no ha pronunciado todavía la esperada sentencia; sin embargo, las motivaciones y argumentaciones presentes en la sentencia n. 496/2000 pueden resultar útiles para hipotizar, si no anticipar, las posibles orientaciones del Tribunal Constitucional puesto que el *thema decidendum*, aunque no idéntico, es muy parecido. Se trata, en efecto, de resolver si es constitucionalmente legítimo que «el pueblo, incluso en su más limitada dimensión de cuerpo electoral regional y en la forma de participación más tenue, tal y como ocurre en los referéndums consultivos, puede ser llamado a

pronunciarse sobre medidas que tienden a innovar el ordenamiento jurídico a nivel constitucional.»

2. *La sentencia 496/2000 del Tribunal Constitucional*

La respuesta del Tribunal a esta pregunta ha sido negativa porque el mecanismo del referéndum (aunque sea connatural a la forma de democracia pluralista acogido por la Constitución italiana) no puede incidir sobre normas jurídicas de grado constitucional, «ya que si se aceptara tal posibilidad se desnaturalizaría la rigidez propia del texto constitucional y la tipicidad del procedimiento de revisión.»

En particular, el Tribunal Constitucional extrae dos principios o indicaciones fundamentales del procedimiento de revisión constitucional regulado en el art. 138 Cost.: la primera consiste en que los electores, en el ejercicio del referéndum, no pueden ser los propulsores de la innovación constitucional, puesto que la opción acerca de la decisión política de revisión «se reconoce en primer lugar a favor de los representantes político-parlamentarios.» La segunda se resume en la regla de que la intervención del pueblo en los procedimientos de toma de decisión «no es discrecional», sino que «debe realizarse de acuerdo con unas formas típicas y dentro de un procedimiento que, gracias a los plazos, a las distintas modalidades y a las fases en que se articula, permite una elección política con un alto grado de racionalidad.» Para el Tribunal Constitucional es evidente que el papel que la ley regional de Véneto asigna a su población no respeta ninguno de los principios constitucionales acabados de citar.

Además, en lo que se refiere a la revisión de la Constitución, el pueblo tiene que intervenir en su totalidad, no como «fracción autónoma instalada en una parte del territorio nacional». En atención a los fines que se persiguen con la revisión constitucional existe un solo pueblo, que da forma (según las palabras del Tribunal Constitucional) a la unidad política de la Nación. Por consiguiente, el Tribunal Constitucional no ha creído correcto «solicitar al cuerpo electoral regional que se convierta en un promotor de las modificaciones constitucionales, ya que las reglas procedimentales y organizativas de revisión, que están relacionadas con el concepto de unidad e indivisibilidad de la República (art. 5 Cost.), no dejan ningún espacio a consultas populares regionales, ni siquiera en el supuesto de que se encubran como manifestaciones de autonomía.»

Y es precisamente sobre la base de estos argumentos, desarrollados en la Sentencia 496/2000, que el Gobierno ha construido la argumentación de los recursos que (en fecha, respectivamente, de 5 de diciembre y 21 de diciembre) presentó contra los referéndums consultivos convocados por las Regiones de la Lombardía y el Piamonte.

REINO UNIDO LA DEVOLUCIÓN: DE MAYO DE 1997 A DICIEMBRE DE 2000*

Richard Cornes**

Una introducción a la devolución

El avance de la devolución de poderes en el Reino Unido desde la elección del Gobierno laborista de Tony Blair en mayo de 1997 puede caracterizarse como el último peldaño en la progresiva evolución de la Constitución británica, y de la forma en que el poder de gobernar se reparte en el seno del Reino Unido.¹ Como nos indica Noreen Burrows sobre la actual agenda gubernamental, «El nuevo Laborismo no inventó la devolución,... (ésta) fue más el *leitmotif* de los siglos diecinueve y veinte que el pórtico del veintiuno.»² El último intento de devolución fue en la segunda mitad de los años setenta, cuando el último gobierno laborista intentó una limitada devolución de poder a Escocia y el País de Gales. Ese intento se saldó con la derrota del gobierno y la elección en 1979 de un nuevo gobierno conservador bajo el liderazgo de Margaret Thatcher.

La devolución volvió a ser una prioridad de un gobierno laborista después de su elección por una mayoría de 179 representantes en la Cámara de los Comunes en mayo de 1997. En sólo tres meses desde su elección se publicaron los primeros programas de actuación política en cumplimiento de sus compromisos electorales sobre la devolución: un documento de discusión sobre Agencias de Desarrollo Regional para las Regiones Inglesas («ADR»); un libro blanco sobre Escocia y el País de Gales; y un libro verde en relación con Londres.³ La Ley de

* Informes futuros cubrirán un ámbito temporal de un año, por ejemplo de enero a diciembre. Como se trata del primer informe sobre el Reino Unido, cubre desde 1997 en adelante.

NT. Traducción de Marc Marsal, Becario de investigación del Departamento de Derecho Administrativo de la Universitat de Barcelona.

** BA/LLB (Hons) Auckland, Gran Dip Int Law (Melbourne), Abogado y procurador de la High Court of New Zealand, profesor de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad de Essex. rmcornes@essex.ac.uk.

1. Vid. Vernon Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom* (1999). Para un comentario legal vid. Hadfield, B 'The Belfast Agreement, Sovereignty and the State of the Union' [1998] *Public Law* 599; Burrows, Noreen, *Devolution* (2000), 9.

2. Burrows, Noreen, *Devolution* (2000), 9.

3. *Regional Development Agencies for England* (1997), seguido por un libro blanco, *Building Partnerships for Prosperity* en Diciembre 1997; *Scotland's Parliament* (1997) Cm 3658; *A voice for Wales* (1997) 3719; *New Leadership for London* (1997), seguido posteriormente por *A Mayor Assembly for London* (1998).

1997 sobre Referéndum (Escocia y País de Gales) recibió la ratificación Real en Julio de 1997 y dichos referéndum se celebraron en Setiembre de 1997, ambos con resultados positivos, aunque en el País de Gales la mayoría se obtuvo con un margen inferior al 1%. En 1998 la Ley de Escocia, la Ley del Gobierno del País de Gales, la Ley de las Agencias de Desarrollo Regional y la Ley de Irlanda del Norte fueron aprobadas.⁴ El Acuerdo de Belfast fue aprobado en sendos referéndum celebrados en la República de Irlanda y en Irlanda del Norte el 22 de mayo de 1998, y el 25 de junio se celebraron las elecciones al Parlamento de Irlanda del Norte. El Acuerdo Constitucional para el Noreste y la Campaña por Yorkshire (iniciativas no-gubernamentales con base en el norte en busca de algún tipo de devolución de poder a esas regiones) fueron también lanzadas durante ese año. Esa iniciativa fue seguida en Julio de 1999 por el Acuerdo Constitucional del noroeste.

El 6 de mayo de 1999 el Primer Parlamento Escocés después de 300 años fue elegido. La Cynulliad Cenedlaethol Cymru (Asamblea Nacional del País de Gales) fue también elegida el 6 de mayo de 1999. El 8 de abril de 1999 se dieron poderes a las Agencias de Desarrollo Regional en Inglaterra. Las áreas son las siguientes: East, East Midlands, North East, North West, South East, South West, West Midlands y Yorkshire and Humber. El 6 de mayo de 2000 se eligieron la Autoridad del Gran Londres y su Alcalde.

Ámbito del informe

Este informe trata el proceso de devolución desde la elección del Gobierno Laborista en mayo de 1997 hasta diciembre de 2000. Las tres siguientes secciones del informe cubren las tres principales administraciones beneficiarias de la devolución —Escocia, País de Gales e Irlanda del Norte. Ello incluye el comentario de las cuestiones legislativas y ejecutivas. También merecen nuestra atención los pronunciamientos jurisdiccionales relacionados con la devolución. Bajo el encabezamiento del Reino Unido se comentará el sistema emergente de acuerdos intergubernamentales entre las administraciones beneficiarias de la devolución y el Gobierno del Reino Unido en Londres. Finalmente, bajo el título de «otros elementos de la devolución», se analizará la Autoridad del Gran Londres, la Agencias de Desarrollo Regional en Inglaterra y las Asambleas y Cámaras Regionales voluntarias en Inglaterra. Finalmente, debemos destacar que, al tratarse éste del primer informe sobre el Reino Unido, debe abordarse brevemente la naturaleza del acuerdo de devolución.

La naturaleza política y legal de la devolución

La devolución no es federalismo. Aunque el esquema de división de poderes entre el gobierno del Reino Unido y las administraciones beneficiarias de la devolución en Escocia, el País de Gales e Irlanda del Norte se pueda parecer en muchas

4. La Ley de 1998, de Irlanda del Norte, tiene su origen en el Acuerdo de Belfast alcanzado alrededor de la Pascua de 1998.

cuestiones a una división federal de poderes entre el gobierno central y los estados constituyentes, no lo es, en términos de la Constitución del Reino Unido. Sería engañoso describir el sistema como cuasi-federal. Se trata intencionadamente de un mecanismo único desde el punto de vista político y legal para la distribución del poder en el seno del Reino Unido. Westminster continua siendo soberano.⁵ Ello es así porque la devolución significa la transferencia de poderes a las administraciones de Escocia, el País de Gales e Irlanda del Norte mediante Leyes ordinarias del Parlamento del Reino Unido en Westminster. En términos legales dichas leyes no tienen ningún estatus especial y pueden ser enmendadas e incluso derogadas por Westminster en cualquier momento. Ello contrasta claramente con los sistemas federales en los que el reparto de poder dota de un determinado grado de autonomía a cada nivel de gobierno que *inter alia* significa, por ejemplo, que las provincias en Canadá, los estados en Australia o los Estados Unidos, o los *Länder* en Alemania, no pueden ser abolidos por los respectivos gobiernos federales. El impedimento para el uso del poder legal de Westminster de abolición de las nuevas administraciones es político. Simplemente, la idea es que mientras puede ser *legal* que Westminster derogue las leyes de devolución sería, excepto en circunstancias extraordinarias, políticamente imposible hacerlo.⁶

ESCOCIA

La naturaleza de la devolución en Escocia

Escocia tuvo su propio Rey hasta la unión de las Coronas en 1604 bajo el reinado de James I de Inglaterra y VI de Escocia. Tuvo su propio Parlamento hasta las Leyes de Unión de 1707. La Unión resultó en un nuevo Parlamento de Gran Bretaña, tal como era entonces. El nuevo Parlamento escocés tiene el grado más alto de poder de todas las instituciones beneficiarias de la devolución. La Ley de Escocia 1998 realiza una transferencia general de poder legislativo al Parlamento escocés, y una transferencia similar de poder ejecutivo al ejecutivo escocés, sujetas a ciertas reservas. Las reservas al Parlamento y al Ejecutivo son lo que define la autoridad de la administración escocesa. Brevemente, el Parlamento y el Ejecutivo no pueden actuar: 1, en cuestiones fuera de Escocia; 2, en las materias reservadas definidas en la Ley de Escocia, por ejemplo, la Constitución, asuntos exteriores, defensa; 3, para modificar ciertas provisiones, por ejemplo la Ley de Derechos Humanos 1998; 4, en contravención de las provisiones de la Con-

5. Como resulta de los principios constitucionales y de las mismas disposiciones de las Leyes de devolución, que establecen específicamente que Westminster retiene el poder en última instancia. Vid Artículo 28 (7) de la Ley de Escocia 1998 que establece que la Ley no afecta el poder del Parlamento de Westminster para elaborar leyes para Escocia.

6. Un ejemplo de dichas circunstancias extraordinarias lo encontramos en Irlanda del Norte, cuando el Secretario de Estado ejerció el poder que le reconocía la Ley de Irlanda del Norte 2000 para suspender el Parlamento de Irlanda del Norte. Otra circunstancia política que permitiría a Westminster recuperar el poder sería la voluntad política que ello fuera así de los pueblos escocés, galés y norirlandés. Aunque ello no parece muy probable.

vención Europea de Derechos Humanos, o de la legislación de la Comunidad Europea; y 5, para destituir el Lord Advocate como fiscal general de Escocia.⁷

Elección, nombramiento del ejecutivo escocés y establecimiento de las comisiones parlamentarias

El Parlamento cuenta con 129 miembros (conocidos como Miembros del Parlamento Escocés, «MPE»*) elegidos parcialmente mediante un sistema mayoritario (first past the post system) y parcialmente en circunscripciones mediante listas electorales. A no ser que concurren circunstancias excepcionales el Parlamento tiene un mandato de cuatro años, con la siguiente elección prevista para el primer jueves de mayo de 2003.⁸ Mediante dicho sistema electoral los partidos obtienen una representación más proporcional a los votos recibidos que con el sistema estrictamente mayoritario. En la primera elección al Parlamento el 6 de mayo de 1999 los laboristas consiguieron 56 representantes, el Scottish National Party (SNP) 35, los Liberal Democrats 17, y los Conservadores 18. Los otros 3 representantes fueron para un laborista independiente, un diputado de un Partido Verde, y un Socialista Escocés. El 12 de mayo Lord David Steel (Liberal Demócrata) fue elegido Presidente del Parlamento. El 14 de mayo los laboristas y los liberal demócratas formaron una coalición mediante la firma de un acuerdo titulado *Partnership for Scotland*. Un día antes el Parlamento eligió el primer Primer Ministro, el Honorable Donald Dewar MSP, MP.⁹ El Primer Ministro encabeza el ejecutivo escocés de la misma manera que el Primer Ministro encabeza el gobierno del Reino Unido en Londres. El 18 de mayo 11 Ministros fueron propuestos. A diferencia de Westminster, el Primer Ministro escoge a los Ministros, que deben ser luego confirmados mediante votación parlamentaria. Los Ministros cubren las siguientes áreas: justicia, empresa y formación continuada, atención comunitaria, infancia y educación, transporte y medio ambiente, asuntos rurales, finanzas, salud y servicios sociales, Parlamento, y el Lord Advocate. Fueron también nombrados diez ministros junior.

El Parlamento tiene dos tipos de comisiones. En primer lugar las establecidas por la misma Ley de Escocia: Ética, finanzas, inspección, procedimientos, europea, igualdad de oportunidades, peticiones públicas, y normativa reglamentaria. En segundo lugar, las establecidas por el mismo Parlamento. Con la excepción de una comisión para el gobierno local, éstas son un trasunto de los departamentos gubernamentales: transporte y medio ambiente; salud y servicios sociales; justicia y asuntos internos; empresa y formación continua; asuntos rurales; integración social, vivienda de protección oficial y sector voluntario; educación, cultura y deporte; y gobierno local. Las comisiones parlamentarias tienen una serie de funciones que van desde investigar sobre los temas en los que tienen iniciativa y aprobar sugerencias legislativas, hasta considerar e informar la legislación del

7. Para las materias reservadas vid. La Ley de Escocia 1998, Anexo 5.

* NT. Members of the Scottish Parliament, «MSPs».

8. Artículo 2 (2) de la Ley de Escocia 1998.

9. Quien murió inesperada y trágicamente el 11 de octubre de 2000.

Parlamento, controlar el Ejecutivo en sus áreas de responsabilidad, y la consideración de propuestas presupuestarias en su esfera de conocimiento. Durante el primer año de funcionamiento las comisiones han tenido dificultades en encontrar un equilibrio entre sus diversas responsabilidades, siendo las comisiones de Asuntos internos y de Justicia en particular las más desbordadas por la cantidad de trabajo a realizar.

Actividad del Ejecutivo

Al programa de gobierno del Ejecutivo escocés cabe añadir dos programas legislativos del mismo ejecutivo desde el establecimiento del Parlamento. El programa de gobierno se anunció el 9 de setiembre de 1999, *Making it Work Together: A Programme for Government*. Este documento contiene los planes del Ejecutivo durante todo el mandato parlamentario. Fue precedido por el anuncio de 16 de junio de 1999 de ocho leyes del programa para la primera legislatura: Niveles de calidad educativa; Transporte; Códigos de ética en la vida pública; Finanzas públicas y responsabilidad; Adultos discapacitados; y tres leyes de carácter urbanístico. El segundo programa legislativo fue anunciado el 14 de setiembre de 2000, constando de nueve proyectos de ley con los siguientes títulos: Vivienda de promoción pública, educación (becas) (Escocia), regulación de la asistencia social, conservación del salmón, servicios de suministro de agua, prueba (delitos sexuales), Convención Europea de Derechos Humanos, Tribunal Penal Internacional, y el presupuesto.

Durante el periodo cubierto por este informe solo hubo una cuestión política en la que el Ejecutivo Escocés decidió diverger del Reino Unido. Se trata de la cuestión de si los estudiantes de instituciones de educación superior en Escocia debían pagar una tasa por su educación (tuition fee). El gobierno laborista de Londres introdujo una tasa de 1000 libras, dependiendo de las circunstancias. De todas formas, como muchas licenciaturas son de cuatro años en Escocia, en contraste con los tres años de Inglaterra y el País de Gales, se adujo que los estudiantes escoceses estaban siendo tratados injustamente. La concesión del gobierno del Reino Unido en el sentido de que los alumnos escoceses no tuvieran que pagar por su cuarto año de estudios no resolvió la cuestión. Este tema fue una de las primeras pruebas para la coalición, ya que los Liberales Demócratas se comprometieron a la abolición de las tasas, mientras que el Partido Laborista Escocés se presentó a las elecciones con la misma política que el gobierno laborista del Reino Unido —verbi gracia que debían mantenerse las tasas. La cuestión se derivó hacia un comité presidido por un independiente, con la responsabilidad de emitir un informe resolutorio en diciembre de 1999.¹⁰ El informe recomendó que no se requiriese el pago de la tasa mientras se estuviera estudiando, pero sí cuando se completaran dichos estudios y se iniciase la vida laboral mediante contribución a un fondo de ayudas a los graduados. Las conclusiones del informe fueron sustancialmente aceptadas y los estudiantes escoceses se encuentran en una mejor situación financiera que los del resto del Reino Unido.

10. Vid. *Student Finance: Fairness for the Future Final Report of the Independent Committee of Inquiry into Student Finance* Scottish Executive, 21 December 1999.

Otra área que ha resultado conflictiva por la realidad de la existencia de una coalición de gobierno en Escocia, aunque no con un contenido económico, es el uso de sistema de elección proporcional en los entes locales. Como cuestión de máxima preocupación para el miembro más débil de la coalición, los Liberal Demócratas, el acuerdo de coalición instaba al Ejecutiva a «realizar progresos» en la introducción de la representación proporcional en los entes locales escoceses. Este asunto se derivó también a un comité para su investigación e informe. Dicho comité informó el 27 de junio de 2000 a favor de un sistema de voto transferible a una sola vuelta. La resistencia al sistema proporcional es todavía muy fuerte entre muchos políticos laboristas, lo que augura futuras tensiones entre los miembros de la coalición de gobierno. Esta tensión se traslada al Reino Unido en su conjunto ante la ambigüedad del gobierno laborista sobre la posibilidad de someter a referéndum la introducción de la representación proporcional en las elecciones a Westminster.

Actividad legislativa

Leyes del Parlamento Escocés

La primera legislación del nuevo Parlamento surgió como una cuestión de urgencia. La Ley de la Salud Mental (Seguridad Pública y Recursos) 1999 recibió la aprobación Real el 13 de setiembre de 1999, habiendo sido presentado el proyecto el 31 de agosto, sólo dos semanas antes. El proyecto de Ley se aceleró ante la liberación de su detención en el hospital del Estado, en agosto de 1999, de Noel Ruddle, quien había sido internado en dicho hospital después de haber sido declarado culpable de asesinato. A pesar de su enfermedad mental grave (y peligrosa), y constatado que el hospital no podía hacer nada para tratarle, el oficial judicial no tuvo otra opción que la de permitir su liberación. La nueva Ley permite ahora que el oficial judicial tenga en consideración la seguridad pública en cuestiones como la citada. La Ley sobrevivió a una impugnación que tenía como base el posible incumplimiento de los artículos 5(1)(e) (detención de personas mentalmente incapaces etc), 4 (esclavitud y trabajos forzados) y 6 (en relación con la igualdad de armas procesales).¹¹

Otras medidas legislativas fueron:¹²

- Ley (Escocia) de Finanzas Públicas y Responsabilidad 2000
- Ley de abolición de las ventas o adquisiciones forzosas de las propiedades de un deudor (Poindings) y de ventas con garantía 2001
- Ley (Escocia) de Adultos discapacitados 2000
- (Reforma) Ley (Escocia) del Censo 2000

11. *Anderson, Doberty and Reid v The Scottish Ministers and the Advocate General for Scotland*, unreported 16, June 2000; Court of Session, Inner House.

12. Mientras que el informe cubre sólo hasta diciembre de 2000, las leyes aprobadas hasta 28 de Febrero 2001 han sido incluidas para completar la información.

- Ley de Estándares en las Escuelas escocesas 2000
- Ley (Escocia) presupuestaria 2000
- Ley (Escocia) de educación y formación profesional 2000
- Ley (Escocia) de fianzas, citaciones judiciales etc 2000
- Ley (Escocia) del transporte 2000
- Ley (Escocia) de conservación del salmón 2001
- Ley (Escocia) de parques nacionales 2000
- Ley (Escocia) de regulación de los poderes investigadores 2000
- (Reforma) Ley (Escocia) derechos de pesca marítima (marisco) 2000

Hasta el 28 de febrero se encontraban en tramitación parlamentaria los siguientes proyectos:

- Proyecto de presupuesto (Escocia) (No2)
- Proyecto (Escocia) Derechos de tratado (conformidad)
- Proyecto (No2) (Escocia) Educación (Ayudas a la graduación y apoyo al estudiante).
- Proyecto (Escocia) Personas sin vivienda y viviendas familiares.
- Proyecto (Escocia) Viviendas de protección oficial.
- Proyecto (Escocia) daños en los bienes arrendados
- Proyecto (Escocia) derechos hipotecarios
- Proyecto (Escocia) de protección de mamíferos salvajes
- Proyecto (Escocia) de regulación de la asistencia social

Además de los proyectos de Ley por iniciativa del Ejecutivo se presentaron también proyectos de Ley como iniciativa particular de los diputados. El 28 de febrero había 22 de dichos proyectos en tramitación.¹³ Uno, iniciativa de un único parlamentario socialista Tommy Sheridan puso al ejecutivo en alguna situación embarazosa. El proyecto de Sheridan, la abolición de la adquisición o venta forzosa de la propiedad de un deudor (Poindings) y de venta con garantías concerniendo la venta forzosa de las posesiones de una persona para pagar sus deudas. El ejecutivo, a pesar de declarar sus simpatías con el proyecto, quería detenerlo para presentar su propio proyecto. Lo intentó en su primer debate sobre los principios del proyecto el 27 de abril de 2000, pero tuvo que desistir de su intención porque quedó claro durante el debate que le faltarían apoyos en la votación. Un parlamentario comentó al autor que se trataba de un «momento crucial para las relaciones entre el Parlamento y el Ejecutivo» que demostraba que el Ejecutivo no podía contar siempre con sumisión del Parlamento. El proyecto recibió aprobación Real el 17 de enero de 2001.

13. Cada parlamentario tiene derecho a presentar dos proyectos de Ley como iniciativa particular durante los 4 años de la legislatura.

Normativa reglamentaria

Su Majestad en Consejo, un Ministro de la Corona (un ministro del gobierno del Reino Unido) y un Ministro Escocés puede hacer normas reglamentarias para Escocia en virtud del Artículo 112 de la Ley de Escocia 1998. El Gobierno del Reino Unido conserva todavía la competencia de elaborar normas reglamentarias en relación con Escocia (como también hace con la legislación primaria) en aquellas materias que no han sido objeto de devolución, y cuando existe acuerdo entre el Parlamento escocés y el Gobierno del Reino Unido, o el Parlamento debe actuar. Las propuestas de reglamentos en Escocia son debatidas en el seno de la Comisión parlamentaria de normativa reglamentaria y a la comisión o comisiones competentes por razón de la materia.¹⁴ Por lo demás, no es objeto de este informe el entrar a describir con detalle el proceso de aprobación de la normativa reglamentaria.¹⁵ En enero de 2001 el número de instrumentos legislativos subordinados aprobados, por año, fue: 1999-203; 2000-453; y en el 2001 hasta la fecha 24.

Pronunciamientos jurisdiccionales

Una consecuencia de la devolución de poderes, a la par con otras medidas del programa de reforma constitucional del gobierno laborista del Reino Unido (por ejemplo la Ley de Derechos Humanos 1998), es incrementar la penetración de la Ley en el juego político.¹⁶ Dos casos en Escocia pusieron de manifiesto esta cuestión. El primero tuvo que ver con un escándalo político en el que hubo acusaciones de conexiones impropias entre el entonces Ministro de finanzas, Jack McConnell, y una empresa de relaciones públicas para quien había trabajado, Beattie Media. En la empresa también trabajaba el hijo del entonces Secretario de Estado para Escocia. La acusación fue que Beattie Media tenía acceso privilegiado a los Ministros escoceses. La cuestión fue llevada a la comisión parlamentaria de ética, quien decidió inicialmente que trataría la cuestión sin publicidad. Sin embargo, el periódico conservador *The Scotsman* interpuso un recurso para que las sesiones de la comisión fueran públicas ante un Tribunal escocés (Court of Session). Antes que el Tribunal resolviera sobre el caso, la comisión decidió reunirse en público, con lo que *The Scotsman* retiró su recurso.

El otro caso concerniente directamente al Parlamento llegó hasta la vista y la primera sentencia que discutió sobre la naturaleza del Parlamento Escocés. La cuestión de la caza del zorro es actualmente un tema candente en el Reino Unido. El parlamentario Mike Watson, haciendo uso de la posibilidad de presentar proyectos de Ley particulares, presentó el proyecto de Ley para la protección de los

14. Vid. Capítulo 10 de las cuestiones pendientes en el Parlamento en <http://www.scottish.parliament.uk/>

15. Vid. Ashton and Finch, *Constitutional Law in Scotland* (2000) 5.25-26, 119-122.

16. Vid. Martin Loughlin *Swords and Scales* (2000), en el que discute la «legalización de la política y la politización de la Ley» en pág. 232. Loughlin ha sido recientemente nombrado para ocupar un puesto en la London School of Economics.

mamíferos salvajes con el objeto de prohibir la caza del zorro en Escocia. Fue asistido en la presentación del proyecto por un experto pagado por un grupo anti-cazerías. El parlamentario no declaró dicha asistencia como un «interés del parlamentario». La Alianza del campo «Countryside Alliance», un grupo a favor de la caza del zorro, argumentó que el parlamentario había infringido los reglamentos del Parlamento en relación con la declaración de intereses. Intentó conseguir una orden judicial que paralizara el procedimiento parlamentario. El juez de primera instancia desestimó la petición con la siguiente argumentación:

Lo que considero que los demandantes intentan conseguir, por un método indirecto, es la obstrucción de la legítima presentación de un proyecto de Ley al Parlamento, quien debe regular sus propios asuntos y determinar si, en su opinión, el parlamentario es competente o no para presentarlo.¹⁷

La Alianza del campo apeló la decisión y perdió. De todas formas el punto de vista de Lord Rodger en la Corte Suprema para asuntos civiles de Escocia (Inner House of the Court of Session), fue mucho más restrictivo en su aproximación a los poderes del Parlamento. Lord Roger señaló expresamente que el Parlamento escocés:

Es una institución que, *como cualquier otra institución legal*, debe actuar en el marco de sus poderes. Si no es así, entonces, en un caso particular, la Corte puede ser requerida a intervenir y deberá intervenir. (las cursivas son del autor)¹⁸

La cuestión de interés a largo término es como deben los Tribunales tratar al Parlamento escocés, ¿no es nada más que algo ligeramente diferente a un gobierno local? ¿O tiene un estatus más significativo, quizás no equivalente al de Westminster, pero al menos en algún punto medio?¹⁹

Otro caso fue *Starrs and Chalmers v Ruxton*, concerniente al recurso contra sistema escocés de oficiales judiciales temporales.²⁰ Los oficiales judiciales temporales son jueces nombrados por un periodo anual por el Lord Advocate. El Lord Advocate es a la vez miembro del Ejecutivo escocés y jefe de la fiscalía escocesa. Los demandantes argumentaron con éxito que se había producido una violación de su derecho a un juez «independiente e imparcial» establecido en el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. El caso comportó la reconsideración del nombramiento de los jueces. Dicha reconsideración empezó con la publicación por parte del Ejecutivo escocés de su documento de consulta *Nombramientos Judiciales-Una Aproximación Inclusiva*.

Hubo también una serie de casos que surgieron como resultado de la definición que hace la Ley de Escocia 1998 de los actos contra el Convenio Europeo como un «asunto de devolución». Cuatro de dichos casos llegaron al Comité

17. *Whaley v Watson* [2000] SC 340; [2000] SCLR 279.

18. *Ibid*, 348

19. Ver la discusión sobre la aproximación que deberían adoptar los tribunales en la interpretación de la legislación adoptada por la administración beneficiaria de la devolución de poderes en Hadfiel, B «The Foundations of Review, Devolved Power and Delegated Power» en Forsyth, C (ed) *Judicial Review and the Constitution* (2000) 191.

20. [1999] SCCR 1052.

Judicial del Consejo Privado de la Corona (Judicial Committee of the Privy Council «JCPC»). Algunas de las sentencias fueron dictadas fuera del periodo de análisis de nuestro informe, en enero 2001.²¹ De todas formas serán mencionadas aquí.

1. *Montgomery and Coulter v Her Majesty's Advocate General for Scotland*:²² publicidad prejudicial y posible infracción del Artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

2. *Hoekstra and others v Her Majesty's Advocate (No 4)*:²³ alcance de la definición de «asunto de devolución» en el anexo 6 párrafo 1 de la Ley de Escocia 1998.

3. *Brown v Stott*:²⁴ sobre si el artículo 172(2)(a) (en relación con los controles de velocidad mediante cámaras y la obligación de comunicar el nombre del conductor si es diferente del propietario del vehículo), infringía el derecho a no declararse culpable del Convenio Europeo.

4. *Her Majesty's Advocate v McIntosh*:²⁵ Incompatibilidad de las presunciones en los procesos criminales previstas en la Ley (Escocia) de Procesos Criminales 1995 (UK) con el derecho reconocido en el artículo 6 (2) del Convenio.

PAÍS DE GALES

La naturaleza de la devolución en Gales

El esquema de devolución de poderes en el País de Gales es significativamente menos generoso, en cuanto a los poderes objeto de la misma, y mucho más complejo, como resultado de la forma de devolución del poder adoptada en la Ley del Gobierno de Gales 1998. El País de Gales, al contrario que Escocia, no goza de una delegación general de poder legislativo sujeta sólo a excepciones específicas. El País de Gales fue anexionado a la Corona Inglesa en 1284 y plenamente integrado a Inglaterra en 1536.²⁶ El sentimiento a favor de la devolución

21. El Comité Judicial del Consejo Privado de la Corona (Ver la página Web en <http://www.privycouncil.org.uk/judicial-committee/jindex.htm>) es el tribunal superior de apelación para los «asuntos de devolución», tal como están definidos en las leyes de devolución. No debe confundirse con el Comité de Apelación de la Cámara de los Lores (Appellate Committee of the House of Lords), que, en sentido amplio, es el Tribunal superior de apelación del Reino Unido, con ciertas excepciones. Para un análisis más detallado vid. Le Sueur and Cornes «What do the Top Courts do?» 53 (2000) *Current Legal Problems* 53.

22. Pendiente de publicación 19 de octubre de 2000, disponible en <http://www.privycouncil.org.uk/>.

23. [2000] 3 *Weekly Law Reports* 1817.

24. [2001] *Scottish Law Times* 59.

25. Pendiente de publicación 5 de febrero 2001, disponible en <http://www.privycouncil.org.uk/>.

26. de Smith and Brazier, *Constitutional and Administrative Law* (1998) 8ed, 48.

de poderes ha sido históricamente más débil en el País de Gales, como lo indica la corta mayoría obtenida en el referéndum de 1997. El nacionalismo galés se ha centrado mucho más en la preservación y el desarrollo de la lengua galesa.²⁷

La etiqueta que se otorga a la devolución en Gales es la de «devolución ejecutiva». Con anterioridad a la devolución se dio, mediante una pluralidad de leyes, al Secretario de Estado para Gales (un miembro del Gobierno del Reino Unido) autoridad para dictar legislación reglamentaria para Gales. La devolución altera la situación anterior con la introducción de un órgano electo, la Asamblea Nacional para el País de Gales, con 60 miembros (elegidos de manera que exista una proporcionalidad entre los votos recibidos por un partido y el número de representantes que obtiene), que en el futuro ejercerá los poderes atribuidos al Secretario de Estado. Dichos poderes son poderes ejecutivos para la aprobación de legislación reglamentaria, de aquí la etiqueta de «devolución ejecutiva». Así, mientras el Parlamento Escocés tiene poderes exclusivos para la aprobación de medidas legislativas, únicamente sujeto a ciertas reservas, toda la legislación aprobada por la Asamblea Nacional de Gales debe ser específicamente autorizada por una Ley de Westminster.²⁸ Ello significa, teniendo en consideración como Westminster delega de vez en cuando poderes al País de Gales, que Westminster continuará teniendo un papel significativamente más importante que el que tiene con relación a Escocia.

La mayor transferencia de poderes se llevó a efecto con la Orden de Gales (Transferencia de Funciones) 1999 (UK). Dicha orden trata de funciones en 18 materias, incluidas las siguientes: agricultura, cultura, desarrollo económico, educación y formación profesional, medio ambiente, salud, autopistas, vivienda, industria, gobierno local, servicios sociales, deporte, turismo, urbanismo, transporte y lengua galesa. Estas son entonces las áreas en las que la Asamblea tiene poderes.

Elecciones y constitución de la Asamblea

Las elecciones del País de Gales el 6 de mayo de 1999 representaron una cierta sorpresa al no obtener los Laboristas una mayoría absoluta de representantes en la Asamblea. Los Laboristas, encabezados por Alun Michael (Parlamentario del Reino Unido y de la Asamblea del País de Gales) obtuvo 28 escaños. Plaid Cymru obtuvo 17 escaños, el Partido Conservador 9, y los Liberales Demócratas 6. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley del Gobierno de Gales, Alun Michael fue elegido *Prif Ysgrifennydd y Cymulliad* (Primer Secretario de la Asamblea) y de acuerdo con el artículo 52 de la Ley, Lord Elis-Thomas fue elegido *Llywydd* de la Asamblea (Oficial Presidente). El *Prif Ysgrifennydd* nombra los otros *Ysgrifennyddion y Cynulliad* (Secretarios de la Asamblea). No puede haber más de ocho secretarías, cuyas carteras son: desarrollo económico, educación post-16 y formación profesional, salud y servicios sociales, gobierno local y vivienda, medio ambiente, urbanismo y transporte, agricultura y desarrollo rural, escuelas y educación precoz.

27. Por ejemplo, la Ley de la Lengua Galesa 1993.

28. Vid. Ley del Gobierno de Gales 1998, Artículos 21 y 22.

Como en Escocia la Asamblea tiene dos tipos de comisiones, las establecidas como obligatorias en la Ley del Gobierno de Gales 1998 y las que dicha Asamblea acuerde crear. La Ley requiere: Una Comisión Ejecutiva (de hecho se trata del gabinete de la Asamblea, presidido por el *Prif Ysgriffennydd*); una comisión para cubrir cada una de las carteras de las Secretarías de la Asamblea, citadas en el párrafo anterior; y comisiones regionales (incluyendo una específica para Gales del Norte). Existe también una comisión de asuntos internos (para planificar los asuntos de la Asamblea), una comisión de asuntos europeos, una comisión de ética y conducta, y una comisión de la Cámara.

Debates políticos

Tres debates políticos deben ser destacados. El primero, que llevó a los otros dos, fue la discusión sobre la financiación como Objetivo Uno de la UE. Los fondos recibidos mediante el esquema del Objetivo Uno deben ser contabilizados por el Estado miembro. La cuestión suscitada en Gales fue si la contabilización de los fondos debía producirse en el seno del existente presupuesto Gales, o si el Gobierno del Reino Unido debía poner a disposición dicho fondos como fondos adicionales fuera del presupuesto ordinario de Gales. Si se siguiera esta última opción, Gales perdería pronto la financiación europea procedente del esquema del Objetivo Uno. Una suma sustancial de dinero (1.2 billones de libras* de fondos europeos durante un período de siete años 2000-2006) estaba en juego. Esta cuestión llevó al segundo debate político remarcable. La insatisfacción de la Asamblea con Alun Michael (entonces Primer Ministro) por la gestión de dicha cuestión llevó a una votación de reprobación el 9 de febrero de 2000.²⁹ La Asamblea eligió a Rhodri Morgan para reemplazarle. Morgan negoció un acuerdo de coalición con los Liberales Demócratas. El acuerdo, publicado el 6 de Octubre de 2000 con el título de *El País de Gales en primer lugar: un Acuerdo para el Pueblo de Gales*, establece un programa de gobierno hasta la siguiente elección a la Asamblea en mayo de 2003.

Actividad legislativa

Debe recordarse que la posición constitucional de la Asamblea es diferente de la del Parlamento Escocés o la Asamblea de Irlanda del Norte desde el momento en que no goza del poder de aprobar leyes. Sólo aprueba, o participa en la elaboración de legislación reglamentaria. Existen tres vías principales para la aprobación de los instrumentos legislativos reglamentarios de la Asamblea (la legislación

* NT. Estamos hablando de Billones anglosajones (es decir, millardos).

29. Cuando la Asamblea Nacional fue establecida por primera vez Alun Michael adoptó el término «Primer Secretario» para referirse a su cargo, como dispone la Ley del Gobierno de Gales 1998. El segundo Primer Secretario, Rhodri Morgan decidió alterar el nombre y usar el de «Primer Ministro» en consonancia con sus homónimos de Escocia y Irlanda del Norte.

reglamentaria de la que es únicamente responsable la Asamblea). En primer lugar, un procedimiento completo, que requiere que el proyecto pase por la comisión competente en razón de la materia previamente a su consideración final por la Asamblea en sesión plenaria. En segundo lugar, un procedimiento abreviado que implica la consideración del proyecto únicamente por la comisión de legislación reglamentaria previamente a la sesión plenaria de la Asamblea. Finalmente, un procedimiento de urgencia permite al ejecutivo de la Asamblea aprobar el instrumento legislativo reglamentario sin necesidad de su debate en la Asamblea. Durante el período transcurrido desde la entrada en funcionamiento de la Asamblea han excedido de 500 los instrumentos aprobados. Pueden encontrarse en la página web de la Asamblea en: http://www.wales.gov.uk/index_e.html.

Actividad jurisdiccional

No hubo casos que implicaran directamente a la Asamblea. Un caso que surgió debe destacarse más de forma incidental. En *R v Secretary of State for Education and Employment, ex parte National Union of Teachers*.³⁰ En este caso, entre otras cosas, se discutió la obligación del Secretario de Estado de consultar al Sindicato de Maestros en relación con sus funciones relativas al empleo de los mismos. Sugirió también que la Asamblea debió de ser consultada.

IRLANDA DEL NORTE

La naturaleza de la devolución e Irlanda del Norte

Analizar el progreso de la devolución en Irlanda del Norte desde mayo de 1997 a diciembre de 2000 en el espacio disponible para este informe no es sólo un trabajo desagradado, sino además imposible. Los comentarios que se pueden hacer al respecto deben necesariamente reflejar el juicio subjetivo del autor en relación con los hechos clave durante dicho periodo. El punto inicial de la gestión del conflicto en Irlanda del Norte es la firma del Acuerdo de Belfast el 10 de abril de 1998 (incorrectamente llamado como «Acuerdo del Viernes Santo»), refrendado en la República de Irlanda y Irlanda del Norte en 22 de mayo de 1998.³¹

La Ley de Irlanda del Norte de 1998 crea un órgano legislativo y un ejecutivo similar al establecido en Escocia hasta el punto que el poder es transferido a Irlanda del Norte sujeto a materias específicas que se retienen. Las diferencias entre Irlanda del Norte y Escocia empiezan en este punto. Mientras que en

30. *The Times* 8 de agosto 2000. 14 Julio 2000 Queens Bench Division, CO/1159/00, párrafo 62 de la sentencia.

31. *The Belfast Agreement: An Agreement reached in Multi-Party Talks on Northern Ireland* Cm 3883, Abril 1998. Una mayoría de un 71% votó afirmativamente en el Norte, y un 94% en la República.

Escocia hay una asignación general de poderes con algunas materias «reservadas»,³² en Irlanda del Norte hay dos clases de materias retenidas, «materias excepcionadas» y «materias reservadas». En sentido amplio, lo que en Escocia son materias reservadas en el esquema de Irlanda del Norte son designadas como «Materias excepcionadas». El Secretario de Estado para Irlanda del Norte tiene, reconocida por la Ley de Irlanda del Norte (Artículo 4(2)), potestad para cambiar la consideración de una determinada materia de transferida a reservada y viceversa. Aparte de dicha diferencia la Asamblea de Irlanda del Norte, como el Parlamento Escocés, puede aprobar leyes designadas como Leyes de la Asamblea de Irlanda del Norte.

Elección de la Asamblea, formación del ejecutivo y de otros órganos, y transferencia de poder

El 25 de junio de 1998, usando un sistema proporcional a única vuelta, los 108 miembros de la Asamblea fueron elegidos. El principal partido unionista, el Partido Unionista del Ulster (PUU) consiguió 28 representantes, el principal partido nacionalista, el Partido Laborista Socialdemócrata (PLSD) consiguió 24. Sinn Féin (SF)^{*} 18, los Unionistas Democráticos (PUD) 20, la Alianza 6, los Unionistas del Reino Unido 5, los Unionistas Progresistas 2, la Coalición de Mujeres 2 y Unionistas independientes 3. El 1 de julio de 1998 David Trimble (PUU) y Seamus Mallon (PLSD) fueron elegidos Primer Ministro y Vice Primer Ministro respectivamente. Dichos Ministros son en la práctica de igual autoridad. Tienen responsabilidad conjunta para establecer ministerios y las competencias de dichos ministerios. Deben actuar conjuntamente en esta cuestión por lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley de Irlanda del Norte 1998. El Viceprimer Ministro decide también el número de comisiones de la Asamblea. El Artículo 29 de la Ley de Irlanda del Norte 1998 exige que las comisiones que se establezcan se correspondan con cada ministerio. Por disposición del artículo 20 de la Ley debe haber también una comisión ejecutiva, a la que pertenecen todos los ministros y es presidida conjuntamente por el Primer Ministro y el Viceprimer Ministro.

El 18 de diciembre de 1998 el Primer Ministro y el Viceprimer Ministro acordaron la existencia de diez ministerios: cultura, arte y espectáculos (PUU), empresa, comercio e inversiones (PUU), medio ambiente (PUU), educación superior y extensión educativa, formación profesional y empleo (PLSD), finanzas y personal (PLSD), agricultura y desarrollo rural (PLSD), desarrollo regional (PUD), desarrollo social (PUD), educación (SF), y salud, servicios sociales y seguridad pública (SF). Las iniciales después de cada materia indican el partido político que ocupa cada ministerio. Las posiciones ministeriales, y los integrantes de las comisiones (incluidas sus presidencias) se proveen entre los partidos mediante una fórmula proporcional al número de representantes en la Asamblea. El resultado es una forzada coalición entre nacionalistas y unionistas (ambos los

32. Ley de Irlanda del Norte 1998, Artículo 4(1) y anexos 2 y 3.

* NT. Podemos traducir el nombre de dicho partido como «nosotros solos».

moderados PLDS y PUU así como los menos moderados SF y PUD). El 18 de diciembre de 1998 el Primer Ministro y el Viceprimer Ministro también acordaron la creación de seis organismos y seis áreas de cooperación transfronteriza (entre Irlanda del Norte y la República de Irlanda). Dichos organismos se establecen en cumplimiento del artículo 55 de la Ley y tienen la función de ejecutar las políticas decididas en el Consejo Transfronterizo Norte-Sur, ver el Artículo 52 de la Ley.

El poder ha sido transferido a la Asamblea por orden del Secretario de Estado para Irlanda del Norte el 2 de diciembre de 1999. Como resultado de las discusiones sobre el decomiso de armas el Secretario de Estado del Reino Unido suspendió la Asamblea el 11 de febrero de 2000. El mismo Secretario de Estado devolvió los poderes a la Asamblea el 29 de mayo de 2000. La suspensión y la devolución de poderes se llevaron a cabo de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Irlanda del Norte de 2000.

Programa Ejecutivo

El hecho que la administración de Irlanda del Norte se halle gobernada por una coalición forzada entre oponentes políticos, algunos de los cuales rechazan presentarse a las reuniones de la Comisión Ejecutiva ante la presencia de otros (los dos ministros del PUD rechazan asistir a las reuniones de la Comisión Ejecutiva por la presencia en ellas de ministros del SF) hacen que nos encontremos ante un ejecutivo peculiar. El 19 de junio de 2000 la Comisión Ejecutiva consiguió acordar una «Agenda para el Gobierno», una declaración de fines estratégicos y objetivos para el primer mandato de la Asamblea. A ello le ha seguido un Proyecto de Programa para el Gobierno de 24 de octubre de 2000.

Actividad legislativa

Leyes de la Asamblea de Irlanda del Norte

La Asamblea ha aprobado seis leyes hasta la fecha:

- Ley (Irlanda del Norte) de Financiación de los Partidos Políticos 2000.
- Ley (Irlanda del Norte) de Expropiación 2000.
- Ley (Irlanda del Norte) de Retribuciones de los Miembros de la Asamblea 2000.
- Ley (Irlanda del Norte) de Apoyo a la Infancia, Pensiones y Seguridad Social 2000.
- Ley (Irlanda del Norte) de Pesos y Medidas 2000.
- Ley (Irlanda del Norte) de Perros (reforma) 2001.

Consecuencias de la devolución para el conjunto del Reino Unido - Relaciones intergubernamentales en un estado con devolución de poderes.

Introducción

En un sistema con devolución de poderes, en el que el poder es compartido entre gobiernos diferentes es prudente establecer acuerdos sobre como cada gobierno se va a relacionar con los otros. En los estados federales dicha actividad es conocida como relaciones intergubernamentales.³³ En el texto que sigue se describe lo que ha emergido en el Reino Unido para gestionar las relaciones entre el Gobiernos en el contexto del sistema de devolución de poderes del Reino Unido.

Documentos

Memorándum de Entendimiento

El principal documento es el *Memorandum of Understanding* (Memorándum de Entendimiento) (MDE) entre el Gobierno del Reino Unido y las administraciones beneficiarias de la devolución de poderes, publicado en octubre de 1999.³⁴ El MDE establece cinco principios para gestionar las relaciones intergubernamentales entre los gobiernos del Reino Unido:

- Buena comunicación.
- Cooperación.
- Intercambio de información científica, técnica y política.
- Confidencialidad, y
- Responsabilidad.

Convenios

Los convenios son documentos más detallados. Hay cuatro convenios marco entre el Gobierno del Reino Unido y las administraciones beneficiarias de la devolución, cubriendo las siguientes áreas:

- Coordinación de cuestiones de política de la UE
- Asistencia financiera a la industria
- Relaciones internacionales, y
- Estadísticas.³⁵

33. Vid. R Cornes, «Intergovernmental Relations in a Devolved United Kingdom: Making Devolution Work» en Hazell (ed) *Constitutional Futures - A History of the next Ten Years* (1999) 156.

34. Cm 4444, October 1999. Disponible en la página web de la Oficina del Gabinete: <http://www.cabinet-office.gov.uk/cabsec/1999/memorandum/>

35. Vid nota anterior.

Existen también convenios bilaterales entre varios departamentos de Whitehall y determinadas administraciones beneficiarias de la devolución. Están disponibles en las páginas web de las administraciones beneficiarias de la devolución, que se citan al final de este informe.

Notas de Orientación de la Devolución («NOD»)*

Se trata de los más detallados de los documentos orientativos. También están disponibles en la página web de la Oficina del Gabinete. Cubren por ejemplo detalles como los siguientes: entrega y trato de la correspondencia después de la devolución (NOD 2); papel de los Secretarios de Estado para Escocia, Gales e Irlanda del Norte (NODs 3, 4, y 5 respectivamente); Legislación Primaria que Afecta a Irlanda del Norte, País de Gales y Escocia después de la Devolución (NODs 8, 9, y 10).

Instituciones

Comisión Ministerial Conjunta

Esta institución es la cumbre de acuerdos intergubernamentales. Su finalidad es la de complementar el contacto informal del día a día que debe continuar ocurriendo entre varios niveles de las administraciones del Reino Unido. Se puede producir un encuentro en forma de cumbre, con el Primer Ministro y los Primeros Ministros (y en el caso de Irlanda del Norte, también el Viceprimer Ministro).³⁶

Secretarios de Estado Territoriales

Los tres Secretarios de Estado Territoriales, para Escocia, País de Gales e Irlanda del Norte fueron, hasta la devolución de poderes, la más alta representación en el sistema de gobierno del Reino Unido de la especial posición constitucional de Escocia, Gales e Irlanda del Norte. Cada uno tenía una función diferente, pero los tres jugaban papeles significativos en la gobernación de la parte del Reino Unido que les concernía. La devolución no ha llevado todavía a su cese. Ello tampoco parece posible que ocurra en un futuro próximo. Los tres se encuentran jugando papeles de relación entre los gobiernos beneficiarios de la devolución y Westminster. Como hemos visto con anterioridad, hay NODs relativas a cada uno de los Secretarios.

* NT Devolution Guidance Notes («DGNs»).

36. Para más detalles en relación con la actividad intergubernamental vid. Burrows, N *Devolution* (2000) capítulo 5, 114.

Consejo Ministerial Norte-Sur

Esta estructura es similar al Comité Ministerial Conjunto. Representa un foro de encuentro de los Ministros de la República de Irlanda y de la República de Irlanda del Norte para la discusión de cuestiones de importancia transfronteriza, esto es, de importancia para toda la isla.

Consejo Británico-Irlandés (coloquialmente, el «Consejo de las Islas»)

Se trata de la «este-oeste» compensación al Consejo Ministerial Norte/Sur. Sus componentes incluyen no sólo los Gobiernos del Reino Unido y de la República de Irlanda, y las administraciones beneficiarias de la devolución, sino también representantes de la Isla de Man y de las Islas del Canal.

La Conferencia Intergubernamental Británico-Irlandesa

Esta es la tercera estructura intergubernamental que surge del Acuerdo de Belfast. Substituye al Consejo y a la Conferencia Intergubernamental Anglo-Irlandesa. Junta a los ministros de la República de Irlanda y los Gobiernos del Reino Unido. Sus preocupaciones principales son cuestiones de seguridad.

Otros elementos de la devolución

Se dice frecuentemente que la Devolución es un proceso y no un simple suceso. Como proceso la cuestión que surge es ¿a dónde lleva? ¿Habrá más devoluciones de poder, quizás a las regiones Inglesas? Este apartado del informe trata otros aspectos de la agenda de reforma constitucional del gobierno del Reino Unido que son relevantes en términos del proceso de devolución.

La Autoridad del Gran Londres

Aunque no se trata de forma pareja a la devolución de poder a Escocia, País de Gales e Irlanda del Norte, debe recordarse que la Autoridad del Gran Londres y el Alcalde de Londres tienen bajo su responsabilidad la mayor ciudad en el Reino Unido (y en la Unión Europea), con un presupuesto cercano a los cuatro billones de libras.* El modelo de la Ley de la Autoridad del Gran Londres 1999 apuesta por una Asamblea de 25 miembros elegidos en 14 circunscripciones a lo largo de Londres y un Alcalde elegido directamente. En la primera elección el 6 de mayo de 2000, Ken Livingstone (independiente, antiguo laborista) ganó la alcaldía. Los representantes en la Asamblea fueron de los siguientes partidos: 9 Laboristas, 9 Conservadores, 4 Liberal Demócratas, y 3 verdes.

* NT. Estamos hablando de Billones anglosajones (es decir, millardos).

Inglaterra, Agencias de Desarrollo Regional y Cámaras Regionales Voluntarias

Las ocho Agencias de Desarrollo en Inglaterra (ver *supra* la introducción a la devolución) son supervisadas por una Junta de generalmente 13 miembros. Los miembros son nombrados por el Secretario de Estado de Medio Ambiente, Transportes y Asuntos Regionales (un ministro central del Gobierno del Reino Unido), ante quien responden. Tiene la tarea de coordinar la ejecución de la política y el desarrollo económico de las Regiones Inglesas. El Secretario de Estado puede designar una de las Cámaras Voluntarias existentes en todas las regiones para ser una de las vías por las que una Agencia de Desarrollo Regional puede obtener información sobre los puntos de vista de su región, es decir, para que devengan órganos consultivos. Existen campañas incipientes para reclamar una devolución de poderes a las regiones Inglesas, y en el momento de redactar estas líneas parece que puede ser ésta una cuestión sobre la que el gobierno Laborista, si resulta reelegido en el 2001, avance durante su segundo mandato.

Conclusiones

La última fase de devolución de poderes se encuentra marcada por dos características significativas. En primer lugar, la asimetría, hasta el punto de la imprevisibilidad.³⁷ Asociada con ello está también la complejidad de alguna de las soluciones adoptadas. La estructura de Escocia es la más comprensible de todas ellas. El País de Gales tiene un sistema que es tan complejo que se acerca a la opacidad incluso para los juristas. Mientras que Irlanda del Norte es un reto por la complejidad de su sistema político, así como por las dificultades de hacer gobernable una coalición forzada entre adversarios políticos. La segunda característica significativa es la naturaleza abierta del proceso. La devolución como proceso enfrenta al Reino Unido a cuestiones como las que España ha debido abordar durante el desarrollo de su sistema de comunidades autónomas —¿cual es el punto final? ¿Habrán más devoluciones de poderes a las regiones Inglesas? ¿Avanzará Escocia hacia la Independencia? Los futuros informes del Reino Unido abordarán el seguimiento de estas cuestiones a medida que el nuevo sistema evoluciona.

Fuentes útiles

Escocia

<http://www.scottish.parliament.uk/>

<http://www.scotland.gov.uk/>

<http://www.scotcourts.gov.uk/>

37. Burrows, N, *Devolution* (2000) 90-1.

Gales

http://www.wales.gov.uk/index_e.html

Northen Ireland

<http://www.ni-assembly.gov.uk/index.htm>

Para información sobre el gobierno del Reino Unido

Información- <http://www.open.gov.uk>

Legislación- <http://www.hms0.gov.uk/>

Parlamento del Reino Unido- <http://www.parliament.uk/>

Para cuestiones regionales- <http://www.local-regions.detr.gov.uk/rda/index.htm>

Londres- <http://www.london.gov.uk/>

CUARTA PARTE
Bibliografía

1. BIBLIOGRAFÍA SOBRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (2000)

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
- 2- Instituciones y fuentes del derecho
- 3- Administración autonómica
- 4- Competencias
- 5- Administración local y Comunidades Autónomas
- 6- Relaciones intergubernamentales
- 7- Comunidades Europeas y actividad exterior
- 8- Hacienda
- 9- Lenguas

Revistas españolas examinadas

- AA (Actualidad Administrativa): 2000-2
ADCP (Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario): 11
AUTON (Autonomías. Revista Catalana de Dret Públic): 25
CCFF (Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol): 30/31
Corts (Corts. Anuario de Derecho Parlamentario): 8
CDP (Cuadernos de Derecho Público): 9
Civitas Europa: 5
DA (Documentación Administrativa): 256
Derecho Privado y Constitución: 14
GJUE (Gaceta Jurídica de la Unión Europea y la Competencia): 210
HPE (Hacienda Pública Española): 155
JA (Justicia Administrativa. Revista de Derecho Administrativo): 9; n. Extraordinario 2000
Llengua i Dret: 33
Notícies UE: 191
Palau 14 (Revista Valenciana de Hacienda Pública): 33
Papeles de Economía Española: 83
Parlamento y Constitución: 3
Perspectivas del sistema financiero: 70
Presupuesto y Gasto Público: 23
RAAP (Revista Andaluza de Administración Pública): 38
RAP (Revista de Administración Pública): 152

- RArAP (Revista Aragonesa de Administración Pública): 15
 RCG (Revista de las Cortes Generales): 49
 RDCE (Revista de Derecho Comunitario Europeo): 8
 RDFHP (Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública): 257
 RDP (Revista de Derecho Político): 47
 RDUrb (Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente): 182
 REALA (Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica): 282
 RECP (Revista Española de Ciencia Política): 3
 REDA (Civitas: Revista Española de Derecho Administrativo): 106
 REDC (Revista Española de Derecho Constitucional): 59
 REDF (Civitas: Revista Española de Derecho Financiero): 107
 REGAP (Revista Galega de Administración Pública): 24
 REP (Revista de Estudios Políticos): 110
 RFDUC (Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense): 93
 RJAst (Revista Jurídica de Asturias): 23
 RJCAt (Revista Jurídica de Cataluña): 4/2000
 RJCLM (Revista Jurídica de Castilla-La Mancha): 28
 RJNav (Revista Jurídica de Navarra): 29
 RUNED (Teoría y Realidad Constitucional. Revista de la UNED): 3
 RVAP (Revista Vasca de Administración Pública): 57
 RVEA (Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics): 31

1. TRATAMIENTOS GENERALES

- AJA, E.; Díez, L.
 «Crónica de Derecho Autonómico: las Comunidades Autónomas en 1998», *ADCP*, n. 11, 1999.
- BAREA MATEO, M.T. ; MURILLO GARCÍA, E.
 «Principio de subsidiariedad y déficit democrático, factores claves en el debate sobre atribución de competencias a la Unión Europea», *Noticias UE*, n. 182, 2000.
- CALONGE VELÁZQUEZ, A.
 «El Comité de las Regiones en el Tratado de Amsterdam», *Noticias UE*, n. 186, 2000.
- CECCHERINI, Eleonora
 «Le relazioni tra Governo centrale e Governi territoriali nell'esperienza spagnola», *Le Regioni*, 1999, n. 5.
- DURÁN LÓPEZ, Federico
 «Autonomismo e coesione sociale in Spagna», *Le istituzioni del federalismo*, 2000, n. 1.
- Equipo de Rendimiento Autonómico
 «El Estado de las Autonomías. Balance del rendimiento de las instituciones autonómicas. España, 1980-2000», *RECP*, vol. 1, n. 2, 2000.
- EZKURDIA ARTEAGA, G.
 «Notas en torno a la transgresión y la manipulación del sujeto del derecho a la autodeterminación en los casos del Cáucaso y los Balcanes», *CCFF*, n. 28/29, 1999.
- FONT I LLOVET, Tomàs
 «Il processo di federalizzazione in Spagna: l'organizzazione amministrativa», *Le istituzioni del federalismo*, 2000, n. 1.
- LÓPEZ AGUILAR, J.F.
 «El debate sobre el futuro del Estado de las autonomías. Reflexiones a propósito de las Declaraciones de Barcelona, Gasteiz, Santiago y Mérida», *Parlamento y Constitución*, n. 3, 1999.
- MARINERO PERAL, A.M.
 «La ordenación del territorio en la Unión Europea», *Noticias UE*, n. 190, 2000.
- NIETO ARIZMENDIARRIETA, E.
 «Jornadas sobre Estado Autonómico y Hecho Diferencial de Vasconia», *RVAP*, n. 55, 1999.

- OLIVETTI RASON, N.
«Breves notas sobre las formas de gobierno de los Estados Regionales y Federales», *CDP*, n. 8, 1999.
- PÉREZ CALVO, A.
«Pueblo, nacionalidades y regiones en la práctica estatutaria», *RJNav*, n. 29, 2000.
- PÉREZ CALVO, A.
«Le concept de nation dans la Constitution espagnole de 1978, 3», *RFDC*, n. 41, 2000.
- REQUEJO, F.
«El federalismo liberal y la calidad de las democracias plurinacionales», *RECP*, n. 3, 2000.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.
«El modelo de Administración única o común: una nueva dimensión de la Administración periférica del Estado», *AA*, 2000-2.
«El Estado autonómico (1996-2000)», *AA*, 2000-2.
«Una interpretación de la articulación territorial de España. El "galleguismo"», *RAAP*, n. 38, 2000.
«Estado federal, confederal y autonómico», *RArAP*, n. 15, 1999.
- ROJO SALGADO, A.
«Globalización, integración mundial y federalismo», *REP*, n. 109, 2000.
- ROSADO IGLESIAS, G.
«La proyección europea de las entidades territoriales subestatales», *CDP*, n. 9, 2000.
- RUIPÉREZ ALAMILLO, J.
«Consideracións xerais sobre a soberanía e o federalismo na Constitución española de 1978», *REGAP*, n. 21, 1999.
- SEIJAS VILLADANGOS, E.
«Una aproximación tridimensional al «hecho diferencial»: retrospectiva, perspectiva actual y prospectiva», *CCFF*, n. 25, 1998.
- SERRA I SERRA, Narcís
«La Costituzione spagnola e il federalismo», *Le istituzioni del federalismo*, 2000, n. 1.
- SERRANO DE TRIANA, A.
«Hacia una Administración con mejores títulos de intervención», *AA*, 2000-1.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J.
«El Estado autonómico como Estado compuesto», *REP*, n. 110, 2000.
- TAIBO, C.
«La cuestión nacional en la Europa Central y Oriental contemporánea. Una guía de estudio», *CCFF*, n. 28/29, 1999.
- VILLACORTA MANCEBO, L.
«La construcción del Estado Democrático español: algunas perspectivas», *REP* n. 109, 2000.

2. INSTITUCIONES Y FUENTES DEL DERECHO

- AGUILÓ LÚCIA, L.
«Crónica de Derecho Parlamentario (II): el Derecho Parlamentario Autonómico durante 1998», *ADCP*, n. 11, 1999.
- ARGELAGUET, J.
«Las características sociales y políticas de los Diputados del Parlamento de Cataluña (1988-1995)», *RCG*, n. 48, 1999.
- BALAGUER CALLEJÓN, F.
«Poder Judicial y Comunidades Autónomas», *RDP*, n. 47, 2000.

- BELDA PÉREZ-PEDRERO, E.
«La organización institucional de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla», *CDP*, n. 8, 1999.
- BELLO PAREDES, S.A.
«La reserva de ley en el ámbito tributario local: una reflexión en torno a la ley de tasas estatales y locales y de reordenación de las prestaciones patrimoniales de carácter público», *REALA*, n. 280-281, 1999.
- CORCHETE MARTÍN, M.J.
«Propuestas de reforma en las relaciones Defensor del Pueblo-Comisionados Parlamentarios Autonómicos», *RVAP*, n. 56, 2000.
- DE PABLOS ESCOBAR, L.; VALIÑO CASTRO, A.
«El control legal de la actividad económico-financiera de nuestras Comunidades Autónomas», *HPE*, n. 155, 2000.
- DELGADO RINCÓN, L.
«La función de enjuiciamiento contable de los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas», *RVAP*, n. 55, 1999.
- ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, J.M.
«La cláusula de supletoriedad del derecho estatal (art. 149.3 de la Constitución)», *REDA*, n. 106, 2000.
Equipo de Rendimiento Autonómico: «El Estado de las Autonomías. Balance del rendimiento de las instituciones autonómicas. España, 1980-2000», *RECP*, vol. 1, n. 2, 2000.
- GRANADO HIJELMO, I.
«La función de los Consejos Consultivos (Una reflexión de bienvenida al Consejo de Navarra)», *RJNav*, n. 28, 1999.
- JIMÉNEZ DE PARGA, M.
«Cuestiones disputadas en la jurisprudencia constitucional», *ADCP*, n. 11, 1999.
- LÁZARO RIOL, A.
«Proporcionalidad, territorialidad e igualdad en los sistemas electorales autonómicos», *REDC*, n. 59, 2000.
- LÓPEZ AGUILAR, J.F.
«Derecho electoral autonómico y potestad autoorganizatoria de las CCAA», *Corts*, n. 8 extraordinario, 1999.
- MATEOS Y DE CABO, O.
«Los comicios catalanes de 1999. Un caso curioso en el sistema electoral proporcional: votos versus escaños», *RDP*, 47, 2000.
- MIRÓN ORTEGA, M.A.
«Las elecciones autonómicas de 1999 en Castilla-La Mancha», *Parlamento y Constitución*, n. 3, 1999.
- MORENO VÁZQUEZ, M.
«La supletoriedad suplida», *CCFF*, n. 25, 1998.
- MOTA, F.; SUBIRATS, J.
«El quinto elemento: el capital social de las Comunidades Autónomas. Su impacto sobre el funcionamiento del sistema político autonómico», *RECP*, vol. 1, n. 2, 2000.
- NAVARRO MÉNDEZ, J.I.
«Patología del transfuguismo político: grandes males, pero ¿buenos remedios?», *RCG*, n. 49, 2000.
- OLIVÁN DEL CACHO, J.
«La posición de las Asambleas legislativas autonómicas en los conflictos positivos de competencia. (Reflexiones sobre una posible ruptura del monopolio de la intervención del ejecutivo en este tipo de procesos constitucionales)», *RCG*, n. 47, 1999.

- ORTEGA SANTIAGO, C.
«Sobre la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas y sus fuentes normativas de ordenación (Comentario a la STC 15/2000, de 20 de enero)», *REDC*, n. 59, 2000.
- PADRÓS REIG, C.
«Videovigilancia y Estado autonómico. Comentario a propósito de la actividad normativa de despliegue de la Ley Orgánica 4/1997», *RAP*, n. 151, 2000.
- PEMÁN GAVÍN, J.
«Refundición y técnica legislativa, apunte crítico sobre el texto refundido de Cataluña en materia urbanística», *RDUrb*, n. 180, 2000.
- RAZQUIN LIZARRAGA, M.M.
«El Consejo de Navarra», *RJNav*, n. 28, 1999.
- SARMIENTO MÉNDEZ, X.A.
«As fontes do dereito parlamentario galego», *REGAP*, n. 23, 1999.
«As proposicións non de lei na práctica do Parlamento galego», *REGAP*, n. 24, 2000.
- TAJADURA TEJADA, J.
«La cláusula de supletoriedad en la jurisprudencia constitucional», *RVAP*, n. 56, 2000.
- TRUJILLO, G.
«La Comisión General de los Cabildos Insulares», *Parlamento y Constitución*, n. 3, 1999.

3. ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

- AGIRREAZKUENAGA, I.; AURTENETXE, J.L.
«Reflexiones sobre el modelo policial vasco», *RVAP*, n. 56, 2000.
- ALLI ARANGUREN, J.C.
«Las «vecindades foranas» en el Derecho navarro», *RJNav*, n. 28, 1999.
- ARRATIBEL ARRONDO, J.A.
«El nuevo régimen jurídico de gestión del sistema nacional de salud y del sistema sanitario vasco: entes de naturaleza pública *versus* privada», *RVAP*, n. 56, 2000.
- BEATO ESPEJO, M.
«El régimen jurídico del patrimonio histórico y cultural de Extremadura: especial referencia a los bienes de valor artístico», *REALA*, n. 282, 2000.
- CIENFUEGOS MATEO, M.
«La coordinación de los asuntos europeos en las administraciones autonómicas», *REP*, n. 108, 2000.
- DE PABLOS ESCOBAR, L.; VALIÑO CASTRO, A.
«El control legal de la actividad económico-financiera de nuestras Comunidades Autónomas», *HPE*, n. 155, 2000.
- GARCÉS SANAGUSTÍN, A.
«La Comisión de Reclamaciones del Ingreso Aragonés de Inserción», *JA*, n. 6, 2000.
- GARCÍA RUIZ, J.L.
«El marco constitucional de la Función Pública y el Estado Autonómico», *RAAP*, n. 37, 2000.
- LÓPEZ AGUILAR, J.F.
«Derecho electoral autonómico y potestad autoorganizatoria de las CCAA», *Corts*, n. 8 extraordinario, 1999.
- MESA, A.
«La politización de las estructuras administrativas de las Comunidades Autónomas», *RECP*, vol. 1, n. 2, 2000.
- MESEGUER YEBRA, J.
«Una perspectiva nueva para las cámaras de la propiedad urbana», *RVEA*, n. 30, 2000.

- MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I.
«La adaptación de los procedimientos en la Administración Autonómica de Andalucía», *RAAP*, n. 37, 2000.
- PÉREZ-ILZARBE SARAÜETA, J.
«La nueva contratación administrativa en Navarra: en particular, los procedimientos negociados», *RJNav*, n. 28, 1999.
- RAZQUIN LIZARRAGA, M.M.
«El sistema estatutario del personal de las Administraciones Públicas de Navarra», *RJNav*, n. 27, 1999.
- RIVERO ORTEGA, R.
«Acceso a la función pública autonómica y doctrina constitucional (Comentario a la STC de 11 de febrero de 1999)», *RAP*, n. 151, 2000.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, J.J.
«Reflexiones sobre la Administración pública en Canarias», *AA*, 2000-1.
- SÁNCHEZ MORÓN, M.
«Las competencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en recursos contra la actividad de las Comunidades Autónomas y de la Administración del Estado», *JA*, n. 9, 2000.
- SEBASTIÁN LABAYEN, I.
«La distribución competencial entre los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo en Navarra», *RJNav*, n. 27, 1999.
- TRUJILLO, G.
«La Comisión General de los Cabildos Insulares», *Parlamento y Constitución*, n. 3, 1999.
- TUDELA, J.
«La Administración turística», *RArAP*, n. 15, 1999.

4. COMPETENCIAS

- AGIRREAZKUENAGA, I.; AURTENETXE, J.L.
«Reflexiones sobre el modelo policial vasco», *RVAP*, n. 56, 2000.
- AGUDO GONZÁLEZ, J.
«Evaluación de impacto ambiental: problemas jurídicos», *RDUrb.*, n. 176, 2000.
«Inconstitucionalidad y nulidad de Leyes. Cuestiones competenciales, eficacia del Derecho comunitario y protección del medio ambiente. Comentario crítico a la Sentencia del Tribunal Constitucional 195/1998, de 1 de octubre. El asunto de las marismas de Santoña», *RDUrb*, n. 178, 2000.
- ALENZA GARCÍA, J.F.
«Evaluación de impacto ambiental y concentración parcelaria», *RJNav*, n. 28, 1999.
- ALLI ARANGUREN, J.-C.
«Incidencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 en el régimen de valoraciones de la Ley 8/1990 y del Real Decreto Legislativo 1/1992 en la reciente jurisprudencia», *REDA*, n. 106, 2000.
«Las «vecindades foranas» en el Derecho navarro», *RJNav*, n. 28, 1999.
- ÁLVAREZ BARBEITO, J.; GONZÁLEZ MARÍNAS, P.
«A suspensión das licencias como medida de protección da legalidade urbanística na Lei do solo de Galicia», *REGAP*, n. 21, 1999.
«La suspensión y demolición de obras en la Ley del suelo de Galicia», *REGAP*, n. 23, 1999.
- ARRATIBEL ARRONDO, J.A.
«El nuevo régimen jurídico de gestión del sistema nacional de salud y del sistema sanitario vasco: entes de naturaleza pública *versus* privada», *RVAP*, n. 56, 2000.

- BAENA GONZÁLEZ, A.
«Introducción crítica al anteproyecto de Ley del Suelo de Andalucía», *RDUrb.*, n. 175, 2000.
- BARCELONA LLOP, J.
«El dominio público arqueológico», *RAP*, n. 151, 2000.
- BELANDO GARÍN, B.
«Defensa de la competencia y comercio interior», *REDA*, n.º 106, 2000.
- BELLO JANEIRO, D.
«A Lei de cooperativas de Galicia», *REGAP*, n. 22, 1999.
- BELTRÁN AGUIRRE, J.L.
«Los servicios sociales», *RVAP*, n. 57, 2000.
- BIGLINO CAMPOS, P.
«Principio de competencia, inconstitucionalidad y nulidad a la luz de la STC 208/1999, sobre la Ley 16/1989 de Defensa de la Competencia», *REDC*, n. 59, 2000.
- CARBALLEIRA RIVERA, M.T.
«Turismo y medio ambiente. Propuestas para el próximo milenio», *RVAP*, n.º 55, 1999.
- CARREÑO GUALDE, V.
«Ayudas públicas concedidas por los entes territoriales: la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», *RDCE*, n. 8, 2000.
- CASALS I MARTORELL, D.
«Legislació reguladora de la presència de la llengua catalana en la radiodifusió del Principat», *Llengua i Dret*, n. 33, 2000.
- CEREZO LÓPEZ, J.M.
«Los sectores agrarios andaluces en la agro-agenda 2000», *Noticias UE*, n. 187/188, 2000.
- CHINCHILLA PEINADO, J.A.
«Elaboración y aprobación del planeamiento urbanístico. Problemas prácticos», *RDUrb.*, n. 178, 2000.
- CORCHERO, M.
«Los programas de ejecución de actuaciones urbanizadoras en la futura Ley del Suelo de Extremadura: breves apuntes», *AA*, 2000-1.
- CUESTA REVILLA, J.
«La ejecución del planeamiento en el anteproyecto de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía», *RDUrb.*, n. 179, 2000.
- DE FRANCISCO ENCISO, E.; MORENO ALFONSO, R.
«Sistema acreditador de formación continuada de las profesiones sanitarias», *RVEA*, n. 30, 2000.
- DE PALMA DEL TESO, A.
«El contrato asistencial de derecho administrativo. Los servicios sociales de atención a la tercera edad en Cataluña», *RJCat*, 3/2000.
- DE VERDA Y BEAMONTE, J.R.
«Estudio de la legislación valenciana de aguas», *RVEA*, n. 30, 2000.
- DELGADO RINCÓN, L.
«La función de enjuiciamiento contable de los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas», *RVAP*, n. 55, 1999.
- ESPIAU ESPIAU, S.
«La codificación del Derecho civil catalán en el proceso de unificación del Derecho europeo», *Derecho Privado y Constitución*, n. 14, 2000.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G.
«La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de colegios profesionales», *REGAP*, n. 24, 2000.
- FIGUEROA LARAUDOGOITIA, A.
«Administración Prestacional y Comunidades Autónomas», *RVAP*, n. 57, 2000.

- GARCÉS, A.
«Administración prestacional y derechos ciudadanos», *RVAP*, n. 57, 2000.
«Régimen jurídico de la utilización de la energía eólica en Aragón», *RArAP*, n. 15, 1999.
- GÓMEZ VERDESOTO, M.
«Condicionantes constitucionales a las medidas financieras de las Corporaciones Locales en materia medioambiental», *Noticias UE*, n. 180, 2000.
- GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J.L.; ZARAGOZA IVARS, F.J.
«Dictamen sobre las posibilidades ofrecidas por la legislación valenciana para alterar los planeamientos urbanísticos vigentes», *RDUrb*, n. 179, 2000.
- GONZÁLEZ PASCUAL, M.I.
«Las televisiones autonómicas (la historia de un desatino)», *RVAP*, n. 57, 2000.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C.
«El papel de las «Regiones» en la Unión Europea y respecto de su ordenamiento jurídico», *Noticias UE*, n. 186, 2000.
- HINOJOSA MARTÍNEZ, L.M.; SEGURA SERRANO, A.
«La aplicación judicial del Derecho Comunitario en España durante 1999», *RDCE*, n. 8, 2000.
- JIMÉNEZ DE PARGA, M.
«Cuestiones disputadas en la jurisprudencia constitucional», *ADCP*, n. 11, 1999.
- JIMÉNEZ JAÉN, A.
«Nuevas perspectivas en la ordenación del suelo rústico (la reciente reforma de la legislación canaria)», *RDUrb*, n. 180, 2000.
- LARA GONZÁLEZ, R.
«El registro de franquiciadores en el marco de las competencias de la Comunidad Foral de Navarra», *RJNav*, n. 29, 2000.
- LÁZARO RIOL, A.
«Proporcionalidad, territorialidad e igualdad en los sistemas electorales autonómicos», *REDC*, n. 59, 2000.
- LÓPEZ BENÍTEZ, M.
«Defensa de la Competencia y Comunidades Autónomas. (Breve comentario a la STC 208/1999, de 11 de noviembre)», *RAAP*, n. 36, 1999.
- LÓPEZ RAMÓN, F.
«Reflexiones sobre la indeterminación y amplitud del patrimonio cultural», *RArAP*, n. 15, 1999.
- LORA-TAMAYO VALLVÉ, M.
«Las nuevas legislaciones urbanísticas de las Comunidades Autónomas: una visión de conjunto», *RAP*, n. 151, 2000.
- MAGÁN PERALES, J.M.
«Las infracciones y sanciones urbanísticas en la Ley urbanística 2/1998 de ordenación del territorio y la actividad urbanística en Castilla-La Mancha», *RDUrb*, 180, 2000.
«La inspección y la disciplina territorial y urbanística en la Ley urbanística 2/1998 de ordenación del territorio y la actividad urbanística en Castilla-La Mancha», *RJCLM*, n. 28, 2000.
- MARCOS OYARZUN, F.J.
«Estudio de las legislaciones autonómicas en materia de residuos sólidos urbanos, competencias municipales y su comparación con la Ley estatal 10/1998», *RDUrb*, 182, 2000.
- MARTÍ AROMIR, T.
«El régimen de control, inspección y sanción en la Ley del Parlamento de Cataluña 3/1998, de 24 de febrero, sobre la intervención integral de la Administración ambiental», *REALA*, n. 280-281, 1999.
- MARTÍN VALDIVIA, S.
«Breve reflexión acerca de los instrumentos de intervención de los mercados del suelo en el anteproyecto de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía», *RDUrb*, 179, 2000.

- MARTÍNEZ LAGE, S.
 «La sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de noviembre de 1999», *GJUE*, 205, 2000.
 «La aplicación descentralizada del Derecho de la Competencia: Comunidad Europea, Estados Miembros y Comunidades Autónomas», *GJUE*, n. 207, 2000.
- MONTOYA MARTÍN, E.
 «Los horarios comerciales. El debate sobre su liberación», *RAAP*, n. 37, 2000.
- NAVAJAS REBOLLAR, M.
 «El sistema portuario en la Comunidad Autónoma de Andalucía», *RAAP*, n. 37, 2000.
- PADRÓS REIG, C.
 «Videovigilancia y Estado autonómico. Comentario a propósito de la actividad normativa de despliegue de la Ley Orgánica 4/1997», *RAP*, n. 151, 2000.
- PEMÁN GAVÍN, J.
 «Refundición y técnica legislativa, apunte crítico sobre el texto refundido de Cataluña en materia urbanística», *RDUrb*, n. 180, 2000.
- PÉREZ MARTOS, J.
 «Ordenación minera y medio ambiente. La intervención preventiva de las administraciones públicas en la explotación y aprovechamiento de los recursos de la Sección A) de la Ley de Minas», *RDUrb*, n. 175, 2000.
 «Consideraciones sobre la Ley del Parlamento Andaluz 7/1994, de 18 de mayo, de protección ambiental y su desarrollo reglamentario», *RAAP*, n. 37, 2000.
- PÉREZ-ILZARBE SARAÜETA, J.
 «La nueva contratación administrativa en Navarra: en particular, los procedimientos negociados», *RJNav*, n. 28, 1999.
- PONS ALÓS, V.
 «Normativa valenciana sobre heráldica y vexilología local», *RVEA*, n. 30, 2000.
- PORTO REY, E.
 «El desarrollo de la normativa urbanística en las Comunidades Autónomas y su relación con la ordenación de zonas inundables», *RDUrb*, n. 175, 2000.
- PUIG I FERRIOL, Lluís
 «La cassació civil davant del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya durant l'any 1998», *RJCat*, 1/2000.
- QUINTANA LÓPEZ, T.
 «El suelo excluido del proceso urbanizador. Referencia a Castilla y León», *REALA*, n. 280-281, 1999.
- QUINTANA LÓPEZ, T.; RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.
 «La profesión veterinaria. Situación actual y perspectivas», *Noticias UE*, n. 184, 2000.
- RAZQUIN LIZARRAGA, M.M.
 «El sistema estatutario del personal de las Administraciones Públicas de Navarra», *RJNav*, n. 27, 1999.
- RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B.
 «Ordenación urbanística, legislación sectorial y medio ambiente», *RDUrb*, n. 176, 2000.
- RUIZ ROBLEDO, A.
 «Las implicaciones constitucionales de la participación de España en el proceso de integración europeo», *Noticias UE*, n. 183, 2000.
- SÁNCHEZ BLANCO, A.
 «El Plan General de Bienes Culturales de Andalucía», *RAAP*, n. 38, 2000.
- SÁNCHEZ NAVARRO, A.
 «El desarrollo de la competencia sobre enseñanza universitaria en Cataluña», *RAAP*, n. 38, 2000.

- SARMIENTO ACOSTA, M.J.
«El suelo urbanizable sectorizado en la Ley canaria de ordenación del territorio», *RD Urb*, 180, 2000.
- TEROL GÓMEZ, R.
«Régimen jurídico de los alojamientos turísticos rurales en la Comunidad Valenciana», *RVEA*, n. 31, 2000.
- TORRE SERRANO, A.
«La Administración estadística: principios de orden técnico», *AA*, 2000-1.
- TUDELA, J.
«La Administración turística», *RArAP*, n. 15, 1999.
- VILLAGRASA, M.M.
«Los parques culturales y la protección del patrimonio cultural en Aragón», *RArAP*, n. 15, 1999.
- VVAA
«Notas e comentarios»: la disciplina urbanística en la legislación de Galicia, *REGAP*, n. 23, 1999.

5. ADMINISTRACIÓN LOCAL Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

- ACOSTA GALLO, P.
«Ruidos nocturnos por afluencia masiva de público a locales de ocio e intervención municipal (la STSJ de I.B. de 29 julio 1999)», *REALA*, n. 282, 2000.
- ARIAS MARTÍNEZ, M.A.
«La potestad sancionadora de los entes locales y el principio de legalidad (a propósito de la STS 29 mayo 1998)», *REALA*, n. 280-281, 1999.
«Los planes provinciales de cooperación. Comentario a la Sentencia de la Sala 3ª (Sección 4ª) del Tribunal Supremo del 24 de junio de 1998», *REGAP*, n. 22, 1999.
- ARIAS MARTÍNEZ, M.A. ; FERREIRA FERNÁNDEZ, A.J.
«El pacto local y la reorganización competencial de la estructura interna de las corporaciones locales», *REALA*, n. 282, 2000.
- ARRATIBEL ARRONDO, J.A.
«El nuevo modelo de participación de la Hacienda municipal vasca en la Hacienda autónoma vasca: el riesgo compartido», *REALA*, n.282, 2000.
- ARZUA ARRUGAETA, A.
«La ordenanza del municipio de Bilbao sobre establecimientos dedicados a la prostitución. Crónica de su gestión», *RVAP*, n. 56, 2000.
- BELDA PÉREZ-PEDRERO, E.
«La organización institucional de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla», *CDP*, n. 8, 1999.
«Reseña sobre los principales cambios legislativos operados durante 1999 en materias que afectan a las Corporaciones Locales», *Parlamento y Constitución*, n. 3, 1999.
- BELLO PAREDES, S.A.
«La reserva de ley en el ámbito tributario local: una reflexión en torno a la ley de tasas estatales y locales y de reordenación de las prestaciones patrimoniales de carácter público», *REALA*, n. 280-281, 1999.
- CARCELLER FERNÁNDEZ, A.
«El urbanismo en la carta municipal de Barcelona», *RD Urb*, 180, 2000.
- CASTILLO BLANCO, F.A.
«La configuración de los órganos unipersonales en la reforma del régimen local», *REALA*, n. 280-281, 1999.

- CHINCHILLA PEINADO, J.A.
«Elaboración y aprobación del planeamiento urbanístico. Problemas prácticos», *RDUrb*, n. 178, 2000.
- COBO OLVERA, T.
«Esquema de las competencias orgánicas más importantes de las entidades locales adaptadas a 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», *AA*, 2000-1.
- CÓLERA LEIRADO, J.R.
«O control político dos entes locais. Artigo 46.2 da Lei de bases reguladora do réxime local», *REGAP*, n. 23, 1999.
- D'AMORÍN VIÉITEZ, F.J.
«Os actos administrativos locais. Réxime de recursos, suspensión e execución», *REGAP*, n. 23, 1999.
- DELGADO PIQUERAS, F.
«El régimen legal de protección de los bienes locales en Andalucía», *RAAP*, n. 38, 2000.
- DÍAZ LEMA, J.M.
«La privatización en el ámbito local (el lento declinar de los monopolios locales)», *REALA*, 282, 2000.
- GARCÍA-FRESNEDA GEA, F.
«Algunas consideraciones acerca del impuesto municipal sobre actividades económicas», *REALA*, n. 280-281, 1999.
- GARCÍA ROCA, J.
«El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad», *REALA*, n. 282, 2000.
- GÓMEZ PUERTO, A.B.
«El papel de los ayuntamientos en la protección del medio ambiente urbano», *AA*, 2000-1.
- GÓMEZ VERDESOTO, M.
«Condicionantes constitucionales a las medidas financieras de las Corporaciones Locales en materia medioambiental», *Noticias UE*, n. 180, 2000.
- GONZÁLEZ PINO, A.
«La reordenación de las prestaciones patrimoniales de carácter público en las Haciendas Locales», *AA*, 2000-1.
- GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J.L.; ZARAGOZA IVARS, F.J.
«Dictamen sobre las posibilidades ofrecidas por la legislación valenciana para alterar los planeamientos urbanísticos vigentes», *RDUrb*, n. 179, 2000.
- GROPPI, Tania
«Il conflitto a difesa dell'autonomia locale in Spagna», *Le Regioni*, 2000, n. 1.
- IBÁÑEZ MACÍAS, A.
«Sobre el conflicto constitucional en defensa de la autonomía local», *REDC*, n. 59, 2000.
- IBÁÑEZ PICO, M.
«El derecho a la cultura en el municipio español», *REALA*, n. 282, 2000.
- JIMÉNEZ CAMPO, J.
«Política de la constitucionalidad (Una reflexión ante los nuevos modos de impugnar la ley)», *REDC*, n. 59, 2000.
- LEKUONA ZABALA, A.
«La gestión de los servicios públicos locales: el alumbrado público y el cementerio en los municipios guipuzcoanos», *RVAP*, n. 56, 2000.
- LLIDO SILVESTRE, J.
«¿Pueden ser recusados los concejales?», *AA*, 2000-1.

- LÓPEZ RAMÓN, F.
«El proceso de ampliación de las retribuciones de los representantes locales», *REALA*, 282, 2000.
- MARCOS OYARZUN, F.J.
«Estudio de las legislaciones autonómicas en materia de residuos sólidos urbanos, competencias municipales y su comparación con la Ley estatal 10/1998», *RDUrb*, 182, 2000.
- MARTÍN PÉREZ, P.A.
«El anteproyecto de Ley del Estatuto Básico de la Función Pública y los Funcionarios de Habilitación Nacional», *AA*, 2000-2.
- MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, F.
«A gestão dos serviços públicos locais», *REGAP*, n. 22, 1999.
- PARDELLAS RIVERA, J.M.
«O encadramento xurídico-financieiro da Administración local», *REGAP*, n. 22, 1999.
- PERALTA, R.
«La Comunidad de Municipios. Consideración histórico-constitucional de la Provincia», *RFUC*, n. 93, curso 1999-2000.
- PONS ALÓS, V.
«Normativa valenciana sobre heráldica y vexilología local», *RVEA*, n. 30, 2000.
- RALLO LOMBARTE, A.
«La iniciativa legislativa de los entes locales (balance sobre la participación de los entes locales en la formación de la ley autonómica)», *Parlamento y Constitución*, n. 3, 1999.
- RICARDO HOYOS, J.
«El conflicto en defensa de la autonomía local», *AA*, 2000-2.
- RODA MOVILLA, N.
«Las tasas y los precios públicos en el ámbito local», *RJNav*, n. 27, 1999.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.
«El fortalecimiento del poder local», *AA*, 2000-1.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime
«Sobre las últimas reformas administrativas en España», *RTDP*, 2000, n. 1.
- ROQUETA BUJ, R.
«Los acuerdos mixtos para los trabajadores y funcionarios de las entidades locales», *REALA*, n. 280-281, 1999.
- ROURA GÓMEZ, S.A.
«El conflicto en defensa de la autonomía local», *RVAP*, n. 55, 1999.
- SALOM CARRASCO, A.
«Situación actual del régimen local valenciano. El mapa local y la creación de nuevos municipios», *RVEA*, n. 30, 2000.
- SÁNCHEZ GALIANA, A.
«Tasas y precios públicos que afectan a los bienes inmuebles en el ámbito local», *RDFHP*, n. 257, 2000.
- SOSA WAGNER, F.
«La Administración local española tras las leyes de 1999», *RJAst*, n. 23, 1999.
«El conflicto en defensa de la autonomía local o el diseño de un milagro procesal», *Civitas Europa*, n. 5, 2000.
- STORINI, C.; MORENO VÁZQUEZ, M.
«Autonomía local y control de constitucionalidad de las normas con rango de ley: una reforma tan reclamada como insatisfactoria», *CCFF*, n. 30/31, 2000.
- TRUJILLO, G.
«La Comisión General de los Cabildos Insulares», *Parlamento y Constitución*, n. 3, 1999.

TUDELA, J.

«La Administración turística», *RArAP*, n. 15, 1999.

VVAA

«La reforma del régimen local», *JA*, n. Extraordinario 2000.

6. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

ARRATIBEL ARRONDO, J.A.

«El nuevo modelo de participación de la Hacienda municipal vasca en la Hacienda autónoma vasca: el riesgo compartido», *REALA*, n.282, 2000.

CARREÑO GUALDE, V.

«Ayudas públicas concedidas por los entes territoriales: la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», *RDCE*, n. 8, 2000.

CECCHERINI, Eleonora

«Le relazioni tra Governo centrale e Governi territoriali nell'esperienza spagnola», *Le Regioni*, 1999, n. 5.

CÓLERA LEIRADO, J.R.

«O control político dos entes locais. Artigo 46.2 da Lei de bases reguladora do réxime local», *REGAP*, n. 23, 1999.

CORCHETE MARTÍN, M.J.

«Propuestas de reforma en las relaciones Defensor del Pueblo-Comisionados Parlamentarios Autonómicos», *RVAP*, n. 56, 2000.

FERNÁNDEZ FARRERAS, G.

«Las relaciones organizativas en la Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común tras las modificaciones introducidas por la Ley 4/1999, de 13 de enero», *RAAP*, n. 37, 2000.

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.

«La duración del mandato de los Senadores designados por las Comunidades Autónomas. Estado de la cuestión», *RCG*, n. 47, 1999.

GUTIÉRREZ ESPADA, C.

«El papel de las «Regiones» en la Unión Europea y respecto de su ordenamiento jurídico», *Noticias UE*, n. 186, 2000.

JIMÉNEZ CAMPO, J.

«Política de la constitucionalidad (Una reflexión ante los nuevos modos de impugnar la ley)», *REDC*, n. 59, 2000.

ORDÓÑEZ SOLÍS, D.

«Las Cortes Generales y los parlamentos autonómicos en la Unión Europea», *RCG*, n. 49, 2000.

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, J.J.

«Reflexiones sobre la Administración pública en Canarias», *AA*, 2000-1.

ROIG BATALLA, A.

«La organización de los Estados miembros ante la integración europea: algunas notas al hilo del proceso español», *RVAP*, n. 55, 1999.

ROIG MOLÉS, E.

«Asimetría y participación autonómica en la formación de la voluntad española en asuntos de la UE: ¿Participación a dos velocidades?», *RVAP*, n. 55, 1999.

SARMIENTO ACOSTA, M.J.

«Las relaciones entre administraciones tras la reforma de la Ley 4/1999», *AA*, 2000-1.

TORRE SERRANO, A.

«La Administración estadística: principios de orden técnico», *AA*, 2000-1.

TAJADURA TEJADA, J.

«Cortes Generales y cooperación interautonómica», *RCG*, n. 48, 1999.

7. COMUNIDADES EUROPEAS Y ACTIVIDAD EXTERIOR

CALONGE VELÁZQUEZ, A.

«El Comité de las Regiones en el Tratado de Amsterdam», *Noticias UE*, n. 186, 2000.

CARREÑO GUALDE, V.

«Ayudas públicas concedidas por los entes territoriales: la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», *RDCE*, n. 8, 2000.

CIENFUEGOS MATEO, M.

«La coordinación de los asuntos europeos en las administraciones autonómicas», *REP*, n. 108, 2000.

GUTIÉRREZ ESPADA, C.

«El papel de las «Regiones» en la Unión Europea y respecto de su ordenamiento jurídico», *Noticias UE*, n. 186, 2000.

HINOJOSA MARTÍNEZ, L.M.; SEGURA SERRANO, A.

«La aplicación judicial del Derecho Comunitario en España durante 1999», *RDCE*, n. 8, 2000.

MARTÍNEZ LAGE, S.

«La aplicación descentralizada del Derecho de la Competencia: Comunidad Europea, Estados Miembros y Comunidades Autónomas», *GJUE*, n. 207, 2000.

ORDÓÑEZ SOLÍS, D.

«Las Cortes Generales y los parlamentos autonómicos en la Unión Europea», *RCG*, n. 49, 2000.
«Administraciones españolas y Fondos Estructurales Europeos», *Noticias UE*, n. 181, 2000.

RAZQUÍN LIZARRAGA, M.M.

«La participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración del Derecho Comunitario sobre la contratación pública y en su ejecución dentro del estado español», *RAAP*, n. 36, 1999.

ROIG BATALLA, A.

«La organización de los Estados miembros ante la integración europea: algunas notas al hilo del proceso español», *RVAP*, n. 55, 1999.

ROIG MOLÉS, E.

«Asimetría y participación autonómica en la formación de la voluntad española en asuntos de la UE: ¿Participación a dos velocidades?», *RVAP*, n. 55, 1999.

ROSADO IGLESIAS, G.

«La proyección europea de las entidades territoriales subestatales», *CDP*, n. 9, 2000.

RUIZ ROBLEDO, A.

«Las implicaciones constitucionales de la participación de España en el proceso de integración europeo», *Noticias UE*, n. 183, 2000.

ZELAIA GARAGARZA, M.

«Jornadas sobre el «Comité de las Regiones ante la Conferencia Intergubernamental del 2000»», *RVAP*, n. 57, 2000.

8. HACIENDA

ARRATIBEL ARRONDO, J.A.

«El nuevo modelo de participación de la Hacienda municipal vasca en la Hacienda autónoma vasca: el riesgo compartido», *REALA*, n.282, 2000.

BANOS TORRES, J.; CILLERO SALOMÓN, P.; SELVA SEVILLA, C.

«Aspectos de la situación financiera de las Comunidades Autónomas», *Palau 14*, n. 33, 1998.

- BARBERÁN ORTÍ, R.
 «La Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón en 1998», *RArAP*, n. 15, 1999.
 «Los estudios sobre balanzas fiscales en España: heterogeneidad en las aproximaciones y diversidad de resultados», *HPE*, n. 155, 2000.
- BELLO PAREDES, S.A.
 «La reserva de ley en el ámbito tributario local: una reflexión en torno a la ley de tasas estatales y locales y de reordenación de las prestaciones patrimoniales de carácter público», *REALA*, n. 280-281, 1999.
- FERNÁNDEZ JUNQUERA, M.
 «Los impuestos propios de las CCAA y los principios de justicia. Especial referencia a los del Principado de Asturias», *Palau 14*, n. 33, 1998.
- GARCÍA RUBIO, J.; PÉREZ MONTEVERDE, M.V.; RODRÍGUEZ BRITO, M.G.; RODRÍGUEZ RIVERO, M.S.
 «Los incentivos fiscales a la inversión en Canarias», *Noticias UE*, n. 191, 2000.
- GARCÍA-FRESNEDA GEA, F.
 «Algunas consideraciones acerca del impuesto municipal sobre actividades económicas», *REALA*, n. 280-281, 1999.
- GIL JIMÉNEZ, F.J.; CANTOS CANTOS, J.M.
 «Gestión financiera de los desequilibrios presupuestarios de las administraciones territoriales españolas desde la óptica francesa», *HPE*, n. 153, 2000.
- GONZÁLEZ PINO, A.
 «La reordenación de las prestaciones patrimoniales de carácter público en las Haciendas Locales», *AA*, 2000-1.
- LÓPEZ ESPADAFOR, C.M.
 «Algunas consideraciones sobre recargos y tributos propios en la financiación autonómica», *Palau 14*, n. 33, 1998.
 «Los ingresos públicos por la caza», *RDFHP*, n. 255, 2000.
- PARDELLAS RIVERA, J.M.
 «O encadramento xurídico-financeiro da Administración local», *REGAP*, n. 22, 1999.
- PASCUAL GONZÁLEZ, M.M.
 «La Zona Especial Canaria en el marco jurídico constitucional y del Tratado de la Unión Europea», *Noticias UE*, n. 180, 2000.
- PLEITE GUADAMILLAS, F.
 «El principio de legalidad en materia de Deuda Pública autonómica», *Parlamento y Constitución*, n. 3, 1999.
- RODA MOVILLA, N.
 «Las tasas y los precios públicos en el ámbito local», *RJNav*, n. 27, 1999.
- SÁNCHEZ GALIANA, A.
 «Tasas y precios públicos que afectan a los bienes inmuebles en el ámbito local», *RDFHP*, n. 257, 2000.
- SÁNCHEZ SÁNCHEZ, A.
 «Los impuestos especiales como instrumento de financiación autonómica», *HPE*, n. 155, 2000.
- SERENA PUIG, J.M.
 «El régimen de convenio económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra. Contenido de la capacidad normativa de la Comunidad Foral en materia tributaria», *RJNav*, n. 28, 1999.
- VVAA
 «Número especial dedicado a las Ayudas y Fondos Comunitarios», *Noticias UE*, n. 181, 2000.
- VVAA
 N. 83 de *Papeles de Economía Española*: corresponsabilidad fiscal y financiación autonómica y local. 2000.

YUSTE JORDÁN, A.

«La imposición directa de Navarra en los convenios económicos de 1927, 1941 y 1969», *RJNav*, n. 27, 1999.

«La imposición directa en Navarra y sus diferencias con el Estado (1927-1978). 1ª parte», *RJNav*, n. 29, 2000.

9. LENGUAS

AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I.

«Caracteres jurídicos de la Administración de Justicia en un Estado plurilingüe», *RVAP*, n. 57, 2000.

CASALS I MARTORELL, D.

«Legislació reguladora de la presència de la llengua catalana en la radiodifusió del Principat», *Llengua i Dret*, n. 33, 2000.

COBREROS MENDAZONA, E.

«La normativa sobre el euskera durante 1999», *RVAP*, n. 56, 1999.

POGGESCHI, G.

«Le «patentino» de bilinguisme et l'Europe (Commentaire de l'arrêt du 6 juin 2000 de la Cour de justice des Communautés européennes, *Angonese vs. Cassa di Risparmio di Bolzano SpA*), *Civitas Europa*, n. 5, 2000.

SORIANO DÍAZ, R.L.

«Política lingüística y derechos lingüísticos», *Llengua i Dret*, n. 32, 1999.

2. BIBLIOGRAFÍA SOBRE EL FEDERALISMO Y EL REGIONALISMO EN EL DERECHO COMPARADO (2000)

Revistas extranjeras examinadas

ALEMANIA

Archiv des öffentlichen Rechts (AöR). Vol. 125 (2000), ns. 1-4
Jahrbuch des öffentlichen Rechts: Vols. 48 y 49 (2000 y 2001)
Der Staat: Vol. 39 (2000) ns. 1 y 2
Neue Juristische Wochenschrift (NJW): 2000: ns. 1-52
Juristenzeitung (JZ): 2000: ns. 1-24
Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL): Vol. 59 (1999)

FRANCIA

Administration Publique: 4/1999.
RBDC (Revue Belge de Droit Constitutionnel): 2/2000.
RFAP (Revue Française d'Administration Publique): 93.
RFDA (Revue Française de Droit Administratif): 6/2000.
RFDC (Revue Française de Droit Constitutionnel): 43.

ESTADOS UNIDOS

CLR Columbia Law Review, Vol. 100, núms. 1-8; Vol. 101, núm. 1.
Constitutional Commentary, Vol. 17 núms. 1-2.
Harvard Law Review, Vol. 113, núms. 1-2, Vol. 114, núm. 1.
The Yale Law Journal, Vol. 109, núms 4-8; Vol. 110, núms. 1-4.
Publius, The Journal of Federalism, Vol. 29, núms. 2-4.

ITALIA

Le Regione 1999: n. 5 y 6; 2000: n. 1-5
Le Istituzioni del federalismo 1999: n. 6; 2000: n. 1-5
RTDP (Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico) 2000: n. 1-4
Rivista di Diritto Costituzionale. No hay números nuevos
Quaderni Costituzionali 2000: n. 1-3

1. TRATAMIENTOS GENERALES

Alemania

LASO PÉREZ, J.: «La lealtad federal en el sistema constitucional alemán», *CDP*, n. 9, 2000.
MÜNCH, INGO VON: «Föderalismus – Beweglichkeit oder Beton?», *NJW*, p. 3757 y ss.
WOELK, Jens: «Quale futuro per il federalismo tedesco? Sviluppo istituzionali in Germania nell'ultimo decennio», *Le istituzioni del federalismo*, 2000, n. 1.

Canadá

WEBBER, JEREMY: «Die Legalität einer einseitigen Unabhängigkeitserklärung nach kanadischem Recht», *JöR*, vol. 48 (2000)

Francia

DELGRANGE, X.; DUMONT, H.: «Le rythme des révisions constitutionnelles et l'hypothèse de l'accélération du temps juridique», *Administration Publique*, 3/1999.

VVA: «Évolution des problèmes de l'outre-mer», *RFDA*, 4/2000.

WRIGHT, V.: «Questions d'un jacobin anglais aux régionalistes français», *RFAP*, n. 93, 2000, *Regards d'outre-manche sur l'Administration française, hommage à Vincent Wright*.

Estados Unidos

D. KRAMER, Larry, *Putting the politics back into the political safeguards of Federalism*, CLR, Vol. 100, núm. 1, pág. 215.

C. LAGRANGE, Joshua, *Law, Economics, and Drugs: Problems with legalization under a Federal System*, CLR, Vol.100, núm. 2, pág. 505.

F. SCHRAM, Sanford, and S. WEISSERT, Carol, *The State of U.S. Federalism: 1998-1999*, Publius The Journal of Federalism, Vol. 29, núm. 2.

L. GOGGIN, Malcolm, *The Use of Administrative Discretion in Implementing the State Children's Health Insurance Program*, Publius The Journal of Federalism, Vol. 29, núm. 2., pág. 35.

LESLIE, Peter, *Canada: The Supreme Court Sets Rules for the Secession of Quebec*, Publius The Journal of Federalism, Vol. 29, núm. 2., pág. 135.

MOSSBERGER, Karen, *State-Federal Diffusion and Policy Learning: From Enterprise Zones to Empowerment Zones*, Publius The Journal of Federalism, Vol. 29, núm. 3., pág. 31.

LAFFIN, Martin, and THOMAS, Alys, *The United Kingdom: Federalism in Denial?*, Publius The Journal of Federalism, Vol. 29, núm. 3., pág. 89.

BENZ, Arthur, *From Unitary to Asymetric Federalism in Germany: Taking Stock after 50 Years*, Publius The Journal of Federalism, Vol. 29, núm. 4., pág. 55.

GRESS, Franz, *Länder Governance in a Global Era: The Case of Hesse*, Publius The Journal of Federalism, Vol. 29, núm. 4., pág. 79.

Italia

AA.VV.: «Il regionalismo italiano. Cosa si può fare entro il 2000», *Le istituzioni del federalismo*, 1999, n. 6.

CAMMELLI, Marco: «Considerazioni sulla riforma regionale», *Le Regioni*, 2000, n. 3-4.

CIARLO, Pietro: «Federalismo amministrativo e regioni speciali», *Quaderni Costituzionali*, 2000, n. 1.

D'AURIA, Gaetano: «Giannini e la riforma amministrativa», *RTDP*, 2000, n. 4.

DESIDERI, Carlo: «Il regionalismo di Giannini», *RTDP*, 2000, n. 4.

D'IGNAZIO, G.; MOSCHELLA, G.: «Il federalismo amministrativo in Italia tra principi ed attuazione regionale», *Civitas Europa*, n. 4, 2000.

FALCON, Giandomenico: «Considerazioni sulla riforma regionale», *Le Regioni*, 2000, n. 3-4.

GROPPI, T.: «Le régionalisme italien aujourd'hui: un État régional à tendance municipale», *RFDC*, n. 43, 2000.

LORELLI, Quirino: «I principi della legge n. 241 del 1990 nella legislazione regionale», *Le Regioni*, 2000, n. 1.

MARZIANO, M.: «La Regione Emilia-Romagna nella giurisprudenza della Corte Costituzionale. La VI legislatura», *Le istituzioni del federalismo*, 2000, n. 5.

PITRUZZELLA, Giovanni: «Sul federalismo all'italiana nel progetto di revisione costituzionale», *Le Regioni*, 2000, n. 1.

TOSI, Rosanna: «Incertezze ed ambiguità della nuova autonomia statutaria», *Le Regioni*, 1999, n. 5.

VIOLINI, Lorenza: «Considerazioni sulla riforma regionale», *Le Regioni*, 2000, n. 3-4.

Reino Unido

STURM, Roland: «Integration – Devolution – Unabhängigkeit? Schottland auf dem Weg zu einer Erneuerung seines politischen Gemeinwesens», *JöR*, vol. 48 (2000)

Suiza

SCHWEITZER, Reiner J.: «Die erneuerte schweizerische Bundesverfassung», *JöR*, vol. 48 (2000)

2. INSTITUCIONES Y FUENTES DEL DERECHO

Alemania

JUNG, Ottmar: «Abschluss und Bilanz der jüngsten plebiszitären Entwicklung in Deutschland auf Landesebene», *JöR*, Vol. 48 (2000)

JUTZI, Siegfried: «Verfassungsreform in Rheinland-Pfalz», *NJW*, 2000, p. 1297 y ss.

PALERMO, Francesco; WOELK, Jens: «Il Bundesrat tedesco tra continuità e ipotesi di riforma. Riflessioni a margine di un dibattito attuale», *Le Regioni*, 1999, n. 6.

RÖPER, Erich: «Landesparlamente und Europäische Union», *JöR*, Vol. 49 (2001)

WITTRECK, Fabian: «Die Todesstrafe im deutschen Landesverfassungsrecht», *JöR*, vol. 49 (2001)

Francia

FRAISSE, R.: «La hiérarchie des normes applicables en Nouvelle-Calédonie», *RFDA*, 1/2000.

MARLIAC-NÉGRIER, C.: «Du particularisme législatif. À propos de la nouvelle catégorie juridique des lois du pays en Nouvelle-Calédonie», *Civitas Europa*, n. 5, 2000.

Estados Unidos

I. LOVELL, George, *That Sick Chicken Won't Hunt: The Limits of a Judicially Enforced Non-Delegation Doctrine*, Constitutional Commentary, Vol. 17, núm. 1, pág. 79.

STOKES PAULSEN, Michael, *Abrogating Stare Decisis by Statute: May Congress Remove the Precedential Effect of Roe and Casey?*, The Yale Law Journal, Vol. 109, núm. 7, pág. 1535.

Italia

AA.VV.: «L'elezione diretta dei Presidenti di Regione e le sue conseguenze politico-istituzionali», *Le istituzioni del federalismo*, 1999, n. 6.

AA.VV.: *Le istituzioni del federalismo*, 2000, n. 3-4, monográfico sobre «Elezioni, Assemblee e Governi Regionali (1947-2000)».

AINIS, M.: «Lo statuto come fonte sulla produzione normativa regionale», *Le Regioni*, 2000, n. 5.

ANGIOLINI, Vittorio: «Il sistema delle fonti», *Le Regioni*, 2000, n. 3-4.

BIN, Roberto: «Il ruggito del Governatore», *Le Regioni*, 2000, n. 3-4.

BIN, Roberto: «Riforma degli Statuti e riforma delle fonti regionali», *Le Regioni*, 2000, n. 3-4.

BIN, Roberto: «In primo luogo, ripensare i consigli regionali», *Le istituzioni del federalismo*, 1999, n. 6.

BIN, Roberto: «Stato-Regioni: il dopo elezioni», *Le istituzioni del federalismo*, 2000, n. 2.

CAMERLENGO, Quirino: «La legge regionale nella giurisprudenza comune», *Le Regioni*, 2000, n. 1.

CARETTI, Paolo: «Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale», *Le Regioni*, 2000, n. 3-4.

DE SIERVO, Ugo: «Il sistema delle fonti», *Le Regioni*, 2000, n. 3-4.

- FABBRINI, Sergio: «Elezioni regionali: le conseguenze dell'innovazione istituzionale», *Le Regioni*, 2000, n. 3-4.
- FALCON, Giandomenico: «La questione regionale dopo le elezioni di aprile», *Le Regioni*, 2000, n. 2.
- GARDINI, Gianluca: «La Conferenza di servizi: natura e scopi. L'evoluzione dell'istituto dalla legge 241/90 al regolamento sullo sportello unico», *Le istituzioni del federalismo*, 1999, n. 6.
- GERMANÒ, Alberto: «Ricognizione dei testi normativi statali relativi ad oggetti attinenti alla materia agricoltura e foreste di spettanza delle Regioni (l. 15 marzo 1997, n. 59; d.lgs. 4 giugno 1997, n. 143)», *Le Regioni*, 1999, n. 5.
- IUVONE, Carmen: «Le prospettive della Conferenza di servizi nell'elaborazione dell'Osservatorio nazionale sulle semplificazioni», *Le istituzioni del federalismo*, 1999, n. 6.
- LAMARQUE, Elisabetta: «Il problematico procedimento di formazione degli statuti regionali», *Quaderni Costituzionali*, 2000, n. 3.
- MANGIAMELI, Stelio: «Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale», *Le Regioni*, 2000, n. 3-4.
- MARIUCCI, Luigi: «L'elezione diretta del Presidente della Regione e la nuova forma di governo regionale», *Le istituzioni del federalismo*, 1999, n. 6.
- PITRUZZELLA, Giovanni: «Forma di governo regionale e legislazione elettorale», *Le Regioni*, 2000, n. 3-4.
- PIZZETTI, Franco: «Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana», *Le Regioni*, 2000, n. 3-4.
- PIZZORUSSO, A.: «L'abrogazione come strumento di semplificazione del sistema normativo», *Le Regioni*, 2000, n. 5.
- ROLLA, Giancarlo: «Riforma dei regolamenti parlamentari ed evoluzione della forma di governo in Italia», *RTDP*, 2000, n. 3.
- TARLI BARBIERI, Giovanni: «La potestà regolamentare delle Regioni dopo la l. Cost. 1/1999», *Le Regioni*, 2000, n. 3-4.
- TOSI, Rosanna: «I nuovi Statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti», *Le Regioni*, 2000, n. 3-4.
- VANDELLI, Luciano: «Regioni: riforme attuate e riforme necessarie», *Le istituzioni del federalismo*, 2000, n. 3-4, monográfico sobre «Elezioni, Assemblee e Governi Regionali (1947-2000)».
- ZANON, N.: «Su un'ipotesi di temporanea sospensione del Consigliere regionale nominato Assessore regionale», *Le Regioni*, 2000, n. 5.

Otros Países

Sudáfrica

- MURRAY, Christian: «Provincial Constitution-Making in South Africa: The (Non) Exemple of the Western Cape», *JöR*, vol. 49 (2001)

3. ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

Italia

- PITRUZZELLA, Giovanni: «Forma di governo regionale e legislazione elettorale», *Le Regioni*, 2000, n. 3-4.
- RUGGERI, Antonio: «In tema di elezione diretta dei Presidenti regionali e di altri profili attinenti all'organizzazione regionale (prime notazioni)», *Le Regioni*, 1999, n. 6.

4. COMPETENCIAS

Alemania

- BULL, Hans Peter / MEHDE, Veith: «Reform der Hochschulorganisation», *JZ*, 2000, p. 650 y ss.
- LASO PÉREZ, J.: «La lealtad federal en el sistema constitucional alemán», *CDP*, n. 9, 2000.
- MARTÍ DEL MORAL, A.: «Reflexiones sobre la incidencia del pluralismo televisivo en el Derecho alemán», *RAP*, n. 151, 2000.
- WEISSER, Ralf: «Der neue Rundfunksstaatsvertrag», *NJW*, 2000, p. 3526 y ss.

Francia

- DANNA, P.P.: «Vers une évolution du contrôle de la légalité interne des documents d'urbanisme?», *RFDA*, 2/2000.
- ECKERT, G.: «L'intervention des collectivités territoriales en matière d'infrastructures de télécommunication: difficultés nouvelles et solutions anciennes (commentaire de l'article 17 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire)», *RFDA*, 1/2000.

Estados Unidos

- B. GERSHENGORN, Ara, *Private Party Standing to Raise Tenth Amendment Commandeering Challenges*, *CLR*, Vol. 100, núm. 4, pág. 1065.
- STOKES PAULSEN, Michael, *Abrogating Stare Decisis by Statute: May Congress Remove the Precedential Effect of Roe and Casey?*, *The Yale Law Journal*, Vol. 109, núm. 7, pág. 1535.
- C. POST, Robert, and B. SIEGEL, Reva, *Equal Protection by Law: Federal Antidiscrimination Legislation After Morrison and Kimel*, *The Yale Law Journal*, Vol. 110, núm. 3, pág. 441.
- F. SCHRAM, Sanford, and S. WEISSERT, Carol, *The State of U.S. Federalism: 1998-1999*, *Publius The Journal of Federalism*, Vol. 29, núm. 2., pág. 1.
- T. KING, Christopher, *Federalism and Workforce Policy Reform*, *Publius The Journal of Federalism*, Vol. 29, núm. 2., pág. 53.
- J. RINGQUIST, Evan, and H. CLARK, David, *Local Risks, States' Rights, and Federal Mandates: Remediating Environmental Inequities in the U.S. Federal System*, *Publius The Journal of Federalism*, Vol. 29, núm. 2., pág. 73.
- M. KLINE, John, *Continuing Controversies Over State and Local Foreign Policy Sanctions in the United States*, *Publius The Journal of Federalism*, Vol. 29, núm. 2., pág. 111.

Italia

- ANDREASSI, Giovanni: «Lo schiacciamento dell'autonomia normativa delle Regioni sulla disciplina dei rapporti di lavoro», *Le Regioni*, 1999, n. 6.
- GERMANÒ, Alberto: «Ricognizione dei testi normativi statali relativi ad oggetti atinenti alla materia agricoltura e foreste di spettanza delle Regioni (l. 15 marzo 1997, n. 59; d.lgs. 4 giugno 1997, n. 143)», *Le Regioni*, 1999, n. 5.
- URBANI, Paolo: «Tutela del paesaggio: verso una disciplina negoziata tra Stato, Regioni (e autonomie locali)?», *Le Regioni*, 1999, n. 6.

5. ADMINISTRACIÓN LOCAL

Francia

- BHASIN, B.: «Le financement des élections cantonales des 15 et 22 mars 1998 devant les tribunaux administratifs», *RFDA*, 2/2000.

- DEVILLERS, D.: «La création de communautés de communes (Concl. sur CAA Nantes, 4 févr. 1998, Ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation c/ Commune de Saint-Ceneri-le-Gerei (Orne))», *RFDA*, 3/2000.
- FROMENT, J.-C.: «Le maire et la sécurité», *RFAP*, n. 91, 1999.
- PELLISSIER, G.: «L'organisation des consultations électorales dans les communes (Concl. sur TA Lille, 7 juin 1999, Goethals et autres)», *RFDA*, 3/2000.
- TOUVET, L.: «Le contentieux de la démission d'office des conseillers municipaux et généraux déclarés inéligibles (Concl. sur CE, 19 juin 1998 (2 espèces), 1) Siffre et autres, 2) Département des Bouches-du-Rhône et M. Bernardini)», *RFDA*, 2/2000.
- VERPEAUX, M.: «La composition des commissions municipales (Note sous TA Nice, 3 février 2000, M. J.-P. Baréty et autres c/ Ville de Nice)», *RFDA*, 4/2000.
- VVAA: «Nouvelles modalités de fonctionnement des conseils régionaux», *RFDA*, 1/2000.

Estados Unidos

- E. DUFFY, Christopher, *The Statutory Classification of Cable-Delivered Internet Service*, Vol. 100, núm. 5, pág. 1251.
- E. GILLES, *Reinventing Structural Reform Litigation: Deputizing Private Citizens in the Enforcement of Civil Rights*, CLR, Vol. 100, núm. 6, pág. 1384.
- T. KING, Christopher, *Federalism and Workforce Policy Reform*, Publius The Journal of Federalism, Vol. 29, núm. 2., pág. 53.
- M. KLINE, John, *Continuing Controversies Over State and Local Foreign Policy Sanctions in the United States*, Publius The Journal of Federalism, Vol. 29, núm. 2., pág. 111.
- VOLDEN, Craig, *Asymmetric Effects of Intergovernmental Grants: Analysis and Implications for U.S. Welfare Policy*, Publius The Journal of Federalism, Vol. 29, núm. 3., pág. 51.
- W. HAWKINS, Brett, and M. IHRKE, Douglas, *Reexamining the Suburban Exploitation Thesis in American Metropolitan Areas*, Publius The Journal of Federalism, Vol. 29, núm. 3., pág. 109.
- L. COLE, Richard, and V. HISSONG, Rodney, and ARVIDSON, Enid, *Devolution: Where's the Revolution?*, Publius The Journal of Federalism, Vol. 29, núm. 4., pág. 99.

Italia

- CORPACI, Alfredo: «Sistema amministrativo regionale ed enti locali», *Le Regioni*, 2000, n. 3-4.
- GROPPI, T.: «Le régionalisme italien aujourd'hui: un État régional à tendance municipale», *RFDC*, n. 43, 2000.
- LOMBARDI, Giacinto: «Il nuovo sistema dei controlli sugli atti degli enti locali. Analisi sugli effetti della legge n. 127/97, Bassanini due», *Le istituzioni del federalismo*, 2000, n. 2.
- PARON, Francesca: «Il riordino territoriale in Emilia-Romagna: un primo bilancio», *Le istituzioni del federalismo*, 2000, n. 2.
- URBANI, Paolo: «Tutela del paesaggio: verso una disciplina negoziata tra Stato, Regioni (e autonomie locali)?», *Le Regioni*, 1999, n. 6.
- VANDELLI, Luciano: «Considerazioni sui rapporti tra Regioni ed enti locali nella prospettiva dei nuovi Statuti», *Le Regioni*, 2000, n. 3-4.
- ZANAROLI, Fabio: «La partecipazione negli statuti delle Province dell'Emilia-Romagna. Profili e strumenti delle politiche partecipative locali», *Le istituzioni del federalismo*, 2000, n. 2.

6. RELACIONES ADMINISTRATIVAS

Alemania

- BÖHM, Maika: «Der Bund-Länder-Regress nach Verhängung von Zwangsgeldern durch den EuGH», *JZ*, 2000, p. 382 y ss.

- KNÖLL, Ralf: «Die Diskussion um die Grundrechtscharta der Europäischen Union aus dem Blickwinkel der deutschen Länder», *NJW*, 2000, p. 1845 y ss.
- KOENIG, Christian / KÖHLING, Jürgen: «Grundfragen des EG-Beihilferrechts», *NJW*, 2000, p. 1065 y ss.
- LASO PÉREZ, J.: «La lealtad federal en el sistema constitucional alemán», *CDP*, n. 9, 2000.
- NOLTE, Georg: «Die Kompetenzgrundlage der Europäischen Gemeinschaft zum Erlass eines weiterreichenden Tabakwerbeverbots», *NJW*, 2000, p. 1144 y ss.
- RÖPER, Erich: «Landesparlamente und Europäische Union», *JöR*, Vol. 49 (2001)

Francia

- POIRIER, J.: «Les relations intergouvernementales relatives à Bruxelles: contrôle et coopération», *RBDC*, 4/1999.

Estados Unidos

- MOSSBERGER, Karen, *State-Federal Diffusion and Policy Learning: From Enterprise Zones to Empowerment Zones*, *Publius The Journal of Federalism*, Vol. 29, núm. 3., pág. 31.
- VOLDEN, Craig, *Asymmetric Effects of Intergovernmental Grants: Analysis and Implications for U.S. Welfare Policy*, *Publius The Journal of Federalism*, Vol. 29, núm. 3., pág. 51.
- M. DAVIS, Susan, and PURO, Steven, *Patterns of Intergovernmental Relation in Environmental Cleanup at Federal Facilities*, *Publius The Journal of Federalism*, Vol. 29, núm. 4., pág. 33.

Italia

- BARUSSO, Edoardo: «I rapporti tra gli organi politici. Loro evoluzione e innovazioni nella legge 265/99», *Le istituzioni del federalismo*, 2000, n. 2.
- CARAVITA DI TORITTO, Beniamino: «Perché il Senato delle Regioni?», *Quaderni Costituzionali*, 2000, n. 3.
- RUGGIU, I.: «Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo sommerso», *Le Regioni*, 2000, n. 5.

7. COMUNIDADES EUROPEAS Y ACTIVIDAD EXTERIOR

Italia

- BADIELLO, Lorenza: «Ruolo e funzionamento degli uffici regionali europei a Bruxelles», *Le istituzioni del federalismo*, 2000, n. 1.
- BIN, Roberto: «L'Europa e le elezioni regionali», *Le istituzioni del federalismo*, 2000, n. 1.
- BOCCI, Veronica Elena: «Il potere estero delle Regioni. Il caso dell'ufficio di collegamento della Regione Toscana», *Le istituzioni del federalismo*, 2000, n. 1.
- D'ATENA, Antonio: «Il difficile cammino europeo delle Regioni italiane», *Le Regioni*, 2000, n. 3-4.
- MANCINI, Federico: «Per uno Stato europeo», *Le istituzioni del federalismo*, 2000, n. 1.
- MARIUCCI, Luigi: «Il federalismo in Europa. Appunti di viaggio», *Le istituzioni del federalismo*, 2000, n. 1.
- MORATA, Francesc: «Reti territoriali e governo cooperativo nell'Unione europea», *Le istituzioni del federalismo*, 2000, n. 1.
- TORCHIA, Luisa: «Regione e Unione Europea: temi e problemi», *Le Regioni*, 2000, n. 3-4.

8. FINANCIACIÓN

Alemania

BÖHM, Maika: «Der Bund-Länder-Regress nach Verhängung von Zwangsgeldern durch den EuGH», *JZ*, 2000, p. 382 y ss.

LINDNER, Josef Franz: «Das Bundesverfassungsgericht, der Länderfinanzausgleich und der "Schleier des Nichtwissens"», *NJW*, 2000, p. 3757 y ss.

RUPP, HANS-HEINRICH: «Länderfinanzausgleich», *JZ*, 2000, p. 269 y ss.

Estados Unidos

M. GROGAN, Colleen, *The Influence of Federal Mandates on State Medicaid and AFDC Decision-Making*, *Publius The Journal of Federalism*, Vol. 29, núm. 3., pág. 1.

VOLDEN, Craig, *Asymmetric Effects of Intergovernmental Grants: Analysis and Implications for U.S. Welfare Policy*, *Publius The Journal of Federalism*, Vol. 29, núm. 3., pág. 51.

Italia

BRANCASI, Antonio: «I nuovi principi fondamentali in materia di bilancio e contabilità delle Regioni», *Le istituzioni del federalismo*, 2000, n. 5.

FÄRBER, Gisela: «La costituzione finanziaria», *Le istituzioni del federalismo*, 2000, n. 1.

WIELAND, Joachim: «Problemi del federalismo fiscale», *Le Regioni*, 2000, n. 2.

9. LENGUAS

Francia

THIERS, J.: «Langue corse, standardisation et polynomie», *Llengua i Dret*, n. 32, 1999.

Italia

BARTOLE, Sergio: «Le norme per la tutela delle minoranze linguistiche storiche», *Le Regioni*, 1999, n. 6.

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

PABLO PÉREZ TREMPES, Catedrático 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, Secretaria General Ayuntamiento de Ibiza.

La Rioja

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

Madrid

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

Murcia

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

Navarra

MARTÍN M^o RAZQUIN LIZARRAGA, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Pública de Navarra y Letrado Mayor del Parlamento.

País Vasco

JOSÉ MANUEL CASTELLS ARTECHE, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad del País Vasco.

El Informe de las Comunidades Autónomas 2000 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 las siguientes Comunidades Autónomas

ANDALUCÍA,	Consejería de 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 Presidencia
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